

Vysoká škola ekonómie a manažmentu
verejnej správy v Bratislave

Viktor Nižňanský - Marta Hamalová

DECENTRALIZÁCIA A SLOVENSKO



Bratislava, 2013

VYSOKÁ ŠKOLA EKONÓMIE A MANAŽMENTU
VEREJNEJ SPRÁVY V BRATISLAVE

Viktor Nižňanský - Marta Hamalová

DECENTRALIZÁCIA A SLOVENSKO

Čiastkový výstup grantovej úlohy
VŠEMvs č. 06/2012



Bratislava, 2013

© Autori

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

ISBN: 978-80-89600-18-2

OBSAH

ÚVOD.....	5
I. PREČO DECENTRALIZOVAŤ	9
Hospodársky rast a politický systém.....	9
Štát a občan	12
Demokracia je proces.....	19
Decentralizácia	22
II. PRIEBEH DECENTRALIZÁCIE NA SLOVENSKU	35
Bola decentralizácia vhodnou stratégiou?	35
Realizácia stratégie decentralizácie.....	39
Bilancia naplnenia vládnej koncepcie decentralizácie.....	52
III. ZHRNUTIE	63
IV. NÁMETY PRE POKRAČOVANIE PROCESU.....	69
LITERATÚRA.....	74

ÚVOD

Rámcové politické a hospodárske podmienky sa neustále menia. Všetky zmeny, v poslednom období najmä dopady finančnej a hospodárskej krízy, ale aj:

- demografické zmeny, starnutie obyvateľstva,
- dopady krízy na zamestnanosť, výrobu, služby, trh s nehnuteľnosťami,
- slabnúce väzby medzi hospodárskym rastom, zamestnanosťou a sociálnym pokrokom
- znižujúca sa kúpyschopnosť obyvateľov, aj s dopadom na rozvoj služieb,
- nižšie daňové príjmy oproti očakávaniam,
- rastúce rozdiely v príjmoch, polarizácia, segregácia,
- živelný rast miest, ohrozenie biodiverzity, riziká záplav,....
- diverzifikácia dopytu po verejných službách a nároky na jej financovanie rastú rýchlejšie ako disponibilné verejné zdroje,

sa priamo dotýkajú nielen súčasnosti, ale aj budúcnosti obyvateľov, ich obcí, miest a regiónov, ale aj štátu ako celku.

V súvislosti s uvedenými zmenami sa v oblasti správy územia čoraz častejšie hovorí o zmene paradigmy, o potrebe posilňovať význam metropolitných oblastí a mestských regiónov, o zmenách v pôvodne priemyselne založených regiónov, o špecializácii miest, o dostupnosti univerzít, výskumných centier, o regionálnych reťazcoch, o mobilite, o reakciách na klimatické zmeny, o lepších vzťahoch medzi mestami a vidieckymi oblasťami a pod.

Mestá ako centrá regiónov sa rastom globalizácie musia vyrovnávať s rastúcim nadregionálnym súťažením o sídla firiem, o miesta platenia daní, o turistov. Výsledkom býva často paradox: mestá, mestské regióny musia byť komplexne pripravené na konkurencieschopnosť, pričom majú kompetencie konať väčšinou iba lokálne.

Mestá s diverzifikovanou ponukou kvalitných služieb, najmä v krajinách s vysokým podielom malých obcí, čelia problému „čiernych pasažierov“ (free riders), ktorí využívajú mestské služby bez finančnej participácie na ich obstaraní.

Mestá, ale aj obce, sa stále viac dostávajú do štrukturálnych a finančných problémov. Ukazuje sa, že rozhodovacie štruktúry a rovnako vládnuce politické štruktúry nie sú na zmenu rámcových podmienok dostatočne prispôsobené. Z kruhov politikov, hospodárstva, spoločnosti, ale aj výskumu sa stále viac ozývajú hlasy, ktoré poukazujú na to, že politické, administratívne štruktúry založené na historickom vývoji sa už nekryjú s funkčným priestorom, v ktorom denne prebiehajú hospodárske, ale aj spoločenské aktivity väčšiny obyvateľstva. Poukazuje sa na vysokú mieru fragmentácie obcí, ale aj fragmentáciu spolupráce, čo vedie k obmedzeným možnostiam konať a konať efektívne. Vedie to k narastaniu deficitu demokracie, k znižovaniu transparentnosti pri rozhodovaniach, pri využívaní zdrojov, ale aj k strate významu mesta, mestského regiónu, aglomerácie vo vonkajších vzťahoch a v konkurencii s inými.

Podpora rozvoja miest ako centier ekonomického rozvoja, služieb a inovácií a vytvorenie komunikačných kanálov s ich zázemím, patrí k strategickým prioritám aktuálnej kohéznej politiky Európskej únie na roky 2007 - 2013 [Kom 2006/ 385]. Už Lisabonská stratégia konštatovala, že urbanizované územia sú lokomotívami rastu a nábojmi kreativity a inovácií, preto by ich rozvoj mali vlády zaradiť medzi svoje najvýznamnejšie agendy.

Vytváranie nových územno-správnych štruktúr a úprava princípov demokratizácie spoločnosti v súlade s celoeurópskymi vývojovými trendmi a vnútornými požiadavkami efektívneho územného rozvoja sa nepochybne musia premietnuť do programu vlády Slovenskej republiky, pretože determinujú ďalší úspešný a európsky štandardný vývoj krajiny. Ciele aktuálnej a budúcej kohéznej politiky zakomponované do dokumentu Európa 2020 indikujú smerovanie ďalších kvalitatívnych zmien v systéme verejnej správy, realizovaných procesom decentralizácie.

„Súčasná prostá zastupiteľská demokracia je v podstate odpo-vedňou na požiadavky spred vyše sto rokov. Tento systém vyhovoval danej dobe, pretože väčšina ľudí bola schopná nájsť svoje politické názory a ideály v malom množstve definovaných humánnych a sociálnych presvedčení, ktoré boli zhrnuté a reprezentované kresťanskými, socialistickými a liberálnymi skupinami. Táto doba je dávno za nami. Idey ľudí a ich hodnotenia sa stali individuálnejšie.“ [33,s.7]. Nástrojom na dosiahnutie želateľných zmien je pokračovanie v realizácii stratégie decentralizácie.

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave chce prispieť k diskusii o pokračovaní procesu decentralizácie na Slovensku. Na základe memoranda o spolupráci s Komunálnym výskumným a poradenským centrom, n. o. Piešťany a vďaka vlastnému grantovému programu realizuje projekt „Decentralizované Slovensko - tretia etapa decentralizácie Slovenska“. Jeho cieľom je na základe posúdenia doterajšieho vývoja prispieť k diskusii návrhmi odporúčaní v oblasti spravodlivého rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, v oblasti financovania územnej samosprávy, ale aj v oblasti štruktúry osídlenia a celkového modelu verejnej správy tak, aby tento čo najviac napomáhal prosperite obyvateľov Slovenska.

Publikácia „Decentralizácia a Slovensko“ je prvým z čiastkových výstupov grantového programu. Jej cieľom je zdefinovať dôvody, prečo autorský kolektív považuje decentralizáciu za dobrú stratégiu podporujúcu rozvoj územia (kapitola II), v skrátenej podobe popísať priebeh doterajšej realizácie stratégie a posúdiť stav z hľadiska definovaných princípov (kapitola III) a naznačiť ďalšie rozhodujúce kroky (kapitola IV), ktoré budú podrobnejšie rozpracované v ďalších publikáciách v rámci uvedenej výskumnej úlohy.

Publikácia je určená študentom, ako aj odbornej i laickej verejnosti.

apríl, 2013

Autori

I. PREČO DECENTRALIZOVAŤ

Hospodársky rast a politický systém

(Ne) zlučiteľnosť despotických, totalitných, absolutistických režimov (rozumej tiež centralizovaných) s prosperitou, úspešnosťou, hospodárskeho rozvoja, je téma, ktorou sa zaoberajú ekonómovia, ale aj filozofi už stovky rokov. Nepochybne existuje významný vzťah medzi bohatstvom štátu a formou vládnutia, politickým systémom. História ukazuje, že dosiahnutie pozitívnych účinkov pre občanov štátu, regiónu, mesta, je možné najmä v prostredí politického systému, ktorý dlhodobo chráni princípy slobody a prosperity.

