

Zástancovia priamej demokracie sú presvedčení,
že demokracia je založená na názore ľudí.

Platón označil demokraciu za vládu luzy
a inštitucionálne podriadenie rozumu vášňam.

Ani jeden z extrémov neplatí.

Je našou úlohou hľadať rovnováhu
medzi zastupiteľskou a priamou demokraciou.

Viktor Nižňanský

Rekonštrukcia štátu II.

Návrat ku koreňom demokracie

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Piešťany
www.komunal.eu

ISBN: 978-80-89402-94-6

Viktor Nižňanský

REKONŠTRUKCIA ŠTÁTU II.

Návrat ku koreňom demokracie

Poznámka

Tak ako v predchádzajúcej úvahe o dôležitosti vertikálnej delby moci v štáte je aj táto úvaha osobným názorom s využitím prác a názorov iných, s ktorými som sa stotožnil. Z toho tiež vyplýva, že si neosvojujem autorské práva na všetky myšlienky, ale považoval som za dôležitú ich sumarizáciu. Vďaka patrí tým, čo ich vyslovili a ospravedlnenie tým, ktorých v texte neuvádzam.*

* Rekonštrukcia štátu, prečo je dôležitá vertikálna delba moci v štáte, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. Piešťany, 2017

PREDSLOV

V demokratickej spoločnosti sú politické rozhodnutia prevažne kolektívnym rozhodnutím, rozhodnutím vlády a politických strán. Aktéri rozhodovania sa neraz odchyľujú od plnenia preferencií občanov a chovajú sa ako súkromné osoby. Nekonajú v mene a v záujme spoločnosti, ale sledujú vlastné, súkromné, ciele, prípadne ciele dobre organizovaných záujmových skupín. Ilustrovať sa to dá na príklade hesla: efektivita. Pred voľbami politici sľubujú znižovanie daní a efektívnejšie využívanie verejných prostriedkov, ale po voľbách majú úplne iné záujmy a ciele, môžu všetky opatrenia smerovať na zvýhodňovanie vlastnej „klientely“. Preto je možné politikov nazvať podnikateľmi a voličov konzumentmi. Média v týchto procesoch sprostredkovávajú informácie.

Voliči, ako konzumenti politiky, sú o skutočnostiach a väzbách politického diania veľmi zle informovaní. Ochota pravdivo a v čo najväčšom rozsahu informovať voličov je politikmi odsúvaná do úzadia a namiesto argumentov sa voličom podsúvajú všeobecné ideologické tézy. V prípade nedostatku argumentov, ktorými by mali politici vysvetliť voličom svoje konanie, sú občania zahlcovaní náhradnými témami, ktoré majú odpútať ich pozornosť od reálnych problémov, od skutočnosti. Neraz sa stane, že voliči

bývajú ovplyvňovaní záujmovými skupinami spolupracujúcimi s vládnucimi politikmi.

Zatiaľ čo v priamej demokracii hlasujú voliči o veľmi konkrétnych vecných záležitostiach s jasne definovanými pravidlami a možnosťami, tak v nepriamej, zastupiteľskej, demokracii súperia strany a ich reprezentanti najmä o moc. Politici sa usilujú získať čo najviac voličov a aby to dosiahli využívajú mediálne ovplyvňovanie verejnej mienky, ktoré vychádza z predpokladu, že každý volič ma nejaké preferencie. Bolo by to v poriadku, ak by medzi sebou súťažili dve politické zoskupenia (od stredu naľavo a od stredu napravo) a volič by rozhodol, ktorú stranu preferuje. V skutočnosti je však volič vystavený viacerým často neprehľadným, nezrozumiteľným a nechopiteľným politickým programom čo komplikuje jeho rozhodovanie.

Úrady fungujú ako exekutívne orgány štátu, pričom byrokrati pôsobiaci v úradoch štátnej správy by mali pôsobiť mimo politickej súťaže. Najradšej pôsobia v prostredí uzavretom pred verejnosťou, vedia sa prispôbiť výmene politikov, snažia sa o čo najväčšiu mieru diskretnosti, pretože v takomto prostredí sa im najlepšie darí presadiť maximalizáciu vlastných príjmov, možnosť postupu, ale aj osobnú moc a vplyv. Byrokrati preto nie sú naklonení otvorenému vládnutiu. Pri rozhodovaní majú dilemu medzi individuálnymi a kolektívnymi záujmami a stranícke nominácie túto dilemu ešte zväčšujú.

Okrem politikov a byrokratov dopĺňajú hlavných aktérov záujmové skupiny, lobisti, nátlakové skupiny, ktoré rovnako ako byrokrati fungujú mimo volebných procesov. Aj keď nie sú občanmi volení snažia sa ovplyvňovať politické strany a politikov pri ich rozhodovaní s cieľom získania výhod, privilégií a bezpracných príjmov. V prípade ak sa im výhody podarí získať dokážu ich veľmi energicky brániť. V politickom živote sú preto rôzne združenia a zväzy, ktoré zastupujú záujmy svojich členov pri spravovaní štátu, silne previazané s vládou. Moderne sa tomu hovorí „sociálni partneri“.

Tento trojuholník (politici, byrokrati, záujmové skupiny) sa snaží cestou nadmernému centralizmu uzurpovať všetku moc a preto som presved-

čený, že je potrebné spravodlivo prerozdeliť moc v štáte a upraviť systém spravovania štátu. Je dôležité vytvoriť lepší mix parlamentnej a priamej demokracie, zmeniť volebné zákony a spôsob volieb na všetkých úrovniach a doplniť prvky, ktoré budú vyžadovať viac zodpovednosti voči občanom zo strany volených predstaviteľov pri správe štátu.

Upraviť rozdelenie právomocí a zodpovednosti je dôležité nielen z dôvodu doterajších chybných rozhodnutí, ale aj preto, aby sa vytvorili podmienky pre oveľa lepšiu možnosť reagovať na transformáciu spoločnosti, na nové výzvy, trendy a očakávania. Určujúcim princípom rozdelenia právomoci v štáte by mal byť princíp subsidiarity. V rámci modelu verejnej správy je na mieste zrušiť tzv. prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce a vyššie územné celky a odstrániť duplicity vo výkone verejnej správy ako celku na všetkých úrovniach.

Časť politikov a odborníkov tvrdí, že predpokladom pokračovania decentralizácie je municipalizácia, resp. amalgamizácia (zlučovanie) obcí. Na rozdiel od týchto odporúčaní sa nedomnievam, že zlučovanie obcí je tým jediným riešením. Je to jedna z viacerých možností. A ak by malo k zlučovaniu obcí prísť, tak je potrebné rešpektovať našu súčasnú legislatívu, ktorá takýto proces umožňuje iba so súhlasom obyvateľov obce. Viacej vsádzam na spoluprácu obcí pri výkone úloh, ktoré od nich požadujú občania, čo rovnako umožní presun ďalších právomocí na občana a miestnu samosprávu. Nemyslím si, že je potrebné opäť vytvárať nové vnútroštátne hranice. Vytváranie nových vnútroštátnych hraníc systémom „zhora – dolu“ nie je správne. Príkladom je vymedzenie súčasných osem samosprávnych vyšších územných celkov skupinou poslancov a proti vôli väčšiny občanov. Tak ako sa „odbúravajú“ hranice v Európe, je potrebné minimalizovať hranice v rámci štátu. Jedny hranice, historicky osvedčené, máme. Sú to hranice katastrov miest a obcí. Ďalšie, hocijako odborne zdôvodnené netreba a preto je aj v tejto úvahe návrh komunálnej reformy založený na spolupráci obcí v jednotlivých kompetenciách. Treba mať na zreteli, že neexistuje optimálna veľkosť obce, ale optimálne zabezpečovanie konkrétnej úlohy. Každá

úloha má iný optimálny počet klientov, užívateľov a je na občanoch obcí a ich volených predstaviteľoch ako zabezpečia jej dostupnosť a ako budú efektívne hospodáriť s ich vlastnými príjmami. Súčasťou však musí byť aj výrazné obmedzenie prerozdelenia verejných financií, zmena spôsobu financovania obcí a finančného vyrovnávania.

Ak sa vám túto úvahu podarí dočítať do konca ostane asi nezodpovedaná zásadná otázka. Ako sa dajú zmeny zrealizovať keď to nechcú vládnuce strany, ak opozičné strany chcú zmeny väčšinou iba v čase keď sú v opozícii a ak nepredpokladám, že to dokážu „zariadiť“ nové politické strany. Čo teda môže byť tou silou, ktorá umožní vznik kritickej masy voličov potrebnú k zmene?

Neverím, že je to možné apelovaním na tých čo sú práve pri moci. Kto by si podpísal haluz na ktorej sedí. Nie som tiež presvedčený o tom, že stačí čakať na „dobrých“ politikov a ich ochotu k zmenám v súčasnom systéme správy štátu. Tak isto odmietam zjednodušené tvrdenia, že priama demokracia je zlo, ako aj floskulu, že posilnenie prvkov priamej demokracie je populizmus.

Aj keď sa často verejne pochybuje o inteligencii mnohých politikov neverím, že sa dá na všetkých použiť „zlatý“ zákon hlúposti podľa Carla Cipolla: *„hlúpa osoba je osoba spôsobujúca škody ďalšej osobe alebo skupine osôb, zatiaľ čo sama z toho nemá prospech a pravdepodobne jej tiež vznikajú škody“*. Niektorí sa skôr radia do kategórie, ktoré Cipollo nazval banditami, pretože prinášajú úžitok len sebe a ostatným škodia. Som presvedčený, že existujú aj inteligentní politici, ktorí to naozaj myslia úprimne a dobre, ale bohužiaľ narážajú na v súčasnosti zle nastavený systém spravovania štátu. A to platí nielen na centrálnej úrovni, ale svoje nedostatky má aj miestna úroveň.

Namiesto jednoznačnej odpovede, receptu ako zmeniť systém mám pranie. Vychádza z princípu, že za úspechom štátu a kvalitou života v ňom sú efektívne inštitúty a inštitúcie, spravodlivé rozdelenie právomoci a účinné kontrolné mechanizmy v rukách občanov. Ak je heslom budúcnosti spolupráca, malo by to platiť aj v politike. Myslím, že to nie je úplne nereálne.

Niečo podobné sa na Slovensku udialo pred voľbami v roku 1998, i keď treba pripomenúť, že aj kvôli tlaku z externému prostrediu (vstup do euroatlantických štruktúr, volebný zákon...). Domnievam sa, že pri zvážení súčasných udalostí a očakávaných trendov, existuje dosť dôvodov na spoluprácu.

„Na pôde Národnej rady Slovenskej republiky sa stretnú poslanci, ktorý chcú zmenu politického systému a dôsledné uplatnenie princípu subsidiarity. Na základe zhody získajú pre túto myšlienku podporu predstaviteľov novovznikajúcich mimoparlamentných politických strán a rovnako podporu tých komunálnych politikov, ktorým je zmena systému bližšia ako dotácie a fondy prerozdeľované centrálnou vládou. Takto môže vzniknúť „kritická masa“, ktorá získa podporu ďalších občanov, potrebnú na získanie dostatku poslaneckých mandátov a presadenie zásadných politických reforiem. Bez nich nie je totiž možné obmedziť ani toľko omieľanú korupciu, obmedziť vyčíňanie banditov. Súčasný politický systém a jeho aplikácia v praxi politickými stranami je pre ich konanie živnou pôdou.“

Viktor Nižňanský

ZMENA POLITICKÉHO SYSTÉMU

Podstatnú časť svojej histórie žili Slováci pod nadmerným vplyvom iných národov. Nemali veľa šancí upevniť si svoje sebavedomie a možnosť upevniť národnú hrdosť. Aj po roku 1939 desaťročia trvajúcí centralistický model spravovania štátu, mediálna propaganda a zlý vzdelávací systém výrazne ovplyvnili predstavy ľudí o takom spravovaní štátu, ktorý by im priniesol čo najväčší prospech. Dôkazom zlyhania predchádzajúcich systémov bolo priame porovnanie životnej úrovne obyvateľov Slovenska po roku 1989 s demokratickými štátmi Európy.

Vplyv iných národov a desaťročia totalitných režimov urobili zo Slovákov nehomogénny národ, nehomogénnu spoločnosť. Na jednej strane je pre rozvoj štátu dobré, ak existuje difereciácia, ktorej znakom je spolupráca, ale na druhej strane sa nemôžeme čudovať dopytu po silnom lídrovi, často po lídrovi so silnými prejavmi nacionalizmu. To pre mnohých stačí, aby získali pocit hrdosti. Ak nemohli, nemôžu, alebo im nestačí byť hrdý na seba, na svoju rodinu, na svoju prácu, tak vidia v silnom lídrovi svojho hrdinu, ktorí im to v ich mene „ukáže“ – teda tým, ktorých obviňujú za ich osobnú nespokojnosť. Súdržnosť, spoluzodpovednosť, ale aj hrdosť na vlastnú obec, mesto, región, o ktorej politici radi hovoria bola zoštatne-

ním majetku, centralizáciou správy a obmedzením osobnej slobody cielene likvidovaná a vytvoril sa systém, v ktorom väčšina ľudí začala upierať oči do centra očakávajúc garanciu osobného úspechu, alebo dobrého života. Zmenu rozmyšľania sa doteraz nepodarilo dosiahnuť, napriek navráteniu majetku pôvodným vlastníkom a nastoleniu slobody a iba sa potvrdzujú predpoklady desaťročia trvajúcej premeny spoločnosti.

Minulosť, zvyklosti z nej, vykorenenie pocitu zodpovednosti, pretrvávanie princípu „kto nekradne, okráda svoju rodinu“, dodnes ovplyvňuje spôsob rozmyšľania viacerých generácií, čo je ešte horšie ako ekonomické zaostávanie Slovenska. Mnohí naďalej zo zistných dôvodov podporujú systém, v ktorom štátne inštitúcie ovplyvňujú spôsob rozmyšľania občanov, vstupujú im do rodinného života, predpisujú spravovanie obce, regiónu, obmedzujú vlastnícke práva. Menej ich už zaujíma, že tieto inštitúcie sú ovládané politickými stranami, ktorých členovia primárne myslia na svoj osobný prospech, na presadenie svojho videnia sveta, svojej pravdy a verejný záujem veľmi často odsúvajú bokom. Teda úplný opak toľko proklamovaného princípu subsidiarity.

Takýto spôsob rozmyšľania vyhovuje politickým stranám, logicky uprednostňujúcim centralizmus a preto je nimi podporovaný a udržiavaný. Do úmoru pracujúci „záchrancovia“ občanov oznamujú skvelé výsledky, ktoré dosahuje štát ako celok, pričom sa tieto úspechy veľmi málo a veľmi pomaly prejavujú v bežnom živote ľudí.

Nie je možné tvrdiť, že všetci straníci vstúpili do politiky so zlými úmyslami. Mnohí určite chceli zmeniť život občanov k lepšiemu. Bohužiaľ postupne začali presadzovať svoju predstavu dobra, bez ohľadu na predstavu občanov, bez ohľadu na akceptovanie ich potrieb a požiadaviek. Začali sa prispôsobovať záujmom politických centrál prepojených so záujmovými skupinami v pozadí. Stali sa obeťou existujúceho politického systému, v ktorom chýba spravodlivá delba moci medzi občanom, obcou, regiónom a centrálnou vládou a tým pádom aj partnerská diskusia o zásadných zmenách, ktorá je základom demokracie. Sú však aj takí, čo

vstúpili do politiky bez akejkoľvek predstavy ako zmeniť spravovanie štátu v prospech občanov a vopred im bolo a je jasné aká je ich úloha, ich cieľ. A tí sú schopní sľúbiť občanom všetko bez posúdenia reálnych možností len preto, aby sa udržali pri moci, kým nenaplnia svoje ambície a dôvody vstupu do politiky.

Minimálny vplyv občanov na korekciu politiky, najmä na centrálnej úrovni, je daný politickým systémom, ktorý sám o sebe vytvára predpoklady pre rastúce napätie medzi vládnymi stranami navzájom, medzi vládnymi stranami a opozíciou, medzi politikmi a občanmi, ktorí sa cítia podvedení. Odpor občanov, ich nesúhlas so správou štátu, ale na druhej strane aj strach vládnucich strán zo straty vplyvu, posilňuje snahy stále viac koncentrovať moc, podporuje rast partokracie.

Spoločnosť sa tak postupne zreteľnejšie člení na „straníčku“ a občianku. Straníčka spoločnosť, ktorej hlavným motívom je ostať pri moci, pracuje bez ohľadu na orientáciu strán, rovnakými metódami:

- z predstaviteľov ľudí odmietajúcich, alebo kritizujúcich ich predstavu dobra, vytvoria nepriateľov, často až nepriateľov národa, ktorí nič podľa nich nerobia a iba znevažujú dobré nápady a „úspechy“,
- pre presadzovanie svojej pravdy využívajú všetky mocenské nástroje, ako sú legislatívna právomoc, dotačné schémy, obsadzovanie postov v štátnej správe...
- „kupujú“ si rôzne skupiny obyvateľov spoločnými „podprahovými“ informáciami, verejnými financiami, po vstupe do Európskej únie aj prostriedkami z eurofondov,
- opakovanými tvrdeniami a vytváraním domnienky, že bez nich to nejde, potieraním princípu subsidiarity a zvyšovaním vplyvu verejného sektora na život občanov, sa snažia koncentrovať moc a získať kritickú masu obyvateľov – voličov, čím si vytvoria predpoklady pre pokračovanie svojho vládnutia, pričom je paradoxom, že posilňovanie ich moci a vplyvu platia cestou daní a odvodov aj tí, čo im nedôverujú a odmietajú ich videnie sveta.

V konečnom dôsledku týmito aktivitami, vyvolanými mocenskými túžbami straníckej spoločnosti, táto sama prispieva k postupnej deštrukcii princípov demokracie, princípov spravodlivej delby moci v štáte.

Je teda na mieste otázka, či napĺňa súčasný politický systém princípy demokratickej správy štátu. Ak nie, otvára sa otázka, ako ho upraviť tak, aby umožnil podstatne väčšiu mieru participácie občana na správe štátu a aby mu dal k dispozícii podstatne viac kontrolných mechanizmov.

Ako odpoveď sa natiska možnosť zvolenia „lepších“ straníckych politikov. Obávam sa však, že to pri súčasnej koncentrácii moci na Slovensku samo o sebe nestačí. Preto je veľmi dôležitá kombinácia zastupiteľskej a priamej demokracie, čo si však vyžaduje pokračovania procesu decentralizácie s dôsledným naplnením princípu subsidiarity. Čím viac rozhodnutí sa uskutočnia na miestnej úrovni, tým viac môžu na ne vplývať občania miest a obcí, tým viac sa vytvoria podmienky pre existujúcu a budúcu mieru diferenciacie potrieb a požiadaviek občanov. Konkurencia na miestnej úrovni prispeje následne k zvyšovaniu kvality života občanov. Uplatnenie princípu subsidiarity umožní, aby centrálna vláda plnila najmä tie úlohy, ktoré od nej v budúcnosti bude očakávať občan, garantovala mu najmä bezpečnosť, spravodlivosť.

Eufória z „nežnej revolúcie“, nestabilita politickej scény v rokoch 1990 – 1998 a vplyv vonkajších faktorov (tlak na vstup Slovenska do euroatlantických štruktúr ako súčasť geopolitických zmien, prijatie aquis communautaire...), umožnila v rokoch 1998 – 2006 realizovať na Slovensku niekoľko zásahov do politického systému, ktoré skomplikovali politickým stranám možnosť viac koncentrovať moc a čiastočne zabrzдили rast partokracie. Prispelo k tomu odstátne hospodárstva a posilnenie vplyvu občana na správe štátu obnovením demokratickej miestnej samosprávy, zavedením priamej voľby starostov, primátorov, vznikom samosprávnych krajov a zavedením priamej voľby predsedov vyšších územných celkov, posilnením vplyvu miestnych a regionálnych politikov odovzdaním mnohých kompetencií a posilnením vlastných príjmov územnej samosprávy, ale aj

zavedením priamej voľby prezidenta. Čiastočná realizácia pôvodnej stratégie decentralizácie bola možná najmä vďaka straníckej nestabilite, pričom ani byrokrati ešte neboli dostatočne konsolidovaní a nedokázali sa účinne brániť proti zmenám. Nestabilita politickej scény neumožňovala ani jasné sformovanie sa záujmových skupín a lobistov. Zmeny by nebolo možné uskutočniť bez vôle niektorých politických strán, ale výrazne prispel tlak verejnosti (mimovládne organizácie, predstavitelia miestnej samosprávy, ale aj neorganizovaní občania) pre vytvorenie „kritickej masy“, o ktorú sa opreli vtedajšie opozičné politické strany. Dôležitú úlohu zohrala aj požiadavka väčšiny obyvateľov stať sa súčasťou euroatlantických štruktúr, pričom veľká časť obyvateľov v tom videla aj záruku stability novovzniknutého štátu a preto sa s nevôľou v súčasnosti pozerajú na rastúci vplyv „Bruselu“.

Z realizácie stratégie decentralizácie sa v pamäti ľudí určite najviac uchovala takmer dvojiročná diskusia o počte a hraniciach vyšších územných celkov, plná emócií, mýtov, nezmyselných tvrdení, ale aj zlomyselnosti a vyrovnávania si účtov medzi politickými stranami. Do úzadia sa tak dostali skutočné dôvody potrebnej vertikálnej delby kompetencií v štáte¹. Existovali minimálne tri argumenty v prospech zahájenia reforiem a teda aj decentralizácie, ktorá bola ich súčasťou.

Prvým bola skutočnosť, že zásadná zmena neúspešného systému spravovania štátu realizáciou reforiem a vyššia kvalita života občanov sú spojené nádoby. Porovnanie stavu na Slovensku s inými štátmi Európy v roku 1989 to jasne preukázali. Zvyšovanie kvality života nie je možné dosiahnuť bez realizácie zásadných zmien v oblasti verejných financií, zdravotníctva, školstva, sociálnej sféry, penzijného systému a ani bez zmeny vnútornej organizácie štátu, ktorá vytvára rozhodujúce podmienky pre ostatné reformy. Vývoj na Slovensku a jeho dnešná pozícia, napriek nedostatkom, dokazujú, že to bolo správne rozhodnutie.

1 O potrebe vertikálnej delby moci viac v predchádzajúcej publikácii vydanéj Komunálnym výskumným a poradenským centrom, n. o. 2017 (www.komunal.eu)

Druhým argumentom bola obava z možného opätovného nastolenia autoritárskeho režimu, ktorý by mohol zvrátiť slabo ukotvené spoločenské zmeny. Vývoj po roku 2000 potvrdzuje, že decentralizácia právomocí a financií obmedzuje zámery nastoliť systém pred roka 1989.

Tretím bola možnosť zmierniť prirodzené napätia na Slovensku, vyplývajúce z jeho geografických, ekonomických, etnografických, kultúrnych a aj historických podmienok. Tento argument sa podarilo naplniť sčasti. Realizácia decentralizácie prispela k zmierneniu napätia, ale nenaplnenie princípov spravodlivej delby moci neumožnilo zmierniť najmä regionálne disparity.

Napriek nespornému pokroku, sa v rokoch 2000 – 2006 nepodarilo (po roku 2006 proces napĺňania stratégie decentralizácie zastavil) naplniť všetky princípy a ciele vytýčené vo vládnych dokumentoch, najmä preto, že aj vo vládnej koalícii neexistovala zhoda na spôsobe a hĺbke realizácie reforiem. Centrálna vláda zasahuje do kompetencií, ktoré podľa princípu subsidiarity prináležia miestnej a regionálnej úrovni. I keď sa podarilo zvýšiť podiel vlastných príjmov územnej samosprávy, stále je priveľká závislosť miest, obcí a regiónov od rozhodnutí centrálnej vlády, dotácie a transfery zo štátneho rozpočtu tvoria takmer 80% ich príjmov. Preto existuje priestor na pokračovanie reformného procesu, na posilňovanie princípov subsidiarity a federalizmu.

O potrebe pokračovanie realizácie stratégie decentralizácie hovorí aj skutočnosť, že verejný sektor na Slovensku ako celok zabezpečuje oproti iným veľkosťou porovnateľným štátom stále priveľa úloh, ktoré by efektívnejšie vedel zabezpečiť súkromný sektor, čo by sa mohlo pozitívne prejavieť v daňovom a odvodovom zaťažení občana. Súčasný stav spôsobuje vysoké výdavky, čo ovplyvňuje daňovo- odvodové zaťaženie občanov, neefektívnosť a podporuje nezodpovednosť a korupciu pri využívaní verejných financií a majetkov. Politické strany využívajú svoju moc pri obsadzovaní postov vo verejnej správe, prispôsobujú si realitu svojmu vidaniu pravdy. Zvyšuje sa vplyv politických strán na každodenný život občanov a súčasný

system im umožňuje využívať ich výhradné postavenie pre realizáciu osobných a straníckych záujmov. Posledné miesto Slovenska v hodnotení štátov združených v OECD v oblasti efektivity verejnej správy hovorí jasne.

DLHÁ RUKA STRANÍCKEJ SPOLOČNOSTI - ÚRADY, PRIVILÉZIA A BENEFITY PRE VERNÝCH

Stranícka spoločnosť ovláda všetky nástroje na udeľovanie privilégií. Má moc rozdávať verejné zákazky, prerozdeľuje daňové a odvodové výnosy, nakladá so štátnym majetkom, rozdáva úrady a rozhoduje o ich personálnom obsadzovaní. Od tých menej vplyvných a lukratívnych (miestna štátna správa) až po tie najvýznamnejšie, ako napr. Najvyšší kontrolný úrad, Generálna prokuratúra, súdy, polícia, ale aj verejnoprávne médiá.

System obsadzovania vedúcich postov vládncimi stranami sa stal zvykom, ktorý považuje mnoho obyvateľov za nezmeniteľnú samozrejmosť a preto sa akákoľvek zmena presadzuje veľmi pomaly.

Straníci sa pri obhajobe obsadzovania postov vo verejnej správe často odvolávajú na to, že boli zvolení občanmi v riadnych voľbách a majú mandát od občana na štyri roky. Tvrdia, že sú tu pre občana a všetko čo činia je v prospech občana. Preto je aj obsadzovanie postov ich vernými a prívržencami v poriadku. Podľa nich iba členovia ich strany, alebo straníckou centrálou vybraní nestraníci, sú jedinou garanciou správnej cesty, jedinými

odborníkmi, často bez preukázania ich schopnosti a vedomostí. Niet sa potom čo čudovať, že sa iba veľmi ťažko presadzuje vyššia kvalita a obmedzenie korupcie vo verejnej správe.

Slovensko sa postupne vrátilo k modelu fungovania štátu ako za vlády jednej strany, iba s tým rozdielom, že už nie jedna, ale viaceré strany priamo vnucujú svoj spôsob myslenia ľuďom a z tohto dôvodu manipulujú aj s informáciami. Robia najmä propagandu pre vlastné projekty, paradoxne aj za peniaze daňových poplatníkov s odlišným názorom, za peniaze, ktoré získali oficiálne (financovanie politických strán, benefity poslancov, priznaní sponzori), alebo aj neoficiálne. Keď sú vládnci politici v úzkych, ak chýbajú argumenty, vnucujú občanom názor, že sú nenahraditeľní, že neexistuje alternatíva.

Politikmi menovaní predstavitelia úradov a inštitúcií majú vplyv na verejnú mienku, na jej kreovanie a preto je pre stranícku spoločnosť dôležitejšia ich lojalita ako ich schopnosti. Dá sa konštatovať, že neexistuje vláda zákona, ale vláda lojality. Menovaním ľudí do funkcií si ich stranícka spoločnosť zaväzuje k vďačnosti a podpore. Tento vzťah zároveň umožňuje vláducej straníckej spoločnosti označiť ich prípadné „nevhodné“ vystupovanie za politicky nekorektné a umožňuje zasadiť sa o ich výmenu, prípadne o znovu nezvolenie. A ak sa aj tak niekto nájde, komu stranícka spoločnosť predtým pomohla a vystúpi s jej kritikou okamžite sa to považuje za nevďak a nasleduje „trest“.

Ťažké postavenie majú aj úradníci, ktorí sa vzopru a odmietnu realizovať také rozhodnutia straníckej spoločnosti, ktoré odporujú etike, morálke, ale aj odbornosti. Riskujú svoju existenciu, sú znevažovaní (posledným príkladom je nálepkovanie analytikov „Hodnota za peniaze“) a aj po prípadnej zmene vládnucej moci sú často považovaní za „problémových“ a veľmi sa s nimi nepočíta.

Je priam zábavné čítať a počúvať reči o imperatívnom mandáte, o slobode poslancov, o tom ako kontrolujú vládu, ministerstvá a im podriadené organizácie. Už to dospelo až tak ďaleko, že exekutíva pripraví návrh záko-

na, ale keďže sa jej nechce znášať kritiku v rámci pripomienkovacieho konania, a tým strácať politické body, tak návrh zákona posunie poslancom, ktorých vyberú vedenia vládnych politických strán a tí musia návrh zákona predložiť Národnej rade. Ako následne ukáže diskusia často ani nevedia prečo a o čom je zákon. Divadielko pokračuje tým, že sa sami dištancujú od toho čo predložili a ak návrh vzbudil priveľa odporu, tak ho pred druhým čítaním stiahnu z rokovania parlamentu. To všetko „bez straty politickej kytičky“ lídrov pôsobiacich v exekutive.

Do nepríjemnej situácie sa v súčasnom politickom systéme dostávajú na Slovensku aj volení predstavitelia obcí a vyšších územných celkov, ktorí nie sú členmi alebo aspoň prívržencami vládnucej straníckej spoločnosti. Ich prístup k dotáciám, eurofondom, sa mení podľa „straníckej knižky“, podľa rovnakého kľúča sú na nich vyvíjané iné formy tlaku, napr. cez kontrolné mechanizmy. Preto platí po zmene vlády nepísané heslo mnohých dotačných schém: „doteraz dostávali červení, teraz sme na rade my“, alebo opačne. Bez ohľadu na „hodnotu za peniaze“. A ak na neefektívnosť príde „Brusel“, korekcie, teda vrátenie zle použitých eurofondov, zaplatia daňoví poplatníci. A nie sú to malé peniaze. Ide o milióny zle investovaných eur, ktoré potom chýbajú tam, kde to občania najviac potrebujú. Mnohí politici v očakávaní, že sa po zmene vlády a prevzatí moci vytvoria pre nich lepšie podmienky získavania benefitov, nepovažujú za vhodné o niektorých veciach hovoriť, už vôbec nie na verejnosti. Centrálna vláda prispôsobuje svojim zámerom legislatívu, pravidlá čerpania eurofondov, dotácií a vôbec necíti potrebu opýtať sa tých, ktorí sa jej musia prispôbovať a ktorí to všetko platia, čo si o tom myslia.

Nemožno sa vôbec čudovať radikalizácii politiky a vzostupu alternatív alebo tzv. „neštandardných strán“, pričom dnes je veľmi ťažko posúdiť, ktorá politická strana je v zmysle ešte nedávno platných kritérií a hodnôt naozaj štandardnou.

Priveľká otvorenosť a pravda ohrozujú mocenské a bezpečnostné záujmy „mocných“, ktorí regulujú nielen zákony, ale aj pravidlá sociálnych istôt.

Kto sa o to pokúsi môže počítať so snahou o izoláciu a osobné neprijemnosti. To však neplatí iba o jednotlivcoch, ale aj o skupinách, združeníach, stávkových organizáciách, začínajúcich politických stranách, ktoré sa pripletú do cesty „štandardnej“ stránickej spoločnosti. Skrátka „za pravdu treba platiť“ a preto sa stupňujú aj tlaky na slobodu médií, ktoré môžu pravdu vládnucich politických strán ohrozovať. Priam alarmujúce sú odpovede politikov, ktorí riadia a kontrolujú napríklad políciu na tému nedôvery občanov v políciu, že to je ich problém.

Predstavitelia systému si vytvárajú vlastnú pravdu

Ústava síce hovorí, že štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Nositeľ moci – občan, má však v súčasnom politickom systéme veľmi obmedzenú možnosť niečo reálne ovplyvniť. Norma a realita sú teda v skutočnosti od seba veľmi vzdialené.

Podľa prof. von Armina² má vládnuca stránicka spoločnosť k dispozícii tri scenáre ako túto medzeru medzi normou a realitou zaplniť (nižšie sa ich pokúšam v niektorých oblastiach aplikovať na slovenské pomery). Môže jednorázovo alebo postupne prispôbiť normu realite, môže prikrášľovať realitu alebo môže systém reformovať.

Posledný zo scenárov je najmenej obľúbený. Jeho realizácia prináša stratu popularity, pretože ľudia nemajú radi zásadné zmeny a doba osvojenia si zmien trvá niekoľko rokov. Z tohto dôvodu platí aj nepísané pravidlo, že zásadné zmeny je potrebné realizovať prvých sto dní vlády, aby sa pozitívne efekty mohli prejavíť ešte počas jedného volebného obdobia. Existuje aj „cynický“ scenár uskutočnenia zásadných zmien. Realizovať ich tesne pred voľbami a pripraviť tak komplikácie iným stranám, najmä v prípade ak nie je očakávaný výsledok volieb pre vládnuce strany pozitívny.

2 Hans Herbert von Armin: Das System, Kopp, 2001

Nové, mimoparlamentné strany, v snahe odlišiť sa pred voľbami a získať hlasy nespokojných občanov, preferujú zásadné zmeny, „reformný scenár“. Ak sa dostanú do vládnej koalície často z rôznych dôvodov od zásadných zmien ustúpia a aplikujú scenáre prispôsobovania normy realite, alebo prikrášľovania reality. „Šikovní“ politici začnú realizáciou zmien odkladať, začnú vysvetľovať občanom ich obmedzené možnosti, koaličné dohody, ale aj úskalia zásadných zmien a tým si získavajú súhlas s ich nerealizáciou, napriek tomu, že pred voľbami zásadné reformy sľúbili. Občania majú pocit, že si uhájili svoje, politici získajú dôveryhodnosť a sľubované zásadné zmeny sa nekonajú. Potom stačí určiť vinníka v opozícii, v Bruseli... alebo najstť zástupnú tému a mediálne z nej vyrobiť zásadnú systémovú zmenu.

Výnimkou z tohto zaužívaného scenára bolo na Slovensku obdobie rokov 1998 – 2004 (i keď vláda fungovala do volieb v roku 2006 posledné obdobie bolo pre pokračovanie reforiem veľmi nepriaznivé z dôvodu sporov vo vládnej koalícii). Vtedy však boli, okrem dostatku „reformných“ politikov, veľmi pozitívne rámcové podmienky a existovala vôľa občanov k zásadnejším zmenám. Dôvodom bola reakcia na predchádzajúci spôsob vládnutia, ale aj snahy stať sa súčasťou euroatlantických štruktúr a prispôbiť čo najviac podmienky v štáte „starým demokraciám“. Pravdou je tiež, že nie všetky reformy sa stretli s pozitívnym prijatím občanmi a sú neustále snahy o ich zmenu. Platí, že stabilita zmien rastie s ich akceptáciou na miestnej úrovni.

Patronát nad úradmi/inštitúciami

Jednou z najhorších zvyklostí posledných desaťročí je stranický patronát nad úradmi, inštitúciami. Napriek rôznym pokusom o jeho potlačenie, napr. zákonom o štátnej službe, sú výsledky skôr chabé najmä preto, že pre väčšinu tých čo sa konečne dostali k moci a obetovali tomu roky „práce“ a pre tých čo ich podporovali je nemysliteľné, aby si vedome obmedzili svoj vplyv, resp. zhoršili podmienky pre realizáciu vlastnej pravdy a záujmov (politika je o záujmoch, tvrdia mnohí).

