



Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o.

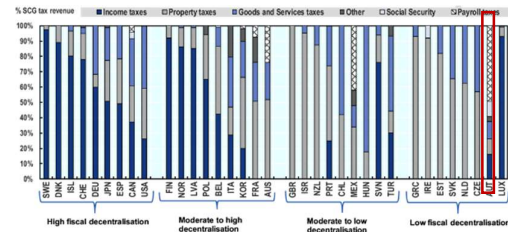
Slovensko mestských regiónov

Viktor Nižňanský

Pracovný dokument 2021 – 03

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. Miletičova 21, 821 08 Bratislava,
www.komunal.eu

Blahobyt ľudí v rozhodujúcej miere závisí od kvality politiky a politika od podnetov hlavných nositeľov rozhodnutí. Je všeobecne známe, že politika a podnety politikov sú často nedostatočnej kvality. Príčin je určite viacero. Politici výhradne neriešia iba blaho občanov, majú aj osobné záujmy, zároveň nie sú, mnohí ani nepotrebujú byť, dostatočne informovaní o preferenciách občanov. Na Slovensku tak obľúbené výjazdové zasadnutia vlády nie sú riešením, je to iba zastierací manéver zo strany centrálnych politikov. Rozhodovanie politikov často trpí nedostatkom poznania, alebo snahou o čo najrýchlejšie presadenie zmien, bez zmyslupnej diskusie, čoho dôkazom sú časté zmeny prijatých noriem, opatrení. Na zlé rozhodovanie politikov doplácajú všetci občania, viac však najmä tí, ktorí žijú v centralizovaných štátoch, medzi ktoré radíme aj Slovensko. Preto považujeme za dôležité diskutovať o význame a výhodách menších, autonómnejších, územnosprávnych jednotiek, o výhodách silného mestského regiónu s vlastnými kompetenciami, financiami, nástrojmi rozvoja. Je viacero príkladov, či už v histórii alebo v súčasnosti, ktoré naznačujú, že v menších a slobodnejších celkoch, v mestách, v mestských regiónoch, je možné prijímať lepšie rozhodnutia, ako v rámci veľkého celku, kde sú občania závislí od rozhodnutí centrálnej moci a závislí na rozsiahlom systéme prerozdelenia.



Jeden príklad za všetky

Občania hlavného mesta Slovenska (cca 450 tisíc) môžu iba veľmi ťažko pocítiť efektivitu manažmentu správy a rozvoja na území mesta. Do ich života zasahujú volení predstavitelia a úradníci mestskej časti, magistrátu, vyššieho územného celku, okresného úradu, okresného úradu v sídle kraja, ministerstiev, ale aj zamestnanci ostatných ústredných orgánov štátu, podriadených organizácii ústredných orgánov, štátnych agentúr,... O dostupnosti služieb, bývaní, o kvalite života občanov mesta, ale aj tých takmer 200 000 denne dochádzajúcich, o kvalite služieb pre státisíce turistov, rozhoduje 20 parlamentov (17 na úrovni mestských častí, jeden celomestský, zastupiteľstvo VUC, NR SR) s niekoľko stovkami poslancov, ich exekutívne orgány, vrátane podriadených organizácií. Násť dohodu, najmä pri dôležitých a zásadných zmenách, je veľmi zložitá. Len pre porovnanie o rozvoji a službách napr. v municipalite Hamilton (Ontario, Kanada), na území so 600 000 obyvateľmi, rozhoduje 57 poslancov.

Už viac ako 30 rokov sa ozývajú rôzne argumenty, prečo nie je možné súčasný model zmeniť. Burcujú sa vášne obyvateľov proti zmene, vychádzajúc z ich všeobecne nízkej miery znalostí dôvodov pre a proti. Hlavným dôvodom zachovávaní nevhodného status quo je najmä fakt, že to nechce skupina ľudí práve držiaca moc v rukách. Pred voľbami často sľubujú zmeny, po nich nadšenie postupne opadne. Na čom sa však všetci zhodnú takmer všetci, ktorí sa k moci dostanú, je stratégia udržiavania a posilňovania svojej moci a zvyšovania možnosti opäť uspieť vo voľbách. Diskusia o rôznych návrhoch zmien v prospech efektívnejšej správy, tak končí bez rozhodnutia.

Prečo to zmeniť?