Príkladom z histórie, potvrdzujúcim tézu nezlučiteľnosti absolutistického režimu s prosperitou jeho obyvateľov, sa zapodievali Andrei Shleifer a Robert W. Vishny [30], ktorí analyzovali rast európskych miest pred priemyselnou revolúciou. Na základe štatistických dôkazov preukázali, že absolutistické režimy sa spájajú s nízkym hospodárskym rastom¹. Dôkazy interpretovali v tom zmysle, že daňová politika je za vlády autokratov menej priaznivá ako za vlády neautokratických vlád, ktoré mali v tom čase pod kontrolou najmä kupci. Uvádzajú: „Európski historici často písali oslavným štýlom o pevnej panovníckej autorite. Francúzsky kráľ Ľudovít XIV - kráľ Slnko, pruský kráľ Fridrich II. Veľký, španielsky kráľ Ferdinand a španielska kráľovná Izabela sa oslavujú ako hrdinovia, pretože sa im podarilo úspešne založiť absolutistické štáty, ktoré sa stali základom národných štátov devätnásteho storočia (...). No z pohľadu blahobytu ľudí, ktorí v tomto období žili, alebo z pohľadu dlhodobého hospodárskeho rastu, znamená úspech panovníka jasný úpadok hospodárstva. Pre obyvateľov južného Talianska nebol vznik d'hautevillovského regna požehnaním, obyvateľom Belgicka neprinieslo začlenenie do ríše Habsburgovcov žiadny prospech, obyvatelia Iberského polo-

¹ Hospodársky rast merali porovnávaním rastu miest v priebehu ôsmich storočí pred priemyselnou revolúciou

strova nemali vôbec dôvod radowať sa z manželského zväzku Ferdinanda a Izabely (....). Nástup absolutistickej vlády a upevnenie panovníckej autority predstavujú z pohľadu, ktorý stavia na popredné miesto hospodársky rast, udalosti, nad ktorými treba skôr plakať, ako ich oslavovať“.[30]

M. Swanepoel vo svojej publikácii „Základy tvorby bohatstva“ uzatvára: „všetky krajiny, ktoré prosperovali v minulosti a prosperujú v súčasnosti, chránili vlastníctvo a používanie majetku. To umožňuje jednotlivcom obchodovať, vytvárať hodnoty, zakladať dobrovoľné združenia, budovať obce, pomáhať chudobným a slobodne sa vyjadrovať.“ [32, s. 29]

Samotný politický systém však nestačí. Ak politické systémy zjednodušene rozdelíme na demokratické², s volenými predstaviteľmi občanov a nedemokratické, kde predstavitelia štátu volení nie sú, história ukazuje, že v oboch systémoch existovali úspešné aj neúspešné príklady prosperujúcich štátov. M. Swanepoel, [32, s. 30] vychádzajúc z poznání mnohých významných filozofov a ekonómov usudzuje, že dôvodom úspechu bolo najmä rešpektovanie súkromného vlastníctva. V nedemokratických politických systémoch je lákadlo moci také veľké, že mnohí vládcovia siahli na vlastnícke práva a slobody jednotlivcov, čo spôsobilo následný pád prosperity územia, ktoré spravovali.

Aj medzi demokratickými štátmi je však možné sledovať obrovské rozdiely v ich prosperite. Tento fakt súvisí s typom demokracie, ktorá s v tom- ktorom štáte uplatnila. „Napríklad India aj Švajčiarsko sú chápané ako demokratické štáty, demokracie sú však v nich úplne odlišné. Švajčiarsko je veľmi bohaté, zatiaľ čo India je celkovo chudobná krajina“, [32, s. 30]. Z hľadiska využívania výrobného, prírodného a ľudského potenciálu štátu sa ukazuje, že štáty s demokratickým zriadením, so silnými prvkami horizontálnej a vertikálnej delby moci a zodpovednosti prosperujú viac ako štáty nedemokratické, ale

² Pod demokratickým systémom rozumiem v tomto kontexte zastupiteľskú demokraciu, vládu zástupcov, ktorých nominujú politické strany a zvolení kandidáti vykonávajú moc v štáte.

aj viac ako štáty síce demokratické, ale centrálné riadené³.

Napriek rôznorodosti politických systémov, napriek výnimkám je možné konštatovať, že pre dlhodobý rast prosperity štátu, regiónu, mesta a najmä ich občanov je dôležitým predpokladom demokratický spôsob vládnutia. Od organizácie demokratického štátu potom závisí miera jeho prosperity.

Marc Swanepoel sa pokúsil definovať politický systém, ktorý má najlepšiu šancu priniesť občanom prosperitu, slobodu a spravodlivosť. Nevychádzal pritom iba z teoretických úvah, ale aj z analýzy existujúcich politických systémov. Tvrdí, že to musí byť „systém, ktorý umožní účasť každému, v ktorom sú chránené naše základné ľudské práva a v ktorom ani menšiny ani väčšiny nemôžu využiť vládu k vlastnému zvýhodneniu na úkor ostatných“.... Úspešné spoločnosti sú zvyčajne demokracie s viacerými politickými stranami, s ústavou a listinou ľudských práv a slobôd, ktoré obmedzujú moc centrálnej vlády. Majú tiež rôzne poistky, ktoré vyvažujú rôzne druhy moci v štáte, ako napr. nezávislé súdnictvo, ústavný súd a dvojkomorový parlamentný systém⁴. Tieto štáty zvyčajne decentralizujú moc do regiónov a povzbudzujú angažovanosť obcí do miestnych záležitostí. Veľmi vysoko si cenia predovšetkým vlastnícke práva a slobodu jednotlivca“. [32, s. 42, 43]

Pre existenciu politického systému a pre prosperitu štátu nie je rozhodujúca veľkosť štátu. Pre prosperitu je dôležitejšie premyslene postupovať pri výbere zodpovedných inštitúcií a takisto sa musí zodpovedne pristupovať k politike, ktorú spoločnosť preferuje. Inštitúcie a politika, ktoré si zvolí štát, sú základom jeho bohatstva alebo chudoby. „Sumy stratené v dôsledku toho, že chudobné štáty postupovali a postupujú nepremyslene pri výbere inštitúcií, že nezaložili demokratické systémy a že z týchto dôvodov dosiahnu iba zlomok svojho ekonomického potenciálu, predstavujú trilióny dolárov“⁵

³ Existujú samozrejme výnimky. Napríklad Hong Kong, kde neboli demokratické voľby, ale prosperoval. Inými štátmi s hospodárskym rastom, ale s nedemokratickým režimom, sú Čína a Tchajwan.

⁴ Na existenciu dvojkomorového parlamentného systému existujú viaceré názory.

⁵ Mancur Olson, profesor, Univerzita Maryland.

Štát a občan

Pod pojmom štát chápeme veľmi zjednodušene sústavu inštitúcií na viacerých úrovniach (stupňoch), ktoré vykonávajú svoju činnosť na presne vymedzenom území. Jednotlivec, občan, je súčasťou štátu. Z jeho vzťahu k štátu automaticky vyplývajú nielen práva, ale aj povinnosti. Práv sa môže občan vzdať, ale povinnosti, definované formálnymi pravidlami, si musí plniť. V prípade povinností štát vystupuje voči jednotlivcovi ako výkonná inštitúcia so zvrchovanými kontrolnými a sankčnými právami, regulujúca činnosť človeka/občana záväznými právnymi predpismi. Na druhej strane je úlohou štátu pomáhať ľuďom/občanom poskytovaním verejných služieb v situáciách, s ktorými si nevedia, alebo nie sú schopní sami pomôcť.

Funkčné ponímanie štátu

Podľa Martina Potůčka [26, s. 34] existujú dve základné teórie funkčného ponímania štátu. Prvá vychádza s poňatia štátu ako nástroja na presadzovanie verejného dobra (Platón, Hegel, Weber, Tinbergen,...). Druhá, ktorá kriticky reaguje na prvý model, je inšpirovaná najmä teóriou verejnej voľby (Buchanan, Olson,...), ktorá štát interpretuje ako inštitúciu reprezentujúcu záujmy rôznych nátlakových skupín, pričom štát predstiera neutralitu a zastupovanie záujmu všetkých.