Prispôsobenie normy realite

Stranícka spoločnosť, ruka v ruke s lobistami, zneužíva patronát nad úradmi, aby odmenila tých, čo ju podporovali v minulosti a získala vplyv, ale aj podporovateľov v budúcom volebnom súboji. Po vyhraných voľbách odmeňuje „verných“ často vopred sľúbenými, štátnymi funkciami, pozíciami v centrálnych inštitúciách, organizáciách podriadených ministerstvám, ktorý následne ovplyvňujú činnosť inštitúcií podľa ich vôle. V prípade koalíčných vlád táto realita a nespokojnosť niektorej zo strán prispieva často k vládnym krízam, ako sme svedkom aj v súčasnosti.

Za krok k zlepšeniu tohto stavu sa považuje napríklad predĺženie mandátu menovaných predstaviteľov inštitúcií presahujúce jedno volebné obdobie. Na prvý pohľad ušľachtilá myšlienka, no má aj svoju odvrátenú stranu. Zachováva vplyv politických strán aj po prehratých voľbách, čím sa vytvára priestor k na komplikovanie vládnutia víťazom volieb a pripravuje sa scenár opätovného návratu k moci. Samotní vedúci predstavitelia majú samozrejme priestor na „vlastné hry“ a mnohí sa stávajú nenahraditeľnými bez ohľadu na to, ktorá strana ich menovala.

Patronát nad úradmi je teda nástrojom na získavanie podporovateľov, na rozširovanie vplyvu, čo uľahčuje mobilizáciu pred voľbami a zvyšuje údernosť kampane. Samozrejme tento jav sa udomácnil aj na úrovni vyšších územných celkov a obcí. Ak pracuje vo verejnej správe viac ako štyristo tisíc zamestnancov a pripočítame ich rodinných príslušníkov je to pomerne výrazná voličská cieľová skupina. Tento stav sa považuje za normálny a túto „normálnosť“ sa snažia aktéri dokonca obhajovať pred občanmi. Má zástancov aj v odborných kruhoch, ktorí argumentujú tým, že bez takého prístupu nie je možné udržať politický systém, že je to nevyhnutné pre jeho fungovanie. Ak to je pravda a považujeme tento prístup za klientelizmus až korumpovanie, tak je zrejme, že je politický systém zlý, lebo spôsobuje všetky negatíva, ktoré musí spoločnosť znášať.

Návrhy zákonných noriem a názory, ktoré hovoria o potrebe zrušiť patronát politických strán nad úradmi komentujú predstavitelia súčasnej stra-

níckej spoločnosti ako idealizmus alebo nechápanie „jediného možného“ systému spravovania štátu. Existuje akési zvykové právo, ktorým sa normy ohýbajú tak, aby sa prispôbovali momentálnej realite, teda potrebe nastupujúcej a vtedy vládnucej straníckej spoločnosti.

Skrášlenie reality

Inou stratégiou vládnucej straníckej spoločnosti je tvrdenie, že sa obsadzovanie vedúcich funkcií realizuje transparentne, na základe výberových konaní, pritom zasvätení vedia, že to tak v skutočnosti nie je. Námietky opozície sú dehonestované, jej predstavitelia znevažovaní a novinári vyzývaní, aby nekazili imidž Slovenska v zahraničí. Dokonca niektorí predstavitelia štátnej moci nevedia ako to obhájiť a tak použijú zaujímavé slovné spojenie keď konštatujú, „bola to síce politická dohoda vládných strán, ale všetko prebehlo transparentne“. Výberové konania opakujú, pretože „sa nenašiel“, podľa komisie nominovanej straníckymi centrálnami, vhodný kandidát, kritériá výberu sa nastavujú tak, aby zvýhodnili určité, rozumej lojálne, osoby a pod. A to nielen na centrálnej úrovni, pretože stranícka spoločnosť prenáša svoje praktiky aj na miestnu a regionálnu úroveň. Zaujímavým, ale absolútne neefektívnym skrášľovacím prvkom „transparentnosti“ bola takzvaná krížová kontrola ministerstiev a im podriadených inštitúcií koalíčnými stranami, ktorá neprispela k poklesu korupcie a klientelizmu, ale iba prekryla širokospektrálne dohody medzi vládnucim stranami.

Reforma systému

Je logické, že vlastnosti parlamentnej demokracie zvýhodňujú, najmä v centralisticky riadených štátoch, patronát politických strán nad úradmi. Na Slovensku sa udiali viaceré veľmi pozitívne príklady obmedzujúce aspoň čiastočne stranícky vplyv: priama voľba starostov, primátorov a predsedov vyšších územných celkov, priama voľba prezidenta. Aj keď treba priznať, že na lokálnej a regionálnej úrovni samosprávy ani priama voľba nevyrieši-

la „patronát“ nad inštitúciami zo strany starostov, primátorov, predsedov vyšších územných celkov alebo väčšiny v zastupiteľstvách. Dôsledky však majú charakter lokálny a nie je tomu tak celoplošne.

Pokiaľ budú významné posty volené parlamentom, stále budú ich predstavitelia v ohrození, čo sa napokon prejaví v ich pôsobení. Preto skutočný úspech boja proti patronátu politických strán nad úradmi a inštitúciami je možné dosiahnuť iba pokračujúcou systémovou zmenou, ktorá musí obsahovať: dodržanie princípov spravodlivej delby moci, najmä princípu subsidiarity, zmenu volebných systémov, zmenu modelu verejnej správy a posilnenie prvkov priamej demokracie. Iba tak je možné znížiť stranícky vplyv na menovanie predstaviteľov úradov, inštitúcií. Nehovoriac o námete, aby na miestnej úrovni vôbec nemohli do volených orgánov kandidovať svojich zástupcov politickej strany, ako je tomu napríklad v provincii Ontário v Kanade, kde sa členovia zastupiteľstiev nedelia podľa straníckej príslušnosti ale podľa toho či sú alebo nie sú za konkrétne programy, projekty.

Zmenou systému sa vytvoria predpoklady na to, aby sa posty obsadzovali na základe odbornosti a nie na základe požiadaviek politických strán. V prípade obmedzenia patronátu politických strán nad úradmi a inštitúciami sa dá očakávať podstatne väčšia ochota straníckej spoločnosti realizovať princíp subsidiarity a zmeniť model spravovania štátu.

Treba však zdôrazniť, že v súlade s dôslednou realizáciou princípu subsidiarity je pre redukciu vplyvu straníckej spoločnosti na život občana rozhodujúcim krokom minimalizácia úloh, ktoré bude zabezpečovať verejný sektor, teda pokračovanie procesu decentralizácie.

Slobodný výkon mandátu

Ústava garantuje slobodný výkon mandátu poslanca, čo sa považuje za jadro reprezentatívnej demokracie. Pre naozaj slobodných, nezávislých obyvateľov, ktorí majú nápady na riešenia súčasných aj očakávaných problémov občanov, je slobodný mandát nevyhnutnosťou. Len vtedy môžu vystupovať so svojimi ideami na verejnosti. Na Slovensku nik oficiálne nespo-

chybňuje slobodný mandát poslanca, napriek tomu je realita iná. Dokonca existujú snahy samotných poslancov zoskupených v parlamentnej väčšine obmedzovať mandát poslanca, vnímajúc svoju momentálnu moc. Keď však prejdú do opozície určite budú ako prví nimi zavedené pravidlá spochybňovať, resp. veľmi radi sa pridajú k návrhom zmien novej koalície. V prípade politických strán síce slobodný mandát nik nespochybňuje, ale v realite sa drvivá väčšina poslancov rozhoduje na základe straníckych priorít, rôznych dohôd koaličných partnerov, rozhodnutí koaličných rád a nie podľa slobodného posúdenia normy, podľa toho ako táto prispieva k zlepšeniu kvality života obyvateľov. Často potom väčšinové rozhodnutia parlamentu spĺňajú potreby iba časti, často mizivej, obyvateľov.

Prispôbenie normy realite

V poslednom období pozorujeme rôzne snahy normu minimalizovať. Vid' najnovší príklad novely rokovacieho poriadku NR SR. Stranícka disciplína, ktorá je vlastne sama o sebe prejavom donútenia, sa považuje za štandard. Má občas aj paradoxné prejavy, ak je stranícka disciplína vyžadovaná voči vlastným členom alebo koaličným partnerom. Príkladom bola voľba generálneho prokurátora, resp. nepodporenie vládnych návrhov zákonov, podpora odvolávania predsedu vlády koaličnými stranami... Reakciou niektorých poslancov, nesúhlasiacich s týmto diktátom, je odchod z poslaneckých klubov a ich zaradenie sa v NR SR ako nezávislých, čo však doteraz výrazne neprispelo k zmene politického systému. Za takýto krok väčšinou prichádza „trest“ nielen od vlastných, ale často aj od opozície, lebo „toto sa nepatrí“ a ohrozuje stranícku spoločnosť ako celok. Čerešničkou na torte sú úvahy o určovaní počtu stránikov pre oprávnenosť existencie dobrovoľnej organizácie, akou je aj politická strana.

Skrášlenie reality

Predstavitelia politických strán verejne tvrdia, že poslanci majú slobodný mandát, že môžu hlasovať ako chcú a pod. Jedným dychom však často

sami potvrdzujú opak. Príkladom sú vyhlásenia typu: *po dohode v klube sme dali poslancom voľnú ruku pri hlasovaní...* , čím iba prezradili, že v iných prípadoch sa musia podriaadiť straníckemu rozhodnutiu.

Reforma systému

Súčasný stav je možné reformovať zmenou volebného systému s cieľom zvýšenia vplyvu voličov na zvolenie poslancov, čo prelomí monopol politických strán na obsadzovanie kandidátnych listín a zvýši nezávislosť zvolených predstaviteľov a ich individuálnu zodpovednosť za výkon mandátu.

Za hodné diskusie považujem tiež prehodnotenie „spocívajúceho mandátu“ ministrov, členov vlády a zváženie návratu k modelu, keď minister bol zároveň aktívnym členom parlamentu. Nielen z dôvodu, aby bol viac vystavený diskusii o návrhu zákonov, ktoré predkladá, ale aj preto aby sa nemohol chovať k poslancov najvyššieho zákonodarného zboru tak, ako mnohí ponovembroví ministri. V súčasnom systéme je tiež na mieste otázka ako môžu poslanci kontrolovať exekutívu, ak lídri politických strán sú predsedami vlády alebo ministrami a ich vôľa je rozhodujúca pri kreovaní kandidátnych listín. Nehovoriac o tom, že pri rokovaní v kluboch za účasti reprezentantov exekutívy, je veľmi ľahké izolovať iné názory, najmä ak v parlamente sediaci poslanci ani zďaleka nedisponujú možnosťami, informáciami a niekedy aj intelektom, čiže nedosahujú úroveň ľudí v exekutive a často sa ocitli na popredných miestach volebného lístku, preto, lebo sa podriadia straníckej centrále a je vysoká miera pravdepodobnosti že budú poslušne hlasovať, resp. predkladať zákony podľa pokynov straníckych centráľ, ak majú dostatočne vyvinutý „pud sebazáchovy“.

Na regionálnej a miestnej úrovni je sloboda a výkon mandátu „ošetrený“ (priama voľba, volebný systém...) podstate lepšie, čo sa prejavuje aj rastom podielu stranícky nezávislých primátorov, starostov, poslancov. Na tom nemení nič ani fakt, že kariéra mnohých začala členstvom v politickej strane a vzhľadom na pokles dôveryhodnosti strán radšej kandidujú ako nezávislí, prípadne s tichou alebo verejnou podporou politickej strany. Napriek tomu

je aj na týchto úrovniach verejnej správy vhodné zvážiť zmenu volebného systému s cieľom zvýšiť legitimitu a posilniť individuálnu zodpovednosť. Napríklad priamou voľbou členov rady v mestách ktorí budú zodpovedať za jednotlivé oblasti (financie, sociálne veci, výstavba...) v meste. Inou možnosťou je posilnenie priamej demokracie a umožnenie rôznych foriem správy, najmä v menších obciach (napríklad s alebo bez zastupiteľstva...)

Slobodné a priame voľby

Za úsmevné je možné považovať tvrdenie, že občania majú právo výberu pri voľbách poslancov Národnej rady. Zavedené „krúžkovanie“ je iba optickým klamom a zakrývaním podstaty.

Prispôbenie normy realite

Existuje viditeľný rozpor medzi stranou schválenou pevnou kandidátkou a tvrdením o slobodnom výbere občanov pri voľbách do NR SR. Politické strany majú právo zostavovať kandidátne listiny na základe vlastného uváženia, je však otázkou, či tento prístup naozaj napĺňa podstatu, podľa ktorej politickej strany majú spolupôsobiť pri realizácii politickej vôle občanov a či majú mať možnosť obmedzovať tento slobodný výber ovládať.

Skrášlenie reality

Ovplyvňovanie občanov, ich odrádzanie od požiadavky na zmenu systému, realizujú politické strany napríklad vyhláseniami typu „prinášame do parlamentu skúsených ľudí, expertov“ pričom je po čase ich pôsobenia v parlamente zrejmé, že ak by existoval iný volebný systém, s nutnosťou inej kampane, je veľmi otázne či by sa mnohí do parlamentu vôbec dostali.

Reforma systému

Riešením môže byť zmena volebného systému na taký, ktorá vytvorí väčšie predpoklady pre prepojenie schopností kandidátov s výkonom

mandátu. To však samozrejme dotknutí nechcú a okrem „zahmlievania“ dnes disponujú významnými personálnymi a finančnými nástrojmi, ktoré umožňujú udržiavať súčasný volebný systém.

Federalizmus

Základnou myšlienkou federalizmu je sľub, že vládnutie sa má realizovať s občanmi a pre občanov. Volení zástupcovia obcí, prípadne regiónov (ktoré vznikli z vôle občanov), môžu pritom tento sľub plniť podstatne lepšie. Sú bližšie k občanom, ktorí majú veľmi diferencované potreby a požiadavky. V slovenskej realite je to úplne opačne. Do roku 1989 totálny centralizmus a po roku 1989 veľká neochota vytvoriť silné mestá a regióny zo strany vládnuccich strán spôsobujú (aj „rozkrájanie“ Slovenska na neprirodzené vyššie územné celky a centralizmus vo financovaní sú nástrojom proti zámeru existencie siných miest a regiónov), že sa spravovanie verejných vecí nepriblížilo k občanovi a ten má minimálne možnosti ovplyvňovať ho. Slovensko je napriek niekoľkým pozitívnym krokom stále centralisticky riadeným štátom a čo je ešte horšie politika sa nielenže vzdialila od občana, ale výrazne sa v tichosti posilnil vplyv exekutívy voči parlamentu. Vďaka centrálnemu financovaniu, dotačným schémam, nerealizovaným princípom subsidiarity, následne prijímanou legislatívou, teda nenaplnením princípov pôvodnej koncepcie decentralizácie, sú predstavitelia samosprávnych krajov, ale aj priamo občanmi volení predstavitelia miest a obcí iba naoko slobodní vo svojich rozhodnutiach. Výsledkom tejto „frašky“ je, že ak s darí za úspechmi stojí centrálna vláda, ak sa nedarí zodpovedný nie je nik, resp. máme tú „zlé“ samosprávy, ktoré si neplnia úlohy, robia dlhy (informácia, že každého občana Slovenska zadĺžila svojou výdavkovou politikou centrálna vláda sa zamlčuje) a preto im treba dať úlohy zákonom a tak ich ešte viac podriadiť centrálnej vláde.

Prispôsobenie normy realite

Využívajúc nastavenie spoločnosti, jej roztrieštenosť, zavádzaním rôznych tzv. stabilizačných opatrení, podporných mechanizmov, zasa-

hovaním do právomocí obcí, regiónov novými predpismi, vytváraním nových finančných tokov zo štátneho rozpočtu, sa všeobecne deklaruje nezištný záujem centrálnej vlády pomáhať nižším úrovniam a najmä obyvateľom, čo títo oceňujú najmä preto, že desaťročia existovala takto organizovaná spoločnosť a nevedia si často nič iné predstaviť. V skutočnosti je však cieľom politických strán nedovoliť potenciálnym konkurentom, priamo voleným predstaviteľom občanov na miestnej a regionálnej úrovni, aby sa začali dožadovať naplňania svojich ústavných princípov. O arogancii centrálnej vlády svedčí napríklad porušovanie ústavy a zákonov pri plnení úloh štátu obcami (financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy). Čiže namiesto presadzovania demokratizácie spoločnosti sa nositelia moci snažia, prispôsobujúc sa minulými desaťročiami zdeformovanému mysleniu mnohých občanov, revidovať a redukovat princípy demokracie a spravodlivej delby moci. Mnohí predstavitelia miestnej a regionálnej samosprávy napomáhajú tento zámer brzdiť alebo aj zastaviť proces demokratizácie spoločnosti či už vedome, alebo nevedome, prípadne z donútenia alebo z dôvodu získať „lacné peniaze“. Aj preto, že občania ich nepodporia, resp. nezvolia z dôvodu ich nasadenie v boji za demokraciu, za dodržiavanie princípov federalizmu, ale hodnotia ich podľa toho koľko peňazí vybavili na ministerstve, či majú štátny úrad v meste, obci, či zamestnali ich blízkych... alebo opačne či im neprekazili dobrý „biznis“ s verejným sektorom.

Skrášlenie reality

Spolupráca vlády a zástupcov stavovskej organizácie samosprávy sa považuje za platformu, kde sa darí riešiť zásadné otázky. V skutočnosti však ani táto platforma nebráni postupnej demontáži samosprávnej demokracie, čo sa prejavuje takmer v každom zákone ktorý schvália poslanci NR SR, ktoré dokonca neobsahujú žiadne vyčíslenie ich dopadov na obce a mestá a ktoré schvaľujú aj starostovia a primátori zvolení za poslancov NR SR. Nie aby hájili záujmy svojich priamo volených kolegov – poslancov na niž-

ších úrovniach a aj svojich obyvateľov miest a obcí, ale realizujú záujmy exekutívy a stranických centrál.

Reforma systému

Skutočné zlepšenie je možné iba sústavou zásadných zmien. Okrem posilnenia vlastných príjmov a ich celkového objemu, presunu právomocí na obce a regióny, je potrebná aj úprava volebných systémov na miestnej a regionálnej úrovni a najmä posilnenie prvkov priamej demokracie. Iba tak sa naplní princíp federalizmu.

Deľba moci

Súčasná deľba moci medzi exekutívou, parlamentom a súdnou mocou na Slovensku nefungovala desaťročia a stále nefunguje. Rozdelenia moci v štáte sa prelínajú a dopĺňajú v súlade s heslom „vítaz berie všetko“. Prienikom do tejto zhody bola priama voľba prezidenta, ktorý môže konať do určitej miery slobodne.

Prispôsobenie normy realite

Pôvodná myšlienka striktného oddelenia výkonnej a parlamentnej moci síce na papieri platí, ale v realite sa delenie moci odohráva v parlamente na ose koalícia (vládna aj parlamentná) versus opozícia. Keďže exekutíva by nemohla vzniknúť bez súhlasu väčšiny v parlamente je deľba moci zrejماً a opozícia má minimálny dosah na legislatívu. Skutočná deľba moci teda neexistuje. Aj myšlienka sudcovskej samosprávnosti, v zásade správna a dôležitá, bohužiaľ narazila na zvyklosti, stereotypy a mentálne nastavenie minulých desaťročí a teraz je veľmi zložitú cestou drobných krokov meniť systém a mechanizmy.

Skrášlenie reality

Skrášľovanie systému sa deje najmä tým, že sa o existujúcej realite v skutočnosti na verejnosti nehovorí, resp. hovorí veľmi málo. Veľmi málo sa ve-

rejne hovorí o tom, že parlament nemá vplyv na exekutívu, že exekutíva je takmer nekontrolovateľná, čo je zrejmé pri väčšine súčasných káuz. Že súčasný systém „spočívajúceho mandátu poslanca“ v prípade jeho menovania ministrom alebo štátnym tajomníkom túto nekontrolovateľnosť posilňuje. A ak sa hovorí, a všetci volení zástupcovia s tým súhlasia, že napr. v oblasti súdov a prokuratúry sú na Slovensku veľké problémy, dalo by sa na prstoch jednej ruky spočítať kto, a s akým úspechom, dosiahol aspoň malé zlepšenie stavu. Zdôrazňovanie zložitosti, a preto nevyhnutnosti odkladania zmeny, sa dá pokojne porovnať s deklaráciami o ukončení výstavby diaľnic na Slovensku.

Reforma systému

V oblasti riadenia štátu si viem predstaviť, že by zmena k lepšiemu nastala, ak by členovia vlády boli zároveň aktívnymi poslancami (rovnako na lokálnej a regionálnej úrovni). Napokon nič nové, už to tak fungovalo. Ďalšou možnosťou reformy systému je priama voľba tých predstaviteľov štátu, ktorí majú kontrolovať exekutívu (GP, NKÚ, URSO...), čím by sa vytvorila účinná protiváha voči straníckej spoločnosti. Význam má aj možnosť zavedenia korekcie zákonov, vrátane Ústavy, ľudovým hlasovaním, prípadne zavedenie ľudovej iniciatívy a zavedenie zákonodarnej iniciatívy pre orgány vyšších územných celkov, prípadne miest. Možnosťou je aj vznik druhej komory parlamentu – komory regiónov.

Na lokálnej úrovni by bolo možno dobré vymaniť hlavného kontrolóra z rúk poslancov, zaviesť jeho priamu voľbu občanmi a posilniť jeho právomoci tak, aby mohol pôsobiť ako ombudsman, ktorého si platia občania mesta preto, aby zastupoval ich oprávnené záujmy a nemuseli „blúdiť po úradoch“ a hľadať podporu v súkromnej sfére. Nakoniec v ich mene kontroluje orgány miest a obcí.

Súčasťou diskusie by tiež mohol byť spôsob vládnutia aplikovaný vo Švajčiarsku (Konkordanzdemokratie)³, ktorým je možné vtiahnúť do vlád-

3 Konkordanz voľne preložené súlad, rovnováha

nutia rozhodujúce politické strany, umožniť im participovať na rozhodnutiach a tak dosahovať konsenzus. Minimalizuje sa pravidlo „väčšina berie všetko“ a zvyšuje ochrana menšín. Možno by to tiež prispelo k minimalizácii záujmu zakladať nové strany. V spomínanom Švajčiarsku boli do roku 1943 zastúpené vo vláde všetky významné (parlamentné) strany. Od roku 1959 sa pravidlo zmenilo a v sedemčlennej vláde majú zastúpenie štyri najdôležitejšie parlamentné strany (2+2+2+1 kreslo v 7 člennej vláde), ktoré majú cca 88% mandátov v snemovni a všetkých 46 miest v senáte. Pritom strany zastupujú celé spektrum politickej orientácie občanov od sociálnych demokratov, cez ľudovcov až po liberálov. V parlamente v podstate neexistuje opozícia, nie je možné vyslovovať nedôveru vláde a všetky strany sú spoluzodpovedné za stav v štáte. Neexistuje, ako na Slovensku, typický koalíčne – opozičný spor, strany nemusia vyjednávať o koalíciách všeobecne, ale hľadajú podporu a zhodu v konkrétnych zákonoch... Je to zároveň prvok stability a kontinuity aj napriek možným problémom, ktoré sa vyskytnú v každom systéme. Ideálny systém, rovnako ako ideálny štát, neexistujú.

Demokracia

Demokracia znamená, okrem iného, otvorený prístup strán a politikov k politike, účinnú súťaž, tvorbu vôle odspodu hore, kontrolu vládnucich tými čo sú „ovládani“, vplyv občanov na konanie vlády. Pritom verejné dobro by malo byť cieľom a merítkom konania.

Prispôsobenie normy realite

Napriek tomu, že sú často diagnostikované chyby a odchýlky od noriem, od princípov demokracie, nedochádza k snahám o ich nastolenie, dodržiavanie, ale naopak mnohými legislatívnymi zmenami prichádza k ich prehľbovaniu. Príklady:

- žiadna otvorenosť, pretože voliči si môžu vyberať svojich zástupcov iba z kandidátnych listín schválených straníkmi,

- žiadna konkurencia medzi stranami, ale vytváranie stranických kartelov,
- žiadna orientácia politikov na občana, strany sú spoločnosti profesionálnych politikov orientovaných skôr na seba ako v prospech občana a pretože tak činia takmer všetky, neexistuje konkurencia a tým aj snaha o priblíženia sa k občanovi,
- stranická vôľa sa vykonáva zhora dole (top down) a takto vnímaná demokracia je vlastne ako podujatie, v ktorom vládnucci kontrolujú ovládaných a nie naopak,
- princíp a konanie v prospech verejného dobra je vo svetle miery korupcie a klientelizmu skôr na smiech ako základný princíp.

Skrášľovanie reality

Stratégiou, ktorá zahmlieva rozdiely medzi normou a realitou, je bagatelizovanie vývoja. Napriek evidentným zlyhaniu štátu a jeho inštitúcií (dlhy, korupcia, klientelizmus...) sa prezentuje stabilita vlády a skutočnosť je skrývaná za fasádou. Problémom je, že ani veda a výskum, vysoké školy neodhaľujú pravdu a aj keď občas poukážu na nespravodlivosť, elity sa nepostavia do čela snáh o zmeny, ale skôr kapitulujú a hľadajú dohodu s politickými stranami. Partokracia takto víťazí a postupne privádza spoločnosť k úpadku.

Nesprávne rozhodnutia sú veľmi ľahko presaditeľné, pretože vládnuca stranická spoločnosť má privilegované postavenie, k dispozícii nástroje moci a vďaka súčasnému politickému systému nemá vlastne protivníkov. Vplyv si posilňuje centralizáciou moci, obsadzovaním úradov, inštitúcií, vzdelávaním, čím sa výrazne obmedzuje možnosť ovplyvňovať nápravu chybného vývoja. Stranícke kartely sa vzdávajú, ochraňujú a snažia sa zvýšiť svoj vplyv, od občanov, ale zároveň tým vytvárajú priestor pre alternatívne subjekty, často extrémistické, ktorým stačí poukazovať na nedostatky. Vládnuca stranická spoločnosť následne vyhlasuje „alternatívne“ vojnu tvrdiac, že zachraňuje občanov paradoxne pred tými, čo sama pomohla vytvoriť.

Ak nepríde k zmene systému môžeme očakávať tri scenáre a všetky zlé:

- rezignácia, pretože politické strany sa nedokážu vytrhnúť „za vlastný vrkoč z piesku“,
- čakať kým príde k ešte horšiemu a veriť na veľké vzopätie obyvateľov, čo však sprevádza často veľké množstvo obetí,
- čakať na silného muža, ktorý sľúbi správne veci, ale nakoniec aj tak všetko prehrá.

Reforma systému

Potrebné zmeny je možné dosiahnuť aj demokratickým spôsobom: zmenou ústavy, úpravou zákonov, posilnením priamej demokracie. Pokiaľ môžu voliči ovplyvniť svoj život v štáte iba všeobecnými voľbami a pri vecných rozhodnutiach nemajú žiadnu možnosť participovať, sú závislí od strán, združení, lobistov... prichádza k tzv. aristokratizácii politiky, voči čomu je potrebné prijať protiopatrenia: posilnenie vplyvu občana, zvýšenie jeho participácie na výkone moci a umožnenie a posilnenie referendum a ľudových hlasovaní. Priama demokracia nemusí nahradiť tú parlamentnú. Je logické, že súčasná partokracia výrazne sťažuje rast priamej demokracie. Pritom plebiscit výrazne zmäkčuje rozdielnosť názorov na mnohé konkrétne veci v spoločnosti a zároveň výrazne zvyšuje informovanosť občanov a ich angažovanie sa.

AKO SYSTÉM ZMENIŤ?

Zmysluplné stratégie zmien sa nemôžu zaoberať jednotlivými symptómami alebo apelovať a vyzývať politikov a predstaviteľov úradov, inštitúcií, aby považovali svoje postavenie za službu verejnosti. Politici, tak ako aj iní občania, sa prispôbujú nastaveným rámcovým podmienkam s tým rozdielom že, na rozdiel od občanov majú v rukách všetky nástroje na ich vytvorenie. Preto nestačí čakať až sa tu objavia noví, „dobrí“, politici, pričom sa nezmení súčasný systém. Viacerí tu už boli a aj sú, ale systém si ich prispôbi, alebo časom odídu, resp. budú „odídenci“ z politického súboja. Je to možné ilustrovať na príklade slobodného mandátu poslancov. Nič síce de jure nebráni poslancovi takto mandát uplatňovať, ale volebný systém a väčšia zodpovednosť voči strane, ktorá ho nominovala, ako voči občanovi (ten ho nemôže zbaviť mandátu a ani minimalizovať jeho vplyv) ukazuje, že pri súčasných rámcových podmienkach je takýto mandát pre schopných ľudí neatraktívny a slobodný výkon mandátu poslancov pri zachovaní vplyvu na zmeny, je ilúzia. Ak sa do parlamentu dostane zoskupenie, ktoré preferuje výkon slobodného mandátu a odmieta kuloárové dohody, tak je

okamžite nálepkované ako niečo neštandardné a tzv. štandardné politické strany hľadajú legislatívne a iné možnosti ako prekaziť jeho existenciu. Na Slovensku máme aj príklad, keď sa poslanec pokúsil vykonávať slobodne mandát, nepodriadil sa kolektívneho názoru strany a bol vlastnými kolegami mandátu poslanca zbavený. Aj dnes počuť hlasy nabádajúce poslanca, ktorí opustí svoj klub a stranu, ktorá ho nominovala, že by sa mal vzdať mandátu poslanca.

Nestačí apelovať na odvahu a zodpovednosť poslanca v rámci existujúceho systému, je potrebná systémová zmena rámcových podmienok, ktorá umožní mandát slobodne vykonávať. Je potrebné hľadať systémy, ktoré sú lepšie nastavené.

Príklady vidíme nielen na komunálnej úrovni v SRN, na štátnej a federálnej úrovni v USA, ale aj na všetkých úrovniach vo Švajčiarsku. Tieto systémy ukazujú, že je možné voliť nie podľa straníckych volebných kandidátok, ale voliť osobnosti, že parlament nie je kreovaný iba vôľou politických strán, ale priamo občanmi. Príklady vidíme aj na Slovensku v kreovaní orgánov miestnej a regionálnej samosprávy, ktorú si volia priamo občania, alebo pri obsadzovaní pozície prezidenta. Niet preto dôvod aby sa týmto smerom nezačal meniť aj spôsob kreovania parlamentu Slovenskej republiky, ale prípadne aj exekutívy.

Je potrebné reagovať na požiadavky občanov

Polovica občanov Slovenska nesúhlasí so súčasným systémom spravovania štátu a vidí rozdiel medzi „normou“ a realitou, čiže medzi pravidlami čo sú na papieri a chovaním sa politických strán a politikov. Čoraz viac sa nesúhlas začína prejavovať najmä medzi mladými obyvateľmi. Príkladom sú posledné parlamentné voľby, kedy znechutení súčasným stavom sa priklonili k voľbe extrémizmu alebo organizovanie protestných pochodov proti viacerým predstaviteľom štátnej exekutívy. Menej ako polovica našich obyvateľov si myslí, že súčasná aplikácia demokracie nemôže riešiť problémy, pričom:

- väčšina občanov odmieta „stranícku disciplínu“ a obmedzovanie výkonu slobodného mandátu,
- väčšina občanov odmieta stranícku nadradenosť, čo sa už prejavuje na raste nezávislých kandidátov na miestnej a regionálnej úrovni
- väčšina obyvateľov akceptuje priamu voľbu starostu, primátora, predsedu VUC, ale aj prezidenta
- ozývajú sa hlasy zaviesť priamu voľbu aj pre ďalšie pozície exekutívy na centrálnej úrovni (GP, NKÚ...), ale aj na miestnej úrovni (priama voľba hlavného kontrolóra)
- opakujú sa úvahy o zavedení nového volebného systému .

Hlavnou príčinou rastúcej popularity „neštandardných“ politikov sú dôvody, ktoré generujú vyššie uvedené názory obyvateľov⁴. Patria k nim sklamania:

- z korupcie štandardných politikov a ich previazanie na oligarchov a podnikateľské skupiny,
- z toho, že štandardní politici nepriniesli poriadok a spravodlivosť,
- z nezvyšovania kvality verejných služieb,
- z neriešenia nepriaznivej sociálnej situácie,
- ako aj únava a hľadanie niečoho nového.

Neakceptovanie názoru veľkej časti verejnosti spôsobuje, že občania odmietajúci správu štátu začínajú preferovať alternatívy, ktoré vznikli na báze protestných hlasov. Reagujú na skutočnosť, že súčasný systém neprináša občanom – voličom a daňovým poplatníkom to, čo od neho očakávajú. Realita zaostáva za stavom žiadaným občanmi a rastúci rozdiel medzi očakávaním a realitou spôsobujú rast krízy a nedôvery. Pretrvávanie tejto situácie si vyžaduje aj zmenu súčasného politického systému. V opačnom prípade môže nastať výrazný odklon od demokratických princípov.

4 Podľa výskumu INEKO a PAS

Vládnuce stranické štruktúry však, namiesto toho aby nasadili „terapiu“, orientujú sa na manipuláciu a „výchovu“ voličov k akceptovaniu systému, ktorí vyhovuje im. História sa opakuje. Zmenou tém, otváraním rôznych zástupných tém, ale aj zahlcovanie občanov nekontrolovateľnými argumentmi a vytváraním rôznych nepriateľov, sa snažia zakryť zlý spôsob správy štátu. Cielenu propagandou, prekrúcaním faktov, presadzovaním svojej pravdy, ktorú vyhlasujú za jedinú, zamlčováním informácií a využívaním nedostatočných vedomostí, chcú občanov „vyliečiť“ od iných názorov, ktoré nastoľujú tí, čo nesúhlasia z ich pravdou. V zása-
de im ide iba o zachovanie súčasného systému s jemnými „kozmetickými“ zmenami, ktoré vždy na čas „utíšia“ odpor verejnosti a znemožnia vytvorenie takej kritickej masy občanov, ktorá by bola schopná zmenu systému presadiť.

Namiesto toho, aby politici pristúpili k zmene systému a zareagovali na zmenu rámcových podmienok, snažia sa zo všetkých síl „vychovať“ voličov a odrádzať ich od realizácie zmien napríklad tým, že zvyrazňujú ich komplikovanosť, resp. využívajú nechť občanov, najmä niektorých generácií v populácii, k zásadným zmenám. Inými slovami povedané, prevažujú politici, ktorých cieľom je ničenie pravdy a vytvorenie verejného priestoru, v ktorom nikto nikomu nedôveruje, v ktorom nemôže prísť k homogenizácii spoločnosti, najmä na miestnej úrovni a v ktorom bude pretrvávajúť dopyt po silnom vodcovi.

Zmena systému by sa mala sústrediť najmä na zmenu volebných systémov, nové rozdelenie moci/právomocí a posilnenie prvkov priamej demokracie.

Je potrebné zmeniť volebné systémy

Volebný systém má byť hlavným nástrojom na to ako obsadiť inštitúcie tak, aby bola politika vykonávaná čo najbližšie k ľuďom. V tejto časti úvahy si pomôžem výňatkami z práce, de facto citovaním, Petra Spáča, ktorú vypracoval pre Komunálne výskumné a poradenské centrum n. o., v roku

2014 a za čo mu ďakujem⁵. Peter Spáč okrem návrhu na zmenu volebného systému do NR SR, prišiel aj s návrhom zmien volieb do orgánov vyšších územných celkov a do orgánov municipalít, v prípade realizácie zlučovania obcí.