Systém funguje omnoho lepšie, ak majú občania prístup k informáciám, politici majú viac vedomostí o preferenciách občanov a občania majú vplyv na správanie sa politikov. V autonómnejších menších celkoch sú tieto podmienky splniteľné omnoho lepšie. Dôvody:

- geografická malosť, umožňuje požiadavky a potreby robiť viditeľnejšími, súčasne občania majú možnosť lepšie sledovať rozhodovanie politikov a žiadať revíziu,
- existencia slobodných miestnych médií výrazne zvyšuje informovanosť, pričom je možný prístup k médiám aj mimo územia regiónu, cez ktoré je, v prípade potreby alebo neobjektivity, tiež možnosť získať informácie,
- v menších celkoch je hospodárska politika otvorenejšia.

Čo s tým na Slovensku ?

Rozhodujúca je vôľa a schopnosť tých, čo majú možnosť rozhodnúť, ich odvaha pustiť sa do presadzovania zmien, ktoré prinesú prospech najmä občanom a možno aj ich nositeľom vo forme rastu počtu voličov. To už záleží ako ich dokážu komunikovať a ísť príkladom.

V pracovnom dokumente o spolupráci v regiónoch (2021 – 02), sme naznačili tri scenáre. Vzhľadom na historický vývoj, doznievanie dôsledkov autoritárskej správy štátu, ale aj na obrovskú mieru nedôvery v spoločnosti, ku ktorej prispela aj politika za ostatných tridsať rokov, sa v prechodnom období prikláňame viac k spolupráci miest a obcí, ako k násilnému zlučovaniu. Považujeme za lepšie pokračovať ešte nejaký čas v stratégii „zvykania si na seba“ a až následne, na základe poznania, uzavrieť pevnejší zväzok. Preferujeme to pred stratégiou „skočenia do vody po hlavu“ a následného zistenia, že „voda je plytká a máme zlomené väzy“. Nakoniec aj v „zabehnutých demokraciách“ pred rozhodnutím o zlučovaní obcí fungovalo obdobie zmluvnej spolupráce a nakoniec aj neprehľadnosť zmluvných vzťahov bola jedným z argumentov pre zlučovanie obcí a regiónov. Tiež sme naznačili, že netreba prijímať celoslovenské, plošné, riešenie, ale že problém roztrieštenej sídelnej štruktúry má regionálne odlišnosti. Zmeny je možné, tak ako v zahraničí, realizovať aj po etapách, s paralelným posudzovaním efektov riešenia.

Jedným zo scenárov, ktorý sme označili za najefektívnejší, je vytvorenie silných, „zlúčených“, mestských regiónov. Nielen z dôvodu spravovania, ale aj preto, že naše mestá, najmä hlavné mesto, musia obstáť v konkurencii s inými stredoeurópskymi centrami (Viedeň, Budapešť, Brno,..) a zároveň byť ich partnerom v rámci nadregionálnych konkurenčných súbojov, alebo pri spolupráci. Pritom treba mať na zreteli, že iba niekoľko slovenských miest spĺňa veľkostnú charakteristiku mesta z európskeho pohľadu (min. 50 tisíc obyvateľov) a za optimálnu veľkosť pre ekonomické fungovanie regiónu považujeme cca 100 tisíc obyvateľov. Tu je možné získať dostatočné zdroje na prevádzku a zdroje na kapitálové výdavky. Samozrejme takýto región sa môže skladať z viacerých mestských regiónov/subregiónov poskytujúcich základné služby.

Ako možnosti vytvorenia zlúčeného regiónu sme odporučili:

- amalgamizáciu (zlúčenie obcí) miest a obcí do jedného celku,
- aplikáciu skúseností z modelu dvojúrovňových miest (Bratislava, Košice), v ktorom sú obce, mestá alebo budúce municipality mestskými časťami.

Čo rozumieme pod pojmom „zlúčený región“

Je to samostatná právnická osoba s vlastnými kompetenciami, majetkom a financiami. Jeho politickí predstavitelia plnia úlohy nielen mestského a regionálneho charakteru, ale aj niektoré súčasné kompetencie štátnej správy, ktoré majú v mnohých prípadoch regionálny charakter, ale zo zvyku, alebo neochoty, ostali v rukách centrálnej vlády. Tým reagujeme aj na tézu z Vízie Slovenska do roku 2030 o integrovanom modeli. Vďaka odstráneniu duplicit pri výkone kompetencií môžu volení zástupcovia podstatne efektívnejšie a slobodnejšie rozhodovať v prospech svojich občanov a to môže odstrániť príklad chaosu v Bratislave¹.