Desatoro fungovania štátu, chápaného ako správca verejného záujmu:

1. Štát je inštitúcia smerujúca jednoznačne k uspokojovaniu verejných záujmov.
2. Štát je dobre informovaná a kompetentnou inštitúciou.
3. Verejní zamestnanci sa pri výkone svojich povinností vo verejnom sektore riadia záväzkami a zodpovednosťou, ktoré vyplývajú z toho, že pracujú pre verejné blaho a teda nezneužívajú svoje postavenie pre súkromné účely.
4. Úlohy verejných inštitúcií sú definované politikmi, ale vykonávané nestrannými úradníkmi v zmysle modelu racionálneho riadenia.

5. Správa je založená na písomnej dokumentácii, úrad / úradníci sú srdcom modernej vlády.
6. Verejné záležitosti sú riešené priebežne podľa prijatých procedurálnych pravidiel.
7. Pravidlá, ktorými sa riadi verejná správa, môžu byť technickej alebo právnej povahy. V oboch prípadoch ich uplatňujú profesionálne zdatní vykonávatelia.
8. Úlohy a funkcie sú rozdelené do funkčných subsystémov, v ktorých každý má k dispozícii autoritu a sankčné mechanizmy.
9. Centralizácia je funkčná. Úradníci a úlohy sú hierarchicky usporiadané a je špecifikované právo na kontrolu a na sťažnosti.
10. Verejné prostriedky sú alokované iba tam, kde je to nutné pre uspokojovanie verejného záujmu.

Desatoro fungovania štátu, chápaného ako prostriedok na presadzovanie súkromných záujmov:

1. Štát využíva svoju politickú moc na získanie bohatstva prináležiaceho bohatým osobám.
2. Štát je prostredníkom k presadzovaniu sebeckých individuálnych, alebo skupinových záujmov politikov a úradníkov.
3. Politici využívajú svoje postavenie k maximalizácii svojho osobného podielu na politickej moci.
4. Štátni úradníci nemajú žiadnu altruizmom poznamenanú motiváciu, obchodujú s umožnením prístupu k verejným prostriedkom tak, aby maximalizovali svoj vlastní príjem, prestíž a moc.
5. Jednotlivci a organizované skupiny občanov využívajú politický vplyv k tomu, aby získali maximum zo štátom rozdeľovaných zdrojov.
6. Štát sa nechová podľa modelu racionálneho riadenia, ale podľa modelu obmedzenej racionality.
7. Rozdiely medzi politikou (proces prijímania rozhodnutia) a správou (proces realizácie rozhodnutia podľa prijatých pravidiel) sú irelevantné.
8. Fungovanie štátu sa neriadi prijatými pravidlami, ale vytýčený-

mi politickými cieľmi.

9. Nie je možné očakávať, že úlohy vytýčené na vrchole pyramídy moci budú skutočne realizované.
10. Verejné prostriedky plynú tam, kde sú sebecké individuálne a skupinové záujmy najsilnejšie.

Ako konštatuje Potůček, skutočné chovanie štátu nezodpovedá v plnej miere ani jednému z uvedených protikladov, najčastejšie je zmesou oboch charakteristík. Miera, akou sa darí hájiť verejný záujem pred atakom individuálnych, alebo skupinových záujmov, sa líši od prípadu k prípadu. Štáty s demokratickým zriadením sú v obrovskej výhode, nakoľko majú zavedené viaceré poistky na odhaľovanie a zabránenie excesom (ak sú funkčné), ale môžu sa oprieť aj občiansku verejnosť v prípadoch, ak štát / štátna moc zlyháva.

Čo je úlohou štátu

Takmer na „dennom“ poriadku sú vedené diskusie a existujú spory o optimálnej „veľkosti“ a „sile“ štátu. Vo všeobecnosti existuje zhoda v tom, že štát má plniť minimálne tri funkcie:

1. definovať, realizovať a uplatňovať legalitu v používaní verejnej moci (výkonná moc, zákonodarná moc, súdnictvo),
2. získavať, umiestňovať a distribuovať verejné finančné zdroje,
3. koordinovať a kontrolovať poskytovanie civilných a vojenských služieb.

Po svetových vojnách, v ktorých prišlo k zneužitiu štátneho aparátu s využitím legality, sa rozšírili funkcie štátu o ochranu základných ľudských práv a slobôd. Okrem toho sa podľa prístupu konkrétnej vláducej moci uplatňujú aj ďalšie funkcie/ politiky štátu, napr.: rozvoj dopravnej a informačnej infraštruktúry, politika starostlivosti o životné prostredie, vzdelávacia politika, sociálna politika, zdravotnícka politika, pričom štát môže svoje funkcie zabezpečovať svojimi centrálnymi alebo regionálnymi zložkami / úrovňami.

Z dôvodu historického vývoja, ale aj ako dôsledok realizácií rôznych politických koncepcií a vízií (anarchistickej, liberálnej, inštitucionálnej, kolektivistickej, totalitnej,...), je v jednotlivých krajinách

Európy štát ponímaný odlišne. To sťažuje definovať všeobecné platné princípy koncepcie štátu. Napriek tomu platí, že štáty sa vyvíjajú (aj príbeh Slovenska v 20. storočí), ovplyvňujú životy ľudí a sú veľmi dôležitým nástrojom regulácie, ktorá je nástrojom politickej moci. Politická moc definuje pravidlá, ktoré je treba dodržiavať, vytvára nimi legislatívne a ekonomické podmienky, ktoré stimulujú, alebo, naopak, potlačujú určité chovanie.

Administratívny štát a jeho problémy

V európskych štátoch je štát väčšinou definovaný ako „administratívny“, v menšej miere ako „právny“, „sociálny“ alebo „stranícko-politický“ [3]. Koncepcia administratívneho štátu je odvodená zo skoršej myšlienky „policajného štátu“, a preto je štát chápaný ako stelesnenie všeobecnej vôle, dobra, alebo verejného záujmu.

Jednou z príčin rozšírenia takého chápania štátu v Európe sú zlučovania a konsolidácie teritórií. Suverenita štátov Európy, dosiahnutá v priestorovej, teritoriálnej dimenzii, je výsledkom mnohých sporov, pričom pri každej zmene, najmä z dôvodov mocensky-politických, sa nositelia zmien spoliehali na byrokráciu, ktorá je najvitálnejšou inštitúciou administratívneho štátu.

Prevládajúcou tendenciou administratívneho štátu je jeho dostredivosť, centralizácia, čo síce spôsobovalo a spôsobuje neustále napätie medzi centrálnou vládou a miestnymi vládami, ale na druhej strane umožňuje zachovať celistvosť územia štátov, ktorých hranice nie sú výsledkom prirodzeného vývoja.

V administratívnom štáte má okrem priestorovej dimenzie veľký význam aj jeho funkčnosť. Medzi jeho súčasné problémy ako dôsledok doterajšieho vývoja Coombes [3, s. 14-16] zaraďuje:

- krízu národného štátu,
- krízu legitímnosti (na základe rozsiahlych analýz sa ukazuje, že politické systémy krajín Európy trpia problémom neschopnosti vládnutia),
- krízu vzájomnej závislosti (vzťah národných štátov a EÚ, ale aj vzťah centrálnych vlád a subnárodných komunit),

- krízu výkonnosti (vyplývajúcu z nárastu funkcií a zo zlého používania verejnej moci),
- nové koncepcie (napríklad manažerizmus), regionalizmus (vzťah centrum - periféria) a profesionalizmus (oddelenie politiky od správy).

V prvej polovici dvadsiateho storočia sa funkcie štátu začali rozširovať aj do sféry ekonomiky, spotreby. Dôvodov bolo viacero: nárast korporativizácie v ekonomike, politický vplyv sociálnej demokracie, hrozba vojnového stavu. Nadmerný vstup štátu do ekonomiky spôsobil a spôsobuje permanentné napätie medzi záujmami verejného a súkromného (ziskového aj neziskového) sektora.