Zmena volebného systému na celoštátnej úrovni

Národná rada Slovenskej republiky, ako najvyšší zákonodarný zbor volený občanmi má kľúčovú úlohu pre ďalší vývoj a realizáciu demokracie na Slovensku. Má tiež veľký význam pre definovanie úlohy politických strán a určuje ich význam smerom k obyvateľom. Čím je volebný systém, ktorým sa NR SR kreuje, uzavretejší, skostnatenejší, s nemožnosťou občanov vstupovať v dostatočnej miere do kandidátok politických strán, tým viac tento systém „nahráva“, posilňuje význam politických strán, napomáha k partokracii. V prípade uzavretého volebného systému je potom omnoho dôležitejšie ako počty obyvateľov / voličov, nominačné grémium politickej strany, donori a lobisti politickej strany pre politickú kariéru potencionálneho poslanca. Pre členov strany, je potom omnoho dôležitejší vzťah k tým, ktorí majú vplyv na kandidátku ako vzťah k občanovi. Súčasný systém volieb do Národnej rady Slovenskej republiky je všetko iné ako motivácia pre priblíženia občana k rozhodovaniu.

Základný rámeček volebného systému do NR SR (do roku 1993 do Slovenskej národnej rady – SNR) bol utvorený už v roku 1990 zákonom č. 80/1990 Zb. Ten zakotvil listinný pomerný systém a jeho základné parametre, akými boli štyri volebné obvody kopírujúce vtedajšie krajské usporiadanie či umelá klauzula troch percent ako nevyhnutná podmienka pre zúčastnené subjekty uchádzať sa vôbec o mandáty. Pre prevod voličských hlasov na mandáty bol zakotvený kvótny mechanizmus s pomerne neutrálnymi účinkami. Voličom bolo taktiež umožnené udeľovať v rámci

5 Peter Spáč, Dušan Sloboda: Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. Piešťany, 2014

listiny nimi preferovanej strany štyri prednostné hlasy, avšak podmienky pre posun kandidátov z nevoliteľných miest boli značne vysoké, čo tento mechanizmus významne limitovalo. V ďalšom období prešiel systém určitými úpravami, avšak ani v jednom prípade nedošlo k odklonu od jeho základnej pomernej logiky. K najvýznamnejšej reforme vôbec došlo na jar 1998 v rámci tzv. Mečiarovej novely. Tá primárne zavádzala prvky s cieľom oslabiť vtedajšiu opozíciu, a to pomocou úpravy podmienok pre prekonanie klauzule v prípade koalícií, posilnením roly štátnej správy nad samosprávou v rámci volebného procesu či zmenami v možnostiach vedenia kampane. Za kľúčový bod reformy sa však dá označiť opustenie rozdelenia územia do štyroch obvodov a namiesto toho zavedenie jedného celoštátneho 150 mandátového obvodu. Po voľbách v roku 1998 sa podoba volebného systému vrátila do svojej predošlej podoby, avšak práve s výnimkou štruktúry obvodov. Celoštátny obvod pretrval ako jediný relikv Mečiarovej novely až dodnes.

Volebné reformy prvej Dzurindovej vlády, usilujúce sa o vrátenie podoby systému do stavu „pred Mečiarom“ predstavovali posledné zásahy tohto typu. Od volieb v roku 2002 sa systém v zásade nezmenil, pričom jedinou úpravou bolo posilnenie inštitútu prednostného hlasovania prostredníctvom zníženia podmienok, za akých sa kandidáti môžu posunúť hore v rámci svojej listiny. Vo všeobecnosti tak možno povedať, že volebný systém do slovenského parlamentu prešiel po roku 1990, resp. 1993 sériou zmien, avšak jeho listinná pomerná podoba zostala nepretržite zachovaná až do súčasnosti

Základnou devízou podoby volieb do NR SR je jeho vysoká miera proporcionality. Jednoducho povedané, svojím nastavením slovenský model zaisťuje, že v rámci procesu rozdeľovania mandátov nie je žiadna politická strana oproti svojim konkurentom zvýhodnená či naopak penalizovaná. Tento efekt je spôsobený prítomnosťou celoštátneho obvodu, ktorého enormná veľkosť znemožňuje, aby matematické prepočty hlasov na kreslá pomohli napríklad veľkým subjektom na úkor malých či naopak. Férová

distribúcia mandátov s ohľadom na získané hlasy predstavuje silné pozitívum slovenského systému.

Na druhej strane však možno identifikovať i jeho konkrétne zápory, pričom zvýrazniť možno predovšetkým dva. Po prvé je to neschopnosť systému adekvátne zaistiť zastúpenie regiónov v parlamente a po druhé ide o slabý dopad prednostného hlasovania na personálne zloženie NR SR. V oboch prípadoch je hlavnou príčinou celoštátny obvod, čo z neho robí značne kontroverzný prvok vedúci ako ku kladným, tak i negatívnym dôsledkom.

Viac obvodov – možné riešenie?

Takýto model už v parlamentných voľbách bol využitý, a to v prvej trojici volieb po roku 1989. V prípade odstránenia celoštátneho obvodu by politické strany po novom už do volieb nezostavovali jednu spoločnú listinu, ale paralelne by museli vytvoriť toľko menných zoznamov, koľko obvodov by sa utvorilo. Dá sa povedať, že obe zmienené negatíva súčasného stavu by boli značne potlačené. Ako problematický bod jednoduchého prechodu k viacerým obvodom by sa však v politickej realite mohla ukázať otázka proporcionality. V porovnaní so súčasným systémom by zavedenie viacerých obvodov síce oslabovalo aktuálne slabiny spojené s reprezentáciou regiónov a prednostným hlasovaním, no súčasne by tým objektívne vznikol tlak na mieru proporcionality. Tento záver nie je prekvapujúci, keďže nastavenie prvkov volebných systémov je spravidla o kompromisoch a maximalizácia všetkých kladných črt je vylúčená. Napriek tomu je možné predostrieť návrh listinného pomerného modelu, ktorý podobne ako viaceré obvody utlmuje negatíva aktuálneho volebného systému za súčasného plného udržania miery proporcionality vo voľbách do NR SR.

Navrhované východisko – obvody na dvoch úrovniach

Podstata myšlienky spočíva v zachovaní celoštátneho obvodu, avšak iba pre účely spočítania hlasov a rozdelenia mandátov medzi politické strany.

Vo všetkých ďalších ohľadoch už systém pracuje s viacerými obvodmi, čo znamená, že politické strany by tu na rozdiel od dneška zostavovali niekoľko a nie iba jedinú kandidátnu listinu. Súčasný volebný systém pracuje v dvoch krokoch. V prvom spočíta hlasy a prideli mandáty stranám a v druhom vyhodnotí výsledky prednostného hlasovania a stanoví, ktorí kandidáti sa stanú poslancami. Návrh zmeny do tejto štruktúry vkladá potrebný medzikrok v podobe rozdelenia mandátov do jednotlivých regiónov⁶.

Účinky navrhovaného systému

Obdobne ako prosté zvýšenie počtu obvodov i táto volebná reforma by utlmila oba zápory súčasných volebných pravidiel. Druhý krok rozdeľujúci mandáty strán do obvodov predstavuje inštitucionálnu záruku adekvátnejšieho zastúpenia jednotlivých regiónov v parlamente. I keď oproti modelu používanému v trojici volieb 1990 – 1994, ktorý rozdeľoval kreslá do obvodov na základe súhrnnej voličskej účasti, využíva predkladaný návrh iný postup, výsledky oboch procedúr sa odlišujú iba minimálne (Spáč 2013). Taktiež by vznikli predpoklady pre významnejší dopad prednostného hlasovania, k čomu by prispelo odstránenie celoštátnej listiny a tým faktické uľahčenie podmienok pre postup kandidátov z nevoliteľných miest. Dané efekty by pritom nevytvárali žiadny tlak na zníženie proporcionality volebných výsledkov, keďže prvý výpočtový krok, teda numerické rozdelenie mandátov medzi strany, zostáva v identickej podobe, ako je tomu dnes. Predkladaný volebný systém tak v súhrne zachováva silnú férovosť systému a súčasne tlmí jeho dva hlavné nedostatky.

Poslednou riešenou otázkou je, aký počet obvodov sa dá považovať v rámci predkladaného návrhu za optimálny. Iba pre pripomenutie, riešenie tohto problému žiadnym spôsobom nezasahuje do miery proporcionality, pretože proces numerického rozdelenia kresiel medzi strany (prvý

6 viac Peter Spáč, Dušan Sloboda: *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. Piešťany, 2014)

krok) je na tejto veci plne nezávislý. Výber vhodného počtu obvodov sa tak odvíja iba od požadovaných nárokov na daný volebný systém. Vo všeobecnosti možno povedať, že čím väčší počet obvodov by bol zakotvený, tým adresnejšia by bolo geografická distribúcia mandátov v rámci politických strán a tým väčší vplyv by mohlo získať prednostné hlasovanie, pretože by sa úmerne zmenšilo množstvo kandidátov na jednotlivých listinách.⁷ V tomto bode by sa tak dalo vysloviť za niektorý z variantov presahujúcich niekdajšie členenie na štyri obvody z úvodu 90. rokov. Na druhej strane i maximalistická alternatíva so šesťnástimi obvodmi môže zahŕňať isté nedostatky. V porovnaní s existujúcimi ôsmimi krajmi je tu zrejmá veľkostná nerovnosť medzi obvodmi a v tejto súvislosti je nutné vziať do úvahy reálny profil slovenského stranického systému. Tým, že v systéme dlhodobo pôsobí viacero skôr menších strán, príliš vysoký počet obvodov by nevyhnutne spôsobil, že tieto formácie by v časti z nich nezískali žiadne či nanajvýš jedno kreslo. Relevantnou otázkou je, či by v takom prípade nevznikla pre prednostné hlasovanie ďalšia prekážka, keďže sa dá očakávať, že lídri listín budú spravidla príjemcami najvyššieho počtu hlasov a väčšina zmien v poradí sa bude realizovať až na ďalších priečkach. Je nutné podotknúť, že cieľom navrhovanej podoby systému nemá byť dosiahnutie čo možno najväčšieho počtu prekrúžkovaných kandidátov z nevoliteľných miest do parlamentu, ale iba utvorenie podmienok, aby slovenskí voliči zásahy tohto typu v prípade vlastnej vôle mohli nielen formálne, ale i prakticky zrealizovať. Charakter slovenského stranického systému, by tu však mohol pôsobiť kontraproduktívne, na základe čoho možno vyvodiť, že ak by sa jeho podoba nezmenila, pre dosiahnutie požadovaných účinkov systému by sa ako vhodnejší variant mohol javiť menší počet obvodov, zodpovedajúci

7 V prípade ôsmich obvodov možno uvažovať o listinách s 20 až 25 kandidátmi. Pri šesťnástich obvodoch by tieto hodnoty ešte poklesli, no jednotlivé listiny by sa s ohľadom na odlišne veľké obvody od seba viac líšili. Vychádzajúc z nameraných údajov by sa dalo počítať s listinami v rozsahu 10 až 20 kandidátov.

napríklad dnešným krajom, resp. zjednotenie viacerých (najmä menších) regiónov do spoločných volebných obvodov.

Alternatíva: dvojkomorový parlament?

Ak má byť demokracia vládou suverénneho ľudu, nemal by byť uplatňovaná iba z parlamentu smerom nadol, ale mala by sa tvoriť i ako produkt občianskej spoločnosti. V Ústave Slovenskej republiky je participácia občanov na vláde ukotvená v piatej hlave – referendum, s ktorým však nie sú na Slovensku pozitívne skúsenosti. Vážnym problémom je aj jeho ústavno-právna úprava. V tejto súvislosti sa vynára otázka, či pri zmene politického systému nevytvorí priestor pre vznik druhej komory – komory regiónov, tak ako sa s tým uvažovalo už v „Alternatívnom návrhu územnosprávneho usporiadania Slovenska na župnom princípe“ už v roku 1991. Je len škoda, že sa táto zmyslupnejšia diskusia neuplatnila už pri tvorbe Ústavy SR.

Parlamente v európskych krajinách sú tvorené ako jednou, tak i dvoma komorami. Rozhodnutie, aký počet komôr bude tvoriť parlament, je pritom spravidla vecou tradície. Slovensko sa od roku 1993 radí medzi štáty s jednou komorou, pričom do tejto skupiny spadajú v rámci EÚ napr. Portugalsko, Maďarsko, Chorvátsko či Švédsko. Jedna komora tak nepredstavuje žiadnu anomáliu, akou je skôr jeden celoštátny obvod, ktorý je v medzinárodnom kontexte viac zriedkavý.

Často uvádzané dôvody v prospech zakotvenia druhej parlamentnej komory sú značne široké a pokrývajú celé spektrum oblastí. V oblasti ústavného práva sa vytvorili viaceré argumenty v prospech dvojkomorových parlamentov. Tomuto usporiadaniu býva pripisované posilnenie systému brzd a rovnováh, zvýšenie politickej stability, skvalitnenie legislatívy či lepšia ochrana menšín (Vatter 2005). Druhé komory sa navyše typicky utvárajú iným spôsobom ako komory dolné a ich členovia sú volení väčšinovým systémom v jednomandátových obvodoch v odlišných intervaloch, v akých sa konajú voľby do dolnej komory. Tým by malo byť zaistená väčšia kontrola politickej obce zo strany verejnosti.

Predstavy rozšíriť slovenský parlament o druhú komoru sa objavili už opakovane, pričom komplexnejšie tento návrh v poslednom období spracovala strana Most-Híd vo svojom dokumente Občianska vízia (2016). Most-Híd v zásade nasleduje vyššie uvedené argumenty, keď predstavuje výhody doplnenia druhej komory smerom k posilneniu kvality legislatívy, zvýšeniu úrovne demokracie či spravodlivejšieho zastúpenia regiónov. Na základe toho Most-Híd navrhuje súčasne znížiť počet poslancov NR SR a zaviesť druhú, početne menšiu, komoru.

Na úvod samotnej diskusie o možných zmenách štruktúry súčasného slovenského parlamentu, je namieste odlišovať dve veci, a to normatívne argumenty od empirických faktov. Do prvej skupiny sa radia už uvedené argumenty o potenciálnych výhodách dvojkomorového parlamentu v porovnaní s parlamentom jednokomorovým. Lepšia kvalita legislatívy, vyššia úroveň demokracie, nižšia kontrola exekutívy nad legislatívou atď., toto všetko sú normatívne tvrdenia, ktoré si však vyžadujú overenie v praxi. Existujúce poznanie pritom ukazuje skôr zmiešané výsledky.

Adrian Vatter, profesor na univerzite vo švajčiarskom Berne, uskutočnil rozsiahly komparatívny výskum (2005), kde analyzoval vplyv štruktúry parlamentov v štátoch OECD v období 1971 – 1996. Výsledky jeho analýzy značne spochybňujú proklamované výhody bikameralizmu. Vatterove závery ukázali, že dvojkomorové parlamenty nedokážu zabrániť dominancii exekutívy a taktiež nezvyšujú politickú stabilitu ani ekonomickú výkonnosť štátu.

Navyše, hoci dve komory vedú k zvýšeniu reprezentácie populačne slabších oblastí, ich prítomnosť oslabuje zastúpenie žien v politike. Ako ďalšiu možno spomenúť prácu dvojice Druckman (University of Minnesota) a Thies (University of Los Angeles), ktorá sa zameriavala na vládnu stabilitu (2002). Základná myšlienka v tejto oblasti je, že horné komory spravidla nie sú potrebné pre utvorenie vlád, avšak ich podpora je dôležitá pre následné presadzovanie vládneho programu. Druckman a Thies porovnali celkom 202 vlád v desiatich štátoch s dvojkomorovým parlamentom

za rozsiahle obdobie 1945 až 1989 a zistili, že ich životaschopnosť bola značne silnejšia, ak exekutíva mala väčšinu v oboch komorách.

Práve empirické závery ukazujú, že otázku zavedenia druhej komory je nutné vnímať komplexnejšie, keďže nejde o krok s plne pozitívnymi dopadmi. Kým prvý z uvedených výskumov spochybňuje viaceré proklamované výhody bikameralizmu, druhý upozorňuje na možné dopady na stabilitu vlád. Vzhľadom na to, že volebné obdobie oboch parlamentných komôr sa neprekrýva, v oboch komorách môžu existovať odlišné silové pomery, čo môže mať rôzny efekt na schopnosť vlád presadzovať svoj program v praxi. Tento prvok pritom závisí na miere kompetencií zverených hornej komore a jej schopnosti efektívne blokovať legislatívny proces. Dané prvky je však dôležité zhodnotiť už pred rozhodnutím doplniť súčasnú NR SR o druhú komoru.

Jedným z hlavných argumentov v prospech bikameralizmu je posilnenie zastúpenia regiónov a tým ich záujmov v celoštátnej politike. Využívanie väčšinových systémov založených na jednomandátových obvodoch, čo je typické nastavenie pre horné komory, je zárukou, že každá oblasť krajiny získa svoje relevantné zastúpenie. V slovenských podmienkach je tento bod ešte dôležitejší, keďže od roku 1998 sa voľby do NR SR konajú v rámci celoštátneho obvodu, čo má negatívny dopad na zastúpenie regiónov v prospech hlavného mesta. Zakotvenie druhej komory v slovenských podmienkach by tak túto disproporcionalitu mohlo čiastočne odstrániť, avšak toto negatívum naprawuje už vyššie predstavený návrh volebného systému do NR SR na základe dvoch úrovní volebných obvodov.

Ak by však myšlienka druhej komory bola presadená, je možné navrhnúť tieto opatrenia. Druhá parlamentná komora predstavuje celoštátny zastupiteľský orgán, a tomuto by mala zodpovedať i jej veľkosť. Ako nevyhnutné minimum sa javí počet aspoň 50 volených reprezentantov, keďže akékoľvek nižšie číslo by už daný orgán veľkostne posúvalo skôr do kategórie výkonných orgánov. Vyšší počet členov taktiež zaisťuje lepšie zastúpenie regiónov, keďže na každého voleného člena by pripadalo menej

voličov žijúcich v menších teritoriálnych jednotkách. Menší počet členov komory by tak išiel proti myšlienke adekvátneho regionálneho zastúpenia. Pri uvedenom minime 50 členov by v podmienkach SR na každého z nich pripadalo približne 110 tisíc obyvateľov, čo je relatívne prijateľná hodnota. Pre porovnanie Senát v susednej Českej republike má 81 členov, čo dáva v priemere asi 130 tisíc ľudí na každého z nich. Podstatnejšie ako samotný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného voleného člena komory sú však hranice obvodov, ktoré by mali podľa možností kopírovať prirodzené hranice územných jednotiek bez prílišného umelého zasahovania, ktoré je však spravidla v určitej miere nevyhnutné.

Čo sa týka samotného volebného systému, z jednotlivých väčšinových techník (jednokolový systém, dvojkolový systém, alternatívne hlasovanie) je možné odporučiť alternatívne hlasovanie, keďže to umožňuje prepojiť konanie volieb v jednom kole s najvyšším rešpektom k verejnej mienke (pre jeho bližší popis pozri kapitolu o voľbách starostov a primátorov).

Dôležitým aspektom je tiež časové stanovenie volebných období a tým i termín konania volieb. V rámci Európy sa dá stretnúť ako so súčasným konaním volieb do oboch komôr, tak i s navzájom sa neprekrývajúcimi volebnými obdobiami oboch komôr, pričom nezriedkavým spôsobom je postupné obmieňanie hornej komory, takže vo voľbách do nej sa vždy volí iba polovica či tretina jej členov. Výber jednej z týchto možností pritom nie je marginálny, ale naopak má svoje dopady. Napriek tomu, že v oboch komorách by sa využíval odlišný volebný systém (pomerný vs. väčšinový), dá sa predpokladať, že časový súbeh volieb do oboch komôr by vyprodukoval vládnu majoritu v oboch komorách. Ako ukázal spomínaný výskum dvojice Druckman a Thies, tento výsledok posilňuje vládnu stabilitu, keďže exekutíva má jednoduchšiu cestu, ako presadiť svoj program. Naopak konanie volieb do oboch komôr v odlišnej dobe umožňuje voličom, aby svojim hlasom vo voľbách do hornej komory vyjadrili nielen svoju preferenciu, ale tiež i prejavili svoj postoj voči existujúcej vláde. Z pohľadu teórie sa voľby s nižšou dôležitosťou, ktoré sa konajú v priebehu volebného obdobia dolnej

parlamentnej komory, označujú ako voľby druhého rádu. V súčasnosti k takýmto voľbám na Slovensku náležia napríklad krajské voľby, ale voľby do hornej komory by túto funkciu mohli nadobudnúť v období miere. Takto zvýšená kontrola zo strany verejnosti môže byť vnímaná kladne, ale súčasne tým vzniká riziko, že vlády budú menej ochotné riskovať nepopulárne opatrenia. Dá sa tak povedať, že postupná obmena členov hornej komory predstavuje určitý kompromis, ktorý by uvedené negatíva mal potlačiť. V prípade Slovenska to tak znamená, že by sa volebné obdobie stanovilo napríklad na šesť rokov, pričom každé dva roky by sa volila tretina členov komory, ako je tomu v Českej republike. Alternatívne by sa voľby mohli konať každé tri roky a volená by bola vždy polovica členov.

Rozhodnutie o zavedení druhej komory v slovenských podmienkach je tak diskusiou na viacerých úrovniach. V prvom rade je potrebné vyjasniť si očakávané dopady daného rozhodnutia a posúdiť, do akej miery sa jedná iba o normatívne argumenty alebo i o empiricky overenú skutočnosť. Druhým krokom je zváženie štruktúry tejto komory a spôsob jej voľby. V podmienkach unitárneho štátu, ktorým je Slovenská republika sa ukazuje ako najvhodnejšie inštitucionálne riešenie zriadenie komory regiónov. Určite sa proti takémuto riešeniu objavia rôzne námietky, či už finančná náročnosť, ale aj argument, že korigujúcu funkciu voči rozhodnutiam parlamentu plní prezident a Ústavný súd. Prezident však nemá zákonodarnú iniciatívu a ústavný súd ovplyvňuje legalitu súčasného právneho stavu, nie je normotvorcom a nenahradzuje zákonodarnú iniciatívu (JUDr. Dušan Nikodým, CsC. „Druhá komora parlamentu“)

V prípade však, že by došlo k rozhodnutiu rozšíriť slovenský parlament o druhú komoru, možno odporučiť systém alternatívneho hlasovania a časovo postupnú obmenu jednotlivých členov komory.

Zmena volebných systémov na miestnej úrovni

Na základe platnej legislatívy si občania na obecnej úrovni v rámci voľieb vyberajú ako členov zastupiteľstva, tak i starostu, resp. primátora.

Tento model nie je univerzálne využívaný a odlišuje sa napríklad i od susednej Českej republiky (kde však silnejú hlasy, za zavedenie slovenského modelu).

Voľby starostov a primátorov

Základnou premisou je, že ide o orgány, ktoré stelesňuje vždy iba jedna osoba, čo má dopad i na spôsob ich výberu. Bez ohľadu na to, aký mechanizmus by bol formálne stanovený, určenie jediného víťaza z logiky veci musí prebiehať v rámci väčšinovej logiky.⁸ Otázkou je, čo je spojené s aktuálne využívaným systémom prvého v cieľi.

Základnou výhodou tohto modelu, ktorý pochádza z britského prostredia, je jeho transparentnosť a jednoduchosť. Stanovenie víťaza na základe určenia kandidáta s najlepším výsledkom je pre voličov plne zrozumiteľné a súčasne daný prepočet nevyvoláva žiadne pochybnosti o svojej „čistote“. Víťaz volieb je zreteľne určený, pretože v párovom hlasovaní dokázal poraziť každého zo svojich protikandidátov. Za istú prednosť systému tiež možno označiť nízke nároky na spočítavanie hlasov a ich prípadnú nenáročnú kontrolu. Na druhej strane, tým, že systém prvého v cieľi poníma voľby ako jednokolové a súčasne na dosiahnutie víťazstva nestanovuje žiadnu minimálnu hranicu hlasov, je otvorenou otázkou legitimita zvolených kandidátov. Starostom či primátorom sa v slovenských podmienkach môže stať i kandidát s veľmi nízkym podielom hlasov, keďže stačí, aby ho žiadny z jeho súperov v tomto ohľade neporazil.

Otázkou je, akými úpravami volebných pravidiel by sa dala legitimita starostov posilniť v spojitosti s lepším zohľadnením preferencií voličov. Do úvahy ako prvé pripadá zavedenie dvojkolového systému, aký sa uplatňuje pri voľbe prezidenta, ale bol v roku 2017 zrušený v prípade voľby predsedu

8 Teoreticky si možno predstaviť, že napriek existencii jednomandátového obvodu by zákon oficiálne stanovil (v daných podmienkach úplne absurdný) pomerný volebný systém. Táto konštrukcia by nemala opodstatnenie, keďže víťazom by sa i tak musel nutne stať iba jediný kandidát, a to ten, ktorý by dosiahol najvyšší počet hlasov.

vyššieho územného celku. V prípade, že by tak v prvom kole žiadny kandidát nezískal nadpolovičnú väčšinu hlasov, konalo by sa druhé kolo za účasti minimálne dvoch najúspešnejších. Tento postup by však so sebou niesol nevyhnutné zvýšené náklady na konanie volieb, pričom stojí za zamyslenie aj to, ako sa k druhému kolu stavajú voliči.

Optimálnym riešením by tak malo byť nájdenie modelu, ktorý by nevyžadoval viac než jednokolovú voľbu, no súčasne by na rozdiel od aktuálnych pravidiel viac zohľadňoval preferencie voličov a neumožňoval, aby víťazili kandidáti s relatívne malým podielom hlasov, len z toho titulu, že nikto z ostatných súperov samostatne nezískal vyššiu podporu. V praxi totiž víťazní starostovia, resp. primátori nemusia byť pre väčšinu voličov optimálnou alternatívou, keďže hlasy tejto majority sa z dôvodu logiky systému mohli jednoducho rozptýliť medzi viacerých protikandidátov. Teoreticky si možno predstaviť situáciu, kde proti sebe stoja štyria kandidáti, z toho jeden socialista a traja zástupcovia pravice, pričom prvý z menovaných získal 40 percent hlasov, kým jeho súper zjednotil 27 percent. Dnešný systém by za víťaza určil socialistického kandidáta, ktorý by však pre 60 percent voličov (ak berieme do úvahy ich ideové postoje) bol tou najmenej želanou alternatívou.

Alternatívne hlasovanie

Vhodné východisko z tejto situácie ponúka tzv. alternatívne hlasovanie (instant runoff voting), používané napríklad v austrálskych voľbách. Jeho podstata spočíva v tom, že v rámci jednomandátového obvodu voliči nedávajú hlas jednému konkrétnemu kandidátovi, ale jednotlivým nominantom udelia poradové čísla v závislosti od svojich preferencií. Volič tak kandidátovi, ktorého najviac preferuje udelí číslo jedna, ďalšiemu, ktorý mu vyhovuje o niečo menej číslo dva a týmto spôsobom postupuje až k nominantovi, ktorý pre neho predstavuje najmenej prijateľný variant. Voliči tak prostredníctvom čísiel v podstate určujú, v akom poradí by daných kandidátov volili (Chytilek et al. 2009).

Spočítavanie hlasov prebieha nasledovne. Ako prvé sa sčítajú jednotkové hlasy a zistí sa, či niektorý z kandidátov pomocou nich presiahol nadpolovičnú väčšinu. V prípade, že áno, stáva sa víťazom a voľby sú ukončené. V opačnom prípade, teda ak nikto nedosiahne viac ako 50 percent hlasov, sa vyškrtne nominant s najslabším výsledkom a jeho hlasy sa podľa nižších preferencií prerozdelia ostatným kandidátom. Následne sa opäť zisťuje, či niektorý z nich za tohto stavu dosiahol absolútnu väčšinu a ak to nenastane, opäť sa vyškrtne aktuálne posledný v poradí a jeho hlasy sa prenesú. Týmto spôsobom sa postupuje až kým niektorý nominant nedosiahne požadovanú hranicu hlasov alebo kým nezostanú dvaja, pričom ten s lepším výsledkom sa stane víťazom (Farrell – McAllister 2005).

Účinky alternatívneho hlasovania

V porovnaní s dvojkolovým systémom umožňuje alternatívne hlasovanie, podobne ako je to dnes, zrealizovať celý volebný proces v rámci jedného aktu, bez nutnosti akýchkoľvek ďalších kôl. Súčasne oproti aktuálne používanému modelu umožňuje omnoho citlivejšie zohľadnenie preferencií voličov, keďže efektívne zabraňuje ich prepadom a započítava ich do konečného výsledku. Víťaz, ktorý vzíde z takto konaných volieb, disponuje silnejšou legitimitou, pretože pre väčšinu voličov predstavuje prijateľnejšiu alternatívu než sú jeho protikandidáti.

Na druhej strane je potrebné upozorniť na istý vplyv alternatívneho hlasovania na proces spočítania výsledkov, ktorý je v súčasnom systéme nadmieru jednoduchý. Započítanie prípadných presunov hlasov medzi kandidátmi vyžaduje určité časové i organizačné náklady, no miera tohto javu závisí predovšetkým od počtu zúčastnených kandidátov. Ako pritom vyplýva z údajov za doteraz posledné obecné voľby konané v roku 2010, na jednu obec priemerne pripadali traja kandidáta a pri započítaní iba obcí s aspoň dvoma kandidátmi, bola táto hodnota tesne nad 3,5, čo možno považovať za akceptovateľné počty (Štatistický úrad SR). Je však nutné zohľadniť fakt, že aby k presunom mohlo po technickej stránke dochádzať,

musia byť nutne spočítavané hlasy za obec ako celok, keďže voľba prebieha v rámci jednomandátového obvodu. V prípade menších obcí by táto podmienka nemala byť problematická, no vo väčších mestách by mohla citeľne predĺžiť čas spočítania výsledkov a ich zverejnenie.⁹

Zmena pravidiel volieb obecných a mestských zastupiteľstiev

Pravidlá volieb do týchto orgánov sa vyznačujú obdobnými prednosťami, a to svojou zrozumiteľnosťou a transparentnosťou. Proces spočítavania hlasov je prehľadný a pre voličov sú výsledky ľahko uchopiteľné a interpretovateľné, keďže mandáty poslancov získavajú tí kandidáti, ktorí získali v absolútnych číslach najväčšie objemy hlasov. Navyše tým, že si voliči vyberajú priamo konkrétnych nominantov, a to i naprieč straníckym spektrom či i z radov nezávislých, je zaistená značná personalizácia volieb, ktorú možno na obecnej úrovni považovať za dôležitú minimálne z titulu užších osobných väzieb medzi obyvateľstvom.

Ako zásadný problém uvedeného systému, čo súčasne platí i pre voľby do VÚC využívajúce totožné pravidlá, možno označiť priestor pre silnú penalizáciu menej úspešných subjektov. Tým, že používaný volebný systém nie je pomerný, jeho postupy pri rozdeľovaní kresiel neberú ohľad na reálne rozloženie verejnej mienky, ako je to pri voľbách do NR SR. Mandáty sú tak alokované prostredníctvom inej logiky, ktorá vytvára reálne predpoklady pre tvorbu silných umelých väčšín.

Tento aspekt získava na opodstatnenosti tým viac, čím menej sú voliči ochotní hlasovať za kandidátov viacerých subjektov, ale lojálne držia (v prípade podpory nominantov politických strán) líniu jednej strany či koalície. V prípade, že takáto skupina voličov tvorí v rámci celku jeho najpočetnejšiu časť, je schopná silou svojich hlasov zabezpečiť v danom obvode pre ňou preferovaných nominantov väčšinu či dokonca všetky mandáty,

9 Dané negatívum by sa však v prípade potreby dalo vcelku efektívne riešiť obmedzením počtu kandidátov, ktorým by volič mohol udeliť svoje hlas, čím by sa predišlo viacnásobným presunom hlasov.

a to i napriek tomu, že netvorí početnú majoritu. Navyše to, či nominanti ďalších zoskupení resp. nezávislí za touto víťaznou zostavou zaostali iba tesne alebo ich počty hlasov boli vo voľbách rapidne nižšie, na vecí nemení vôbec nič, pretože volebný systém túto skutočnosť zo svojej podstaty nezohľadňuje.

Významný benefit pre silnejšie subjekty resp. ich kandidátov, je pritom plne legitímnym rysom, keďže systém nie je pomerný. Na druhej strane je však otázne, či možno považovať v praktickej rovine za pozitívne, ak pravidlá umožňujú, aby mandáty v rámci viacmandátového obvodu mohla úplne ovládnuť i minoritná kompaktná voličská skupina len z toho titulu, že je (hoci i o pár hlasov) početnejšia, než akákoľvek iná v rámci súhrnného voličstva. Viaceré voličské segmenty sú tak reálne vystavené dlhodobej strate akéhokoľvek zastúpenia na obecnej úrovni a výraznému prepadu ich hlasov, pričom ako príklad možno uviesť Smer-SD v hlavnom meste.

Z hľadiska možných úprav volebných pravidiel sa ponúkajú viaceré alternatívy, pričom ich východiskom by mala byť nielen náprava pomenovaných nedostatkov, ale i nadviazanie na existujúce výhody súčasného nastavenia. K tým možno radiť najmä transparentnosť systému, personalizovaný charakter volieb a predovšetkým zachovanie možnosti uplatnenia nielen pre straníckych nominantov, ale i nestraníckych kandidátov.¹⁰ Daná úvaha tak otázku novej volebnej reformy posúva bližšie k zvýšeniu proporcionality, pričom do úvahy tu pripadajú varianty:

- systém jedného prenosného hlasu
- pomerný systém s voľnou listinou

10 Pripustenie účasti nezávislých kandidátov je pritom esenciou akýchkoľvek volebných pravidiel na obecnej úrovni. Nielen, že nezávislí nominanti tu majú kvôli lokálnym väzbám väčšie šance na úspech, ale ich účasť na celom procese je nevyhnutná, pretože politické strany nemajú personálne kapacity pre to, aby svojimi kandidátmi pokryli v dostatočnej miere všetky obce.

Vybrané ďalšie námety na diskusiu o zmene súčasného stavu

Okrem úprav volebných systémov, prezentovaných v predchádzajúcom texte je možné zoberať sa v súvislosti s komplexnou zmenou politického systému aj ďalšími témami, ako napríklad:

Variabilný počet poslancov podľa účasti na voľbách

Podľa súčasných volebných pravidiel je počet poslancov v zastupiteľských zboroch fixný, čo znamená, že vôbec nezáleží od volebnej účasti koľko poslancov sa do parlamentov dostane. Aj príspevok politických strán zo štátneho rozpočtu vôbec nezáleží od volebnej účasti. Politické strany si to zariadili tak, že aj pri veľmi nízkej volebnej účasti dostanú maximum financií a preto tiež nemajú extra záujem na volebnej účasti. To má veľmi negatívny dosah, pretože občania nemajú k dispozícii žiadne sankcie voči opatreniam politických strán.

V zásade vláda si môže dovoliť všetko, či už spraví spoluzodpovednou opozíciu, alebo či ju spraví ešte horšou ako je ona sama. Ak sa jej to podarí nemajú voliči na výber, aby voľbou opozície potrestala vládnu garnitúru. Pokiaľ existoval klasický koalíčno – opozičný spor nebol to problém, ale čím viac zlyháva súťaž medzi politickými stranami problémom sa to stáva.

Zmysluplnou úpravou by bolo, ak počet mandátov bol stanovený volebnou účasťou, to znamená, že by nebol fixný počet poslancov, ale variabilný podľa volebnej účasti. Nie je to nič nové. Už vo Weimarskej republike bol fixovaný počet mandát na volebnú účasť: jeden mandát = 60 000 hlasov. Tým dostali voliči možnosť vplývať na stranícku spoločnosť tým, že sa nezúčastnili volieb a tým znížili počet mandátov. Vo všeobecnosti je totiž známe, že stranícke štruktúry sú omnoho viac citlivé na posty ako na program. Úprava systému by posilnila motiváciu politických strán priblížiť sa k voličovi.