Prečo si myslíme, že mestské regióny môžu byť úspešnejšie

Vyššia efektivita autonómnych regiónov je oproti dnešnému stavu ťažko merateľná, pretože súčasný systém prerozdelenia neposkytuje dostatok informácií. Rovnako ťažko zodpovedateľná je dnes napríklad otázka či doplácajú regióny na Bratislavu alebo Bratislava na regióny. Vo všeobecnosti hlavné mestá pôsobia navonok ako hospodársky a kultúrne úspešné metropoly. V existujúcom systéme však nemožno hovoriť o úspešnosti bratislavskej politiky, pretože veľký význam zohráva proces

¹ vymedzeniu regiónov sa venujeme v iných dokumentoch.

prerozdelenia v rámci celého štátu a prítomnosť verejných investorov na území mesta (centrálne vlada, vyšší územný celok, agentúry,...).

I keď neexistuje garancia úspechu každého mestského regiónu, ktorý závisí od viacerých faktorov ako sú napríklad: homogenita, miera nezávislosti, dopravná dostupnosť, zaistená bezpečnosť, kultúrna príbuznosť, možnosť expanzie, ale aj samotná kvalita politiky, existuje niekoľko argumentov, ktoré naznačujú možnosť ich úspešnosti:

1. Zlúčené mestské regióny podnecujú rast konkurencie a tým aj zlepšovanie politiky v štáte ako celku. Naopak prerozdelenie ničí efekty konkurencie.
2. Významným ukazovateľom kvalitnej a efektívnej politiky je migrácia obyvateľov. V sústave menších a autonómnejších správnych jednotiek je reakcia obyvateľov rýchlejšia a citelnejšia. Tiež sa hovorí, že „volia nohami“. Prerozdelený systém nastavený na Slovensku, ale aj napríklad nedostupnosť bývania, potierajú dôsledky „zlej“ komunálnej, ale aj regionálnej politiky, resp. kvôli nim šikovní miestni a regionálni politici nepocítia výsledky svojich dobrých rozhodnutí.
3. Rastie efektivita namiesto prerozdelenia. Na Slovensku sa rôzne zoskupenia, záujmové a stavovské združenia, ale aj predstavitelia jednotlivých miest a obcí, snažia zvyšovať svoje bohatstvo tým, že sa zasadujú o prerozdelenie, samozrejme vo svoj prospech. Preto sa politika na Slovensku vyznačuje neustálym bojom, „dobývaním renty“, ktorý sa znásobuje aj vďaka nastaveným mechanizmom prerozdelenia eurofondov. Konkurujúce si skupiny sa zameriavajú nielen na vlastné výhody z prerozdelenia, ale aj na boj proti inými skupinám. Vlády a parlamenty pripravujú a upravujú návrhy na prerozdelenie a nástroje, čo sa mení vždy s novou koalíciou, namiesto toho aby riešili projekty, programy, ktoré majú pozitívny účinok pre všetkých obyvateľov. To všetko prináša pre štát ako celok obrovské ekonomické náklady a zvyšujú mieru nespokojnosti a nedôvery. Aj preto odhaduje OECD 10% rezervu v tvorbe HDP Slovenska, v prípade decentralizácie.
4. V menších územných celkoch, s vysokou mierou autonómie, sú rozdiely a potreby prerozdelenie podstatne menšie. Menšie je aj riziko neefektívneho využívania prostriedkov. Mieru prerozdelenia ovplyvňuje napríklad mobilita medzi jednotlivými časťami mestského regiónu, ktorá je výrazne vyššia, čo znižuje tlak na potrebu prerozdelenia. Dá sa predpokladať, že bude menšia aj snaha o „dobývanie renty“ jednotlivými časťami „mestského regiónu“ ako je to v prípade súbojov miest a obcí na celom území štátu, ľahšie sa dohodnú a politické vedenie mestského regiónu sa môže viac orientovať na rast efektivity, úsporu z rozsahu,...
5. V menších jednotkách je „štát“ silnejší. V rámci unitárneho a centralizovaného štátu funguje podstatne viac „šedej“ ekonomiky. Dôvodom sú „vzťahy“, siete, v rámci ktorých prichádza k výmene tovaru, produktov, ktoré nie sú zdanené. Naopak v rámci mestskej ekonomiky, kde je z dôvodu delby práce výmena tovaru a služieb „anonymnejšia“, je možné získať cestou daní a poplatkov viac zdrojov, ktoré umožnia rýchlejší rozvoj, čo následne vytvorí tlak na vyššiu efektivitu.
6. Vďaka viac informáciám má občan silnejší hlas. Informovanosť občanov v mestách a mestských regiónoch je podstatne vyššia. Dôvodom je viac. Je to napríklad „veľkosť“ územnej jednotky. Zatiaľ čo v unitárnom centralizovanom štáte sú problémy jednotlivých regiónov centrálnej vláde vzdialené, v menších jednotkách sú viac na očiach. Rovnako aj občania majú lepšiu šancu participovať a vplývať na rozhodnutia politikov. Iným dôvodom je prítomnosť médií a sloboda médií, ktorá je vyššia v urbanizovaných územiach ako „na vidieku“.
7. Vyššia kvalita politiky. Podnety pre kvalitnejšiu politiku sú v „mestských“ štátoch podstatne vyššie ako v prostredí unitárneho centralizovaného štátu, kde prerozdelenie zdrojov, vysoká závislosť od vyššej územnej jednotky, ale aj nekontrolovateľná migrácia obmedzujú potrebu kvalitných riešení. To sa nakoniec často prejavuje aj v kvalite volených zástupcov občanov, pretože tí schopní často nechcú, za daných podmienok, prevziať zodpovednosť.