Novým problémom súčasnosti je skutočnosť, že štáty začali používať verejnú moc cez nadnárodné inštitúcie. Tieto často rozhodujú v mene štátov o ekonomických a sociálnych záujmoch, vstupujú do vnútroštátnej politiky. Oslabilo sa postavenie zastupiteľských orgánov národných inštitúcií.

Reakciou na problémy fungovania administratívneho štátu je trend, ktorý môžeme v Európe sledovať od druhej polovice 20. storočia. Sú to snahy smerujúce k decentralizácii štátu, k posilneniu postavenia nižších úrovní správy, k posilneniu postavenia a autonómnosti volených orgánov obcí, regiónov. Opätovne sa dostáva do popredia otázka postavenia štátu voči občanovi. Štátu, ktorý bol v Európe vo vzťahu k občanovi pôvodne koncipovaný ako štruktúra na použitie a kontrolu verejnej moci. Ak hovoríme o kríze administratívneho štátu a o potrebe zmien, je nevyhnutné rešpektovať skutočnosť, že každý štát hodnotí občan nielen ako zvrchovanú inštitúciu, ale aj podľa toho, do akej miery sa štát približuje k ľuďom, ako uplatňuje svoju moc. Štát totiž nie je iba inštitúciou, je v prvom rade politickým spoločenstvom občanov.

Pravdou je však aj to, že v niektorých štátoch uplatňovaná stratégia decentralizácie sa stala skôr nástrojom na posilnenie koordinácie a kontroly zo strany centrálnych vlád a nie skutočným odovzdaním moci a právomocí nižším úrovniam štátu.

Priestorová organizácia štátu

Štáty je možné deliť podľa rôznych kritérií: podľa vzťahu medzi občanom a štátnou mocou (demokratické, nedemokratické), podľa formy vlády (monarchie, republiky) alebo podľa kritéria priestorového usporiadania. V tomto prípade rozdeľujeme štáty na: unitárne (jednotné), federatívne (zložené) a regionalizované.

Východiskové podmienky (politické, historické, geografické, etnické) v rokoch 1992 - 1993 umožňovali zvažovať všetky tri spomínané formy budúceho priestorového usporiadania Slovenska:

Slovensko ako unitárny štát

Väčšina štátov sveta, ale aj Európy, má unitárnu štátnosť. Vznik Slovenskej republiky ako unitárneho štátu má svoju vnútornú logiku, vyplývajúcu z historického vývoja, ale aj z vtedajšej situácie a rýchlosti rozdelenia ČSFR. Unitárny štát v jeho ideálnej podobe má kompaktné územie, súvislé osídlenie bez izolovaných teritórií a rasovo, konfesiónálne a etnicky homogénne obyvateľstvo. Unitárnemu štátu dominuje centralizmus. Zároveň však platí, že z etnicko - kultúrnych, alebo geograficko - ekonomických dôvodov je unitárny štát vystavovaný stupňujúcim sa odstredivým silám. Tieto sily môžu narušiť základy unitárneho štátu snahou o vytvorenie autonómnych územných celkov. Unitárne štáty sú práve z týchto dôvodov náchylné, najmä v krízových situáciách, k autoritatívnej forme vládnutia. Riziko vytvorenia Slovenskej republiky ako unitárneho štátu spočívalo práve v odlišných geograficko - ekonomických podmienkach jednotlivých regiónov, ale aj z etnicko - kultúrnych dôvodov. Dôkazom pretrvávajúcich disproporcií na Slovensku boli napr. požiadavky politikov Strany maďarskej koalície na rôzne formy autonómie (územnej, školskej, kultúrnej,...), ale aj ťažko riešiteľný rómsky problém a pretrvávajúce regionálne disproporcie (urbanizácia, zamestnanosť, podmienky pre alokáciu investícií,...). Viaceré reakcie slovenských vlád na tieto problémy naplnili tézu o náchylnosti k autoritatívnemu vládnutiu v unitárnych štátoch v prípade, ak sa ocitnú v krízovej situácii

Slovensko ako federácia alebo súčasť federácie

Na prvý pohľad sa táto forma štátoprávneho usporiadania Slovenska javí ako utópia. Je pravdou, že najmä posledných osemdesiat rokov sa na území Slovenska udiali zmeny takého rozsahu, že pre tento typ usporiadania neboli v rokoch 1992 - 1993 dostatočne vhodné podmienky (inak to bolo v rámci ČSFR, kde sa táto možnosť premrhala). Napriek tomu, ak vychádzame z tézy, že je potrebné hľadať pre budúce vnútorné usporiadanie štátu tie najlepšie príklady z histórie, stála aj táto forma štátu za diskusiu. Práve z dôvodov, ktoré sa považujú v unitárnom štátne za riziká jeho funkčnosti. Kägi - Diener považuje za ideálne minimálne päť členských štátov vo federácii. Federácie pozostávajúce iba z dvoch štátov sú menej funkčné, najmä vzhľadom na polarizáciu záujmov a patové situácie, čo bol prípad ČSFR. Namiesto je otázka, prečo by mal byť rozlohou a počtom obyvateľov malý štát federáciou. „Štát je iba nádobou pre diferencovaný, živý, štátny útvar, ktorý má poskytovať spoločenským silám, rozdielnym politickým predstavám a rozdielnym kultúrnym názorom priestor na sebarealizáciu. Práve na území, kde vedľa seba existujú rôzne kultúrne tradície, vzájomne odlišné jazykové, alebo národnostné spoločenstvá, alebo tam, kde je kvôli topografickej členitosti hospodárska a kultúrna výmena sťažená, umožňuje federalizmus, aby žili rozličné časti štátu navzájom v svornosti a rovnosti“, píše Regula Kägi - Diener [19, s. 32]. V štátoch v strednej Európe to platí o to viac, že hranice boli výsledkom medzinárodnej dohody a nie prirodzeného vývoja.

Slovensko ako regionalizovaný štát

V druhej polovici 20. storočia sa v dôsledku procesu regionalizácie vo viacerých pôvodne unitárnych štátoch rozhodli riešiť vyššie uvedené riziká odovzdaním vyššej miery samostatnosti nižším štátnym útvarom. V niektorých prípadoch dosiahli tieto územné celky vyššiu mieru autonómnosti ako členské štáty federatívnych štátov. Dôvodom priznania autonómie bola etnická rozdielnosť, historické a geografické zvláštnosti, alebo odľahlosť od jadrového územia štátu. Regionálne štáty majú symetrický, alebo asymetrický charakter, pričom vzniknuté regióny majú vlastnú ústavu, vykonávajú pô-

vodné úlohy štátu a majú fiskálnu autonómiu. Často však niektorý z týchto prvkov absentuje. Dôvodom pre diskusiu o možnosti takéhoto usporiadania Slovenska boli práve etnické a jazykové rozdiely, ale aj historická a geografická zvláštnosť vzniku štátnych hraníc. Iniciatívy Strany maďarskej koalície v rokoch 1996 a 2001 smerovali najmä k vytvoreniu územnosprávneho celku na etnickom princípe na juhozápadnom Slovensku. Toto územie sa však nachádza v tesnej nadväznosti na jadrové územia Slovenska (hlavné mesto a bratislavský región), čo oslabuje dôvody vzniku autonómneho regiónu.

Slovenská republika bola v roku 1992 založená ako unitárny štát. Čas, kedy bolo možné uvažovať o rôznych modeloch štátoprávneho usporiadania novej republiky pominul a Slovenská republika sa stala súčasťou Európskej únie. Na druhej strane je zrejmé, že počas celého obdobia trvania samostatnej Slovenskej republiky existujú a pretrvávajú napätia, ktorých dôvodom sú etnické, kultúrne, geografické a ekonomické odlišnosti. Zmiernenie týchto napätí je možné iba dôslednou decentralizáciou a odovzdaním kompetencií verejnej správy na nižšie územnosprávne jednotky. Naopak, snahy o centralizáciu štátu môžu mať v slovenských podmienkach výrazne negatívny dopad na jeho prosperitu, na kvalitu životnej úrovne občanov. Pretrvávali by totiž nepriaznivé politické podmienky na národnej úrovni a prejavili by sa všetky negatíva centralizácie.