Zmena rokovania parlamentu

Zrušenie nepretržitého zasadnutia NR SR a jeho redukciu napríklad na štyri zasadnutia ročne na tri týždne, t.j. 15 pracovných dní a zvyšok času

by sa mohli poslanci venovať svojej profesionálnej kariére, resp. sústrediť sa na to, aby sa nedostali do takých extrémnych situácií, do akých často dostávajú občanov svojou (ne) činnosťou. Dokonca by netrpeli traumou, že sa kvôli politike „museli“ vzdať pracovnej kariéry,

Zmena financovania poslancov NR SR

Námet som uviedol už v prvej úvahe. Smeruje k tomu, aby za svoje pôsobenie v parlamente poslanci nedostávali mesačný „plat“ a rôzne benefity, ale aby dostávali náhrady výdavkov za čas zasadnutia parlamentu, obdobne ako v prípade volených predstaviteľov územnej samosprávy.

Financovanie politických strán, financovanie politiky „zospodu“

– občiansky bonus

Možnosťou je zrušenie financovania politických strán zo štátneho rozpočtu úplne, alebo výrazne zníženou jednotnou sumou pre strany, ktoré uspeli v parlamentných voľbách, a obmedzenie rôznych benefitov. Inou možnosťou je minimalizácia štátom garantovanej sumy a navyš zdroje pridelia voliči buď stranám alebo iným, zákonom definovaným inštitúciám. Námetom na diskusiu je napríklad koncept občianskeho bonusu, ktorý spočíva v tom, že každý oprávnený volič dostane poukaz na určitú sumu, ktorý môže využiť na financovanie politickej strany, Červeného kríža, alebo iných mimovládnych organizácií. Tým sa stanú voliči pánmi financovania politických strán. V prípade, že si myslia, že je / sú politické strany zapletené do škandálov, neplnia svoje záväzky nedá im tento bonus. Takýmto spôsobom sa stane občan suverénom v demokracii.

Zmena organizácie a zrušenie jednotnej organizácie správy obcí

Platný zákon o obecnom zriadení definuje v §4 ods.2 ako vykonávajú obyvateľia samosprávu obce: orgánmi obce, miestnym referendum, zhromaždením obyvateľov obec.

Orgánmi obce sú podľa dikcie zákona: obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Oba orgány obce sú volené oprávnenými voličmi v priamych voľbách na štyri roky. Obecné zastupiteľstvo ako zastupiteľský zbor môže, okrem kompetencií v §4, zriaďovať zrušovať kontrolné a poradné orgány obce, najmä obecnú radu a komisie.

Ak zriadi obecné zastupiteľstvo obecnú radu (§14), zvolí z poslancov jej členov. Ich počet tvorí najviac 1/3 počtu poslancov a pri ich štruktúre sa prihliada na zastúpenie politických strán, hnutí a nezávislých poslancov.

Obecná rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Plní úlohy podľa rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu.

Starosta obce rozhoduje vo všetkých veciach, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu, vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a odmeňovací poriadok zamestnancov obce. Vymenúva a odvoláva prednostu obecného úradu.

Zákon predpisuje povinnosť každej obci mať hlavného kontrolóra, resp. zabezpečiť kontrolnú činnosť spoločným kontrolórom pre viacero obcí. Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo. Hlavný kontrolór je zamestnancom obce a ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na neho všetky práva a povinnosti ostatného vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu.)

Zákon ponecháva na rozhodnutie zastupiteľstva: vytvorenie funkcie prednostu obecného úradu, zriadenie komisií a obecnej rady. Rovnako je na rozhodnutí obecného zastupiteľstva zväzanie zvolania zhromaždenia obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie obecných vecí. Vo veciach presne vymedzených zákonom (§11a) vyhlasuje obecné zastupiteľstvo miestne referendum

Námety na zmenu

- priama demokracia v obciach
ponechať na rozhodnutí obyvateľov obce (mimo obcí vyhlásených za mesto) či chcú mať v obci obecné zastupiteľstvo, alebo či budú o dôleži-

tých otázkach správy a rozvoja obce rozhodovať zhromaždením obyvateľov obce. Na zhromaždení obyvateľov obce sa môžu zúčastniť všetci oprávnení voliči a priamo hlasovaním rozhodovať. V takomto prípade by v obciach neexistovalo obecné zastupiteľstvo.

- volená rada mesta

ponechať na rozhodnutie obyvateľov mesta kreovanie orgánov mesta a umožniť aby mestá (nie obce) spravovala občanmi priamo volená mestá rada, ktorá by si zo svojho streda určila primátora. Tým by prišlo k prepomeniu politickej a vecnej zodpovednosti.

Priamo oprávnenými voličmi volení členovia mestskej rady by boli zodpovední za konkrétne oblasti správy mesta, napr.: kultúra a služby, financie, výstavba, bezpečnosť a životné prostredie, školstvo a šport, sociálne veci, podľa miestnych podmienok. Pracovali by na plný úväzok a nahradili by súčasných vedúcich pracovníkov mesta v daných oblastiach.

Mestská rada by sa tak stala najvyšším exekutívnym orgánom mesta. Spôsob voľby radných ponechať: väčšinová voľba (najmä v menších mestách) alebo proporčná voľba (väčšie mestá), na rozhodnutí obyvateľov mesta ukotvenom v štatúte mesta. Členovia mestskej rady by boli zároveň členmi zastupiteľstva.

- priama voľba hlavného kontrolóra a úprava jeho kompetencií

Z dôvodu zvýšenia efektivity a kvality správy obce bude hlavný kontrolór volení v priamych voľbách oprávnenými voličmi. Jeho kompetencie je potrebné rozšíriť tak, aby okrem kontrolnej činnosti pôsobil ako ombudsman (-ka) na ktorého (-ú) sa budú môcť obrátiť všetky občania osobne alebo písomne a ktorý bude môcť nahliadať do spisov, vyslovať názor, posudzovať situáciu, odporúčať postupy, návrh, spôsob riešenia, pričom nemôže zasahovať do právomocí, ktoré patria výlučne iným orgánom.

- povinnosť prevziať úrad alebo trh pre dobrých politikov

Najmä menšie obce majú problém nájsť kandidáta na starostu, čo je na Slovensku znásobené aj povinnosťou kandidáta mať v obci trvalý pobyt. V takomto prípade by malo mať zhromaždenie obyvateľov právomoc zvoliť si aj bez súhlasu dotyčného za starostu obce. V prípade, že by to odmietol hrozila by mu pokuta a obci automaticky pričlenenie k inej obci. Iste je oprávnená námiety, že nemožno nikoho nútiť na výkon funkcie, na druhej strane ak nik kandidovať nechce a obec sa uchýli k poslednému kroku – zhromaždenie obyvateľov vysloví dôveru niekomu z ich stredu, aby obec spravoval v ich mene, zvolí si svojho predstaviteľa a ten to odmietne, potom nie je inej možnosti ako zvoliť krajné riešenie, pričlenenie obce k inej obci. Tento tlak výrazne zvýši a bude motivovať obyvateľov ujať sa funkcie. Pre zjemnenie tlaku je možné upraviť aj povinnosť trvalého bydliska v obci z dôvodu kandidatúry a umožniť aby za starostu kandidoval aj občan, ktorý nie je trvalo prihlásený na pobyt v obci.

- Predĺženie volebného obdobia

Vo väčšine európskych krajinách sú miestne orgány volené na obdobie štyroch rokov. Termín je najkratší v Litve, Lotyšsku, Estónsku a Gruzínska, na 3 roky, v SRN a v Rakúsku je to 5 alebo 6 rokov, zatiaľ čo Francúzsko a Belgicko majú najdlhšiu dobu – 6 rokov, plynúcu od 1. januára roku nasledujúceho po voľbách.

- Časové obmedzenie výkonu mandátu na max. dve volebné obdobia

- Počty poslancov

Vo všetkých krajinách je počet poslancov/členov rady stanovený v pomere k počtu obyvateľov v danej obci. Všeobecne možno povedať, že obce s najväčším počtom obyvateľov majú najpočetnejšie zastupiteľstvá / rady. Spravidla počet obecných radných stanovuje zákon.

V niektorých krajinách (Nórsko a Švédsko), je stanovenie počtu členov rady úlohou mestského zastupiteľstva, zákon stanovuje iba minimálne (nepárny) číslo. Obecné zastupiteľstvo v Slovenskej republike sa skladá z poslancov, ktorých počet je daný predchádzajúcim zastupiteľstvom, pred voľbami a v medziach zákona. V mestách Bratislava a Košice je počet poslancov výslovne uvedených v zákone.

Podľa maďarských právnych predpisov počet poslancov v obciach s počtom obyvateľov menej ako 10.000 sa pohybuje medzi 3 a 13. Zákon hovorí, že obce s počtom obyvateľov menším ako 300. volí 3 členov rady, s počtom obyvateľov menším ako 600 – 5 rady, a tak ďalej. V Belgicku je počet členov rady je 7 v obciach s menej ako 1000 obyvateľov a môže dosiahnuť 55, kde počet obyvateľov je u konca 300,000. V Dánsku sa počet členov mestskej rady zriadili miestne charty. Počet musí byť nepárny a medzi 9 – 31.

V Poľsku sa pohybuje počet poslancov od 15 do 75 v najväčších mestách. Španielsko má relatívne menší počet poslancov. Minimálne 5 pre obce s počtom obyvateľov menším ako 250 a maximálne – 25, kedy počet obyvateľov je viac ako 100.000. Keď dosahuje počet obyvateľov viac ako 100.000 pribúda jeden poslanec na každých 100.000 ľudí. Ďalší poslanec je volený, ak je číslo párne.

Rozmanitosť veľkosti obecných zastupiteľstiev v Európe neumožňuje všeobecný záver o ich optimálnej veľkosti. Rôzne krajiny definujú rôzne kategórie obcí: malé – veľké, mestské, vidiecke obce rôzne. Napriek tomu sa európsky model vyznačuje viacčlennými obecnými zastupiteľstvami v porovnaní s americkým modelom. Zaujímavosťou je, že centrálna vláda má právomoc pri určovaní počtu poslancov, pričom títo sú financovaní z obecných rozpočtov.

- Odmeňovanie volených predstaviteľov

Podľa §11 zákona 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov určuje plat starostu obecné zastupiteľstvo podľa osobitného zákona najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie. Obecné zastupiteľstvo zároveň schvaľuje zásady odmeňovania poslancov, teda sami sebe.

Platové pomery starostov obcí a primátorov miest teda upravuje zákon č. 253/1994 Z. z., v znení neskorších predpisov. Poslanci obecného zastupiteľstva, ako aj členovia komisií, dostávajú odmenu, ktorej výšku stanovuje obecné zastupiteľstvo. Na odmeňovanie zamestnancov obce sa vzťahuje zákon o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

Za nesystémové v súčasnosti považujeme:

- zasahovanie do personálnej a finančnej suverenity obcí tým, že:
 - a) zákon č. 253/1994 Z. z. ukladá obciam podstatnú časť platových náležitostí starostov a primátorov,
 - b) zamestnanci obce sú odmeňovaní podľa zákona č. 553/2003 Z.z.
- nevhodné odvedenie minimálnej mzdy starostu, primátora od priemernej mzdy v národnom hospodárstve SR,
- dostatočne nezdôvodnené koeficienty platových skupín, ktoré zohľadňujú iba počet obyvateľov,
- priamu podporu fragmentácie obcí cestou garantovaných platov starostov,
- zákonom garantované odstupné voleným orgánom obcí, ktoré zohľadňujú dĺžku zotrvania vo funkcii a rast platu v národnom hospodárstve, a nie od dosiahnutých výsledkov v spravovanom území

V prípade platov starostov/primátorov je cieľom zmeny je preniesť zodpovednosť za výšku platov a odmien úplne na miestnu úroveň, v zmysle princípov decentralizácie (politická a fiskálna autonómia, princíp subsidiarity, nedelenie zodpovednosti). Personálna a mzdová suverenita je jednou zo základných právomocí obcí. Je potrebné naplniť túto suverenitu a zároveň zosúladiť rôzny prístup k predstaviteľom a zamestnancom samosprávy.

Je vhodné, podľa princípu subsidiarity umožniť a ponechať na rozhodnutí obce, či poskytne starostovi, primátorovi, ďalší dôchodok alebo príplatok k nemu.

MODEL VEREJNEJ SPRÁVY

V júni 2017 zverejnila OECD hodnotenie krajín v oblasti efektivity verejnej správy. Posudzoval sa stav byrokracie, ale aj justície, korupcie a vládnej efektivity. Slovensko obsadilo v hodnotení poslednú priečku. Čo je však ešte horšie je skutočnosť, že od roku 2007, teda za posledných 10 rokov, sa efektivita verejnej správy v porovnaní s inými štátmi vôbec nezlepšila. Jedným rozhodujúcich dôvodov je pretrvávajúca vysoká miera korupcie. Doteraz neúspešné snahy o jej potlačenie veľmi úzko súvisia s politickým systémom a deľbou moci v štáte. Ťažko môže korupcia klesnúť ak v štáte pretrváva koncentrácia ekonomickej a politickej moci na centrálnej úrovni, ktorá má kontrolovať pri správe vecí verejných sama seba a desaťročia bola spravovaná autoritatívnymi a totalitnými režimami.

Ak si pozrieme výsledky analýzy OECD bližšie zistíme, že najvyššiu efektivitu vládnutia vykazujú štáty, v ktorých v podstatne väčšej miere platí princíp subsidiarity, ktorých miera decentralizácie výrazne prekračuje stav na Slovensku.

Subsidiarita, priama demokracia a konkurencia na miestnej úrovni, niekoľko poznámok

- Ako píše P. Kukliš a V. Vírová (2012) vo publikácii „Vybrané problémy miestnej samosprávy“ je *„oprávnené sa domnievať, že seriózna aplikácia princípu subsidiarity v našich podmienkach naďalej zostáva výrazne aktuálnym problémom najmä s prihliadnutím na skutočnosť, že ďalšie uplatňovanie princípu subsidiarity je zneistené o .i. výsledkami „neregulovanej“ deregulácie.*

Odlíšnosti medzi naplnením pôvodnej vízie a dnešným stavom, podľa Kukliša, ovplyvnili objektívne faktory (rozsiahle systémové reformy, iracionálna sídelná štruktúra, ekonomická kríza), ale aj subjektívne faktory (odpor úradníkov, nedostatočná koordinácia a spolupráca organizačných jednotiek verejnej správy, zložitá a často sa meniace politické prostredie). Kukliš pri delbe kompetencií upozorňuje aj na skutočnosť, že princíp subsidiarity pôsobí vo verejnej správe spolu s princípom ultra vires, ktorý znamená, že príslušná správa jednotka môže racionálne a pozitívne pôsobiť iba v rámci svojich možností a síl. Ako príklad uvádza návrh na presun časti zariadení sociálnych služieb na obce (2009), ktorý narazil na protiargument predstaviteľov obcí, že ide o zariadenia nadobecného charakteru, a preto by mali byť v kompetencii vyšších územných celkov¹¹. Podľa Kukliša a Vírovej *„rozsiahla implementácia princípu subsidiarity kladie veľké nároky na koordináciu... pričom je verejným tajomstvom, že práve koordinácia je jedným z najslabších metód zabezpečovania verejných úloh.“*¹²

- Sen o miestnej autonómii: „V kancelárii každého starostu na Slovensku budú dva koše na poštu, ktorú netreba čítať. Prvý koš bude na pokyny a nariadenia z „Bratislavy“ a druhý na pokyny a nariadenia „z Bruselu“ .

11 V tejto súvislosti je však potrebné zdôrazniť, že sa jednalo najmä o názor menších obcí, nakoľko v prípade miest to problémom nie je

12 Kukliš, P – Vírová, V 2012: Vybrané problémy miestnej samosprávy , s.40

Určite trochu prehnaný sen, ale spravodlivá delba právomoci, rešpektujúca princíp subsidiarity a najmä finančná autonómia obcí a regiónov nie je nerealistická a nevyskúšaná predstava. Existuje mnoho príkladov štátov, v ktorých majú mestá a obce, regióny najmä vlastné príjmy na financovanie komunálnych zariadení a služieb a centrálna vláda sa sústreďuje na spravodlivé (bez výraznej ingerencie politikov) mechanizmy finančného vyrovnávania reagujúce na rozličnú záťaž miest a topografické podmienky, zohľadňujúc zároveň efektívnosť využitia vlastných zdrojov príjmov. Na rozdiel od Slovenska, kde viac ako 80% príjmov samosprávy tvoria transfery a dotácie zo štátneho rozpočtu, resp. prerozdeľovanie výnosov dane z príjmu fyzických osôb na základe vzorca, ktorý neberie do úvahy príspevky obcí a regiónov k rozvoju Slovenska ako celku a kde sa vôbec neskúma či konkrétne mesto/obec/ región využívajú svoj potenciál alebo iba prenášajú záťaž na iných občanov z iných regiónov. Zároveň platí, že skutočné vlastné príjmy miest a obcí sú viac identifikované s bývajúcimi obyvateľmi, s podnikateľmi, ktorí ľahšie kontrolujú ich použitie, čím sa vytvára tlak na ich efektívnejšie využívanie, čiže „hodnota za peniaze“.

- Pre organizáciu správy územia neexistuje žiadne, vedecky zdôvodniteľné, odporúčanie. Existuje iba výmena poznatkov jednotlivých štátov na základe ich historických skúseností. Preto nemalo a nemá zmysel prenášať na Slovensko organizáciu správy z iných štátov, preto ani administratívne – správne reformy neboli súčasťou *aqui communitaire* a to bolo dobre. Na Slovensku máme svoje historické skúsenosti so správou územia dnešného štátu, najmä tie neblahé, ktoré zašli až tak ďaleko, že obyvateľom tohto kúska Zeme boli desaťročia upierané základné slobody a práva. Zároveň, pozorujúc dianie v pôvodných štátoch Európskej únie, ale aj v USA, môžeme pokojne konštatovať, že obdobie distribúcie „zázračných“ liekov zo starých demokracií je definitívne preč a preto je potrebné zamerať na vlastné riešenia, vychádzajúce z našich skúseností. Samozrejme s využitím poznania iných štátov.

Slovensko so svojimi 5,4 miliónmi obyvateľov, priemernou hustotou obyvateľov niečo nad 100 obyvateľov / ha plochy, je vlastne vidieckym štátom, ktorý je výrazne ľudsky, ale aj topograficky diferencovaný. Málokto si uvedomuje, že sme piatou najhornatejšou krajinou Európy. To predurčuje spomínanú diferencovanosť, ale aj našu sídelnú štruktúru, ktorá je pre časť ekonómov a politikov, nevnímajúcich tento tretí rozmer, považovaná za problém, navyše opradený mnohými mýtami.

Určite nie všetkých takmer 2 900 obcí vie samostatne poskytovať ľuďom služby, ktoré sa považujú za štandard moderného človeka. To ani zákonodarca nepredpokladal a to ani nikdy nebude možné. Napríklad v severných častiach Kanady žijú jej obyvatelia v nedostupných regiónoch, kde náklady na infraštruktúru by násobne prevyšovali jej prínosy (hodnota za peniaze) a preto radšej občanov tu žijúcich oslobodili od daní, nakoľko nezaťažujú verejnú infraštruktúru. Na Slovensku dávame investičné stimuly podnikateľom, čo keby sme dali daňové prázdniny občanom v lokalitách, kde je zrejme, že najbližšie desaťročie nebude dostupná potrebná infraštruktúra. Len na okraj v 21. storočí nie je 50% obyvateľov napojených na kanalizačnú sieť a viac ako 20% na verejný vodovod.

Slovenskí zákonodarcovia dali všetkým obciam, tým že im odovzdali právomoci, zodpovednosť a verejné financie, možnosť hľadať čo najefektívnejšie a najdostupnejšie zabezpečovanie úloh, ktoré ich obyvatelia obcí požadujú a na čom sa väčšinou dohodnú. Či už samostatne, alebo v spolupráci s inými obcami, alebo spoluprácou so ziskovým a neziskovým súkromným sektorom. Pre úlohy, u ktorých od počiatku predpokladal, že budú nad sily obcí, vytvoril vyššie územné celky. V úlohách, kde si chcela centrálna vláda zachovať väčšiu ingerenciu poverila obce iba ich výkonom v mene štátu, teda „objednala“ si ich výkon u obcí za čo im má riadne platiť. Ukazuje sa, že je dobré po 15 rokoch tento krok posúdiť a navrhnúť úpravy, ak sú potrebné. Určite nemožno tvrdiť, že sú pre všetkých obyvateľov služby rovnako dostupné. Ani nikdy nebudú.

Tiež však platí, že vzhľadom na našu sídelnú štruktúru, na rozloženie malých a stredných miest (na rozdiel od spomínanej Kanady omnoho prijateľnejšie), vzhľadom na rast automobilizácie, rozvoj informačných a komunikačných technológií, očakávaný rozvoj miestnej ekonomiky sú problémy riešiteľné aj inak ako zlučovaním obcí. Každý z nás preferuje rôzny spôsob života, má rôzne požiadavky na verejné služby a dá sa predpokladať rast záujemcov, ktorý chcú žiť a pracovne sa realizovať vo vidieckom prostredí aj za cenu „nižšieho“ štandardu. Ak si za vzory berieme štáty, ktoré začali zlučovať obce v 50 – 70. rokoch minulého storočia, treba mať na zreteli, ako rýchlo sa menia rámcové podmienky. Násilím nič dlhodobé a trvácne nedosiahneme a tak ako negatívne pôsobí vystahovanie obyvateľov z centier miest na ich perifériu, čím sa z centier vytratil prirodzený rytmus života a tým aj bezpečnosť, to isté nastane, ak nepremyslene budeme podporovať vystahovanie ľudí z vidieckeho priestoru, argumentujúc najmä finančnými úsporami, ktoré sa ani v zahraničí neprekázali tak jednoznačne, ako sa to politikmi a časťou ekonómov prezentuje.

- Napriek „ťažkým začiatkom“ Slovenskej republiky, od roku 1998 zažívame úspešný príbeh. Boli sme „tigrom“ Európy pri presadení zásadných reforiem a dodnes čerpáme efekty z nich plynúce. To mimochodom nezmenia ani vyhlásenia predstaviteľov niektorých politických strán. Vďaka reformám sme sa stali súčasťou skupiny bohatých štátov Európy a sveta, sme súčasťou Schengenu, „eura“, našej ekonomike sa napriek výkyvom darí. Tiež sme však súčasťou ošiaľu globalizácie, koncentrácie moci a vplyvu, ktorý zasahuje do slobôd občanov, postupne začíname opäť strácať slobodu. Sme zahlcovaní problémami, ktoré nám nanucujú politické strany a ktorých cieľom je moc a presadzovanie svojho videnia sveta a videnia sveta ich donorov. Zabúdame na nedávne obdobie, kedy sme tiež uverili, že to s nami centrálna moc myslí dobre.

Niet pochýb, že sme nemohli po našom „oslobodení“ a ani dnes ešte stále nemôžeme „vyskakovať“, že sme boli a stále sme závislí od silnejších ekonomík, ale prijať fakt, že tomu tak má byť naveky, je rovnaké zlé, ako vzdať sa opäť slobody. Tak ako jednotlivci/rodiny obhajujú osobné slobody a snažia sa robiť všetko možné, aby boli čo najmenej závislí od rozhodovania druhých, rovnako je dôležité, aby túto snahu mali naše obce a mestá, v ktorých žijú všetci ekonomicky činní a podnikatelia, odvádzajúci dane a odvody. Čoraz viac sme zahlcovanými rôznymi marketingovými ťahmi a rebríčkami šťastných miest, zdravých miest, chytrých miest... Každý chce byť v rebríčku čo najvyššie a naskakuje na lep tým, čo z toho majú biznis. Predbiehame sa v nákupe technologických novínok, pričom sme ešte nezvládli modernizačné dlhy, absenciu základnej infraštruktúry ako pozostatky centralistického režimu a najmä nenašli sme cestu jeden k druhému. Čo je tajomstvom úspešnej krajiny, mesta? Už z dávnej histórie vieme, že nemôže existovať a neexistuje univerzálny model. To najdôležitejšie asi je poznať prostredie kde žijeme, chápať ho, identifikovať problémy a byť večným žiakom. Netreba sa stavať hneď do úlohy učiteľa. Je dôležité pozorovať druhých, učiť sa od nich, vymieňať si skúsenosti s cieľom aplikovať tie najlepšie skúsenosti a poznatky do svojho prostredia, uzavierať dohody o spolupráci a upevňovať priateľské vzťahy. Určite sa to mnohým na Slovensku tiež zdá ako fikcia.

- Slovensko patrí k výrazne centralizovaným štátom. Keďže sme takzvaný jednotný (unitárny) štát zdá sa logické, ak je čo najviac moci koncentrovanej do rúk jednej exekutívy, jedného zákonodarného zboru a ten rozhoduje, čo občan môže a čo nie, ako naloží z jeho daňami a odvodmi. Máme sa uspokojiť s tým, že sme de jure parlamentná demokracia, zvolili sme si zástupcov a máme aj Ústavu a v nej zakotvené trojdelenie moci.

Realita, ako sa chová centrálna vláda zvolená občanmi, ak má priveľa moci, je však iná. Napríklad v roku 1992 sa občanov, voličov, daňových

poplatníkov občanmi zvolení predstavitelia neopýtali či chcú rozdelenie Československa. Neponúkli na verejnú diskusiu iné možnosti riešenia. Tak prečo by sme mali očakávať, že sa zákonodarný zbor opýta občanov čo si myslí o znení ústavy, ktorá predurčuje vzťah občana, jeho obce a štátu, čo si myslí o jej zmene, čo si myslí o zákonoch, ktoré musí rešpektovať pod hrozbou sankcií. Vplyvní a mocní chcú byť ešte vplyvnejší a mocnejší a preto im nevyhovuje pýtať sa ľudí. Mnohí v rozdelení štátu videli skôr šance pre získanie časti spoločného majetku, ako hľadanie čo najlepšieho riešenia pre rast kvality života obyvateľov.

Dnes už skoro všetci, aj tí čo sa stihli „nabaliť“, vyhlasujú boj s korupciou, klientelizmom, teda s javmi, pre ktoré sami vytvorili skvelé predpoklady a ktorí nie sú ochotní odovzdať väčší podiel vplyvu a moci občanom. Stále platí, že *moc korumpuje a absolútna moc korumpuje absolútno (lord Acton)*. Rovnako platí, parafrázujúc Fredericka Forsytha: *demokracia, ale aj korupcia je ako piják poskladaný do pyramídy. Ak na jeho vrchol nakvapkáte atrament ten sa rozšíri do každého kúta*. Slováci tomu zjednodušene hovoria: *ryba smrdí od hlavy*. Korupcia elit vlastne vytvára podmienky pre korupciu širokej verejnosti. Korupcia je pritom neuveriteľne nákazlivá. Korumpovaný a korumpujúci sa postupom času stávajú na sebe závislí a korupcia sa stáva samonosnou. Je ako vírus, ktorý sa sám reprodukuje a ničí demokratické inštitúty. Na Slovensku sme dospeli už do štádia tzv. autokorupcie, kedy si nositeľ moci na základe vlastného postavenia odsúhlasuje výhody.

Treba objektívne priznať, že žiadna s tzv. „starých demokracií“ nezažila takú zásadnú zmenu rozdelenia vplyvu a moci v štáte ako postkomunistické štáty. Či už vlastnícku alebo politickú. Nemali sme možnosť po roku 1989 a neskôr po roku 1993 nanovo vystavať štát ako pyramídu, so silným základom (občania), cez obce, regióny a centrálnu vládu. Všetko po „revolúcii“ mala v rukách centrálna vláda, ktorá do dnes rozhoduje za nás čo a kedy decentralizuje, aké práva a zodpovednosti nám vráti, čo predá súkromnému sektoru (sprivatizuje), čo presunie na mestá a obce.

Mnohí z politikov sa oháňajú pojmom subsidiarita, pritom väčšina z nich ani netuší čo ten pojem v skutočnosti znamená.

Je pravda, že sme stihli veľa zmeniť k lepšiemu a aj preto patríme k ľuďom, ktorí by mohli byť šťastní, že žijú v mieri a v štáte, ktorý patrí na svete k tým bohatším. Ale tiež je pravda, že niektoré rozhodnutia stále nie sú nezvratné a súčasný politický systém na Slovensku nedáva záruky proti realizácii chůtok „pár“ mocných a vplyvných s cieľom podriaďiť si tých ostatných. Preto je pre občanov lepšie ak v štruktúre štátu, aj unitárnom, nie je koncentrovaná moc v centre, ale naopak, štát tvorí sieť silných miest /mestských regiónov, ktoré delegujú centrálnu vládu to, čo nie je vhodné a efektívne riešiť izolovane.

Že to nie je fikcia svedčí príbeh štátu s necelými 8,0 miliónmi obyvateľov, z ktorých tvoria 20% imigranti (bez kvót, ale prijatých na základe jasných pravidiel), ktorý pozostáva z 26 kantónov a pol kantónov a viac ako 2000 obcí, Švajčiarska. Štátu, ktorý dnes obsadzuje prvé priečky aj v marketingových vychytávkach ako sú šťastné, zdravé a chytré mestá/ štáty. Ani Švajčiarom sa to nepodarilo za 25 rokov ako uplynulo od doby nášho oslobodenia. Ak odhliadneme od prvej etapy vytvárania konfederácie, pred rokom 1798, druhá etapa trvala 50 rokov (1798 – 1848) a tá posledná, ktorá nastavila súčasný stav takmer 150 rokov. Celosvetový pohyb, svet mnohých rýchlostí, pohyby obyvateľstva a mnoho iných okolností, nám nedávajú šancu mať toľko času, ale napriek tomu je dôležité identifikovať a pokúsiť sa aplikovať tie prvky, ktoré sú garanciou stability a efektívnosti správy štátu, resp. spolupráce 26 štátikov a pri rešpektovaní 2 000 obcí. Ak si odmyslíme aktuálnu možnosť urobiť zo Slovenska konfederáciu kantónov existujú minimálne dva prvky, ktoré stoja za zmyslenie:

- zrušenie miestnej štátnej správy, ako dôsledok skutočného naplnenia princípu subsidiarity / federalizmu
- zásadná zmena financovania miestnej úrovne a maximálne obmedzenie vertikálneho finančného vyrovnávania (účelových a neúčelových dotácií, transferov zo štátneho rozpočtu...)

- Podľa princípu subsidiarity majú byť problémy riešené prioritne v súkromnej sfére a ak to nie je možné a sú riešené spoločne, verejným sektorom teda politicky, v prvom rade sa majú riešiť na najnižšej možnej úrovni, v obciach. Vyššia úroveň ma vstúpiť do riešenia problému iba vtedy, ak je nižšou úrovňou požiadaná, keď táto zistí, že nie je schopná riešiť problém trápiači väčšinu jej občanov.

Princíp subsidiarity, ako základ skutočného trhového hospodárstva, je ukotvený v Amsterdamskej zmluve a je veľmi modernou témou. Všetci ho spomínajú, ale mnohí akoby nevedeli o čom hovoria. V postkomunistických štátoch sa tomu nemožno čudovať, keďže si väčšina ľudí nevie po desaťročiach totality predstaviť život bez silnej centrálnej vlády. Napriek tomu, že ju posledných 25 rokov už mnohokrát podviedla, napriek tomu, že hovoria o tom ako všetci členovia vlád kradnú a správajú sa klientelisticky, nie sú voči centrálnej vláde skeptickí, mnohí jej stále veria, veria dobrým úmyslom politických strán. Zjednodušene povedané puč v roku 1948 obral mnoho ľudí o zdravý úsudok a nedôveru voči centrálnej moci, ktorú mali naši predkovia rovnakú v predvojnovom období ako v tom Švajčiarsku. Mnohé generácie uverili sľubovaným „svetlým zajtrajškom“, pád železnej opony nám síce na chvíľu otvoril oči, ale my sme sa opäť vrátili k viere, že to čo nás trápi za nás niekto úprimne a čestne vyrieši centrálna vláda a prenechali sme jej takmer všetky nástroje.

Aby sme pochopili princíp subsidiarity, je potrebné úplne opačne vnímať vzťah medzi občanom/individuom, spoločnosťou a štátom. Desaťročia socializmu, ale aj nacionálneho socializmu, vtĺka ľuďom do hlavy, že väčšina je dôležitejšia ako menšina, ako individualita. Je paradoxom, že aj dnes, možno netušiac, nositelia moci jedným dychom hovoria o subsidiarite, ale pritom zásadne nerešpektujú názor menšiny, individualitu a riadia štát „demokratickou väčšinou“ 76 poslancov, často zvolených menšinou voličov štátu.

Ako spomíname vyššie: subsidiarita znamená, že individuálne problémy sa majú riešiť individuálne a spoločné problémy, ktoré potrebujú

spoločné riešenie je potrebné riešiť v čo najmenších možných rámcoch. Stačí si pozrieť ako sú rozdelené právomoci na Slovensku, ako rôzne lobistické skupiny presadzujú centralizáciu právomoci a financií, aby mohli jednať iba s ministrom, vládou, ako sa financujú mestá, obce, regióny zo štátneho rozpočtu, ako sa pridelujú prostriedky z EU fondov, ale aj ako sa politické strany obsadzujú úrady a je zrejmé, že od naplnenia princípu subsidiarity máme na Slovensku ešte veľmi ďaleko.

- Nielen na Slovensku, ale vo väčšine štátov, existujú „dobré dôvody“ na centralizáciu. Väčšina Ústav európskych štátov garantuje „prerozdelenie“ bohatstva a podporu pre viaceré oblasti. Ústavou sa garantuje požiadavka na približne rovnakú životnú úroveň, čo je a najmä bude pri prebiehajúcich štrukturálnych zmenách veľký problém. Podpora, prerozdeľovanie, vytváranie fondov, dotačné schémy, to sú tie najdôležitejšie a zároveň najobľúbenejšie funkcie štátu. Politika sa týmto degeneruje na súboj o čo najviac dotácií. Je všeobecne známe, že veľká časť daňových príjmov, ktoré by mali slúžiť občanom, „zmizne“ v prerozdeľovacích mechanizmoch, vracajú sa späť do „centrály“ prerozdeľovania, pričom sa nestále zvyšuje závislosť občanov od centra a deformuje sa súťaž.
- Takmer všetky neriešiteľné problémy sa dajú riešiť ak ich rozdelíme na sústavu menších častí. V menších celkoch je možné experimentovať, hľadať čo najlepšie riešenie, ktoré sa dá následne aplikovať v iných územiach. Mnohé problémy, ktoré roky riešime regionalizáciou, účelovými združeniami, medziobecnou spoluprácou, finančným vyrovnávaním alebo centralizáciou je možné riešiť privatizáciou (užívateľ platí, verejný sektor poskytuje individuálnu podporu užívateľovi). Je zrejmé, že to bude ešte nejaký čas trvať, pretože riešenie problémov inak ako ich privatizáciou je dnes extrémne populárne. Princíp subsidiarity však musí byť presadzovaný viac a najmä vtedy, ak vyššia úroveň nie je schopná problémy vyriešiť.