8. Vyšší hospodársky rast. V autonómnejších mestských regiónoch je výmena tovarov a služieb s inými regiónmi omnoho väčšia ako v centralizovanom štáte. Dôvodom je veľkosť, ale aj menej protekcionizmu, ktorý vidieť u producentov, ktorí sa chcú etablovať na celom území cestou cenovej diferenciácie. Rovnako je lepšie kontrolovateľný rast výdavkov.

Na záver reakcia na dva mýty centralistov

1. Silné mestské regióny znamenajú viac hraníc a teda neefektívnosť.

Ľudia často veľmi povrchno posudzujú výhody integrovaných hospodárskych priestorov a tým aj politiky. Nadšenie z centralizmu spočíva v tom, že decentralizovaný systém je pre nich menej prehľadný a obsahuje v sebe mnoho konfliktov. Ak však posudzujeme oba systémy reálne a nezaujato, zistíme, že centrálna riadená spoločnosť nie je v žiadnom prípade perfektná, lepšia, trvalo udržateľná. Nakoniec máme s tým aj na Slovensku desaťročia trvajúce skúsenosti. Pre objasnenie spomenieme iba dva argumenty, problémy: problém kontroly, čoho dôsledkom je korupcia a problém nedostatku informácií pre rozhodovanie, čo spôsobuje veľké chyby a omyly, ktorých následky pociťujú všetci. Snahy o minimalizáciu dopadov problémov spôsobuje rast byrokracie a nakoniec prichádza k tomu, že centrálna moc musí byť dekoncentrovaná (na Slovensku miestna štátna správa a podriadené organizácie a agentúry ústredných orgánov). Problémom však je, že sa decentralizuje štátna byrokracia, stále podriadená centru a vôbec nejde o proces demokratizácie. To všetko vedie k nižšej efektívnosti a obmedzeniam vplyvu občana.

2. Úspech miest, mestských regiónov, sa považuje za „čerešničku na torte“.

Objavujú sa názory, že menšie autonómne územné jednotky žijú na úkor druhých. To nie je pravda. Tieto jednotky sú úspešné preto, lebo poskytujú obyvateľom to, čo veľké nedokážu, poskytujú lepšie služby. Je to práve naopak. V centralizovaných štátoch, čo je aj príklad Slovenska, ak by sme to správne merali, si v prvom rade odčerpá zdroje štátna byrokracia, následne veľká časť zdrojov plynie do centier, do hlavného mesta, či už vo forme lokálnych, regionálnych alebo celoštátnych investícií a projektov. A potom existuje obrovská „bitka“ o financie, resp. o zbytky financií, medzi regiónmi a „hľadanie chodníčkov“ k centrálnej vláde. V centralizovanom štáte „čerešničku na torte“ zbiera štátna administratíva a tí „úspešnejší“ z regiónov, na úkor veľkého množstva občanov, daňových poplatníkov.