Demokracia je proces

Kríza súčasnej formy demokracie

Demokracia sa stala štandardom na svete (s niektorými výnimkami) až počas dvadsiateho storočia. „Demokracia nie je nikdy kompletná a ak by demokratický proces ostal statický, nezmenený, bude upadať, alebo sa stane nedemokratickým. Súčasný nepokoj v spoločnosti je spôsobený skostnateným stavom. Sme svedkami toho, že demokracia je v našich spoločnostiach pokrivená“ [33, s. 7].

K súčasnému stavu, fungovaniu zastupiteľskej demokracie a politického systému, sa na príklade Nemecka veľmi kriticky vyjadril

prof. von Armin v publikácii „Das System“ [33, s. 8]. Podľa neho „ak zastupiteľská demokracia znamená vládu ľudu a pre ľud (Abraham Lincoln), rýchlo je jasné, že v skutočnosti nie je všetko v poriadku so základnými princípmi toho, čo sa pokladá za najliberálnejší demokratický sociálny systém, ktorý existoval v Nemecku. Štát a politika sú vcelku v stave, že iba profesionálny optimista, alebo pokrytec môže tvrdiť, že je to výsledok vôle ľudu. Každý Nmec má slobodu dodržiavať zákony, ku ktorým nikdy nedal súhlas, obdivovať nádheru ústavy, ktorej nikdy nedal legitimitu, má slobodu ctíť si politikov, ktorých občan nevolil a poskytnúť im štedro zo svojich daní na použitie, ktoré s ním nikto nekonzultoval. Politické stotožnenie sa s uspokojovaním potrieb, ktoré by malo byť v demokracii procesom zdola nahor (od ľudí do parlamentu), je komplexne v hrsti stranických vodcov“, píše von Arnim.

Nie je preto prekvapujúce, že politici ignorujú stále rastúcu požiadavku po reforme politického systému, pretože by to mohlo oslabiť ich vlastnú, veľmi pohodlnú pozíciu moci. Čím viac budú občania inklinovať k individuálnym hodnoteniam a politické strany stratia svoj monopol ako miesta ideologických súťaží, tým viac bude rásť požiadavka po zmene. Tou zmenou, najmä v postkomunistických centrálne riadených štátoch, môže byť kombinácia decentralizácie a posilnenie (najmä na miestnej úrovni), priamej demokracie.

Priebeh premeny nedemokratického na demokratický štát

Narozdiel od viacerých autorov, vyzdvihujúcich sústavu ekonomických, sociologických a vzdelanostných kritérií ako podmienku pre budovanie demokracie, definoval Dankward Rustow [28] ako jedinú podmienku úspešného nastolenia demokracie bezpodmienečnú zhodu rozhodujúcich aktérov transformácie. Vychádzal z predpokladu, že na počiatku prechodu z nedemokratického režimu na demokratický nie je prioritou aktérov vytvoriť demokratický politický systém. Podľa Rustowa sa v priebehu transformácie spoločnosti (štátu) odohrávajú tri etapy: prípravná, rozhodovacia a návyková.

V prípravnej etape sa objavuje skupina aktérov ochotných vy-

stupovať proti existujúcemu režimu. Napriek tomu, že takéto skupiny sú schopné určitej koordinácie, ich spoločným prioritným cieľom nie je podľa Rustowa budovanie demokracie. Dokonca nemusia mať vôbec ochotu podieľať sa na jej vytváraní. Táto etapa končí inštitucionalizáciou niektorých prvkov demokratického režimu, napr.: volebné právo, slobodné voľby.⁶

V rozhodovacej etape je potrebné vypracovať a realizovať množstvo zmien a „vybojovať“ veľa potencionálnych, ale aj skutočných, konfliktov. Na tomto procese sa zúčastňujú aj aktéri prvej etapy. V rozhodovacej etape pretrvávajú neustále spory a rozdielne názory na cieľ transformácie, na charakter štátu. Nie je vôbec pravidlom, že by sa presadili názory, resp. skupiny a jednotlivci, ktorí sú „presvedčení demokrati“, ktorí vedome presadzujú demokraciu. V tejto etape je priam nevyhnutná veľká miera kompromisu a hľadania takých riešení, aby neprišlo k zastaveniu transformácie spoločnosti zo spoločnosti nedemokratickej na spoločnosť demokratickú. Dá sa konštatovať, že to je obdobie „pragmatikov“. Ak premietneme názory Rustowa do prostredia Slovenska je možné konštatovať, že táto etapa transformácie ešte stále prebieha.

Skutoční demokrati, teda tí, ktorí spájajú svoj život s presadením demokracie ako ideálu, sa presadzujú zväčša až v návykovej etape. V nej nahrádzajú pragmatikov. Pre transformáciu spoločnosti je veľmi dôležité, ako sa v tejto etape rozšíria demokratické mechanizmy riešenia konfliktov z politickej do občianskej sféry. Čím viac ľudí bude na procese zmien participovať, tým stabilnejšia bude demokracia. Demokratizácia spoločnosti nie je významne spojená s demokratickými hodnotami, ktoré zastávajú aktéri transformácie. Podľa Rustowa nie sú motorom procesu skutoční a presvedčení demokrati, tí sú až jeho výsledkom.

Z uvedeného vyplýva, že nie je ničím neobvyklým, ak zložitý proces transformácie spoločnosti z nedemokratickej na demokratickú trvá viac ako dvadsať rokov.

⁶ V prípade Československa po roku 1989 to bolo zrušenie článku 4 Ústavy o nadvláde Komunistickej strany Československa a realizácia prvých slobodných volieb. Príkladom takejto skupiny na Slovensku v rokoch 1989-1990 bola Verejnosť proti násiliu.

Ak by sme sa pokúsili zhrnúť pripravenosť slovenských politických elít a verejnosti na demokratizáciu (aj decentralizáciu) v porovnaní s Rustovovou etapizáciou procesu, je možné konštatovať, že k žiadnej tragickej odchýlke nedošlo. Slovensko prešlo prípravou etapou v rokoch 1989 - 1992, prechádza etapou rozhodovacej 1992 - a postupne sa dostáva (dostane) do tzv. návykovej etapy. Demokracia však sama nepríde, ľudia si ju musia „vybojovať“. Aj realizáciou rôznych foriem decentralizácie (prenesenie právomocí na územnú samosprávu, dekoncentrácia, delegovanie na mimovládne inštitúcie a najmä privatizácia) sa zužuje priestor pre pragmatikov a otvára sa priestor pre „skutočných, presvedčených“ demokratov.

Decentralizácia

V štátoch Európskej únie nie je existencia územnej samosprávy a decentralizovaný model usporiadania štátu spochybňovaný. Práve naopak. Dôkazom je ratifikácia Európskej charty miestnej samosprávy [34], väčšinou štátov Európskej únie. „Miestna samospráva je výrazom práva a schopnosti miestnych orgánov, aby v medziach zákona, v rámci svojej zodpovednosti a v záujme miestneho obyvateľstva spravovali a regulovali podstatnú časť verejných záležitostí“.

V charte sa zdôvodňuje uznanie a posilňovanie nezávislosti samosprávnych jednotiek najmä nasledovnými argumentmi:

- miestne orgány tvoria dôležitý pilier každého demokratického systému, pretože miestna demokracia:
 - posilňuje občiansku participáciu na politickom rozhodovaní a tým oslabuje koncentráciu moci centrálnej vlády,
 - umožňuje kontrolu vládnutia centrálnej vlády a tým posilňuje občiansku slobodu,
 - vytvára priestor pre participáciu menších na verejnom a politickom živote,
 - lepšie reaguje na diferencované potreby a požiadavky obyvateľov spravovaného územia ako centrálna vláda,
- orgány miestnej správy sú zárukou efektívneho riadenia v úzkej súčinnosti s občanmi,

- ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy sa považuje za dôležitý aspekt budovania spoločnej Európy.