- Spoločenstvá, ktoré sú financované z jednej centrály sú v princípe závislé a korumpovateľné. Princíp subsidiarity sa často obchádza. Existujú vždy nové argumenty, ktoré uprednostňujú výhody centrálnych, vyšších, inšancií. V politike opakovane prichádza k situáciám, kedy opatrenia spôsobujú pravý opak toho čo ich protagonisti predpokladali. Ešte horšie však je ak sa pri aplikácii princípu subsidiarity zabúda na financovanie. Centralizovaný daňový systém, ktorý najprv privádza dane do štátnej kasy spôsobuje „neschopnosť“ nižších úrovní plniť služby. Je paradoxné, ak existuje centralizovaný daňový systém a úlohy sa decentralizujú, bez toho aby mali mestá/obce dostatok prostriedkov na financovanie úloh. Takáto „perfidná“ forma decentralizácie vedie k diskreditácii princípu subsidiarity a samotných výhod decentralizácie.
- Nie je vhodné glorifikovať finančnú dimenziu, ale rovnako nie je možné ju opomínať. Kto platí rozhoduje a keď neexistuje finančná autonómia, je možné o sebe rozhodovať iba veľmi obmedzene. Nikto neplatí rád dane a téma financovanie je väčšinou predmetom diskusie špecialistov. Je priam zarážajúce ako málo publikuje o daňových systémoch, pričom o technikáliách zdaňovania o rôznych metódach, spôsoboch ako všetko čo najviac zdaňiť, alebo ako sa vyhnúť plateniu daní je publikácií a analýz neúrekom. Pritom daňový systém, peňažný systém a sociálne odvody/ sociálne poisťné systémy sú hlavnými základmi politického systému, omnoho dôležitejšie ako mnohé zákony, vrátane ústavných. Existujú tri osvedčené kroky ako redukovať dane (okrem minimalizácie verejného sektora):
 - odbúranie interpersonálneho prerozdelenia
 - odbúranie medziregionálneho prerozdelenia
 - daňová konkurencia medzi daňovo autonómnymi jurisdikciami
 „Finančná ústava“ je jadrom ústavného práva, pričom je veľmi často podceňovaná. Nejde o to, aby štát každoročne improvizovane získaval a prerozdieval finančné prostriedky. Ide o to aby sa limitoval prístup

k zdrojom a to je možné iba znížením daní na centrálnej úrovni a posilnením lokálnych podmienok pre hospodárstvo. Miera zníženia daňového zaťaženia je potom možná práve redukciou interpersonálnych a medziregionálnych prerozdelení, ako aj konkurenciou medzi obcami, regiónmi... Znížením daní sa uvoľnia prostriedky pre investície na miestnej úrovni.

- Nástrojmi centrálnej vlády pri rozvoji ekonomiky miest, obcí, regiónov nemajú byť dotácie, granty... ale vytvorenie podmienok pre:
 - regionálne diferencovaný daňový systém, v ktorom môžu mestá, obce a regióny vytvárať diferencovane svoju daňovú politiku a to nielen v oblasti súčasných obmedzených možnostiach v rámci miestnych daní a poplatkov,
 - efektívny systém horizontálneho finančného vyrovnávania,
 - cieľavedomé umiestňovanie celoštátnych verejných investícií.

Je potrebné podstatne viac previazať miesto výberu dane, zaťaženie daňovníka a poskytovanie verejných statkov. Občania, daňoví poplatníci, by mali podstatne viac spolurozhodovať o výške daní. Samozrejme existujú výhrady a obavy zo zvýšenia vplyvu občana na výšku daní, na druhej strane konkurujúce si daňové systémy výrazne obmedzujú rôznym úletom a neodôvodneným daňovým zaťažением. Slovensko, svojou rozlohou a dostupnosťou, umožňuje pomerne jednoduchú „voľbu nohami“. T. j. presídlenie firmy, presťahovanie sa do inej obce, regiónu s lepšími daňovými podmienkami. Obavy s vytvárania daňových rajov na Slovensku netreba preceňovať, pretože vo všetkých regiónoch je potreba poskytovania služieb, aby mohli byť konkurencieschopné.

- Čím je viac priamej demokracie, tým viac sa stane politickou témou previazanosť medzi daňovým a odvodovým poplatníkom a protislužbou, ako aj voči úradom, ktoré dane a odvody vyberajú a zároveň realizujú potrebnú infraštruktúru. Daňový poplatník bude podstatne viac kon-

trolovať využitie daní a odvodov úradmi, cenu a bude rýchlejšie reagovať na nedostatok služieb.

Je pravdou, že v konkurencii systémov budú existovať vždy víťazi aj porazení teda takí ktorí sa budú mať v novom systéme horšie. Bolo tomu tak aj prípade zavádzania „fiskálnej decentralizácie“, kedy musel štát v prechodnom období poskytnúť dotáciu. Nerovnosť medzi bohatými a zaostávajúcimi regiónmi/ mestami je a bude vždy značný. Ale história ukazuje, že často sa tie najviac zaostávajúce regióny posunú dopredu. Nakoniec aj v súčasnosti zaostávajúce regióny Slovenska patrili v minulosti väčšinou k tým najviac rozvinutým. Centralizácia prináša takmer vždy riziko celoplošného omylu politikov, čo sme tiež na Slovensku zažili po roku 1948. Na druhej strane je možné menšie, lokálne, omyly ľahšie napraviť a sú dlhodobo lepším a efektívnejším riešením a menej nebezpečným riešením, pretože sú v konkurencii.

MODEL VEREJNEJ SPRÁVY A DELENIE KOMPETENCIÍ

Ústavnoprávne hľadisko

Slovenská republika je unitárnym štátom. Ústavne je zakotvená deľba štátnej moci na: zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Od prijatia Ústavy (1992) bola v nej garantovaná určitá autonómnosť miestnej samosprávy (čl. 2, hlava IV.). Novelizáciou Ústavy (2001) sa do nej zakomponovalo aj postavenie druhej úrovne územnej samosprávy – vyššieho územného celku.

Trvalo desať rokov (1992 – 2001), pokiaľ sa vznikom samosprávy vyšších územných celkov naplnil stav, ktorý predpokladala Ústava Slovenskej republiky:

- verejná správa na Slovensku je zabezpečovaná na troch úrovniach – štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku a miestna úroveň – okresy), vyššie územné celky, obce,
- obidve úrovne samosprávy sú reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom,
- obidve samosprávne úrovne verejnej správy 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 územného celku a ich obyvateľov (v tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že v pôvodnej stratégii sa neuvažovalo s tým, aby mohli orgány samosprávy vyšších územných celkov konať nad rámec zákonov, teda byť v tejto oblasti rovnocenné ako miestna samospráva).

Poslanci na úrovniach zákonodarnej štátnej moci, vyššieho územného celku, obcí, 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 rokov¹³. Ústava nevyklučuje, aby poslanec Národnej rady Slovenskej republiky bol zároveň poslancom obecného alebo krajského zastupiteľstva alebo starostom, primátorom alebo predsedom vyššieho územného celku.

Ústava Slovenskej republiky zaručuje subjektom územnej samosprávy hospodáriť s vlastným majetkom, finančnými prostriedkami a upravuje základ ich financovania. Ústava definuje, že na územnú samosprávu je možné zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy, ktorých náklady však má uhrádzať v plnom rozsahu štát. Ústava umožňuje združovať sa obom úrovniam územnej samosprávy a vydávať všeobecné záväzné nariadenia vo veciach územnej samosprávy a v medziach zákona aj vo veciach štátnej správy na základe splnomocnenia zo zákona.

Z hľadiska ústavnoprávneho, ale vychádzajúc aj z úpravy ústavného postavenia územnej samosprávy v iných štátoch Európskej únie (napr.: Rakúsko, SRN, Portugalsko, Poľsko, Taliansko...) by bolo vhodné (P. Kukliš):

- aspoň rámcovo vymedziť priamo v ústave pôsobnosť územnej samosprávy, najmä z hľadiska usmernenia legislatívy (doteraz riešené v rámci zákona 416/2001 Z. z.), v tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že

13 V roku 2017 prišlo k zmene a orgány vyšších územných celkov budú zvolení na 5 ročné obdobie, pričom podľa predkladateľov je cieľom najmä zjednotenie termínu volieb do orgánov miestnej a krajskej samosprávy.

rozsah právomocí a spôsob financovania územnej samosprávy je v režime „obyčajného“, nie ústavného, zákona čo vytvára riziko veľmi jednoduchého oklieštenia samosprávnej demokracie a centralizácie moci do rúk vládnucich, vládnucej, politickej strany,

- zvýrazniť prvotnú pôsobnosť obce, ako základu územnej samosprávy (čl.64 Ústavy SR), pred pôsobnosťou samosprávnych krajov, z dôvodu predchádzaniu možných konfliktov (pri doplnení ústavy o postavenie vyšších územných celkov bola do ústavy zapracovaná možnosť vyšších územných celkov konať vo veciach, ktoré nie sú upravené zákonom).

Model verejnej správy

Z hľadiska organizácie výkonu verejnej správy je usporiadaná Slovenska republika asymetricky. Štátna správa je organizovaná na troch stupňoch: štát – okres – obec (v prípade preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, niektorých sietí – napr. Úrad práce). Územná samospráva je organizovaná v 8 vyšších územných celkoch (samosprávnych krajoch) a 2891 obciach. Obe úrovne samosprávy hospodária s vlastným majetkom, financiami a obce majú aj daňové právomoci. Niektoré úlohy sú delené medzi štátnu správu a samosprávu.

V kontinentálnej Európe sa v histórii väčšinou uplatňovala dvojkoľajnosť územnej verejnej správy (paralelné fungovanie územnej samosprávy popri existencii územnej štátnej správy) a s ňou spätý rôzny stupeň (ne) závislosti samosprávy na štátnej správe ¹⁴.

V Česko – Slovensku sa v rokoch 1948-1990 aplikoval integrovaný model územnej verejnej správy, reprezentovaný trojstupňovou úrovňou národných výborov – orgánov výkonnej moci. V roku 1990, v súvislosti so zmenou politicko-ekonomického systému sa začala prvá etapa reformy verejnej správy, s ktorou sa spája aj obnovenie obecnej samosprávy. Bol prijatý zákon o obecnom zriadení, zákon o majetku obcí, o voľbách do or-

14 Berčík,P.-Králik,J.2007: Základy verejnej správy I s.105-106

gánov samosprávy obcí, nastal prvý krok v rámci decentralizácie verejných financií. Do praxe sa zaviedol duálny (oddelený) model organizácie verejnej správy. Po voľbách v roku 1992 bol proces realizácie zmien zastavený

Druhá etapa reformy, so zámerom decentralizácie štátu a posilnenie územnej samosprávy, sa začala prípravou vládnych strategických materiálov v rokoch 1998-1999. Nakoľko nepanovala medzi rozhodujúcimi politickými aktérmi zhoda bola v stratégii reformy verejnej správy (Úrad vlády, 1999) riešená otázka či pokračovať v tzv. oddelenom modeli verejnej správy, ktorý sa nastolil na Slovensku opäť v roku 1990, prijatím zákona č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení a preferuje posilnenie samosprávneho prvku a inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a samosprávy, alebo či prejsť na tzv. „integrovateľný model“ ktorý v realite znamená previazanie územnej samosprávy a štátnej správy a výrazne nižšiu mieru slobody, autonómie obcí, vyšších územných celkov a nerešpektovanie vyššie uvedených princípov spravodlivej delby právomoci. Výsledkom bolo odporúčanie pokračovať v realizácii oddeleného modelu za predpokladu dôsledného naplnenia princípu subsidiarity.

Odozvaním časti kompetencií štátnej správy obciam a vyšším územným celkom v rokoch 2002 – 2004 a realizáciou tzv. fiskálnej decentralizácie v roku 2005, urobilo Slovensko ďalší krok smerom k posilneniu oddeleného modelu. Napriek tomu nie je možné konštatovať, že by sa navrhovaný zámer zrealizoval podľa pôvodných predstáv a pretrváva nadmerná ingerencia nekoordinovanej miestnej štátnej správy v území. Nedôsledná realizácia a zmena princípov počas prípravy jednotlivých zákonov (napríklad prechod na normatívne financovanie regionálneho školstva, inštitucionálne riešenie regionálnej politiky, spôsob financovania sociálnych služieb...) spôsobuje neprehľadnosť a neefektívnosť, ale zároveň obmedzuje aj pokračovanie demokratizácie spoločnosti.

Naplnenie modelu si vyžiada:

- uskutočniť zmeny v súčasnej delbe kompetencií medzi centrálnou vládou a oboma úrovňami územnej samosprávy dôslednou aplikáciou princípov

spravodlivého rozdelenia moci v štáte (politická ekvivalencia, fiškálna ekvivalencia, subsidiarita, nedelenie úloh a kompenzácia externalít)

- odstrániť delené úlohy a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy mestá a regióny, pretože znižujú čitateľnosť modelu a zároveň znižuje jeho efektivitu a dôsledne naplniť princíp subsidiarity a odovzdať ďalšie úlohy miestnej štátnej správy miestnej samospráve.
- odstrániť duplicity v rámci kompetencií ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (zásadná zmena zákona 575/2001) aj vo väzbe na nové rozdelenie kompetencií
- zníženie miery regulácie/zozákonaenia samosprávy a posilnenie samosprávnej pôsobnosti.
- vyriešenie problémov, ktoré spôsobuje nedostatočná spolupráca v rámci fragmentovaná sídelnej štruktúry,
- opätovné posúdenie existujúcej štruktúry vyšších územných celkov a vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy na základe princípu nodality a bottom up (odspodu), ak sa ukáže potrebnou
- zmeniť spôsob financovania územnej samosprávy s posilnením vlastných príjmov na úkor prerozdelenia verejných financií a zmeniť kritériá finančného vyrovnávania daňovej sily obcí, prípadne vyšších územných celkov

Nedostatky súčasného rozdelenia kompetencií

V Koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy (ÚV SR 2000) boli pri delení kompetencií navrhované princípy, podľa ktorých sa malo pokračovať:

1. okruh občanov, osôb, ktoré budú mať prospech z kompetencie, musia mať možnosť o jej zavedení a rozsahu rozhodnúť a musia ju finančne pokryť (politická a fiskálna ekvivalencia),
2. úloha bude pridelená tej úrovni, ktorej občania z nej dosiahnu najväčší efekt a ktorá môže pre jej zabezpečenie vytvoriť optimálnu prevádzkovú jednotku,

3. z dôvodov prerozdelenia kompetencií by nemali vzniknúť nové, neakceptovateľné regionálne rozdiely,

V následnej diskusii k návrhom koncepcie a počas legislatívneho procesu prišlo vo viacerých prípadoch k nedodržaniu uvedených princípov a rozsah úloh zabezpečovaných paralelne viacerými orgánmi verejnej moci sa neprimerane rozšíril. Vznikol celý rad úloh, ktorých zabezpečovanie si podelila miestna štátna správa a miestna samospráva (prenesený výkon štátnej správy), ale aj samospráva krajov a miestna samospráva (napríklad v oblasti sociálnych služieb, školstva...).

V súčasnosti na Slovensku rozlišujeme rôzne druhy kompetencií:

Samosprávne kompetencie

Pri ich výkone platí (Prof. JUDr. Jozef Prusák):

- príkaz štátnym orgánom, osobitne orgánom štátnej správy, nezasahovať do činnosti orgánov územnej samosprávy, iba ak nie je rozhodnutie obce v súlade so zákonom,
- možnosť zasahovať štátnym orgánom do oprávnení samosprávy a ukladať obci/samosprávnemu kraju povinnosti iba zákonom,

ale aj:

- príkaz obciam/samosprávnym krajom robiť všetky zákonné opatrenia proti neoprávneným zásahom orgánov štátu, najmä orgánov štátnej správy, do výlučnej pôsobnosti obce a jej orgánov,
- možnosť obcami /samosprávnymi krajami neprijíť nariadenia, ktoré nie sú v súlade s vykonávacími predpismi vlády a orgánov štátnej správy ak obec /vyšší územný celok usúdi, že tieto predpisy sú v rozpore s ústavou a zákonmi.

Z hľadiska ich výkonu sa samosprávne kompetencie delia na:

- fakultatívne (nepovinné) úlohy – samosprávna pôsobnosť

Štát nemá žiadny záujem vstupovať do takejto kompetencie. Je na rozhodnutí obce a samosprávneho kraja a táto úroveň ju zabezpečuje dobrovoľne.

- obligatórne úlohy

Pre štát je dôležité, aby bola takáto úloha zabezpečovaná. Preto požaduje od obcí a samosprávnych krajov jej plnenie, ale zároveň neupravuje zákonom spôsob a formu jej zabezpečovania. Tento druh kompetencií môže mať na úrovni obcí rôzne podoby: sú definované princípy, ktoré aplikujú obce vo svojich VZN, úlohy sú regulované dispozičným právom, územnej samospráve je pridelená úloha štátnej správy, bez toho, aby boli podrobnejšie definovaná.

Kompetencie štátnej správy

Celý rozsah kompetencií (plánovanie, rozhodovanie, výkon, financovanie) je na ministerstvách. Dôvodom je, že úloha je výlučnou kompetenciou štátu, je vykonávaná celoštátnou sieťou a vyžaduje si vysokú odbornú znalosť, ktorá presahuje možnosti jednotlivých obcí.

- Centrálne vykonávané úlohy

Ak pre plnenie nie je rozhodujúci kontakt s občanmi, ak je potrebné celoplošné vecné rozhodovanie, alebo ak je to hospodársky zaujímavé, bude úloha vykonávaná centrálnou cestou pracovísk v území

- Decentrálne vykonávané úlohy

Ak existuje intenzívny styk s občanmi a ak je možná úlohu vykonávať efektívnejšie mimo centra, potom bude takáto úloha decentralizovaná na územné pracoviská alebo na tých, čo úlohu vykonávajú

Spoločné (delené) kompetencie medzi štátnou správou a územnou samosprávou

Slovensko sa na základe verejnej diskusie počas prerokovania koncepcie a následných zákonov vybralo cestou nadviazania na stredoeurópsku tradíciu. Obce, ale aj samosprávne kraje zabezpečujú nielen samosprávne kompetencie, ale delia sa o výkon niektorých úloh s miestnou štátnou

správou (prenesený výkon, delené kompetencie). Ukazuje sa však, že tento tradičný stredo európsky spôsob zabezpečovania úloh je komplikovaný, neprehľadný pre občana, umožňujúci prehadzovanie zodpovednosti z jedného orgánu verejnej moci na iný a často býva zo strany silnejšieho (štátna správa) nedofinancovaný.

Spoločné / delené kompetencie je možné členiť na:

- úlohy definované zákonom (centrálne), ale decentralne vykonávané
Zákon predpíše rozsah kompetencie s pravidlami, ktoré je potrebné uplatniť pri konkrétnych rozhodnutiach. Samospráva zabezpečuje výkon v súlade so zákonom. Dôvodom je intenzívny kontakt s občanmi, hospodársky efekt, existujúce know-how, optimálna veľkosť...
- úlohy definované aj vykonávané na základe zákona

Štátna správa reguluje komplexne úlohu. Obce vykonávajú úlohu v súlade so zákonom a na základe interných predpisov štátnej správy. Dôvodom je: potreba jednotného právneho rámca (účtovníctvo, rozpočet, štatistika...), právna ochrana občanov (stavebný poriadok...), zaistenie rovnakej kvality (veľkosť triedy, stavebné povolenie...)

Pri výkone preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na obce, resp. vyššie územné celky sú obce /samosprávne kraje sú viazané ústavou a zákonmi. Inými slovami, ak zákon prenesie na obec/samosprávny kraj určitú pôsobnosť, nemôže táto svojim rozhodnutím alebo nečinnosťou vylúčiť vôľu zákonodarcu. Pôsobnosť a prenesené povinnosti musia plniť, avšak iba v prípade naplnenia kumulatívnej podmienky vyjadrenej ustanovením čl.71 ods. 1 Ústavy SR a §5 ods.1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obce vykonávajú prenesený výkon štátnej správy, len ak:

- úlohy štátnej správy boli na obec prenesené zákonom,
- štát s prenesením úloh poskytol obci potrebné finančné a materiálne prostriedky.

Z uvedenej kumulatívnej podmienky vyplýva záver, že obec / samosprávny kraj sa nemôže ujať realizácie určitej úlohy štátnej správy, ak nebola splnená jedna z uvedených podmienok. Je však právnou povinnosťou obce/samosprávneho kraja začať plniť úlohu v prípade naplnenia oboch podmienok. Obec/samosprávny kraj nesmie plniť úlohy štátnej správy, ak jej boli pridelené finančné a materiálne prostriedky, lenže tieto úlohy jej neuložil zákon a rovnako musí postupovať, ak jej síce zákon zveril úlohu štátnej správy, ale príslušné štátne orgány jej neposkytli finančné a materiálne prostriedky; ide o to, že obec z vlastných príjmov financuje svoje potreby a nie potreby štátu.

Nie je ojedinelým javom, že sa tieto pravidlá nedodržiavajú. Na jednej strane štát presúva úlohy zákonom, dokonca aj podzákonnými normami (v rozpore s ústavou), na obce a samosprávne kraje bez dostatočných zdrojov financovania, ale na druhej strane, najmä malé obce, nevykonávajú niektoré zákonom stanovené a vo finančných mechanizmoch zahrnuté úlohy.

Prenášanie výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávne celky (obce, alebo vyššie územné celky konajú v mene centrálnej vlády) má silné postavenie v stredo európskej tradícii a siaha k reformám v roku 1808 v Prusku. Takéto rozlišovanie je možné pozorovať aj v juho európskych tradíciách. Tam, kde to platí, majú prenesené úlohy najmä povahu regulačnú, nie povahu zabezpečovania služieb. Napríklad vo Francúzsku sú prenesenými funkciami také, ktoré sa zabezpečujú pod priamym dohľadom prefekta, rovnako v Taliansku spadajú pod priamy dohľad prefekta úlohy týkajúce sa zdravia obyvateľstva, verejnej bezpečnosti, stavebnej kontroly, miestnej polície alebo všeobecného verejného poriadku. V severo európskej tradícii sa nerozlišujú prenesené a „originálne“ kompetencie, ale rezortné právne normy definujú celoštátne požiadavky, ktoré musia samosprávy dodržiavať. Napríklad v Británii existuje niekoľko úloh vykonávaných v mene centrálnej vlády alebo iných verejných orgánov a tieto sú centrálnou vládou hradené. Ide však o minimum úloh (registre, príspevok na bývanie), ktoré sú silne regulované a na Slovensku ich považujeme za čisto štátnu úlohu.

Niet pochyb o tom, že centrálna vláda má viacero dôvodov na dohľad nad prenesenými kompetenciami, napríklad:

- ochrana verejnosti pred zneužívaním moci miestnymi predstaviteľmi,
- zabezpečenie dôsledného aplikovania nariadení, ktoré bránia podnikateľom a ľuďom aby škodili iným z iných lokalít, napríklad: znečisťovanie ovzdušia, vody, šírenie ochorení...

Centrálna vláda môže mať dôvod pre dohľad nad výkonom úloh miestnej samosprávy aj z iných dôvodov, ktoré sú zhmotnením národných, celoštátnych politík, z dôvodu ich plošného dopadu a úžitku. Najlepším príkladom je vzdelávanie. Často sa argumentuje potrebou novej zákonnej úpravy v prípade, ak sa nenapĺňajú predstavy rozdelenia právomocí medzi jednotlivé inštitúty verejnej moci. Rovnako sa často upozorňuje na to, že dochádza k porušovaniu zákonov. Určite je to pravda, ale existujú aj iné dôvody, ktoré spochybňujú správnosť rozdelenia úloh, právomocí a zodpovednosti, a ktoré je potrebné najprv doriešiť a až následne hľadať možnosti v zmene nastavených pravidiel. Nedostatkami, ktoré je možné pozorovať sú:

- zlé/protiprávne rozhodnutia, môžu mať pôvod nielen v politickej predpojatosti, ale aj v korupcii, nevedomosti alebo jednoducho neschopnosti,
- finančné machinácie: nehospodárne vynakladanie prostriedkov, prílišné výdavky, presun financií na iné účely, ale aj jednoducho neposkytnutie zdrojov na prenesený výkon úloh,
- zlé správanie sa k verejnosti: poberanie úplatkov, poskytovanie nesprávnych informácií, neprimerané výdavky na cestovné, telefóny...
- neinformovanie obyvateľov o nových možnostiach, dobrej praxe...

Všetky uvedené a mnohé ďalšie nedostatky vytvárajú pocit potreby ďalšieho „zozákoňovania“ územnej samosprávy, čo však prináša hrozbu postupnej premeny samosprávy na štátnu správu. Preto je asi potrebné hľadať iné spôsoby riešenia uvedených nedostatkov:

- zefektívnením existujúcich kontrolných mechanizmov,

- zavedením možností zvyšovania kvalifikácie aj volených predstaviteľov zo strany štátu,
- zefektívnením štruktúry zabezpečovania úloh na miestnej úrovni (meziobecná spolupráca, zlučovanie obcí do väčších územnosprávnych jednotiek, spojené s profesionalizáciou zabezpečovania úloh),
- zvýšenou pozornosťou zo strany občanov, ktoré je potrebné vzbudiť novými metódami komunikácie a šírenia informácií,
- jasnejším rozdelením úloh tak, aby bol jeden konkrétny orgán verejnej moci zodpovedný za kvalitu, dostupnosť a efektívnosť poskytovaných verejných služieb,
- zúžením rozsahu poskytovaných verejných služieb na minimum.

Nie je dobrým riešením aplikovať prenesenú pôsobnosť štátnej správy na obce, regióny. Je to iba snaha aplikovať neopodstatnenú (falošnú) uniformnosť na kompetencie, ktoré sú predmetom rozmanitých záujmov a pravidiel (v roku 2001 pri prijímaní zákona č. 416/2001 Z. z., to bolo východisko z núdze a usmernenie pre prijímanie následných rezortných zákonov). Je lepšie definovať štandardy, regulácie, možnosti odvolania sa... a pod. na rezortnú legislatívu, teda tú, ktorá riadi individuálne kompetencie. Preto je lepším riešením zrušenie inštitútu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a prehodnotenie rozdelenia kompetencií na základe nasledovných princípov.

Princípy spravodlivého politického rozdelenia moci

Princíp politickej ekvivalencie

Voliči, ktorých sa priamo dotýkajú určité politické opatrenia a regulácie, musia o tom rozhodnúť svojim hlasom. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach, aby volené orgány boli priamo zodpovedné iba svojim voličom na území, ktoré v ich mene spravujú, na ktorom uplatňujú svoju právomoc a vykonávajú svoje pôsobnosti. Princíp politickej ekvivalencie úzko súvisí

s rozdelením kompetencií. Existujú výlučné úlohy centrálnej vlády a existujú výlučné úlohy každej z úrovni územnej samosprávy (samosprávna pôsobnosť). V týchto prípadoch je nevyhnutná autonómnosť rozhodovania. Existujú však aj úlohy, ktoré sa síce realizujú v regiónoch, ale majú celoštátny význam. V takomto prípade centrálna úroveň definuje pravidlá, ktoré musia rešpektovať orgány územnej samosprávy. To však znamená, že vyššia úroveň verejnej moci zasahuje do právomocí úrovne nižšej. Snahou centrálnej vlády by malo byť zabrániť tomuto zviazaniu nižšej úrovne, t.j. definovať pravidlá čo najširšie a nechať priestor na rozhodnutie o spôsobe realizácie nižšej úrovni. Jediný spôsob, ako definovať tieto pravidlá centrálnou úrovňou verejnej moci k jej nižším úrovňam, je urobiť tak formou zákona.

Princíp fiskálnej ekvivalencie a zodpovednosti

Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka teda musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú uskutočňovať rozhodnutia o financovaní úloh a ktoré jej umožňujú byť zodpovednou za financovanie, vrátane možnosti zadĺženia sa a možnosti transferu financií do iných rozpočtov. To znamená, že ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, musí vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre územnú samosprávu, alebo dostatočné financovanie cestou transferov zo štátneho rozpočtu. A to okamžite, a nie v čase núdze.

Princíp subsidiarity

Subsidiarita je princípom na obranu slobodnej iniciatívy v spoločnosti. Obhaja právo menších v rôznych oblastiach spoločenského života a zároveň budovanie spoločenského poriadku zdola nahor. Subsidiarita je tzv. kompetenčné pravidlo, t.j. je riadiacim pravidlom pre stanovenie kompetencií pri snahách o uskutočnenie všeobecného dobra. Jej základnou myšlienkou je, že politická moc by mala zasahovať až vtedy, ak jednotlivé zložky

spoločnosti nie sú schopné vyhovieť konkrétnym potrebám. Inými slovami: „čo môže vykonať jednotliviec pomocou svojej vlastnej sily a schopnosti, to mu spoločenstvo nemá odnímať a čo môže vykonať menšie spoločenstvo, to mu má väčšie spoločenstvo ponechať“. V prípade nevyhnutnosti zásahu politickej moci je potrebné rešpektovať všeobecný dohovor európskych štátov, ratifikovaný členskými štátmi Európskej únie, Európsku chartu miestnej samosprávy. Jej článok 4, ods.3 vo vzťahu k princípu subsidiarity stanovuje: „vo všeobecnosti správu vecí verejných vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú občanovi najbližšie. Udelenie zodpovednosti inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy a požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.“ Z uvedeného vyplýva, že len v prípade skutočnej nemožnosti riešiť veci na miestnej úrovni, je možné, preniesť záležitosti na vyššiu úroveň verejnej správy. Štát, centrálna vláda (vrátane ich dekoncentrovaných pracovísk v území) má zasiahnuť iba v prípadoch zlyhania nižších úrovní (v prípade Slovenska je to obec a vyšší územný celok). Pri poskytovaní služieb verejným sektorom je potrebné, popri princípe subsidiarity, rešpektovať aj princíp *ultra vires* (lat. znamená „nad možnosť, nad silu“). Tento princíp je indikátorom fungovania správnej jednotky, ako samostatnej jednotky, a zahŕňa v sebe princíp zlyhania. Dôvody neschopnosti plniť úlohy zo strany príslušnej správnej jednotky môžu byť spôsobené vonkajšími (napríklad proces decentralizácie, prechod na trhovú hospodárstvo...) alebo vnútornými podmienkami (napríklad nedostačujúce ľudské zdroje, nedostatok financií, nízka efektívnosť...). Uvedomenie si neschopnosti plniť zverené úlohy môže prichádzať zvonka, od iných orgánov verejnej správy (mimo dotknutej jurisdikcie), alebo zvnútra (od orgánov obcí, od obyvateľov). Riešenia situácie môže byť rôzne. Napríklad ponechaním kompetencie v rukách samosprávy a dohodou o jej zabezpečovaní rôznymi formami medziobecnej spolupráce až po vytvorenie väčšej obce zlúčením malých obcí, alebo dohodou na jej presunutí na vyššiu úroveň. Až po vyčerpaní všetkých iných možností je riešením prevzatie kompetencie orgánmi štátnej správy.

Princíp nedelenej zodpovednosti

Politická a administratívna zodpovednosť musí byť vymedzená a rozdelená tak, aby nedochádzalo k prekryvaniu kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy, resp. k deleniu úloh medzi štátnu správu a územnú samosprávu.

Princíp kompenzácie externalít

Ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku (pozitívny, alebo negatívny), musí existovať kompenzácia zisku alebo straty zvýhodnenej alebo postihnutej správnej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splnutie oboch správnych jednotiek.

Je vôbec potrebná druhá úroveň miestnej samosprávy?

Dvojúrovňová územná samospráva bola zakotvená do Ústavy SR v roku 1992, ale vznikla až v roku 2001. Dôvody jej vzniku boli definované v stratégii reformy verejnej správy (1999) nasledovne:

- vznik samosprávy vyšších územných celkov ukladá Ústava SR, ktorá v článku 64 ods.3 predpokladá jestvovanie samosprávy vyšších územných celkov, na základe osobitného zákona
- historický vývoj územného členenia Slovenska od 13. storočia smeroval ku konštituovaniu dvoch úrovní územnej verejnej správy (okrem obcí) reprezentovanej okresmi a vyššími územnými celkami (stolicami, župami, krajinami), ktoré disponovali užšou, alebo širšou samosprávnou podstatou. Tento vývoj výrazne ovplyvnil územnú štruktúru krajiny reprezentovanú územnými celkami so špecifickými kultúrne – historickými, demografickými, sociálne – ekonomickými a urbanistickými väzbami
- doterajšie skúsenosti z pôsobenia neúplného modelu územnej verejnej správy potvrdzujú, že absencia samosprávy vyšších územných celkov je vážnou brzdou racionálnej delby funkcií správy vecí verejných medzi štátnou správu a územnú samosprávu, znemožňuje aplikáciu princípu

subsidiarity, napomáha byrokracii, vysokej nákladovosti, nízkej účinnosti a slabej verejnej kontrole verejnej správy

- bez vytvorenia samosprávy na úrovni vyšších územných celkov nemožno začať uplatňovať regionálnu rozvojovú politiku založenú na využívaní endogénnych rastových faktorov. Takáto politika predpokladá vytvorenie inštitúcií, ktoré majú právo a schopnosť spravovať na vlastnú zodpovednosť a v prospech obyvateľov územných celkov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu
- podľa pripravovanej Európskej charty regionálnej samosprávy existencia regiónov, ktoré sú riadené zodpovednými volenými zástupcami, poverenými skutočnými zodpovednosťami vytvára také riadenie, ktoré je efektívne a zároveň blízke občanovi. Región vytvára úroveň moci vhodnej na realizáciu princípu subsidiarity, jedného zo základných princípov organizácie moderného štátu
- vytvorenie vyšších územných celkov by malo Slovensko urobiť ďalší krok v procese adaptácie jeho územnej štruktúry na integráciu do spoločenstva EÚ a malo by sa začať uberať „európskym smerom“ reforiem územnej verejnej správy a zároveň by sa malo prostredníctvom regionálnych vlád otvoriť vstupu štrukturálnych fondov EÚ.

Od roku 1991 sa viedli najprv odborné a neskôr najmä stranické diskusie o podobe, právomociach a význame druhej úrovne územnej samosprávy. Na rozhodnutie mali vplyv aj skúsenosti iných štátov, najmä „starých demokracií“. Prvým krokom k ich doteraz kritizovanej existencii bolo nevhodné rozdelenie Slovenska na osem krajov (1996) pre výkon kompetencií miestnej štátnej správy, ktoré neskôr parlament povýšil na samosprávne celky s vlastnými právomocami, majetkom a financiami (2001).

Následné rozdelenie kompetencií tiež prispelo k ich „nepopularite“. Vyššie územné samosprávne celky mali mať pôvodne všetky právomoci, ktoré partia správneho orgánu:

- normotvornú (uznášanie sa na všeobecne záväzných nariadeniach)
- rozhodovaciu (v oblasti verejnej správy aj v oblasti rozvoja)

- kontrolnú (k vlastným orgánom, organizáciám, príjmom, výdavkom, majetku)
- exekučnú (výkon vlastných rozhodnutí, daňová exekúcia)
- trestnú (sankcie za správne delikty v ich pôsobnosti)
- kreačnú (zriaďovanie vlastných iniciatívnych, kontrolných, výkonných orgánov, organizácií...)

Ich hlavným poslaním mal byť:

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

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

Aký rozsah kompetencií dnes zabezpečuje samospráva vyššieho územného celku nevyplývalo zo snahy o maximálnu mieru decentralizácie a detatizácie verejnej správy, od uplatnenia princípu subsidiarity, ale od politických rozhodnutí v rokoch 2002 – 2004.

Po 15 rokoch ich existencie chcú viacerí politici/politické strany zrušiť vyššie územné celky, predstavitelia miest deklarujú, že mestá dokážu samé zabezpečiť prakticky všetky úlohy vyšších územných celkov, predstavitelia vidieckych obcí konštatujú, že pre nich sú súčasné vyššie územné celky zbytočné. Negatívne vnímanie existencie vyšších územných celkov v súčasnej podobe sa prejavuje aj vo veľmi nízkej volebnej účasti, čo spochybňuje

legitimitu konania ich predstaviteľov. Ako dôvody na zrušenie samosprávnych krajov sa uvádzajú úspora výdavkov, posilnenie miestnej samosprávy, neschopnosť riešiť regionálne rozdiely, absencia vzťahu občanov k samosprávnym krajom, postoj viacerých politických strán, ale aj ich ukotvenie v Ústave, terminologický problém, samotné vymedzenie a hranice krajov.

Za principiálny problém a dôvod nesplnených očakávaní je možné považovať, okrem zlyhania manažmentu, aj nedostatočné kompetenčné a finančné vybavenie. V praxi sa nenaplnili princípy spravodlivej delby kompetencií čo sa negatívne prejavilo na dôležitosti vyšších územných celkov a malo by byť poučením pri budúcich úvahách o ich existencii. Skutočný význam pre správu a rozvoj štátu budú mať iba vtedy ak budú disponovať vlastnými (nie prenesenými) právomocami, majetkom a financiami.

Je existencia vyšších územných celkov jediným riešením?

Dôvodom úvah ako najlepšie zabezpečiť správu štátu je rastúci tlak na územnosprávne celky z dôvodu internacionalizácie hospodárskych procesov. V prvom rade sa pod tlak dostávajú základné územné jednotku štátu – obce, ktoré sa vďaka interným, ale najmä externým, výzvam dostávajú do štruktúrnych a finančných problémov. Pôvodné politické štruktúry nie sú prispôbené týmto výzvam, okruh tých čo služby financujú a tých čo ich užívajú sa prestávajú prekrývať. V tejto súvislosti sa čoraz častejšie hovorí o negatívnych externalitách (spillover efekt). Za najčastejší problém sa považuje nielen vysoká fragmentácia regionálnej a miestnej štruktúry, ale aj nedostatočná spolupráca v mnohých oblastiach. Dôsledkom je obmedzená schopnosť konať, neefektívnosť, deficit demokracie, nízka miera transparentnosti, strata významu a konkurencieschopnosti.

Situáciu je možné riešiť rôznymi modelmi. Všetky by mali:

- zvýšiť schopnosť konať dovnútra aj navonok čo je možné dosiahnuť jasnou delbou kompetencií, obmedzenie koordinácie, vlastnými financiami, majetkom, zdrojmi a efektívnou komunikačnou štruktúrou

- umožniť optimalizáciu výkonu v rámci flexibilnej štruktúry (rôzne hranice a snahy o definovanie optimálnej veľkosti obce tomu bránia)
- umožniť optimálne prekrytie rozhodovacej právomoci, užívateľa a nositeľa nákladov
- zlepšiť participáciu a zvýšiť politickú legitimitu

Možné modely spolupráce

Úroveň	Model	Typické vlastnosti
integračná	zlúčenie obcí, pričlenenie obce,	<ul style="list-style-type: none"> • zjednotenie politických a administratívnych inštitúcií • prerozdelenie kompetencií
	opatrenia nadradenej úrovne	<ul style="list-style-type: none"> • podnety na zlučovanie • vertikálna spolupráca
	regionálny model	<ul style="list-style-type: none"> • územnosprávna jednotka má rozne kompetencie • priamo volené orgány • jasné zastúpenie navonok • vlastné financie • obce ostávajú zachované
	združenia obcí	<ul style="list-style-type: none"> • plnia jasne stanovené úlohy • demokratický deficit • fragmentácia
	zmluvné vzťahy	<ul style="list-style-type: none"> • súkromné a lebo verejné právo
	zosieťovanie	<ul style="list-style-type: none"> • voľné, nie právne, formy spolupráce • zosieťovanie napr. pre podporu hospodárstva
dezintegračná	FOCJ	<ul style="list-style-type: none"> • orientované na konkrétne úlohy • občania sú súčasťou rôznych FOCJ • vzájomná konkurencia FOCJ • rôzne jurisdikcie (daňová právomoc, tlak na členstvo)

Pred aplikáciou všetkých modeloch je dôležité aby prišlo k odstráneniu nepotrebných úloh prenášaných na obce zákonmi a štátnymi úradníkmi.

Každý z uvedených modelov na samozrejme nielen pozitíva, ale aj nedostatky, napríklad:

Model	Problém
vytváranie združení	corporate governance
zákonom stanovená spolupráca / zlučovanie	rozpor s požiadavkami a potrebami občanov
územná reforma, vopred daný počet obcí a veľkosť	Neoblúbenosť, nízka flexibilitnosť voči novým podmienkam pre rozvoj
nové rozdelenie kompetencií medzi štátom a obcami	krátkodobosť, hranice
zozákonenie (nepriama centralizácia)	corporate governance
ďalšia úroveň (región)	neoblúbenosť, ťažkopádnosť

Na Slovensku sme sa po roku 2000 vybrali kombináciou viacerých uvedených integračných modelov:

- regionálny model: vytvorenie vyšších územných celkov
- vytváranie združení,
- zmluvné vzťahy: napríklad spoločné obecné úrady,
- zosieťovaním miest, obcí,
- ale aj rôznymi zákonnými opatreniami nadradenej úrovni, napríklad prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy.

Ak sa teda po 15 rokoch existencie samosprávy na úrovni vyšších územných celkov sa riešenie pomocou kombinácie viacerých modelov ukazuje ako nevhodné, je možné zvážiť

1. či je vhodné zlepšenie kombinácie súčasných integračných modelov spolupráce, t.j. napravenie chýb územnosprávneho usporiadania, zmena rozdelenia kompetencií a zvýšenie finančnej autonómie obcí a vyšších územných celkov
alebo
2. či je vhodnejším riešením zrušenie súčasnej štruktúry vyšších územných celkov a uplatnenie dezintegračného modelu spolupráce

Nakoľko je cieľom tejto úvahy aj príspevok do diskusie nebudem sa zaoberať vylepšovaním súčasného stavu. O rôznych podobách zlepšenia sa hovorí už od roku 2001, t.j. od rozhodnutia o vzniku ôsmich vyšších územných celkov a o aplikácii medziobecnej spolupráce. Naplnenie odporúčaní sa realizuje zatiaľ nie veľmi úspešne.

Vzhľadom na prebiehajúcu transformáciu spoločnosti, vzhľadom na očakávané trendy, výzvy, ale aj vzhľadom na snahu o posilnenie prvkov priamej demokracie a rozšírenie diskusie považujem za dôležité zaoberať sa aj dezintegračným modelom spolupráce na miestnej úrovni. Ten môže vytvoriť základ pre prirodzené formovanie mestských regiónov, ale aj metropolitného regiónu Bratislava, prípadne Košice a následné opätovné zavedenie niektorého z integračných modelov, ktorý tak vznikne ako dôsledok vývoja, rozhodnutia občanov (bottom up) a nie centralistickým rozhodnutím o vymedzení vnútroštátnych hraníc.

KOMUNÁLNA REFORMA

Vzhľadom na rozsah negatív: nedostatočné kompetenčné vybavenie, absencia vlastných financií a zdrojov, zlé vymedzenie počtu a hraníc, očakávané trendy a náklady spojené so zmenami, ale aj postoje občanov, právna a politická komplikovanosť zmeny sa ukazuje komunálna reforma ako jedna z možností zrušiť súčasné vyššie územné celky a použiť iný model správy územia, ktorý bude rešpektovať v plnom rozsahu princíp subsidiarity a bude založený na flexibilnom a efektívnom zabezpečovaní jednotlivých úloh miestnou samosprávou, vybavenou dostatočnými právomocami a financiami.

Pri jej návrhu vychádzam z tézy, že nie je možné definovať optimálnu veľkosť obce, ale iba optimálne /efektívne zabezpečovanie jednotlivých úloh. Naplnenie tézy umožňuje použitie tzv. dezintegračného modelu, v rámci ktorého budú obce zabezpečovať požiadavky občanov v rôznych správnych jednotkách pre rôzne kompetencie, ktoré sa nemusia prekrývať a ktoré si môžu navzájom konkurovať.

Pohľad späť na návrhy komunálnej reformy

V **Stratégii reformy verejnej správy** (1999) sa vo vzťahu ku komunálnej reforme, okrem iného konštatovalo:

Niekoľko rokov prebiehajúca diskusia o optimálnej veľkosti obce pre správu decentralizovaných kompetencií na Slovensku vyústila do úvahy o vzniku tzv. miestnej správnej jednotky, pričom názor na jej veľkosť sa neustále líšil. Pohybuje sa od 3000 obyvateľov, až po vytvorenie cca 270 takýchto jednotiek t.j. s priemerne 20 000 obyvateľmi. Neriešenie problému veľkostnej štruktúry obcí znemožňuje realizovať rozsiahlejší proces decentralizácie. Navrhovaná cesta diferenciácie prenosu kompetencií v závislosti od veľkosti obce by bola v rozpore so zákonom SNR č.369/90 Zb., o v znení neskorších predpisov, o obecnom zriadení, pretože by viedla k obmedzovaniu práv občanov malých obcí. Rovnako nepriečhodné je aj možné administratívne rozhodnutie o zlúčení obcí do optimálnych municipalít, pretože obce, ktoré získali zákonom reálnu právnu a ekonomickú suverenitu sa jej nebudú chcieť vzdať. Akýkoľvek takýto administratívny zásah by narušil proces demokratizácie na Slovensku.

Všetky doterajšie úvahy skončili na jedinom možnom riešení a to, vytvorením spoločného obecného úradu, ktorý môže podľa zákona 369/90 Zb. o obecnom zriadení, vzniknúť z iniciatívy obcí na základe dohody podmienenej súhlasom 3/5 poslancov obecných zastupiteľstiev. Na tieto úrady by boli následne decentralizované kompetencie, ktoré nie je možné zabezpečiť v „malých“ obciach. Podľa návrhu niektorých autorov by odbornú garanciu nad výkonom činnosti ako aj vplyv na finančné transfery mali mať príslušné rezortné ministerstvá. Tento prístup má však niekoľko úskalí:

- *skúsenosti zo zahraničia hovoria o potrebe silného právneho rámca a minimálny dobrovoľný výber pri určovaní sídla spoločného úradu,*
- *takýto úrad by mal mať nad sebou minimálne radu starostov príslušných obcí,*
- *spoločný úrad by mal mať právnu subjektivitu a mať možnosť priamo získavať transfery z verejných rozpočtov resp. podielové dane, čo je v rozpore s Ústavou SR,*

- ingerencia štátu, aj keď len metodická a finančná ide proti zámerom decentralizácie,
- musia byť veľmi presne vypočítané príspevky obcí na tento úrad a určený aj spôsob vymáhania v prípade neplnenia služby,
- poznatky ukazujú, že ak kompetencie nie sú pod dohľadom zastupiteľstiev, systém nefunguje...

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

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

O rok neskôr, po politickej diskusii k stratégii sa vo vládnej **Koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy** (2000) preferovala medziobecná spolupráca a konštatovalo sa:

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

Veľký počet malých obcí na Slovensku býva neprávo považovaný za znak zaostalosti a nevhodnosti administratívneho systému. Samotná rozdrobená štruktúra osídlenia nemôže byť dostatočným argumentom na spomalenie proce-

su decentralizácie. Východiskom sú **rôzne formy združovania obcí**, ich vzájomná koordinácia a kooperácia. Táto môže umožniť dostatočnú mieru flexibility pri plnení úloh v čase aj v priestore. Súčasne sa zachová tendencia decentralizácie, demokratizácie, miestnej participácie a miestneho rozhodovania.

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

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

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

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

Medzi hlavné princípy navrhovanej reformy verejnej správy patria subsidiarita, občianska spoločnosť a najmä flexibilita. Flexibilita decentralizácie, ale aj flexibilita združovania sa obcí za účelom medzi-

obecnej spolupráce pri plnení zverených úloh. Pravidlá medziobecnej spolupráce sú zakotvené zákonom 369/90 Zb., v znení neskorších predpisov a zmluvnými vzťahmi medzi obcami. V rámci medziobecnej spolupráce je možné zabezpečiť nielen hospodárske služby ako aj výkon správnej agendy:

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

1. *Pracovno-právne spoločenstvo na základe zmluvy verejnoprávneho charakteru*

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

2. *Medziobecná spolupráca na vyššej úrovni na základe dohody*

V prípade ak obec usúdi, že z dôvodov ekonomických a z hľadiska racionalizácie a efektivity je to vhodné, na základe dohody zriadi spoločný obecný úrad, ktorý umožní, aby sa na základe vzájomnej dohody vykonávala určitá agenda spoločne. Dohoda môže mať dve podoby:

- niektorý z účastníkov dohody prevezme na seba jednotlivé kompetencie od ostatných účastníkov dohody a tým na neho prechádza aj povinnosť ich plnenia,
- niektorý z účastníkov dohody sa zaviazne vykonávať tieto úlohy pre ostatných účastníkov dohody, čím ostávajú práva a povinnosti všetkých účastníkov dohody nedotknuté.

Dohoda musí obsahovať podstatné náležitosti ako je určenie sídla spoločného úradu, určenie počtu zamestnancov a spôsob financovania nákladov. Je tiež dôležité vymedzenie vzťahu k orgánom jednotlivých obcí a určenie mechanizmu riešenia prípadných sporov. Ako ďalšie potrebné náležitosti je treba dohodnúť: obdobie, na ktoré sa dohoda uzatvára, používanie a využívanie majetku, personálna politika, spôsob kontroly všeobecne a cez volených kontrolórov, resp. komisie zastupiteľstva. Dohoda vyžaduje súhlas príslušného krajského úradu. Spory, ktoré vzniknú a nebudú vyriešené stanoveným mechanizmom, musia byť predložené na rozhodnutie príslušnému úradu (v tomto návrhu krajský úrad) a následne na rozhodnutie súdu.

3. Vytvorenie účelového zväzu obcí

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

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

agendy vo forme impulzov či úľav voči subjektom, ktoré uvedené možnosti budú realizovať.

V prípade, že obec nebude schopná sama vykonávať alebo zabezpečovať výkon správnej agendy, ak je výkon naliehavý z dôvodov verejného blaha a obec nie je zapojená do žiadnej z vyššie uvedených foriem medziobecnej spolupráce, príslušný správny orgán ju vyzve, aby zabezpečila nápravu a to v stanovenej lehote a vlastnými silami, resp. prostredníctvom zmluvy s inou obcou, alebo cestou spoločného obecného úradu. Ak tak obec neurobí v stanovenej lehote, príslušný orgán vydá rozhodnutie (na základe predchádzajúcej dohody), ktorým určí, ktorá obec bude túto agendu zabezpečovať, resp. vykonávať a tiež výšku a spôsob náhrady, ktorá bude hradená z účtu obce voči ktorej bolo rozhodnutie vydané. Dotknutá obec sa môže voči rozhodnutiu odvolať na súd. Ku koncu kalendárneho roka (účtovného – školského) môže obec požiadať o zrušenie rozhodnutia a ak preukáže, že je schopná sama zabezpečovať agendu, bude jej vyhovené. Možným riešením je znovuoobnovenie inštitútu dočasného plnenia úlohy (úloh) obce patriacej do jej pôsobnosti orgánom štátnej správy, ako bolo upravené v §5 ods.4 zákona 427/1990 Zb.(už neplatný). Dôkazné bremeno o preukázaní neschopnosti plniť si úlohy by mal znášať ten, kto iniciuje rozhodnutie. Zároveň bude potrebné preskúmať možnosť obce „odmietnuť“ plnenie úloh za inú obec a to napriek refundácii nákladov.

Medziobecnou spoluprácou sa vytvorí organizačné, administratívne a personálne predpoklady pre decentralizáciu kompetencií v oblasti hospodárskych činností, ale aj správnej agendy na miestnu úroveň. Z dôvodu ľahšieho prechodu na zabezpečovanie úloh miestnou samosprávou navrhujeme realizovať pilotné projekty vo vybraných obciach ešte pred plošným odovzdaním kompetencií miestnej samospráve (v priebehu roka 2001). Právna úprava medziobecnej spolupráce bude rozpracovaná v rámci novelizácie zákona o obecnom zriadení, resp. v samostatnom zákone o medziobecnej (obecnej) spolupráci. Pre uľahčenie rozhodovania sa obcí, ale aj v rámci snahy o čo najväčšiu racionalizáciu zabezpečovania verejnej správy odporúčame na základe uvedených kritérií, sídla, ako potenciálne vhodné, ak sa obce a mestá rozhodnú pre uzavretie zmluvy, resp. dohody o spoločnom zabezpečovaní úloh vyplývajúcich zo zákona.

Pri zostavení zoznamu sídiel sa vychádzalo z nasledovných kritérií:

- *spádovosť, dostupnosť sídla, ktorá by pre občana nemala byť ďalej ako 15 km,*
- *súčasná vybavenosť sídla (základná škola, zdravotníctvo...),*
- *minimálna veľkosť 5 000 obyvateľov,*
- *rovnomernosť rozmiestnenia po území SR,*
- *rešpektovanie hraníc vyšších územných a správnych celkov,*
- *rešpektovanie doterajšieho vývoja osídlenia SR,*
- *snaha o kontinuitu v zabezpečovaní verejnej správy.*

V období september 2004 – apríl 2005 sa v rámci prípravy námetu na komunálnu reformu uskutočnili **stretnutia s odbornou verejnosťou** (sociológovia, regionalisti, geografi, právnici, politológovia) na pôde niektorých slovenských univerzít (Nitra, Prešov, Košice, Bratislava), na SAV a na Úrade vlády, s nasledovnými názormi, ktoré je vhodné zohľadniť pred rozhodnutím:

- komunálna reforma je potrebná, napriek tomu, že vystala otázka, či je slovenská spoločnosť pripravená na ďalšiu reformu,
- ponechanie rozdrobenej sídelnej štruktúry a teda existencia veľkého počtu malých samospráv s možnosťou dobrovoľnej spolupráce, je iba prechodným riešením a odkladaním komunálnej reformy do budúcnosti,
- je možné pozorovať beznádej malých obcí, mnohé z nich nezvládajú kompetencie,
- existuje rezistentnosť priestorových štruktúr (viď stanoviská starostov a občanov),
- dôvodmi pomalšieho postupu, najmä v prípade zlučovania obcí, sú aj vyjasňovania vlastníctva pôdy v katastroch obcí, príprava plánovacích dokumentov, doriešenie regionálneho školstva, zdravotníctva, sociálnych služieb, internetizácia, ale aj to časť obcí, ktoré sú cieľovou skupinou reformy získali svoju právnu subjektivitu a identitu po roku 1990 a je s nimi rok- dva potrebné pracovať,

- je priveľký počet poslancov, najmä v malých obciach je „slabý aparát“
- na Slovensku neexistuje solidarita medzi obcami, obce sú skôr konkurentmi,
- je potrebné podporovať mikroregionálnu spoluprácu,
- neexistuje krátkodobé riešenie problému, nie veľká rýchlosť procesu, etapizácia, hľadanie dohody elít,
- dobrovoľnosť združovania a zlučovania je jedna z možností, ale mohla by byť riadená „tlakom zhora“, ekonomickou motiváciou, nepriamymi pákami
- ponechanie dobrovoľnosti je prezentované aj ako nedostatok, ktorý neumožní, z hľadiska geografie, optimálnu priestorovú štruktúru územnej samosprávy,
- municipalizácia je nevyhnutná, bude však na to potrebný dlhší čas,
- je vhodné prijať nie plošné, ale regionálne diferencované riešenie
- je potrebné zachovať vyváženosť politického systému a charakter miestnej demokracie (vzťah zodpovednosti medzi občanom a orgánmi obce, funkcie zastupiteľstva, priechodnosť zmeny)
- proces by nemal spôsobiť stratu identity obcí (identita nerovná sa politickosprávna jednotka)
- je potrebné vytvoriť ústavný rámec
- nikdy to nepôjde bez zákona, pričom v súčasnosti majú právo na samosprávu iba obce (a VÚC),
- proces by sa mal uskutočňovať zdola, obce by mali hrať významnú rolu

Z diskusie, z viacerých možných variantov riešenia, vyplynula preferencia potreby municipalizácie, ale po zohľadnení známych názorov občanov a volených predstaviteľov obcí, ako aj po zohľadnení prebiehajúceho procesu decentralizácie sa väčšina účastníkov stretnutí priklonila v prechodnom období ku kombinácii zlučovania obcí a posilnenia medziobecnej spolupráce.

Súčasnú územnosprávnu jednotku na Slovensku (vyššie územné celky) nezodpovedajú sociálne priestorovej organizácii spoločnosti. Nové trendy,

vnútorné a vonkajšie výzvy, požiadavky na efektívnejšie vládnutie, rozvoj osídlenia, urbanizácia a suburbanizácia, nové úlohy, ale aj obmedzené verejné zdroje vytvárajú tlak na nové formy správy územia a poskytovania služieb. V súvislosti s potrebou zmeny sa diskusia, úplne nezmyselne zužuje na počet vyšších územných celkov, na optimálnu veľkosť obce, dokonca sa objavujú námety uzákoniť kompetencie/ funkcie, ktoré musí obec zabezpečovať, aby mohla byť správnu jednotkou. Na druhej strane nedostatočná spolupráca obcí zvyšuje negatívny dopad prelievania efektu. Napriek mnohým analýzám, podkladom, námetom sa o komunálnej reforme iba hovorí, resp. z času na čas sa spomenie jej potreba, ale niet „politckej vôle“ nájsť zhodu a začať s jej realizáciou.

Je potrebné zbaviť sa mýtov

Pre akýmkoľvek rozhodnutím o komunálnej reforme je v prvom rade potrebné oddeliť viaceré mýty od faktov:

Mýtus číslo 1: zlúčením obcí tieto zmiznú, stratia sa, stratia svoju identitu

Tento mýtus prichádza od odporcov zlučovania, najmä z vidieka. Mýtus je to preto, lebo obce a komunity neodvodzujú svoju identitu z čiar na mape, z hraníc katastrálnych území. Ich identita je tvorená na základe zdieľaných hodnôt, spoločnej histórie, opakovaním a zachovávaním určitých udalostí, činností a aktivít a preto sa aj identita môže v čase meniť. Nie každá komunita pritom musí byť samostatnou územnosprávnou jednotkou a napriek tomu si môže zachovať svoju identitu.

Mýtus číslo 2: prečo sa máme[obce] spájať s mestami, my dlhy nemáme, mestá ich majú

Mýtus pochádza z vidieka. Je pravdou, že väčšie mestá majú väčšie dlhy, najmä kvôli starej a zanedbanej infraštruktúre, ale tiež platí, že väčšina obyvateľov okolitých obcí denne užíva infraštruktúru miest, pričom na

jej zlepšovaní finančne výrazne neparticipuje. Dokonca mnohé obce ležiace v blízkosti miest získavajú ekonomické výhody najmä z dôvodu svojej polohy. Otázka teda znie: ak sa obyvatelia okolitých obcí nechcú podieľať na dlhoch mesta majú právo získavať výhody z polohy, z bohatstva mesta, z jeho prerozdelenia?

Mýtus číslo 3: veľké mestá zabezpečujú ekonomický úspech

Je to top argument „zlučovateľov“. Mestská politika je pritom plná príkladov nekonečných sporov, ktoré vyúsťujú do straty ekonomického potenciálu a straty investícií, do chátrania ba až zániku miest. Rozširovanie miest o okolité obce to nevyrieši. Úspech ekonomického rozvoja závisí na iných faktoroch ako je veľkosť. Sú to napríklad geografické podmienky, konkurencieschopnosť daňovej politiky, zručná a vzdelaná pracovná sila. Koordinácia je síce dôležitá, ale je možná aj bez zlučovania správnych štruktúr.

Mýtus číslo 4: čiastkové zásahy vyriešia problém

Zmenou vnútorných aj vonkajších podmienok/okolností vzrastá tlak na reformu štátnych (vrátane územnej samosprávy) štruktúr, na nové rozdelenie kompetencií a na financovanie. Preto je veľmi dôležitý koordinovaný prístup. Cieľom nemôžu byť ojedinelé „populárne“ riešenie (napr. zlučovanie obcí zákonom, zrušenie VUC), alebo rôzne špecifické predstavy (obec musí mať najmenej xy obyvateľov aby efektívne hospodárila). Je potrebné riešiť podstatu problému a preto je nevyhnutný koncepčný prístup. Reformu je potrebné riešiť najmä nasadením ekonomických nástrojov, pretože ekonomika, ako prierezová disciplína, môže prepojiť rôzne názory: politologický, sociologický, psychologický, hospodársky.

Mýtus číslo 5: obec je iba správna jednotka

Obec je viac ako správna jednotka. Zabezpečuje také služby obyvateľom, ktoré si títo nemôžu zabezpečiť sami, resp. žijú v regiónoch kde nevie

ich zabezpečiť súkromný sektor. Obec pri výkone úloh využíva dostupné zdroje na zabezpečenie služby/hodnoty a požiadavky na kvalitu a kvantitu podliehajú neustálym zmenám. Zároveň platí, čím výkonnejšia je obec, tým silnejšia je identifikácia obyvateľov s ňou a tým viac je akceptovaná ako základná jednotka štátu.

Mýtus číslo 6: zmenu k lepšiemu dosiahneme bez skúmania efektívnosti a účinnosti

Pod efektívnosťou rozumieme najmä vzťah medzi nasadenými prostriedkami/ zdrojmi a výsledkom, stupeň produktivity. Pod účinnosťou príspevok na dosiahnutia cieľa, miera /stupeň dosiahnutia cieľa. Otázkou je či sa vôbec zaoberáme efektívnosťou a účinnosťou opatrení, programov, reformy. Hodnota za peniaze je prvou lastovičkou na centrálnej úrovni, ale platí v plnej miere aj na miestnej a regionálnej úrovni.

Mýtus číslo 7: znížením fixného počtu obcí sa zvýši kvalita služieb

Argumentom proti fixnému počtu obcí je skutočnosť, že existuje rôznorodosť v úlohách, v potrebách ľudí, rôznorodosť obcí a mnohé iné organizačné princípy.

Mýtus číslo 8: zlúčením obcí vyriešime problém

Predstava, že sa problémy zlúčením obcí raz a navždy vyriešia je v rozpore s neustále sa meniacimi rámcovými podmienkami. Neexistuje optimálna veľkosť obce, ale optimálny počet klientov pre poskytovanie služby a ten nie je statický, mení sa.

Mýtus číslo 9: komunálnou reformou zaručíme úspech

Stav dnešného ekonomického poznania, skúseností z iných štátov hovoria, že doterajšie reformy nezaznamenali preukázateľný úspech a ak tak iba v obmedzených podmienkach.

Mýtus číslo 10: prístup ad – hoc je riešením

Nie je to pravda. Dôvody a dôsledky sa dôsledne nerozlišujú a v popredí stojí subjektívny názor. Klasické prístupy sú nedostatočné a hodia sa iba pre špecifické prípady

Mýtus číslo 11: malé obce musia poskytovať rovnaké služby pre občanov ako krajské mestá

Nie je to pravda. Malé obce rovnako ako krajské mestá majú právomoc poskytovať služby, čo neznamená, že to musia robiť samostatne. Ak je niektorú zo služieb neefektívne poskytovať a občania obce ju nepožadujú, nie je dôvod aby to malá obec riešila, i keď má zákonnú možnosť. A ak je vznesená požiadavka občanov na jej poskytovanie, tak má obec hľadať čo najefektívnejší spôsob je poskytnutia, či už vlastnými silami, spoluprácou alebo dohodou so súkromným sektorom.

Zlučovať obce, či nie?

Hlavný argumentom pre zlučovanie sa často uvádza veľkosť obce

Najčastejšie uvádzaným dôvodom pre zlučovanie je, že mnohé obce, z dôvodu svojej veľkosti, nedokážu zabezpečiť úlohy. Štatisticky existuje tzv. „U“ argument pri posudzovaní veľkosti obce a výdavkov na obyvateľa. Z neho vyplýva, že najefektívnejšie by mali byť, podľa rôznych zahraničných štúdií, obce veľkosti v rozpätí 3000 – 8000 obyvateľov. Inštitút finančnej politiky zverejnil analýzu podľa ktorej najnižší podiel výdavkov na správu majú mestá veľkostnej kategórie 20 – 50 000 obyvateľov. Existujú aj štúdie, ktoré poukazovali na to že z hľadiska rozvoja a efektívneho poskytovania služieb sú na tom najhoršie mestá do 30 000 obyvateľov, optimálne fungujú mesto veľkosti okolo 100 000 obyvateľov a väčšie mestá majú opäť problémy s efektivitou vzhľadom na rýchlo rastúce náklady na správu a rozvoj.

Názor na nízku efektívnosť malých obcí je však z viacerých dôvodov rozporuplný:

- zvýšené náklady a problémy malých obcí nie sú dôsledkom ich veľkosti, ale iných faktorov, ktoré majú na veľkosť vplyv: odľahlá poloha, topografické danosti, nízka hustota obyvateľov, ale aj napr. daňový systém, pričom fúziou sa tieto danosti nezmenia,
- zlúčením viacerých malých obcí nevznikne automaticky jednotná silná obec, ale konglomerát viacerých fragmentov(pôvodných obcí), ktoré majú úplne rozdielne záujmy a problémy. Nevznikne záujem o spoločné problémy a klesá motivácia k úspornému využívaniu zdrojov,
- nedostatky malých obcí pri poskytovaní služieb, na ktoré sa poukazuje v súvislosti s ich veľkosťou, ktoré si vyžadujú väčší atraktívny okruh, je možné často dosiahnuť spoluprácou, alebo poverením zabezpečenia úlohy inou obcou, alebo „tretím“ subjektom,
- o vyšších nákladoch u malých obcí sa hovorí najmä v súvislosti s výdavkami na správu obce a v prepočte na obyvateľa, alebo sa často poukazuje na ich percentuálny podiel na ich rozpočte. Často sa jedná o „povrchné“ porovnanie, lebo nie sú porovnávané porovnateľné položky a jedná o také malé čiastky, ktoré sú občania schopní a ochotní zaplatiť,
- okrem nákladov existujú aj mnohé iné faktory pre spokojnosť obyvateľov, ktoré skôr podporujú „malosť“,
- z doterajších skúsenosti nie je možné povedať, že zlúčenie má pre malé obce zmysel, význam. Snaha o optimálnu veľkosť obce je svojím spôsobom nezmysel: ak by to platilo museli by sme väčšie mestá deliť,
- hlavnou úvahou pri zlučovaní je, že príde k zníženiu výdavkov na obyvateľa. To však nie je pravda. Samotná fúzia stojí peniaze pretože je potrebné vybudovať novú infraštruktúru. Zároveň po fúzii je snaha budovať spoločné poskytovanie služieb, pričom v každej pôvodnej obci je snaha dostať úroveň a kvalitu služieb na úroveň najvyššiu, čo vedie k ďalším nákladom. Problémom je aj to, že obce pred fúziou začnú investovať a budovať s vedomím, že po fúzii sa budú na splácaní ich dlhov podieľať všetci.

V roku 2005 vypracovala SPÚ Nitra štúdiu pre splnomocnenca vlády pre decentralizáciu o vzťahu medzi veľkosťou obce a štruktúrou poskytovaných služieb. Štúdia mala odpovedať na hypotézu: „*S veľkosťou obce sa mení množstvo skutočne poskytovaných služieb v rámci kompetencií daných zákonom.* Prípadová štúdia v regiónoch Gemer a Spiš sa realizovala na vybranej vzorke obcí, roztriedenej do veľkostných skupín na základe metódy prirodzených zlomov. Tu sú jej závery:

- východisková hypotéza sa ako celok ukázala ako štatisticky nepreukazná ($\alpha < 0,05$),
- z analýzy založenej na štatistickom triedení sa preukázali určité závislosti veľkosti obce a množstva skutočne vykonávaných kompetencií daných zákonom, ktoré je možné interpretovať na úrovni regiónov Gemer a Spiš,
- prostredníctvom spoločných úradovní sa realizujú kompetencie takmer len s preneseným výkonom štátnej správy a to iba v nevyhnutnom rozsahu (priemer súboru 7 %), obce si dobrovoľne nezriaďujú spoločné úradovne s iným zameraním, než aké im prikazuje legislatíva,
- skúmané obce nevyužívajú prenesené kompetencie (priemer súboru 63 %) z rôznych dôvodov, veľmi často aj z dôvodu, že sa nevyskytuje na jej výkon požiadavka,
- vybrané obce (priemer súboru 30 %) vykonávajú prevedené kompetencie v rámci vlastnej činnosti.

Predmetom štúdie nebolo hodnotenie efektívnosti a kvality poskytovaných verejných služieb na miestnej úrovni v rámci samosprávnych kompetencií. Môžeme iba naznačiť poznatky získané pozorovaním počas primárneho výskumu:

- rozhodovanie i samotný výkon kompetencií, najmä v menších obciach, je ovplyvnený nevedomosťou, neodbornosťou, slabou informovanosťou a aj porušovaním zákonných ustanovení,
- veľký rozsah rôznorodých činností sa obce nesnažia riešiť napr. spoločným organizovaním činností, báza dobrovoľnosti nie je motivujúca,

- rozhodujúcu úlohu v obci zohráva osobnosť starostu, jeho schopnosť byť lídrom a vytvárať partnerské vzťahy v obci i v regióne,
- v rámci primárneho výskumu sa preukázala aj určitá závislosť na vzdialenosti obce od najbližšieho mesta, kde obyvatelia obce môžu uspokojiť svoje nároky na miestne služby, exaktne však túto závislosť nedokazujeme.

Závery štúdie iba potvrdzujú tézu, že ešte nie sú vyčerpané všetky iné možnosti ako „násilné“ zlučovanie obcí.

Existuje vôbec dopyt po zlučovaní?

Námety na zlučovanie takmer vôbec nevychádzajú od občanov, daňových poplatníkov. Najčastejšie ich presadzujú experti alebo niektorí politici. Najzreteľnejšie sa proti zlučovaniu vyslovujú zvolení predstavitelia miestnej samosprávy, pretože majú na to viaceré dôvody, ekonomické, historické, určite aj osobné.

Vieme vôbec čo chcú občania? Aký majú názor na územnosprávne usporiadanie? Považujú to za dôležité? Podporujú zlučovanie obcí alebo spoluprácu? Bude ich to spájať alebo rozdeľovať?

Pri návrhu materiálu na verejnú diskusiu v roku 2004/2005 vtedajším splnomocnencom vlády pre decentralizáciu boli vytvorené focusové skupiny, z ktorých výstupov je zrejmé, že existujú obavy z tohto kroku. Odvtedy sa však občanov, ako daňových poplatníkov, nie politikov, nikto na túto problematiku nepýtal.

Aké sú dôvody tlakov na zlučovanie a čo sa očakáva?

Prehnané nadšenie viacerých politikov, ale aj expertov, môže vychádzať z nasledovných aspektov:

- rozdrobená štruktúra obcí, je pre tých čo sú od nej vzdialení (štátni úradníci) veľmi neprehľadná, čo komplikuje plánovanie, hodnotenie... komplikuje komunikáciu, preto snívajú o redukcii počtu obcí a ich optimálnej veľkosti,
- experti a poradcovia majú záujem na fúziách, pretože sa jedná o veľký projekt vo verejnom sektore, ktorý môže byť dobre platený. Poradcovia, exper-

ti majú svojich poslucháčov nielen v štátnej správe, ale aj medzi mladými politikmi, alebo takými čo hľadajú niečo s čím by získali na popularite,

- v menších obciach získavajú hlasy obyvateľov skôr osobnosti, ktoré ľudia poznajú, miestne zoskupenia. Príslušnosť k politickej strane nie je, na rozdiel od väčších miest, rozhodujúca. Preto vo viacerých štátoch presadzujú zlučovanie obcí politickej strany, ktorú chcú aj takýmto prístupom zvýšiť svoj stranický vplyv „na vidieku“.