Vo viacerých štátoch Európy je princíp samosprávy zakotvený aj v ich národných ústavách. Inak tomu nie je ani na Slovensku. Na správe vecí verejných sa podieľajú okrem centrálnej vlády aj nižšie úrovne verejnej správy (územná samospráva). Už tento samotný fakt rozdelenia politickej moci automaticky spôsobuje určitú formu napätia medzi občanmi, volenými predstaviteľmi národného parlamentu a volenými predstaviteľmi územnej samosprávy, a preto sa otvára otázka dostatočnosti definovania územnej samosprávy v slovenskej ústave⁷.

Prebiehajúci proces globalizácie, prechod od industriálnej spoločnosti k spoločnosti informačnej, ale aj proces vzniku Európskej únie a posilňovanie vplyvu jej orgánov na úkor národných vlád, nastoľuje permanentnú diskusiu na tému postavenia verejného sektora, centrálnej vlády a miestnych vlád. Zatiaľ čo bolo napr. v 19. storočí zrejmé, ktorá úroveň verejnej správy je za tú - ktorú úlohu zodpovedná, od 20. storočia sa deľba právomocí a zodpovedností stále viac prelína medzi verejným a súkromným sektorom a medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy (nárast delených kompetencií).

Koncom 80-tych rokov minulého storočia sa začala vo všeobecnosti prejavovať nespokojnosť s rozsahom kompetencií verejného sektora a so spôsobom ich zabezpečovania. Začali sa prejavovať tendencie čo najväčšieho odštátnenia, privatizácie⁸, čo najväčšieho obmedzenia kompetencií štátu. Snahou bolo presunúť aktivity a úlohy z verejného do súkromného sektora (ziskového aj neziskového), ale aj zo štátnej správy na územnú samosprávu s cieľom dosiahnuť vyššiu kvalitu a efektivitu vo verejnej správe a znižovať daňové a odvodové zaťaženie fyzických a právnických osôb.

S trendom odštátnenia sa stretávame po roku 1989 aj na Slovensku. Spočiatku sa jednalo najmä o privatizáciu výrobných činností a distribúcie, neskôr proces pokračoval aj vo sfére tzv. verejno-

⁷ Pozri (39, s. 21-22)

⁸ Privatizácia je jednou z foriem decentralizácie

prospešných služieb, ktoré sa dovtedy považovali za výlučné služby verejného sektora. Príkladom je energetika, telekomunikácie, zdravotníctvo, ale aj diaľničná sieť a verejná doprava. Na miestnej úrovni sa privatizácia verejných služieb, resp. umožnenie pôsobenia súkromnému sektoru, prejavili v oblasti zásobovania vodou, odpadového hospodárstva, zdravotníctva, školstva, kultúry, dopravy, sociálnych vecí a pod.

V 20. storočí je však možné tiež pozorovať centralizačné tendencie, či už v rámci národných štátov, ale aj zo strany Európskej únie vo vzťahu k národným štátom. Ako dôvod centralizácie sa uvádza ochrana základných hodnôt, noriem a princípov štátnosti pri uplatnení princípu subsidiarity na nadnárodnej úrovni. Výsledkom má byť nové prerozdelenie kompetencií medzi orgánmi Európskej únie a orgánmi národných štátov.

Okrem uvedeného dôvodu sú čitateľné vo viacerých štátoch, Slovensko nevyímajúc, ďalšie centralizačné tendencie:

- rozhodnutia centrálnej vlády (výkonná aj zákonodarná moc) majúce dopad na miestnu úroveň bez toho, aby museli byť zdôvodňované,
- realizácia zámerov centrálnej vlády cestou nevolených inštitúcií, ktoré nemajú demokratickú legitimitu a nie cestou volených orgánov územnej samosprávy,
- neochota dostatočne posilniť politickú a fiskálnu autonómiu nižších úrovní verejnej správy s cieľom „udržať pod kontrolou“ priamo volených predstaviteľov občanov na miestnej úrovni.

V rôznych typoch štátov existujú rôzne prístupy k deleniu úloh medzi centrálnu a miestne vlády. V centralizovaných štátoch prevláda silná kontrolná a výkonná úloha centrálnej vlády, v decentralizovaných štátoch sa úloha centrálnej vlády, okrem plnenia vlastných výlučných kompetencií, sústreďuje najmä na úlohu vytvárania rámcových pravidiel, koordináciu a pomoc nižším úrovniam výkonnej moci štátu. Preto v decentralizovaných štátoch majú pre dobrý spôsob vládnutia význam aj priaznivé podmienky vytvárané na miestnej úrovni, najmä tam, kde denne dochádza k interakciám medzi súkromným a verejným sektorom.

Z analýzy Research Triangle Institute [10] vyplynulo, že mnohé prosperujúce štáty pomocou stratégie decentralizácie zámerne posilnili miestne vlády a zároveň stratégiou politickej a ekonomickej liberalizácie posilnili postavenie podnikateľov a občanov, a tým vytvorili podmienky pre spoluprácu verejného a súkromného sektora na miestnej úrovni. Snažia sa tým dosiahnuť vyššiu mobilizáciu zdrojov a zainteresovaných aktérov na miestnom rozvoji a zároveň docieľiť novú kvalitu miestneho vládnutia. Tá úzko súvisí aj s tým, akú možnosť dostanú občania a ostatní aktéri miestnej komunity pre vyjadrovanie svojich názorov na kvalitu služieb, ako ich môžu ovplyvniť a ako sa môžu podieľať na rozhodovaní, ktoré služby a v akom rozsahu si od verejného sektora želajú. Mnohé z týchto rozhodnutí nie je možné riešiť z centrálnej úrovne.

Rozdelením právomocí medzi centrálnou vládou a nižšími úrovňami sa podľa prívržencov decentralizácie zvyšuje kvalita poskytovaných služieb. Viaceré analýzy dokonca potvrdzujú, že ak majú občania dostatočný vplyv na kvalitu, štruktúru a rozsah služieb poskytovaných verejným sektorom, ochotnejšie poskytujú v prospech ich zabezpečovania finančné a materiálne prostriedky. A to najmä preto, že môžu priamo sledovať a užívať ich použitie.

Decentralizácia je teda proces, ktorý napomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tak, že zabezpečuje, aby rozhodovanie bolo bližšie k tým, ktorí sú ním dotknutí. Podľa Johnson - Minis [10, s. 5] je decentralizácia „primárnou stratégiou na prenos kompetencie z ústrednej vlády na vlády nižšieho stupňa. Ide o zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa robia politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia“. Decentralizáciu však nemožno považovať za izolovaný fenomén. Je popri demokratizácii, debyrokratizácii, deregulácii, ale aj privatizácii, súčasťou rozsiahleho procesu zmeny charakteru štátu.

Podľa Swanepoela (29, s. 42-43) medzi politické nástroje ochrany slobodného a prosperujúceho štátu patria: „ústavné zakotvenie práv a slobôd občana, volebný systém, priama demokracia (referendum), nezávislé súdnictvo, dvojkomorový parlament a decentralizácia moci“.

Rôzne teórie, napríklad teória verejných financií, ale aj životná prax hovorí, že rozhodovacie procesy by mali prebiehať na čo najnižšej úrovni spoločenstva (v prípade, že sú úlohou verejného sektora, tak na čo najnižšej úrovni verejnej správy). Dôvodom je skutočnosť, že dôležité vzťahy medzi súkromným (ziskovým aj neziskovým) sektorom a verejným sektorom sa odohrávajú na miestnej úrovni.

Decentralizácia sama o sebe prináša nevyhnutnosť existencie viac ako jednej úrovne verejnej správy. Výhody organizácie štátu s viacerými úrovňami verejnej správy spočívajú v tom, že:

- voliči viackrát hlasujú a tak majú viac možností signalizovať svoje preferencie,
- existencia viacerých úrovní umožňuje, že volení predstavitelia na jednotlivých úrovniach kontrolujú menej služieb a menej úradníkov (existuje mnoho príkladov, keď úradníci môžu presadzovať svoje vlastné záujmy),
- existencia viacerých úrovní umožňuje voličovi posúdiť náklady na služby poskytované za ich dane a poplatky (preto je dôležitá jasná deľba kompetencií, financií a politickej moci medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy).