Tí, čo zlučovanie presadzujú očakávajú nižší počet obcí, inú štruktúru obcí, nižší počet volených predstaviteľov, viac stránikov, nižší počet zamestnancov, úsporu. Skúsenosti z iných štátov (Švajčiarsko, Kanada...) však toto nadšenie nepotvrdzujú. Okrem toho každá zmena vyžaduje vstupné náklady. V prípade zlučovania obcí (platí aj pre zlučovanie alebo zvýšenie počtu vyšších územných celkov) bude potrebné vykonať, okrem iného napríklad: legislatívne zmeny, zmenu spôsobu financovania, nový rozpočet, zjednotenie daní a poplatkov, doriešenie platových náležitostí, vytvorenie nového úradu a jeho štruktúry, zlúčenie majetku, doriešenie účasti v spoločnostiach, zjednotenie v oblasti podriadených organizácií obcí, ale aj nové volebné obvody, počty poslancov, prehodnotenie VZN. Náklady spojené so zmenou sa budú dotýkať infraštruktúry úradu a pracovísk, ľudských zdrojov (platy), finančných služieb, spracovania nového územného plánu, novej stratégie rozvoja, zlúčenie podriadených organizácií, dopravy, životného prostredia... Zo zahraničia vyplýva, že budú potrebné aj motivačné prostriedky a doba realizácie projektu je určite viac ako dva roky.

Aké sú dôvody nespolupráce?

Argumentom pre zlučovanie je často poukazovanie na nespoluprácu obcí pri zabezpečovaní služieb. Málo sa však otvorene hovorí o dôvodoch, ktorými môžu byť napríklad:

- ekonomické výhody spolupráce nie sú pre miestnych politikov, pre politické strany a zoskupenia dostatočne vysoké k tomu, aby sa rozhodli pre takúto zmenu, ktorá má svoje ekonomické, ale aj politické náklady,

- nie sú vhodné rámcové podmienky pre spoluprácu, pretože súčasnú ekonomickú neefektívnosť neznašajú obce priamo a jej volené orgány nie sú za stav priamo politicky zodpovedné (vyhovárajú sa na vládu, na ...).

V projekte mestské regióny¹⁵ sme poukázali na ďalšie bariéry spolupráce medzi obcami, resp. medzi centrálnym mestom/obcou a okolím, v mestských regiónoch:

- zlé pochopenie významu spolupráce v mestských regiónoch,
- chýbajúca spolupatričnosť, často ako následok vývoja posledných desaťročí a nárastu fragmentácie a individualizácie,
- nedostatočná informovanosť o výhodách spolupráce,
- rozdielne podmienky a nejasnosť o pridanej hodnote spolupráce jednotlivých aktérov,
- strach z obmedzenia flexibility a schopnosti konať nezávisle, zachovanie identity,
- nedôvera v efekty spolupráce,
- nedostatočný tlak, chýbajúca motivácia zo strany centrálnej vlády, ale aj obyvateľov,
- počiatočné výdavky na kooperáciu a na realizáciu zmeny,
- politická štruktúra a vzťahy.

Vzhľadom na ekonomické aj politické náklady zlučovania obcí je vhodnejším prístupom pokúsiť sa prioritne o odstraňovanie bariér a dôvodov nespôlupráce. Rastúci význam potreby spolupráce má svoje dôvody aj v presune čoraz väčšieho množstva úloh z centrálnej úrovne na mestá, obce, regióny, ktoré sa nedajú efektívne zabezpečiť jednotlivými obcami, rozširujúci sa akčný priestor obyvateľov obcí súvisiaci s rastúcou mobilitou, ale aj obmedzené verejné financie. Spolupráca by sa mala stať jednou z priorít miestnej politiky.

15 Viktor Nižňanský: Roztrieštený alebo spolupracujúci mestský región, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.. Piešťany, január 2017

Možné riešenie: vytvorenie „účelovej obce“¹⁶

Postupné znižovanie významu hraníc územných celkov transformáciou spoločnosti a zmenou chovania sa ľudí, otvárajú otázku či by pre každú úlohu, ktorá evidentne presahuje možnosti a hranice jednej obce nemala existovať úplná voľnosť obcí vytvoriť špeciálnu „obec“ pre tú / tie úlohy, kde to bude efektívnejšie. Vychádzam z poznatku, že neexistuje optimálna veľkosť územnosprávneho celku (dokazujú to mnohé príklady zo zahraničia, ale aj Slovenska) rovnako ako neexistuje optimálna veľkosť výrobného podniku. Existuje optimálna veľkosť jednotky pre zabezpečovanie úloh, ktoré majú obce (v súčasnosti napr.: predškolské zariadenia, školy, sociálne služby, údržba ciest...).

Pri hľadaní vhodného riešenia je potrebné rešpektovať kritériá:

- maximálnej inštitucionálnej zhody medzi:
 - nositeľom rozhodnutia a nositeľom nákladov (princíp spojenia)
 - nositeľom rozhodnutia a užívateľom (demokratický princíp)
 - nositeľom nákladov a užívateľom (princíp ekvivalencie)
 - prekrytie zabezpečovania konkrétnej úlohy, potrebných kompetencií/právomocí a priamej zodpovednosti

Kombináciou týchto kritérií je možné dospieť k alternatívam riešenia (zoradené podľa intenzity spolupráce od najslabšej po najsilnejšiu):

- Zmluvná spolupráca obcí, ktorá znamená voľnejšiu spolupráca
- Združenie obcí pre vybrané úlohy, intenzívnejšia forma
- Viacúčelové združenie obcí
- Účelová obec, úzka forma zabezpečovania úloh pri zachovaní pôvodných politických obcí
- Zlúčenie obcí

¹⁶ Pracovný názov, v koncepcii decentralizácie sa uvádzalo slovné spojenie účelový zväz obcí

Vzhľadom na situáciu, argumenty, ale aj očakávaný vývoj a trendy v spoločnosti, nepovažujem za vhodné pristúpiť k plošnému zlučovaniu obcí. Aplikácia verejnoprávnej korporácie – účelovej obce, prehľbuje súčasný systém medziobecnej spolupráce, rešpektuje platnú legislatívu a ponecháva na obyvateľoch obcí, aby sa sami rozhodli či sa chcú spájať s inými obcami alebo nie.

Návrhom riešenia zabezpečovania úloh obcami cestou účelových obcí sa vraciame k námetu z koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy z roku 2000, kde sa odporúčalo zabezpečovania kompetencií formou účelového zväzu obcí, ako verejno – právnej korporácie. Pritom nie je nevyhnutné (oproti úvahám v roku 2000), aby v rámci jedného zväzu/ účelovej obce, boli vykonávané všetky kompetencie, ale obce sa môže byť súčasťou rôznych zväzov obcí / rôznych účelových obcí. Tento prístup zároveň umožní postupné a prirodzené formovanie regionálnych štruktúr – mestských regiónov, v ktorých nebudú vopred definované hranice, ale tie budú výsledkom prirodzených vzťahov medzi centrom a jeho spádovým územím. Toto riešenie následne umožní nahradiť súčasnú štruktúru vyšších územných celkov.

Účelová obec¹⁷

je verejnoprávna korporácia¹⁸, ktorá je s politickými obcami na jednej úrovni. Na rozdiel od politickej obce ide o špecializovanú obec pre niekto-

17 Východisko: **FOCJ** (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions,) a práce prof. Reinera Fuchsbergera, Universität Fribourg, Švajčiarsko
Funkčnými, prekrývajúcimi sa a medzi sebou súťažiacimi správnymi jednotkami sa nesnaží riešiť prelievanie rozširovaním správnych celkov. Ide o etablovanie 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 výdavkov a volia orgány. Jednotky sú často v konkurencii. V ideálnych podmienkach sa dá týmto prístupom obmedziť problém prelievania úžitku.

18 Slovenský právny poriadok – i súčasná prax – pozná viacero foriem medziobecnej spolupráce, napríklad:

ré úlohy, napr. technická infraštruktúra, hospodárenie s odpadom, verejná preprava, bezpečnosť, sociálne veci, školstvo... Od združení obcí sa odlišujú tým, že v danej oblasti môže mať daňovú právomoc, občanmi volené orgány a vlastné nástroje priamej demokracie (napr. referendum). Účelová obec umožní politickým obciam zabezpečovať ich potreby spolu s inými obcami na dobrovoľnej báze, pričom môžu

- byť zachované súčasné, viacúčelové kooperačné formy, alebo sa môžu
- vytvoriť nové jednotky, podľa oblastí, pre zvýšenie synergického efektu.

Vytvorenie účelovej obce s jasnými úlohami, kompetenciami a zodpovednosťou minimalizuje problémy, ktoré vznikajú pri účelových združeniach a iných formách kooperácie – corporate governance problémy. Umož-

- spoločný fond (§ 7 ods. 6 druhá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov /ďalej len „zákon o obecnom zriadení“/),
- združovanie prostriedkov (§ 7 ods. 5 zákona o obecnom zriadení),
- obchodná spoločnosť (§ 56 a nasl. Obchodného zákonníka), spravidla spoločnosť s ručením obmedzeným (§ 105 až 153 Obchodného zákonníka) alebo akciová spoločnosť (§ 154 až 220a Obchodného zákonníka),
- družstvo (§ 221 až 260 Obchodného zákonníka),
- zmluva o združení (§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka),
- združenie obcí poskytujúce všeobecne prospešné služby (zákon č. 213/1997 Zb. o neziskových organizáciách poskytujúce verejnoprospešné služby v znení zákona č. 35/2002 Z. z.),
- zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (§ 20a zákona o obecnom zriadení), napr. zmluva o zriadení spoločného obecného úradu (§ 20a ods. 3 zákona o obecnom zriadení), zmluva o hlavnom kontrolórovi viacerých obcí (§ 18b zákona o obecnom zriadení)
- združenie obcí (§ 20b zákona o obecnom zriadení),
- dohoda o spolupráci s obcou/obcami iných štátov (§ 21 zákona o obecnom zriadení),
- členstvo v medzinárodnom združení obcí (§ 21 zákona o obecnom zriadení),
- dohoda (zmluva) verejnoprávneho charakteru, napr. dohoda o zlúčení obce (§ 2a ods. 2 zákona o obecnom zriadení), dohoda o rozdelení obce (§ 2a ods. 6 zákona o obecnom zriadení), písomná dohoda o spoločnom hasičskom zbore (§ 33 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi v znení neskorších predpisov),
- záujmové združenia obcí (čl. 66 Ústavy Slovenskej republiky, § 20f až 20j Občianskeho zákonníka).

ňuje zníženie počtu inštitúcií na miestnej úrovni, čo zvýši transparentnosť a efektívnosť, ale aj odblokovanie reformných projektov, pri ktorých existuje iba voľba medzi zlúčením a samostatným výkonom kompetencií. Pritom sa zachovávajú osvedčené základné princípy organizácie štátu: priama demokracia, finančná transparentnosť, priama zodpovednosť orgánov, princíp subsidiarity.

Na čom je založená účelová obec?

Na 4 princípoch: funkčnosť, presah cez hranice obce, konkurencia, verejnoprávna korporácia.

Funkčnosť

Hlavnou myšlienkou je koordinácia ponuky a dopytu cestou špecializácie. To umožní aj efektívnejšie nasadenie nadstavby (budovy, IKT, ale aj personálnych výdavkov). Na rozdiel od multifunkčného poskytovania úloh jednotlivými obcami je možné dosiahnuť vyššiu efektívnosť v rozličných oblastiach. Vychádzame z toho, že správne celky majú zabezpečovať svoje úlohy efektívne a teda platí, že čím viac sa prekrývajú ponuka a dopyt po službe, tým lepšie. Ak obec zabezpečuje veľké množstvo úloh existuje pre občana problém orientovať sa v tom, posudzovať efektívnosť poskytovanej služby a namietat, prejavovať svoju nespokojnosť. Ak by sme však multifunkčnosť obce nahradili sústavou, katalógom jednotlivých služieb, bolo by omnoho ľahšie zapojiť občana do procesu. Z ekonomického hľadiska existujú pre rôzne služby (škola, hasiči, sociálne veci, odpad, vodovod, kanalizácia...) rôzne východiská pre efektívnosť ich zabezpečovania. Pre každú z týchto služieb, ak ich mám zabezpečovať verejný sektor by preto bolo potrebné nastaviť osobitný organizačný model a osobitné dane a poplatky. V praxi by to znamenalo, že pre každú oblasť vznikne osobitná územnosprávna jednotka, bez toho aby sme deštruovali súčasnú štruktúru politických samosprávnych obcí, čím sa odstránia aj doterajšie externality, znížia sa náklady, nebudú potrebné osobitné úpravy pre rôzne veľkosti...

Presah cez hranice obce

Existujú dva možné scenáre:

1. občan sa sám rozhodne do ktorej správnej jednotky bude patriť, nezávisle od svojho miesta a bydliska a pracoviska (personálny princíp)
2. Príslušnosť k správnej jednotke je daná trvalým bydliskom občana (teritoriálny princíp)

Za vhodnejší považujeme teritoriálny princíp čo znamená, že obec môže byť súčasťou rozličných účelových/špecializovaných obcí, zároveň teda tiež platí, že obec môže ponúkať svoje služby rôznym špecializovaným obciam. V zásade ide o to, že model účelovej obce nie je silne viazaný na organizačnú formu.

Konkurencia

Musia existovať dva mechanizmy: možnosť vystúpenia a možnosť hlasovania. Tieto mechanizmy umožňujú dva rôzne druhy konkurencie. Možnosť vystúpenia umožňuje občanom, celej obci, ak sú nespokojní s poskytovaním služieb zmeniť preferenciu a stať sa súčasťou inej správnej jednotky. Ak by to napriek nespokojnosti občanov obec neurobili (asi by nezískali väčšinu), môžu opustiť obec nespokojní občania a usadiť sa tam kde sú ich preferencie lepšie naplnené. Možnosť hlasovania je založená na volebnom práve v rámci špecializovanej obce, čo umožňuje v prípade nespokojnosti s plnením úloh zmenu.

Verejno právna korporácia

Nositel úlohy bude mať zodpovednosť pred občanmi a preto by mal byť založený v súlade s verejným právom, bude mať zvrchovanosť a právo vynucovania. Nezávislosť takejto obce je možná iba v prípade daňovej právomoci, pretože iba vtedy môžu mať právomoci priamej demokracie účinok. Nebude však zákonom stanovená povinnosť zabezpečenie úlohy obcou. Je treba rozlišovať medzi právomocou a povinnosťou.

Charakteristika účelovej obce

- Aká veľká má byť účelová obec?

Účelová obec zahŕňa územia prislúchajúcich obcí, ktoré sa dobrovoľne rozhodli spoločne zabezpečovať vybrané úlohy (bottom up). Zo strany štátu neexistuje preddefinovaná štruktúra úloh a ani veľkosť jednotiek.

- Koľko obcí by malo byť súčasťou účelovej obce?

Neexistuje optimálny počet obcí, či to budú 2 alebo 80 závisí od dohody a efektivity zabezpečovania úlohy.

- Od čoho závisí veľkosť účelovej obce?

Je to variabilné podľa úlohy, potrieb a iných kritérií spolupráce. Neexistuje štátny tlak na obce, aj keď v praxi sa to môže stať, že ekonomické aspekty vytvoria tlak na spoluprácu. Kritériá efektívneho výkonu služby sú dôležitejšie ako „estetické“ aspekty.

- Aké úlohy má zabezpečovať účelová obec?

Všetky úlohy čo doteraz plnili obce a VUC budú plniť obce. Účelová obec plní každú úlohu na ktorej sa zhodli členské obce a ktorá bola na účelovú obec prenesená z obcí. V praxi to budú najmä úlohy, ktoré majú veľké výdavky/podiely na rozpočte, či už z dôvody investičného alebo prevádzkového. Štát nebude určovať tieto úlohy, ide o využitie šance, veľkosti a výhody spolupráce. Nanajvýš štát môže nepriamo (legislatívou, finančným vyrovnaním) vytvárať podmienky pre spoluprácu.

- Koľko úloh môže byť prenesených na účelovú obec

Môže to byť jedna, ale aj všetky úlohy, podľa potrieb a vôle členských obcí. Čiže obec si môže nechať jednu alebo dve – tri úlohy, ktoré sú pre ňu dôležité a ostatné riešiť v účelovej obci.

- Ako to je s demokratickou zodpovednosťou?

Pre účelovú obce platia tie isté pravidlá ako pre politickú obec, otázky volieb, referenda... teda zvolení predstavitelia musia skladať účty občanom. Občania s politickými právami v členských obciach vytvárajú spoločne orgán (-y) účelovej obce, na základe volebného systému.

- Ako sa budú tvoriť úrady účelovej obce?

Pretože korporácia má špecifické ciele, nebude exekutíva/úrad tvorený na základe politických dohôd, ale skôr na báze výberu odborníkov pre danú oblasť a nastavených kritérií

- Aká bude organizácia účelovej obce?

Účelová obec môže mať zastupiteľstvo, ale môže existovať aj bez neho (správna rada a dozorná rada z volených predstaviteľov politických obcí, menovaný riaditeľ správnou radou, kancelária). Voľba formy bude ponechaná na členoch združenia, čím sa predídze umelo a zo zákona vytváraným orgánom.

- Nebudú potrebné zmeny aj v pôvodných obciach?

Účelová obec môže byť platformou aj pre časť politickej obce, najmä v prípade veľkých miest, ale aj v prípade „roztrúsených“ obcí. Časti mesta, obce sa môžu rozhodnúť spolupracovať s inou obcou ako je ich pôvodná politická obec. Takto sa môžu časti obce prihlásiť k spolupráci v rôznych kompetenciách s rôznymi obcami.

- Nie je to iba „staré víno“ v novom obale?

Účelová obec je inovatívny model medziobecnej spolupráce, ktorý sa opiera o overené princípy organizácie štátu (priama demokracia, finančná transparentnosť, priama zodpovednosť orgánov, subsidiarita) a na druhej strane zahŕňa súčasné trendy (orientácia na úlohy, potenciál pre flexibilnú správu, optimálne zväčšovanie sa...), ale aj spomínané tlaky na zmenu, pričom existujúce štruktúry štátu môžu byť modernizované menej radikálnou

formou. Je to posilnenie spoločných obecných úradov (SOU) o demokratickú kontrolu výkonu ich úloh s možnosťou rozširovania úloh

- Ako budú financované účelové obce?

Zo zdrojov politických obcí, ktoré sa prenesú na účelovú obec podľa štruktúry a rozsahu úloh. Zmení sa systém finančného vyrovnávania politických obcí, rovnako ako systém školských normatívo. Finančné vyrovnávanie nebude podľa vzorca, podľa kritérií, ale na základe finančnej sily obce (nie na 100%)¹⁹. V rámci školského normatívu sa odstránia všetky výnimky z hľadiska veľkosti školy, vzorec bude naďalej obsahovať ostatné špecifiká.

Rozdiel medzi „účelovou obcou“ a zlúčením obcí

Zatiaľ čo pri zlúčení obcí prichádza k likvidácii pôvodných politických obcí, ktoré sa zlúčia do jednej, s jedným politickým orgánom, v prípade „účelovej obec“ sú všetky politické obce zachované, ale vytvárajú v jednotlivých kompetenciách a na dobrovoľnej báze nový subjekt, na ktorý prenesú výkon konkrétnej kompetencie a zvolia si spôsob ako budú spoločnú účelovú obec spravovať. Jedná sa de facto o ďalšiu formu miestnej samosprávy, ktorá bude fungovať na úrovni pôvodných politických obcí, pričom jej veľkosť a hranice budú vychádzať z efektivity zabezpečovania úlohy. Predpokladom je zmena spôsobu financovania obcí a minimalizácia prerozdelenia verejných financií, čím sa vytvorí tlak na spoluprácu.

Príklady vytvorenia účelových obcí

Obce môžu vytvárať účelovú obec pre jednotlivé kompetencie. Hranice účelových obcí sa môžu, ale nemusia v jednotlivých kompetenciách vždy prekrývať. Príklady účelovej obce:

Školská obec: materské škôlky, základné školy, odborné školy, gymnáziá, umelecké školy...

¹⁹ Bude podrobnejšie rozpracované v nasledujúcej úvahe o novom spôsobe financovania obcí

Technická infraštruktúra: cesty, technické služby, správa nehnuteľností, viacúčelové haly, odpadové hospodárstvo(existuje zatiaľ zmluvná dohoda), zásobovanie vodou (už existuje), odkanalizovanie (už existuje), plánovanie...

Bezpečnosť: hasiči, polícia, civilná ochrana...

Sociálne veci: detské domovy, domovy dôchodcov, opatrovateľská služba...

Výsledok

Vytvorením účelových obcí nezasiahame do súčasnej štruktúry politických obcí. Nakoľko účelové obce sa budú tvoriť tak, aby konkrétne úlohy zabezpečovali čo najefektívnejšie je možné presunúť na obce aj ďalšie úlohy (kompetencie), ktoré doteraz zabezpečovali vyššie územné celky a miestna štátna správa.

Súčasťou zmien je zrušenie inštitútu „prenesenej pôsobnosti výkonu štátnej správy na obce“, a najmä zmena financovania, zvýšenie finančnej zodpovednosti obcí, pretože obce musia znášať priamo dôsledky svojich neefektívnych riešení (ak ani zmena financovania nepomôže, treba pristúpiť k riadenej spolupráci).

Ako na to

Realizáciu je možné uskutočniť pomocou piatich, vzájomne prepojených, krokov:

1. prehodnotiť kompetencie, čo znamená:
 - a) presun vybraných kompetencií z VUC na obce
 - b) presun vybraných úloh miestnej štátnej správy na obce, vrátane úloh vykonávaných v rámci preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy
 - c) zrušenie režimu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy
2. ponechať na obce, aby sa rozhodli čo všetko presunú na súkromný sektor a čo budú zabezpečovať v rámci účelovej obce, alebo samostatne
3. ponechať na obce aby sa rozhodli s kým a v akej forme budú úlohy zabezpečovať (integráciou alebo dezintegrované zvýšenou spoluprácou)

4. ponechať na obce, aby sa rozhodli či budú mať volené alebo delegované orgány v rámci „účelovej obce“
5. zmena financovania obcí
 - a) posilnenie skutočných vlastných príjmov obcí
 - b) obmedziť prerozdelenia štátnych daní (finančného vyrovnávania) a zmeniť spôsob

Viem si predstaviť, že veľká časť občanov si nevie predstaviť ako na Slovensku môže fungovať dobrovoľná spolupráca obcí s jasným cieľom: kvalitne a efektívne poskytovať služby svojim občanom. Ozývalo sa a existuje veľa kritických hlasov k doterajšiemu fungovaniu spoločných obecných úradov a vôbec k spolupráci. O bariérach som sa už zmienil. Napriek tomu som presvedčený o tom, že „to chce čas“ a že je možné pri aplikácii konceptu účelovej obce diskutovať aj o nižšie uvedenej alternatíve v prípade, ak by k efektívnej spolupráci neboli obce ochotné pristúpiť a takáto spolupráca bude z hľadiska širších vzťahov pre fungovanie konkrétnej kompetencie efektívna a nevyhnutná.

Alternatíva k bodu 3:²⁰

Schváliť zákon o povinnej spolupráci vo vybraných oblastiach, ktoré majú význam pre región alebo štát²¹ a stanovenie optimálnej kapacity užívateľov(počet obyvateľov) pre plnenie kompetencie / úlohy napr.:

- podpora hospodárskeho rozvoja a odborné školstvo
- plánovanie a rozvoj územia
- regionálne dopravné plánovanie a manažment dopravy (IDS)
- správa, údržba a výstavba ciest II. a III. triedy
- ochrana proti živelným pohromám

20 Alternatíva k bodu 2 je krajným riešením ak sa ukáže, že obce nie sú ochotné spolupracovať

21 Príkladom zo zahraničia môže byť zákon o metropolitnom regióne Frankfurt/Rhein – Main z 8.marca 201, ktorý predpisuje konkrétne oblasti spolupráce miest, obcí a krajov, alebo námety z Fínska

Reforma ústredných orgánov

Jednou z hlavných bariér efektívnej verejnej správy a rozvoja Slovenska je okrem nevhodnej vertikálnej delby právomocí a zodpovednosti rozdelenie kompetencií a štruktúra ústredných orgánov štátnej správy, vrátane ich podriadených organizácií. Zákon č. 575/2001 Z. z. tzv. kompetenčný zákon nesystémovo rozdeľuje kompetencie medzi inštitúciami, je zdrojom duplicit a nezohľadňuje vzájomné súvislosti. Dôvodom zlého zákona sú záujmy politických strán, ktoré, najmä v koaličných vládoch, chceli mať čo najväčší vplyv. Príkladom je zodpovednosť za rozvoj regiónov, kde po vytvorení Ministerstva regionálneho rozvoja v roku 1999 bolo toto následne zrušené (paradoxne za výdatnej pomoci tých strán, ktoré ho vytvorili) pod vplyvom výsledkov nových volieb a rozdelenia ministerstiev. Regionálny rozvoj sa následne dostal do kompetencie siedmich ústredných orgánov štátnej správy a poradného orgánu: ministerstva dopravy a výstavby, ministerstva pôdohospodárstva, ministerstva vnútra, ministerstva životného prostredia, Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, sekciu regionálnej politiky na Úrade vlády a splnomocnenca vlády pre znevýhodnené okresy. Ak k tomu priradíme ďalšie inštitúcie miestnej štátnej správy, mestá, obce, vyššie územné celky je zrejmé, že koordinácia zaberie viac času ako príprava a následné riešenie úloh.

V roku 2000 bol vypracovaný audit ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií, v ktorom sa odporúčalo reformovať štátnu správu v ďalšom volebnom období v súlade s nasledovnými možnosťami a tézami rozčlenenými do štyroch skupín:

1. Inštitucionálna reforma ústrednej štátnej správy:
 - a) jednotný právny rámec pre ústrednú štátnu správu
 - b) odbúravanie exekutívnych funkcií na ministerstvách a ich dôsledný prenos na iné právnické osoby
 - c) zníženie počtu členov vlády a zníženie počtu ministerstiev na 13 – 14, o. i. napríklad:

- i. zlúčenie ministerstva hospodárstva a ministerstva dopravy, telekomunikácií
 - ii. zrušenie vtedajšieho ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja (zrealizované)
 - iii. zlúčenie ministerstva školstva a ministerstva kultúry
 - iv. vytvorenie ministerstva znalostnej ekonomiky
 - v. vytvorenie ministerstva pre informatizáciu (v súčasnosti podpredseda vlády, ktorý prevzal aj úlohy regionálneho rozvoja a eurofondov)
- d) zníženie počtu ostatných ústredných orgánov štátnej správy (konkrétne návrhy), prechod pod ministerstvá
- i. úrad jadrového dozoru ako podriadený orgán pod ministerstvom hospodárstva,
 - ii. úrad priemyselného vlastníctva ako podriadený orgán pod ministerstvom spravodlivosti,
 - iii. úrad geodézie, kartografie a katastra ako podriadený orgán pod ministerstvom pôdohospodárstva,
 - iv. úrad pre ochranu osobných údajov ako podriadený orgán pod ministerstvom vnútra
 - v. štatistický úrad ako podriadený orgán pod ministerstvom financií
2. Zvýšenie kvality štátnej správy
3. Podnikanie štátu:
- a) corporate governance štátnych akciových spoločností, vzťah s rozpočtom a zabezpečenie primeraného výnosu pre vlastníka
 - b) zrušiť všetky š.p. a buď sprivatizovať alebo z nich urobiť štátne akciové spoločnosti
4. Iné kroky v oblasti verejného sektora:
- a) Univerzálnosť sociálneho poistenia
 - b) Plná funkcionálna systémová spoločnosť obstarávania pre vybrané tovary a elektronizácia verejného obstarávania vo všetkých rezortoch
 - c) Rozvoj systému public private partnership (PPP)

V čase vypracovania auditu, ktorý nasledoval po schválení vládnej koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy, sa uvažovalo s rozdelením kompetencií a zodpovednosti tak, ako boli v Koncepcii nastavené. Realizácia auditu ako celku sa neuskutočnila.

Odporúčania pre inštitucionálnu zmenu ústredných orgánov štátnej správy

Zmena, nové rozdelenie kompetencií, si vyžiada prispôsobiť štruktúru ministerstiev a ostatných inštitúcií podliehajúcich centrálnej vláde, je teda nevyhnutné prijatie nového kompetenčného zákona.

Vzhľadom na návrh prerozdelenia kompetencií, ale aj vo väzbe na očakávané trendy a budúce výzvy považujem za vhodné zásadne zmeniť štruktúru a počet ministerstiev, rovnako ako aj počet a štruktúru im podriadených organizácií. Takáto zmena si vyžaduje omnoho viac priestoru a argumentov, čo nie je cieľom tejto úvahy. Napriek tomu si dovoľím naznačiť smer môjho uvažovania.

Konečný stav predpokladá existenciu Úradu vlády Slovenskej republiky a ôsmich ministerstiev. Cieľom by mala byť integrácia agendy, jej jasné rozdelenie a oddelenie výkonu agendy od jej kontroly.

V rámci tejto úvahy ministerstvo vnútra, na rozdiel od súčasného stavu, bude plniť najmä úlohy dohľadu a dozoru na zabezpečovaním služieb inými ústrednými orgánmi v prospech obyvateľov a podnikateľov. Úrad vlády sa stal najmä servisným pracoviskom pre predsedu vlády a vládu ako celok a nezabezpečoval iné agendy, ktoré sú rozdelené medzi iné ministerstvá.

Rámcový popis navrhovanej zmeny:

1. Úrad vlády, členený na úsek predsedu vlády, úsek vlády, úsek informácií a komunikácie a úsek ochrany dát by plnil úlohy: plánu legislatívnych úloh, pripravoval a zabezpečoval rokovania vlády, informoval o výsledkoch rokovania vlády, mal na starosti kontrolu dodržiavania ľudských práv, voľby, publicitu, preklady, správu budov, organizoval by politické diskusie a zodpovedal za ochranu dát a otvorené dáta...

2. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí: generálny sekretariát, zahraničná politika, úrad pre európske záležitosti, úrad pre ľudské práva, konzulárne služby, zahraničná pomoc...
3. Ministerstvo (vnútra) zastrešujúce dohľad štátu nad činnosťou verejných orgánov: generálny sekretariát, úrad pre rodovú rovnosť, úrad pre kultúru, úrad pre sociálne veci, štátny archív, úrad pre metrológiu a klimatológiu, úrad pre verejné zdravotníctvo, veterinárny úrad, štatistický úrad, úrad pre sociálne poistenie, ŠUKL, národné múzeum, divadlo, štátna podpora kultúry...
4. Ministerstvo obrany a bezpečnosti a športu: generálny sekretariát, tajné služby, obrana, rad pre vyzbrojovanie, kartografia a topografia, úrad pre civilnú ochranu, kontrola zákazu biologických zbraní, úrad pre šport...
5. Ministerstvo spravodlivosti a polície: generálny sekretariát, úrad pre migráciu, úrad pre spravodlivosť, polícia, úrad pre ochranu duševného vlastníctva, úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo...
6. Ministerstvo financií a verejných výdavkov: generálny sekretariát, sekretariát pre zahraničné finančné otázky, finančná správa, personálny úrad (úrad pre štátnu službu), daňová správa, colná správa, úrad pre informácie a telekomunikácie, úrad pre štátne stavby a logistiku, finančná kontrola, sociálne poistenie štátnych zamestnancov...
7. Ministerstvo ekonomiky, investícií a vzdelávania: generálny sekretariát, sekretariát pre hospodárstvo, sekretariát pre vzdelávanie, výskum a inovácie, poľnohospodársky úrad, úrad hmotných rezerv, úrad pre bývanie, cenový úrad, komisia pre súťaže, úrad pre vysoké školstvo, úrad pre odborné vzdelávanie, komisia pre technológie a inovácie, úrad pre reguláciu sieťových odvetví...
8. Ministerstvo životného prostredia, energetiky, dopravy a komunikácie: generálny sekretariát, úrad pre dopravu, úrad pre civilné letectvo, úrad pre energetiku, cestný úrad, komunikačný úrad, úrad pre životné prostredie, úrad pre priestorový rozvoj, úrad jadrového dozoru
9. Ministerstvo zdravotníctva a sociálnych vecí: generálny sekretariát, úrad pre zdravotníctvo, úrad pre sociálne veci

AKO ZMENY PRESADIŤ

Ako sa dá presadiť zmena systému, ktorý desaťročia vyhovuje politickým stranám? Nepostavia sa tí, čo majú mandát zmenu pripraviť a realizovať, tak ako vždy doteraz, proti?

Problém presadiť akúkoľvek zásadnú zmenu platí všeobecne. Prichádza k prerozdeleniu moci, vplyvu, majetku, financií a bolo by asi veľmi naivné myslieť si, že je to možné cestou morálnych apelov na jednotlivých politikov, alebo strany, ktoré vznikajú preto, aby presadzovali svoje záujmy a využívali na to svoju moc a nástroje s tým spojené.

Problémy v spoločnosti však narastajú. Otvárajú sa nožnice medzi požiadavkami, potrebami občanov a schopnosťou reagovať na ne zo strany vládnicich strán. Je preto vždy iba otázkou času, keď sa situácia opäť dostane do stavu, že sa sformuje kritická väčšina presadzujúca zmenu vlády. Prvotné impulzy nemusia byť, a väčšinou nie sú, od „zabehnutých“ politických strán. Tie, najmä ak sú pri moci, hlásajú, že bez nich to nejde, že oni sú tou jedinou istotou, stabilizujúcim prvkom. Reagujú až vtedy, keď cítia šancu profitovať zo zmeny a preto chcú by pritom. Často zohrávajú dôležitú úlohu mimovlád-

ne inštitúcie, ktoré sú schopné mobilizovať občanov, aj takých, čo neveria politickým stranám. Príkladom na Slovensku bolo obdobie pred voľbami do NR SR v roku 1998, keď občianske iniciatívy, predstavitelia miest a obcí vytvorili základ pre následný volebný úspech politických strán.

Oveľa vážnejším problémom je, že ústavný a zákonný rámec, ktorý obmedzuje možnosť presadzovať verejný záujem, nemôže dlhodobo prežiť. Bez zmeny politického systému sa teda nedá hľadať odpovede a riešenia na súčasné a najmä budúce problémy, najmä ak vnímame a nepovažujeme za „bludy“ nové výzvy a trendy a ak chceme žiť v slobodnom štáte.

Politický systém sa odvíja od Ústavy, od prijatia ktorej, uplynulo dvadsaťpäť rokov. Preto dozrel čas na jej komplexné posúdenie aj z pohľadu budúcnosti. Ústava bola dobrým základom pre vznik a prvé roky existencie nového štátu. Medzitým však vývoj, nielen na Slovensku, ale aj na celom svete, doznal zmien a ďalšie zmeny je možné očakávať. Tak ako kedysi zdôraznil Thomas Jefferson, každá generácia by mala svoju ústavu premyslieť a v prípade nutnosti a vo väzbe na nové podmienky, by ju mala zmeniť.

Vládni politici často deklarujú, že neexistuje iná alternatíva vládnutia ako tá, ktorú reprezentujú. Komentátori, analytici sa dožadujú konkurencie, súťaže medzi stranami, medzi vládnucou, – imi stranami a opozíciou. Na mnohých príkladoch zo štátov Európy, ale aj na Slovensku sa ukazuje, že ani konkurenčný systém neprináša očakávaný efekt. Opozícia chce, logicky, zvíťaziť vo voľbách a prevziať moc. Ak predkladá dobré návrhy veľmi často vlastne pomáha vládnuce stranám, ktoré ich prevezmú, presadia, lebo majú väčšinu v parlamente a na základe práce opozície získavajú pre seba benefity, zvyšujú mieru opätovnej zvoliteľnosti. Ešte horšie by bolo pre opozíciu to, ak voliči ocenia je konštruktívnu opozičnú prácu a radšej ju nebudú voliť len preto, aby v ich mene obhajovala ich záujmy. Opozícia najčastejšie iba kritizuje vládnu politiku, blokuje ju a zahlcuje priestor množstvami noviel zákonov, reformami, odvolávaním exekutívy... čím ničia podstatu konkurenčného systému, ktorý by mal prinášať „dobro“ štátu, teda jeho obyvateľom a v rámci ktorého by mali voliči na konci volebného

obdobia vždy posúdiť do akej miery naplnili zvolení predstavitelia svoje sľuby a či si opäť zaslúžia ich dôveru. Konkurenčný systém vlastne zlyháva a preto je z dôvodu zvýšenia efektivity a obmedzenie osobných záujmov vhodné prijať účinnejšie zmeny, medzi ktoré patrí podpora priamej demokracie a spravodlivá delba kompetencií, právomocí.

Je možné očakávať zmenu od nových strán?

Nemám najmenší dôvod spochybňovať vznik nových politických strán. Som však presvedčený, že ich pozitívny prínos pre rozvoj štátu nie je možný bez zmeny politického systému a ten nie je možné dosiahnuť demokraticky inak, ako presadením v zákonodarnom zbore. Predstava, že nový politický subjekt sám získa v prvých voľbách ústavnú väčšinu je, podľa mňa, nereálna.

Nová strana môže ukotviť do svojho programu reformy a môže tak získať výhľad na dobrý volebný výsledok, získať ľudí, ktorí už neveria etablovaným politickým stranám. Napriek tomu bude stáť vo volebnom súboji proti týmto stranám s obrovskou konkurenčnou nevýhodou, pretože tie financujú ľudí na plný úväzok v štátnej správe a v štátnych organizáciách, majú organizačné výhody a rozumejú procesom. Majú k dispozícii rôzne regionálne spolky, združenia, nadácie, lobistov... a majú peniaze, ktoré novovznikajúce strany k dispozícii nemajú. Etablované strany sa snažia všetkými silami likvidovať iniciatívy nových strán. Ovládajú ihrisko a môžu určovať pravidlá, voči ktorým nemajú šancu ani tie najlepšie programy a kandidáti. Súťaž nie je ani zďaleka rovnocenná. Vo volebnom súboji bude musieť nová strana vystupovať nielen voči vládnucim stranám, ale sa bude musieť vedieť vymedziť aj voči opozičným parlamentným subjektom, aby potvrdila oprávnenosť svojho vzniku, pričom následne, v prípade úspechu, by malo hľadať cestu spolupráce s nimi. Neľahká úloha.

Napriek tomu je dobré ak takéto strany vznikajú a ak to myslia vážne. Už len svojou existenciou nútia etablované politické strany brať viac na vedomie občanov, menšiny... musia preberať niektoré námety v ich programe, už len preto, aby nemohla voličov získať nová politická strana. Pritom etab-

lované strany často používajú neférové prostriedky. Využívajú nízku mieru informovanosti ľudí o problémoch a úmyselne deformujú pôvodne dobré námety a myšlienky a prispôsobujú ich pre svoj prospech.

Treba však pripomenúť, že nech z akýchkoľvek ideálov vzniká nová strana, nech je na začiatku existencie demokraticky a občiansky orientovaná, je veľký predpoklad, že sa časom zmení a podľahne pokušeniu vytvárať „štát v štáte“, či už pre vlastný prospech alebo z pudu sebazáchovy. Politické strany vznikajú samoúčelne, pre seba a preto ak sú už raz úspešné takmer nikdy nechcú meniť systém, ktorý im k tomu dopomohol. Platí: *„strany, ktoré sú neodmysliteľným nástrojom parlamentnej demokracie, môžu byť zároveň vďaka chýbajúcej protiváhe ničiteľom samotnej demokracie.“* Aj keď túto tézu žiadna politická strana oficiálne nepripustí. Tou protiváhou, ktorá im v tom môže zabrániť je priama demokracia a preto je veľmi dôležitý politický systém obsahujúci vyvážený mix parlamentnej a priamej demokracie.

Posilnenie prvkov priamej demokracie²²

Transformácia spoločnosti si vyžaduje vážne a bez predsudkov diskutovať o posilnení priamej demokracie, ktorú nemožno zamieňať s prieskumami verejnej mienky na rôzne témy, petíciami, občianskymi iniciatívami. Je nevyhnutné vytvoriť protiváhu politickým stranám a na to už nestačí iba v Ústave zakotvená deľba moci. Vďaka snahám o posilnenie priamej demokracie sa otvorí aj širšia diskusia o mnohých otázkach, ktoré dnes stranická spoločnosť jednoducho a z pozície sily a moci odmieta. Napríklad o možnosti podstatne viac ovplyvňovať zákony zo strany občanov, čím by sa výrazne posilnila suverenita občana v rámci reprezentatívnej demokracie, o posilnení prvkov federalizmu, alebo dokonca zavedením občanmi priamo volenej opozície (teda nie tej čo vznikne výsledkom parlamentných volieb)²³.

22 Viac v „Verhulst, Nijeboer“, Priama demokracia, Democracy International, Brusel, 2007

23 Prof. Reiner Eichenberger: Päť návrhov na viac efektívnosti a menej osobných záujmov (voľný preklad), Univerzita Fribour a CREMA

Občania sú podstatne viac orientovaní na verejné dobro, verejný záujem, ako politici, aj keď sa to často týka ich osobných záujmov. Dôvodom nie je to, že by občania boli „lepší“ ako občania – politici, ale to, že pre nich je v hre omnoho menej ako pre politikov a preto sa môžu viac prikloniť k verejnému záujmu. Pre občana – nepolitika je v hre omnoho menej ekonomickej alebo spoločenskej existencie ako u profesionálneho politika. Väčšina občanov chodí voliť a zasadzuje sa za verejné dobro, napriek tomu že má iba jeden hlas a vie, že s ním zmenu nespôsobí. Rovnako väčšina podnikateľov nevyužije každú výhodu za cenu porušenia pravidla férovosti. Dá sa konštatovať, že občanom prináša orientácia na verejné dobro omnoho menej nákladov ako politikom.

Problém v oblasti politiky existuje najmä preto, že v nej vždy existuje skupina ľudí, ktorí sú od nej bytostne závislí. Stranícki funkcionári, šéfovia odborov, rôznych združení, spolkov, ktorí využívajú „reprezentatívnu“ politiku pre svoje partikulárne záujmy. Títo ľudia, skupiny ľudí, stoja aj za argumentmi o iracionálnom chovaní sa občanov a voličov, sú proti prvkom priamej demokracie, pretože to ohrozuje ich záujmy. O tzv. iracionalite občana písal už Joseph Schumpeter (1942): *„ako náhle sa typický občan dostane na politickú dráhu upadá na najnižšiu úroveň myslenia a koná tak, že v iných oblastiach by sa to považovalo za infantilné, stáva sa „primitívom“. Jeho spôsob rozmýšľania je asociálny a preafektovaný“* (voľný preklad).

Nebezpečenstvo politiky spočíva v tom, že občania sú v politike objektom politickej reklamy, rovnako ako sú objektom reklamy v hospodárskej oblasti ako konzumenti a sú rovnako ovplyvňovaní. Umenie manipulácie s občanmi nadobúda čoraz väčší priestor a preniká do privátnej, ale aj pracovnej, sféry ľudí viac ako kedykoľvek predtým. Účinné informácie sú skoro vždy sfalšované alebo účelovo vybrané a účinná argumentácia spočíva najmä v tom urobiť z osobných/skupinových domnienok princípy, prípadne iné, dovtedy platné, pomocou nich vymazať. Takýmto spôsobom nastáva situácia, že vôľa ľudu nie je už dávno originálna, ale je to pomocou reklamných techník vyfabrikovaný produkt moci. Týmto sa zároveň podstatne

zvyšujú šance rôznych skupín na úspech. Či už sú to profesionálni politici, exponenti v hospodárstve, ale aj idealisti. Jediným a dôležitým sa v politike stalo, poznajúť ľudskú povahu, byť schopný formovať (prispôbovať) verejnú mienku, vôľu občanov, v prospech sledovaného cieľa a záujmu. Tak sa stalo, že vôľa občanov je výsledkom a nie je motorom politických procesov.

Volebné víťazstvá vo svete, ale aj na Slovensku, už nemajú veľa do činenia so schopnosťami a vedomosťami. Omnoho viac je dôležitá image, vyžarovanie a verejná mienka. So zmenou postojov pri hlasovaní sa menia aj postoje voličov k politickým stranám. Voliči už neprikladajú taký význam programom a vecným argumentom, ale omnoho viac sa orientujú na pocit, ktorí z politika, strany, majú, orientujú sa podľa všeobecného výzoru, ktorý strana ponúka.

A práve toto nie je možné pri priamej demokracii, pri ľudových hlasovaniach, referendách, aj keď to oponenti často tvrdia. Dôvodom je, že v priamej demokracii sa nehlasuje o ideológii, ale vždy o konkrétnej, vecnej, uchopiteľnej otázke a to bez ohľadu na názor politickej strany. Rozhodnutia omnoho viac závisia od vôle voliča, diskusia je omnoho konkrétnejšia, tvrdšia a otvorená podstatne širšiemu publiku.

Argumenty proti zavádzaniu prvkov priamej demokracie sú často iba účelovými mýtami. Medzi ne patria, napríklad:

1. **nekompetentnosť ľudí:** v modernej spoločnosti sú často problémy vraj príliš zložité na to, aby sa premyslené rozhodovanie ponechalo na bežného človeka, tvrdia oponenti
2. **nedostatok zmyslu pre zodpovednosť:** ľudia neberú ohľad na nič, iba na svoje vlastné záujmy. Napríklad zrušili by dane bez toho, aby si uvedomili dôsledky takého opatrenia, pričom nikto sa nezodpovedá za rozhodnutia urobené prostredníctvom referenda, naopak, politikov je možné vždy vziať na zodpovednosť (asi iba v ideálnom štáte, pozn. VN),
3. **hrozby pre menšiny:** priama demokracia by mohla byť prostriedkom schválenia návrhov, ktoré porušujú ľudské práva a základné slobody a týmto spôsobom by boli ohrozené menšiny

4. v súvislosti s predchádzajúcim bodom v priamej demokracii môžu demagogovia slobodne iniciovať hrubo **populistické návrhy**
5. **moc peňazí**: dobre financované „špeciálne záujmy“ v diskusii dominujú a využívajú referendá na svoje vlastné zámery
6. **malé možnosti vybrúsiť a spresniť otázky**: voliči môžu na návrh v referende odpovedať „áno“ alebo „nie“, nie je priestor pre väčšie rozlíšenie alebo nuansy. Navyše pri referendách je tu ešte otázka spájania, v rozhodovaní voličov zohrávajú úlohu rôzne druhy otázok, priamo nesúvisiacich s aktuálnym predmetom referenda
7. **konflikt so zastupiteľskou demokraciou**: parlament sa referendami spochybňuje a primát „oficiálnej“ politickej sféry sa oslabuje
8. **prílišné zaťažovanie voličov**: voliči vôbec nechcú referendá, chcú mať pokoj a nechcú byť nútení chodiť hlasovať
9. **manipulácia spôsobu ako sa otázka podáva**: otázku je možné sformulovať sugestívne, takže voliči sú navádzaní na hlasovanie v rozpore so skutočným vlastným presvedčením
10. **konzervativizmus**: referendum zabezpečuje aby sa blokovala obnova, pretože ľudia majú sklon zachovávať status quo. Iní naopak tvrdia, že zapálení aktivisti môžu pomocou referenda premôcť demokraciu, pretože tichá väčšina sa referenda nezúčastňuje
11. **referendá nie sú potrebné**, pretože existujú lepšie spôsoby, ako umožniť ľuďom diskutovať o politických otázkach, v niektorých štátoch napr. v Belgicku, sa obhajuje názor, že referendum ohrozuje jednotu krajiny

Odpovede na tieto mýty proti priamej demokracii jasne podali Jos Verhulst a Arjen Nijboer „Priama demokracia“, fakty a argumenty súvisiace so zavedením občianskej iniciatívy a referenda“ (Democracy International, Brusel 2007). Podľa nich je priamu demokraciu potrebné porovnávať vždy s čisto zastupiteľským systémom a nie s nereálnym abstraktným ideálom a námietky je potrebné preveriť skutočnou praxou miest, v ktorých priama demokracia funguje už stáročia.

Je priama demokracia naplnenie princípov demokracie alebo tyrania väčšiny?

Politické strany, aj veľké organizácie, časom strácajú na súdržnosti pretože sa rozkladá pôvodné prostredie, v ktorom vznikli a pôsobili. Tento proces rozširuje trhlinu medzi politikou a občanmi a pre politikov je čoraz ťažšie naozaj identifikovať to, čo trápi občanov. Stačí položiť jednoduchú otázku o tom aké priority majú volení predstavitelia občanov a aké samotní občania a zistíme, že prekrývanie nie je dostatočné. Môžeme tiež pozorovať, že pre časť poslancov zákonodarného zboru je jednoduchšie opýtať sa svojho šéfa klubu ako sa postaviť k problému, než zastávať názor voličov a oponovať vo vlastnej strane.

Narastajúce odcudzenie politiky od občana podporuje správnosť myšlienky diskusie o zavádzaní prvkov priamej demokracie na všetkých úrovniach správy štátu. Prvky priamej demokracie môžu v mnohých otázkach pomôcť znížiť „racionálnu ignoranciu“ občanov podieľať sa na spravovaní štátu, regiónu, obce, ktoré vyplýva u mnohých občanov z pocitu, že hlasovaním vo všeobecných voľbách aj tak ich jediný hlas nič nezmení.

Čím viac životných otázok je riešených politicky o to viac je otázny väčšinový princíp rozhodovania. Životaschopná a slobodná spoločnosť sa opiera o mierovú súťaž a nie o, na základe princípu väčšiny, legitimizovaný nátlak. Štátny tlak a najmä tlak presadiť dobré, lepšie povedané dobré z pohľadu väčšiny, často spôsobuje deštrukciu spoločnosti.

Demokracia má obmedzené možnosti riešiť problémy a je jedno či je priama alebo nepriama. Nepriama demokracia je, čo sa týka nadhodnocovania schopnosti jej reprezentantov, ešte nebezpečnejšia, pretože sa v nej pohybujú profesionálni, ale aj poloprofesionálni politici, ktorí si myslia, že sú pupkom sveta a vnučujú občanom že dokážu riešiť všetky problémy politikou, koncentráciou moci a vyšším zdaňovaním. (Robert Neff)

Zavádzaním ďalších prvkov priamej demokracie nejde o nahradenie všemohúcnosti politických strán tyranou väčšiny. Skôr ide o vyváženie a obmedzenie moci politických strán. Ide o viac možností participovať na

správe obce, regiónu štátu, pretože pre čoraz viac občanov nie je dôležitá väzba na konkrétnu politickú stranu, ale ide im o rozhodnutie v konkrétnej veci. Priama demokracia to umožňuje, pričom konkrétnosti o forme sú vecou dohody.

Stabilizačné a brzdiace účinky priamej demokracie

Z analýzy ľudových hlasovaní vo Švajčiarsku vyplynulo, že ich drvivá väčšina mala skôr konzervatívny, stabilizačný, dopad a výsledky boli vo väčšine prípadov za zachovanie status quo a nie za radikálne zmeny. Okrem toho väčšina iniciatív sa týkala skôr finančných otázok, ako iných, spoločenských. Z toho vyplýva, že vo väčšine prípadov ide o pragmatické, vecné, rozhodovanie a nie o „kultúrny“ spor. Z analýzy tiež vyplynulo, že pri hlasovaní o rozpočte, o výdavkoch, o daňových záležitostiach (čo na Slovensku nie je možné) sa ukázalo, že občania sú omnoho zdržanlivejší pri výdavkovej politike ako volení reprezentanti a ľudové hlasovanie má pozitívny efekt. Bolo tiež zistené, že ak majú občania možnosť hlasovať o výške daní znižuje sa aj objem daňových únikov.

Z inej štúdie o aplikácii priamej demokracie vo Švajčiarsku vyplynulo, že na rozdiel od politikov a napr. odborov, sú občania zdržanlivejší aj k budovania štátu blahobytu a dlhšiu dobu preferujú status quo, kým súhlasia so zmenou. Priama demokracia nespôsobila rast výdavkov, ale naopak brzdila snahy o rýchle dosiahnutie štátu blahobytu, čo viedlo k pomerne nízkym sociálnym výdavkom oproti iným štátom²⁴. Z porovnania parlamentného hlasovania a ľudového hlasovania vyplynulo, že obe formy polarizujú spoločnosť, pričom viac je to v rámci hlasovania parlamentu. Autori štúdie to zdôvodňujú aj tým, že pri parlamentných hlasovaniach sa chce každá politická strana presadiť a preto sa chce odlišovať, akceleruje kontroverzie, zatiaľ čo pri ľudových hlasovaniach sú vo väčšej miere zastúpené pri tvorbe názoru na tému aj menšiny, čiže proces nie je taký polarizovaný. Priama demokracia teda umožňuje aj vládnucej väč-

24 Nie je možné vylúčiť, že posledné desaťročia existujúci politický systém na Slovensku môže spôsobiť preferenciu štátu blahobytu

šine pomocou ľudového hlasovania obmedziť polarizáciu spoločnosti a získať prípadnú oporu od občanov pre svoje rozhodovanie.

Financie, priama demokracia a inštitucionálna zhoda

Ukazuje sa, že priama demokracia môže viesť na miestnej a regionálnej úrovni k úspornému rozpočtovaniu. Zo štúdie v niektorých štátoch USA vyplynulo, že čím bolo nižšie kvórum pre účasť na ľudovom hlasovaní, tým boli nižšie rozpočtové výdavky a nižšie príjmy verejného sektora. Občania dávajú na rozpočtovú disciplínu omnoho väčší pozor ako nimi volené predstavitelia. Rovnako z porovnaní vyplynulo, že priama demokracia vedie k nižším rozpočtovým deficitom.

Zavedenie priamej demokracie v oblasti financií a daní si však na Slovensku vyžaduje zásadnú zmenu financovania a prechod na vyššiu finančnú autonómiu jurisdikcií. Problém totiž nastáva vtedy ak môžu jurisdikcie získavať zdroje z iných jurisdikcií, vtedy totiž majú samozrejme záujem zvyšovať výdavky. Súčasnú prerozdeľovanie a dotačné systémy sú teda zásadnou prekážkou pre rozšírenie priamej demokracie v tejto oblasti.

Rozhodujúce je dodržanie princípu tzv. inštitucionálnej zhody, čo znamená, že okruh tých čo rozhodujú sa kryje s okruhom daňových poplatníkov a užívateľov rozhodnutí. Ak sa všetky tri skupiny: tí, čo rozhodujú, užívatelia a daňoví poplatníci, neprekrývajú, nie sú v jednej jurisdikcii, vznikajú snahy a realizovať rozhodnutia na úkor „tretích“. Pričom nie je podmienkou aby pre všetky kompetencie existovala jedna jurisdikcia, ale je dôležité, aby prekrývali uvedené skupiny²⁵. Teda, centrálna vláda nemá rozhodovať koľko zdrojov dostane región, obec, ale jej hlavnou úlohou je vytvoriť podmienky, na prekrývanie uvedených troch skupín. A to je možné iba dôsledným naplnením princípu subsidiarity. Zavedeniu prvkov priamej demokracie v oblasti financií na Slovensku teda musí predchádzať zmena financovania obcí, regiónov, založená na ich finančnej autonómii.

25 Aj preto preferujeme v rámci komunálnej reformy dezintegračný model

Námety na zavedenie prvkov priamej demokracie na centrálnej úrovni

Ústava SR zveruje výkon moci občanovi. Títo ju môžu vykonávať cestou volených zástupcov alebo priamo. Zároveň ústava zaručuje: zhromažďovacie právo, právo na združovanie sa, vrátane zakladania politických strán, formy participácie občanov na správe vecí verejných (voľby). Zároveň určuje aj priamu účasť občanov na správe pri výkone územnej samosprávy. Ústava rámcovo upravuje pravidlá pre referendum na centrálnej úrovni, pričom referendum na miestnej úrovni je upravené zákonom o obecnom zriadení, resp. zákonom o samosprávnych krajoch.

Zo skúseností štátov, v ktorých majú skúsenosti z fungovania priamej demokracie, vyplýva, že občania preferujú skôr brzdenie vládnych zmien ako ich iniciovanie. Rozvoj priamej demokracie tak podporuje evolučný vývoj a viac politickej trpezlivosti ako reprezentatívny systém. Väčšina, pri dobrom mixe parlamentnej a priamej demokracie, nemôže ľahko zmeniť ústavné veci a parlamentný systém, skôr naopak. Otázka nestojí tak: priama demokracia áno alebo nie, ale ktoré prvky priamej demokracie aj na centrálnej úrovni môžu zlepšiť súčasný stav.

Opäť netreba „vymýšľať koleso“. Je potrebné prevziať to čo už sa osvedčilo, napr.:

- rozšíriť povinné referendum aj na prijatie Ústavy, resp. jej zmien, na schvaľovanie medzištátnych zmlúv, ktorými sa Slovensko vzdáva kompetencií, prípadne schvaľovanie významných investícií,
- nová úprava referenda, najmä kvóra,
- zvýšenie významu ľudovej iniciatívy,
- priame voľby verejných funkcionárov, vrátane členov vlády.

Fakultatívne celoštátne referendum

Ak chcú občania s hlasovacím právom požadovať hlasovanie o zákone, ktorý bol vypracovaný úradmi a prijatý parlamentom, ale nevstúpil ešte do platnosti, alebo sa jedná o veľké investície, môžu prostredníctvom podpisovej akcie usporia-

dať referendum. To isté by malo platiť aj v prípade zmeny zákona. K jeho uskutočneniu sa bude požadovať určité množstvo podpisov, ktoré musia byť podané v priebehu stanovenej lehoty. V prípade takého fakultatívneho referenda stačí k prijatiu predlohy súhlas ľudu (jednoduchá väčšina). Na rozdiel od súčasného stavu na Slovensku nemá byť potrebný počet podpisov prekážkou usporiadania referenda (napr. vo Švajčiarsku je to 50 000 hlasov)

Ľudová iniciatíva

Cieľom je vytvoriť podmienky preto, aby prostredníctvom podpisovej akcie mohli voliči požadovať zmenu Ústavy. Požiadavka na čiastočnú, alebo celkovú zmenu ústavy môže podať prostredníctvom podpisovej akcie občanov s hlasovacím právom. Počet podpisov nemá byť prekážkou (vo Švajčiarsku je to 100 000 podpisov). Každá zmena Ústavy by mala podliehať schváleniu väčšinou obyvateľov s politickými právami. Iniciatíva sa uskutoční, pokiaľ budú podpisy doručené kancelárii Národnej rady v určenom termíne. Iniciatíva musí byť najneskôr do vopred definovaného termínu prejednaná s odporúčaním prijatia alebo odmietnutia. Následne predložená ľudu na schválenie. Iniciátori majú možnosť podať buď vypracovaný text, alebo môžu predložiť len všeobecný podnet, ktorý v prípade prijatia v ľudovom hlasovaní potom musí vypracovať Národná rada.

Priama demokracia na miestnej úrovni

Súčasná legislatívna úprava umožňuje viacero foriem účasti verejnosti na činnosti samospráv: účasť verejnosti na rokovaní zastupiteľstva; účasť verejnosti na rokovaní komisií a rady; verejné pripomienkové konanie; občiansku iniciatívu voči zastupiteľstvu; občiansku interpeláciu; petície; zhromaždenia obyvateľov obce; miestne referendá; aktívne informovanie verejnosti; participatívny rozpočet, e-participácia.

Mnohé z nich nie sú aktérmi – samosprávou a občanmi – využívané v dostatočnej miere či frekvencii (Dostál – Kuhn – Sloboda, 2013). Samospráva má v zásade dve možnosti, ako sa postaví k účasti verejnosti na samospráve. Buď môže zaujať pasívny prístup a len reagovať na občanov, kto-

rí sa snažia uplatňovať svoje práva vo vzťahu k samospráve. Alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy. Participácia občanov v rámci tvorby nielen miestnej politiky nie je samoúčelná a má väčší dopad vtedy, ak nie je jednorazová. V prípade aktívnej odozvy na strane zvolených zástupcov môže viesť k zlepšovaniu a zefektívňovaniu poskytovaných verejných služieb, k zvyšovaniu dôvery v správu vecí verejných a k posilňovaniu demokracie.

Námety na možnosti rozšírenia účasti verejnosti na činnosti samosprávy popísali vo svojej publikácii Dostál – Sloboda – Kuhn v roku 2013:

- obyvateľ obce môže vystúpiť ku každému bodu programu aj bez toho, aby o tom hlasovalo zastupiteľstvo alebo rozhodoval niekto iný,
- povinnou súčasťou každého zasadnutia (podobne ako kontrola uznesení alebo interpelácie) bude aj bod vystúpenia verejnosti,
- zasadnutia komisí a rady budú verejné a že sa na nich obyvatelia a ďalšie osoby budú môcť nielen zúčastniť, ale aj vystúpiť a vyjadriť svoj názor podobne ako na zasadnutí zastupiteľstva podľa predchádzajúceho bodu,
- všetky materiály na rokovanie zastupiteľstva boli zverejňované najmenej 15 dní pred jeho zasadnutím aby sa obyvatelia a ďalšie osoby mali možnosť ku všetkým vyjadriť,
- vytvoriť mechanizmus pripomienkovania materiálov určených na rokovanie zastupiteľstva analogický medzirezortnému pripomienkovému konaniu,
- vytvoriť inštitút verejného prerokovania dôležitého návrhu materiálu, prípadne verejného prerokovania pripomienok,
- právo predkladateľov neakceptovanej hromadnej pripomienky vystúpiť na zasadnutí zastupiteľstva a vysvetliť svoj postoj, prípadne zaviesť pravidlo, že o neakceptovanej hromadnej pripomienke má zastupiteľstvo hlasovať rovnako ako o pozmeňujúcom návrhu poslanca zastupiteľstva,
- možnosť občanov navrhnúť na rokovanie zastupiteľstva vlastný bod,
- rozšíriť uplatňovanie práva na informácie zavedením inštitútu občianskej interpelácie,

- stanoviť vnútorným predpisom upraviť vybavovanie petícií,
- využívanie verejného zhromaždenia obyvateľov na prerokovanie dôležitých otázok týkajúcich sa obce, ale aj umožnenie, aby konanie zhromaždenia iniciovali obyvatelia obce alebo menšinová skupina poslancov,
- zastupiteľstvo bude zaoberať aj návrhom na vyhlásenie referenda predloženým petíciou s menším počtom podpisov ako 30 percent oprávnených voličov,
- upraviť minimálny rozsah povinne zverejňovaných informácií o činnosti samosprávy formou pravidiel zverejňovania informácií alebo iného predpisu schváleného zastupiteľstvom,
- využívať participatívny rozpočet ako nástroj aktívneho zapojenia verejnosti,
- zaviesť inovatívne spôsoby a prvky participácie založené na nových technológiách (E-demokracia a e-participácia).

Rozšírenie prvkov priamej demokracie je potrebné vnímať spolu s návrhom na dôsledné uplatnenie princípu subsidiarity, vďaka čomu sa na miestnu úroveň presunie viac právomocí a tým aj zodpovednosti. Rozšírením nástrojov priamej demokracie, úpravou financovania a úpravou volebných systémov sa tak budú môcť občania: voliči a najmä daňoví poplatníci, omnoho účinnejšie zapájať do rozhodovania a správy územia na ktorom majú trvalý alebo prechodný pobyt.

ZÁVER

Príčinou ďalekosiahlych kríz je všemohúcnosť inštitúcií, ktoré majú rozsiahle rozhodovacie právomoci. Sú to inštitúcie, ktoré vďaka zákonom ovládajú územie, sociálny a právny priestor. Majú veľký dosah na spoločnosť. Svojim mocenským správaním a svojou zákonodarnou autoritou sa dopúšťajú chýb aj preto, lebo môžu sankcionovať všetkých, ktorí sa vzpierajú nastolenej línii, resp. nesankcionovať tých ktorí jej slúžia. Takéto inštitúty/ inštitúcie existujú nielen v súkromnom sektore, napr. v bankovom, ale častejšie vo verejnom sektore, najmä ak majú monopol na správu. Slovensko zažilo v nedávnej minulosti režimy, ktoré vďaka svojej nekontrolovateľnej moci ústredných orgánov spravili z občanov kedysi bohatého štátu „občanov druhej kategórie“ v porovnaní s inými európskymi štátmi.

Existencia všemohúcej inštitúcie znamená koncentráciu moci v rukách niekoľko byrokratov, politikov, šéfov odborov a záujmových združení. Ich postoje, presvedčenia, strach, nádej, kalkulácie, nedôslednosť, ale aj pocit nadradenosti môžu rozvrátiť nielen štát, ale aj spoločnosť. Rozhodnutia ta-

kejšto všemohúcej inštitúcie môže spôsobiť chybnými rozhodnutiami neuveriteľné škody a že takéto rozhodnutia s určitosťou prídu svedčia príklady s dávnej i relatívne nedávnej histórie.

Aby bolo vôbec možné vyhnúť sa chýbam takýchto všemohúcich inštitúcií, musia sa tieto opierať o vedomosti, ktoré sú založené na obrovskom množstve objektívnych dát a informácií a ich správnom vyhodnotení. Nesmú existovať ich zlé interpretácie, rozhodnutia nesmú byť ovplyvňované zvonka, nesmú byť náchylné na to, aby vyhovelí osobnej kariére politikov ani rôznym záujmovým skupinám. Skúsenosti a reálna prax ukazuje, že je to nemožné. Ak však nie sú naplnené predpoklady pre správne rozhodnutie všemohúcej inštitúcie, hrozí permanentne kríza s fatálnymi dôsledkami pre celú spoločnosť.

Takáto inštitúcia môže vďaka svojej moci odďaľovať dopady zlých rozhodnutí finančnými intervenciami, zadlžovaním, dotáciami, ale aj zmenou pravidiel, zamlčováním pravdy, informácií. Takto sa jej dokonca darí znižovať aj motiváciu ostatných obmedzovať a trestať dopady zlých rozhodnutí. To, že sa napríklad zachraňujú štáty ďalším zadlžovaním sa považuje za celkom normálne. To, čo si nemôže dovoliť občan, rodina, firma, to si môže pokojne dovoliť centrálna vláda i keď je všetkým jasné, že za to zaplatia občania a nasledujúce generácie.

Najúčinnejšou obranou proti dôsledkom chýb všemohúcej inštitúcie, ktoré vďaka reťazovej reakcii zasiahnu všetkých (rovnako ako korupcia a klientelizmus ovládne spoločnosť, ak je jej epicentrum na vrchole) je decentralizácia rozhodovania, konkurujúce si inštitúcie, odstraňovanie chýb a odmeňovanie úspechu. Obranou je tiež ak sa chybné rozhodnutia jednotlivcov prestanú kryť verejnou zábezpekou a ak chybné rozhodnutia na miestnej úrovni nebude naprávať úroveň vyššia. Inými slovami, základom predchádzania krízam nie je centralizácia, ale naopak decentralizácia právomocí a zodpovednosti.

Ako v texte uvádzam viac ako 50% občanov nedôveruje súčasnému politickému systému a má predstavu o jeho zmene. Iné prieskumy preukazujú,

že miera dôvery v demokratické inštitúcie, ale aj všeobecná dôvera patrí na Slovensku k tým najnižším v porovnaní s ostatnými európskymi štátmi. Na rozdiel od severských štátov, ale aj napr. Švajčiarska a Holandska, kde miera všeobecnej dôvery sa pohybuje nad 50%, na Slovensku si myslí, že je možné dôverovať iným iba cca 18% obyvateľov. Dôvera je jedným z kľúčových prvkov kultúrneho kapitálu obce, regiónu, ale aj štátu, pritom kultúrny kapitál výrazne ovplyvňuje ekonomický rozvoj územia. Kultúrny kapitál vyplýva z právneho vedomia, fair-play, nenásilia, slobody prejavu, individualizmu, otvorenosti a kapacita možnosti vzdelávania. Miera dôvery odzrkadľuje civilizačný stupeň a efektívnosť. Ak činnosť všemohúcej inštitúcie prispieva k ničeniu kultúrneho kapitálu spoločnosť sa postupne transformuje na kmeňovú spoločnosť a právny štát stráca na sile. Relativizovanie tohto problému prispieva k ničeniu vlastnej kultúrnej identity bez ktorej nemôže efektívne fungovať štát. Ak si porovnáme politický systém a mieru dôvery v štátoch zistíme, že práve štáty kde sa uplatnil dôsledne princíp subsidiarity a princípy politickej a fiskálnej ekvivalencie patria k tým, kde je dôvera ľudí najväčšia.

Ak sa má vláda zodpovedať ľudu, musí mať ľud dostatok právomocí vládu kontrolovať. Aby sme to dosiahli sú potrebné viaceré systémové opatrenia. Niektoré z nich som v tejto úvahe naznačil, zosumarizoval, o iné, napríklad o spôsobe financovania územnej samosprávy sa pokúsim v ďalšej úvahe.

Základom pre zvýšenie vplyvu občana je úprava súčasného politického systému s prísnu aplikáciou princípu subsidiarity a tomu prispôsobený model verejnej správy. Inými slovami, obmedzenie vplyvu všemohúcej inštitúcie – centrálnej vlády, ktorú si stále pestujeme tak, ako sme ju zdedili z desaťročia trvajúcich autoritárskych a totalitných režimov. Chcem zdôrazniť, že nejde o nahradenie parlamentnej demokracie priamou demokraciou, ani o likvidáciu štátu. Nakoniec Ústava Slovenskej republiky jasne v článku 2, ods. 1 hovorí: „Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú **prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo**“.

Ide o vyváženie parlamentnej a priamej demokracie, ktorá môže korigovať extrémne zlé rozhodnutia. Ide o posilnenie štátu ako celku tým, že centrálna vláda nebude priamo riešiť to čo si občania a ich samosprávne inštitúcie musia vyriešiť samé, ak existujú dobre nastavené rámcové podmienky, čo je zase hlavnou úlohou centrálnej vlády.



Viktor Nižňanský

*25. 4. 1953 v Piešťanoch

riaditeľ Komunálneho výskumného a poradenského centra, n. o. Piešťany. Vyštudoval riadenie a ekonomiku v stavebníctve na SVŠT (STU) v Bratislave, doktorát z politológie získal na FF UK Bratislava. Po roku 1990 sa zaoberá najmä procesom decentralizácie, posilnenia postavenia občanov a miestnej samosprávy pri správe štátu. Pôsobil v súkromnom, ale aj vo verejnom sektore. V rokoch 1999 – 2001 a 2003 – 2006 bol splnomocnencom vlády Slovenskej republiky pre decentralizáciu verejnej správy a v období 07/2010 – 03/2012 vedúcim Úradu vlády SR. Je autorom, spoluautorom a editorom štúdií, projektov, publikácií a článkov v oblasti verejnej správy a miestneho rozvoja uverejnených na Slovensku a v zahraničí.

Rekonštrukcia štátu II.

Návrat ku koreňom demokracie

Autor: Viktor Nižňanský

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Piešťany
www.komunal.eu

Grafická úprava, obálka, zalomenie: Stano Jendek | Renesans, spol. s r. o.
Tlač: Grifis, s. r. o.
Neprešlo jazykovou korektúrou.

© Viktor Nižňanský, 2017

© Renesans, spol. s r. o., 2017

ISBN: 978-80-89402-94-6