Formy decentralizácie

Podľa Johnsona a Minisa prináša výrazné posilnenie autonómneho postavenia nižších úrovní štátu zároveň najväčší potenciál pre získanie ekonomických úžitkov. Na základe skúseností s procesom decentralizácie v rozvojových krajinách [10, s. 5] možno rozpoznať štyri formy realizácie decentralizačnej stratégie:

- dekoncentrácia: prenos právomocí a zodpovednosti z ústrednej vlády (štátnej správy) na jej pobočky v teréne (v prípade Slovenska miestna štátna správa),
- delegovanie: prenos právomocí a zodpovednosti za služby z ústredných orgánov vlády na špecializované organizácie s určitým stupňom prevádzkovej autonómie,
- prenesenie: odovzdanie kompetencií, právomocí a zodpoved-

nosti z ústrednej vlády na autonómne jednotky miestnej samosprávy, ktoré sú právnickými osobami (jednotky so štatutárnym alebo ústavným základom právomocí, ktorá je odlišná od ústrednej vlády),

- privatizácia: prenos právomocí a zodpovednosti za výrobu tovarov a služieb na súkromné dobrovoľné organizácie, alebo súkromné (ziskové) podniky.

Realizácia stratégie decentralizácie bola a je vo väčšine štátov zmesou uvedených foriem.

Jej realizácia zasahuje do ľudských práv, a preto má byť organizovaná a chránená prostredníctvom práva. Jednotlivé fázy procesu majú byť koordinované s inými spoločenskými úlohami, najmä fungovaním štátu ako celku, zachovaním integrity štátu, rešpektovaním princípu rovnosti ľudských a občianskych práv a nediskrimináciou jednotlivých členov spoločnosti.

Decentralizačná stratégia by mala obsahovať tri základné dimenzie, pričom rozsah ich naplnenia umožňuje posúdiť mieru decentralizácie štátu [10, s. 7]:

- rozsah kompetencií, ktoré zabezpečujú nižšie úrovne štátu,
- dostupnosť finančných zdrojov nižších úrovní štátu,
- mieru politickej autonómie nižších správnych jednotiek.

Tabuľka č. 1: Dimenzie decentralizácie

Miera	Rozsah kompetencií	Dostupnosť finančných zdrojov	Miera politickej autonómie
I.	Minimálne miestne služby. Základná evidencia obyvateľstva	Nízka daňová a poplatková právomoc. Koncesie, užívateľské poplatky sú stanovené ústrednou vládou. Prevláda nízka úroveň transferov z centra na miestnu úroveň	Predstavitelia miestnej verejnej správy sú vyberaní centrálnou vládou. Mzdy sú stanovované a vyplácané centrálnou vládou. Pretrváva zodpovednosť voči centrálnej vláde
II.	Základné miestne služby bez väčšiny sociálnych služieb (vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo)	Prevládajú transfery od centrálnej vlády a podielové dane. Užívateľské poplatky sú stanovené centrálnou vládou	Miestnu verejnú správu predstavujú volení predstavitelia. Mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni. Existuje priama zodpovednosť priamo voličom
III.	Široká škála miestnych služieb, vrátane sociálnych služieb	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje príjmov. Existujú transfery medzi úrovňami verejnej správy. Existuje možnosť získavať pôžičky	

Pozitíva a negatíva decentralizácia

Zástancovia decentralizovaných štátov vychádzajú z presvedčenia, že centrálna vláda nie je schopná pripraviť dobré zákony. Nie je schopná spravovať veci verejné v prospech občana, pretože nedokáže dostatočne reagovať na diferencované (ľudsky, geograficky) potreby a požiadavky občanov. Sú tiež presvedčení, že predstavitelia politických strán môžu byť zmanipulovaní alebo podplatení, aby presadili prijatie zákonov, ktoré zvyhodňujú menšiny a záujmové skupiny. Za jediný spôsob, ako tieto problémy obmedziť, považujú decentralizáciu vládnej moci, pričom sa spoliehajú na to, že prenos právomocí na miestnu úroveň:

- zvyšuje osobnú zodpovednosť volených orgánov,
- prispieva k zvýšeniu kvality riešení konkrétnych problémov,
- prispieva k transparentnosti hospodárenia a rozhodovania,
- zvyšuje mieru informovanosti občanov,
- prináša výhodu v diferencovanom riešení problémov v prospech konkrétnej komunity,

- umožňuje vyššiu mobilizáciu miestnych zdrojov,
- zvyšuje ochotu platiť dane a poplatky za miestne služby, ktorých realizácia je pod kontrolou občanov,
- umožňuje podstatne vyššiu občiansku participáciu (finančnú aj nefinančnú).

Decentralizácia má aj kritikov. Z hľadiska systémového možno považovať za najväčšiu kritiku nedostatok empirických dôkazov o pozitívnom vzťahu/korelácii medzi decentralizáciou a potieraním chudoby. To, že sa decentralizáciou neznižuje miera chudoby, ale naopak, býva zdôvodňované tým, že vytvorením miestnych elít prichádza k rozširovaniu sociálneho vylúčenia, pričom niektoré regióny majú vďaka svojim zdrojom väčšiu mieru autonómie, čo môže viesť k zvýšeniu nerovností v štáte. Naopak, zástancovia decentralizovaných štruktúr tvrdia, že negatíva je možné neutralizovať spravodlivým systémom finančného vyrovnávania.

V situácii keď je štát nestabilný upozorňujú kritici na možnosť narastajúcich etnických napätí a snáh o jeho štiepenie (na Slovensku sa tento argument používal v 90-tych rokoch). Naopak, zástancovia tvrdia, že decentralizácia je vlastne „bezpečnostným ventilom“ pre tých, čo požadujú viac autonómie a tým sa obmedzujú snahy o štiepenie. Nakoniec aj v mnohých národnostne rôznorodých štátoch juhovýchodnej Európy (Balkán) podporovalo medzinárodné spoločenstvo práve z uvedeného dôvodu stratégiu decentralizácie.

Proti decentralizácii sa používa aj argument znižovania efektivity verejných výdavkov (najmä v malých obciach) z dôvodu zvýšenia počtu úrovní, volených orgánov a úradníkov. Nie je možné vylúčiť, že decentralizáciou môžu narásť výdavky na správu. Na druhej strane, vďaka decentralizácii musí prísť k lepšiemu využívaniu miestneho potenciálu, t.j. k nárastu zdrojov, ale aj k demokratickým výhodám (lepšia reakcia na požiadavky a potreby miestnych obyvateľov). Problém „malých“ jednotiek (obcí) a efektívnosti výdavkov je zasa možné riešiť asymetrickým prenesením právomoci (viac kompetencií mestám a menej malým obciam), spoluprácou obcí rôznymi formami, zabezpečovaním služieb privátnymi spoločnosťami alebo zlučovaním obcí.

Odporcovia decentralizácie tiež tvrdia, že z dôvodu blízkosti úradníkov a politikov k prijímateľom verejných zdrojov, narastá korupcia. Protiargumentom o raste korupcie je názor, že „blížkosť“ správy a prijímateľov služieb (občanov) vedie viac k znižovaniu ako ku zvyšovaniu korupcie.

Kritici decentralizácie tvrdia, že sa jej aplikáciou ohrozuje národná ekonomika, najmä redukciami možnosti kontroly zo strany centrálnej vlády. Odhliadnuc od jasného postoja zástancov „malého štátu“ k zasahovaniu štátu do ekonomiky, aj tu existuje protiargument. Je to možné iba vtedy, ak by mala územná samospráva veľké právomoci v oblasti zdaňovania a mala neobmedzené možnosti zadlžovania sa⁹.

Môže decentralizácia zájsť príďaleko? V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že decentralizácia je iba nástroj. Na konci má byť lepšia, demokratickejšia spoločnosť, kde verejná správa na všetkých úrovniach lepšie reaguje na potreby a požiadavky občanov, vrátane tých „najslabších“, najchudobnejších vrstiev. Decentralizácia, ktorá nevedie k vyššej miere demokracie a k celkovému rozvoju, nemá žiadny význam. Decentralizácia má umožniť racionalizáciu výkonov jednotlivých úrovní, a preto musí byť dôsledne zrealizovaná. Optimálne rozdelenie úloh a dôslednosť realizácie závisia od podmienok v konkrétnom štáte a od ochoty vládnuvich elít rešpektovať a zaviesť do praxe princípy spravodlivého rozdelenia politickej moci.

Odporcovia decentralizácie argumentujú, že pokiaľ nie je na miestnej úrovni vybudovaná dostatočná kapacita, decentralizácia nesplní očakávaný cieľ. Otázka teda znie, či najskôr budovať kapacity a potom decentralizovať, alebo naopak. Odpoveď znie: prioritná je decentralizácia. Vybudovanie trvalo udržateľných kapacít nie je možné „trénovať na suchu“, je potrebné aby sa budovali v reálnych podmienkach a to je možné začať iba vtedy ak sa proces decentralizácie

⁹ Je pravdou, že aj z dôvodu decentralizácie nastala v 90-tych rokoch v niektorých latinsko-amerických štátoch a čiastočne v Číne a Rusku makroekonomická destabilizácia a finančná kríza spôsobila nárast chudoby. Následná centralizácia napr. ruských financií, bola odôvodňovaná zámerom zabrániť v budúcnosti takejto situácii. Oponenti však namietajú, že stačilo venovať väčšiu pozornosť výberu miestnych daní (objem), sprísneniu dohľadu nad úvermi a nad zadlžovaním.

začal. Inou otázkou je, čo všetko a ako rýchlo decentralizovať? Koľko etáp? Ako dlho má proces trvať?

Existuje niečo také ako priveľká miera decentralizácie? Určite áno, už len preto, že má viacero komponentov. Preto je dôležité, aby sa realizovala na základe ucelenej stratégie. Často sa však môže stať, že „excesy“ vzniknú počas realizácie. Preto je dôležitý účinný dohľad nad priebehom prípravy a realizáciou (napríklad predkladaním výročnej správy o stave a priebehu procesu verejnosti).

Samotný proces decentralizácie prenáša nielen nové úlohy, viac kapacít na miestnu úroveň, ale zároveň požiadavky na ďalšiu decentralizáciu, rastúce požiadavky občanov na posilnenie významu miestnej a regionálnej „vlády“ a oslabenie vplyvu vlády centrálnej. Miestne a regionálne vlády sú vystavované požiadavkám občanov na zabezpečovanie čoraz väčšieho rozsahu služieb, čo sa v prípade pokračovania procesu prejavuje na neustálej zmene rozdelenie vplyvu v štáte. Neexistuje preto žiadny „konečný“ model rozdelenia právomocí a zodpovednosti medzi centrálnou a miestnou úrovňou.

Pri súhrnnom hodnotení pozitív a negatív decentralizácie je možné využiť hodnotenie podľa Maesa [17, s. 40]:

Tabuľka č. 2: Pozitíva a negatíva decentralizácie

Pozitíva

Centralizácia ¹⁰	Decentralizácia
<ul style="list-style-type: none"> - jednotný prístup - princíp rovnosti (prinajmenšom pred zákonom) - väčšie finančné možnosti - koncentrácia informácií, zdrojov, akcieschopnosti - koordinácia (prinajmenšom teoretická) - vytváranie záujmových komunít - zvýšená pozornosť médií 	<ul style="list-style-type: none"> - uvedomenie si vlastnej identity - miestne a regionálne diferencované politické preferencie a politická činnosť - väčšia miera priamej zodpovednosti - vytváranie miestnych komunít - participácia a priama informovanosť - ucelenejší systém rozhodovania - flexibilita - subsidiarita - pozornosť venovaná minoritám, ktoré na celoštátnej úrovni ostávajú v úzadí - politika, ktorá sa nestretáva so širokým konsenzom sa môže uskutočniť v podobe miestneho experimentu

¹⁰ Podľa iných autorov sem možno zaradiť, aj posilňovanie národnej identity a sociálnej súdržnosti.

Negatíva

Centralizácia	Decentralizácia ¹¹
<ul style="list-style-type: none">- nedostatočne citlivý prístup k regionálnym a miestnym špecifikám- občania sa nepodieľajú na rozhodovaní, zodpovednosť je len obmedzená- na celoštátnej úrovni sa neberú do úvahy záujmy minorít- neexistuje alternatívny partner- sila lobistických skupín	<ul style="list-style-type: none">- nerovnosť v praxi- obmedzené prostriedky (finančné aj vo sfére pracovných síl)- nebezpečenstvo omylu (najmä pri nekoordinovanom postupe) a trieštenie síl- podryvávanie celoštátnych autorít- menší odstup a nižší nadhľad- nižší stupeň sebestačnosti

Z hodnotenia vidieť, že na každý argument proti decentralizácii existuje argument za, alebo existuje možnosť korektúry / opatrenia. Jadrom problému nie je teda samotná decentralizácia (je to iba stratégia na dosiahnutie cieľa), ktorá by spôsobovala negatívne dôsledky, problémom môže byť zle koncipovaná alebo realizovaná decentralizácia. Existujú však zásady, ktorých dodržanie môže viesť k pozitívnym výsledkom. Dajú sa rozdeliť do troch oblastí / úrovní:

1. priaznivé podmienky na národnej úrovni, v ktorých panuje zhoda o potrebe reformovať politické a ekonomické prostredie, existujú kontrolné mechanizmy, je prístup k informáciám a existuje vhodné právne prostredie,
2. priaznivé prostredie na miestnej úrovni, t.j.
 - a) existencia dostatočných miestnych kapacít (hospodárske, technické, finančné) pre zabezpečovanie prenesených právomocí,
 - b) volebné systémy umožňujúce spoluúčasť občanov a zodpovednosť volených predstaviteľov,
 - c) mechanizmy na podporu participácie občanov na miestnych rozhodovaniach v medzivolebnom období,
 - d) skutočná miestna autonómia.
3. premyslený model decentralizovaného vládnutia s prispôbeným právnym/zákonným rámcom
 - a) jasné rozdelenie právomocí a zodpovednosti (princípy pozri box),
 - b) dostatočné a stabilné zdroje pre plnenie úloh/funkcií,

¹¹ Sem patria, podľa iných autorov, aj vyššie transakčné náklady.

- c) transparentný a vypočítateľný systém transferov medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy,
- d) primeraný právny rámec pre nižšie úrovne na možnosť získať úvery.

Box 1: Princípy spravodlivého rozdelenia politickej 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 voľičom 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 vylučné úlohy centrálnej vlády a existujú vylučné úlohy každej z úrovní 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 fiškálnej 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 a ultra vires

Subsidiarita je princípom na obranu slobodnej iniciatívy v spoločnosti. Obhajuje 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 jednotlivec 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 nemožnosti riešiť veci na miestnej úrovni, je možné, preniesť záležitosti na vyššiu úroveň verejnej správy. Štát a 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 možnosti, 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 trhové hospodárstvo,..), alebo vnútornými podmienkami (napríklad nedostačujúce ľudské zdroje, nedostatok financií, nízka efektívnosť). Uvedenie 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 môžu byť rôzne. V prípade oddeleného modelu verejnej správy, realizovaného na Slovensku¹², napríklad ponechaním kompetencie v rukách samosprávy a jej presunutím na vyššiu úroveň (z obce na vyšší územný celok), spoluprácou obcí, alebo vytvorením väčšej obce zlúčením malých obcí, neschopných úlohy riešiť, alebo odobrať kompetencie územnej samosprávy a poveriť výkonom orgán 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

Prameň: V. Nižňanský.

¹² Systém verejnej správy pozostáva zo subsystémov: štátnej správy a územnej samosprávy.

II. PRIEBEH DECENTRALIZÁCIE NA SLOVENSKU

Bola decentralizácia vhodnou stratégiou?

Exkurz do slovenskej histórie

„Slovensko bolo za posledných jedenásť storočí, do roku 1993, s výnimkou krátkeho obdobia v rokoch 1939 - 1945, súčasťou väčších štátnych celkov. Slováci sa v nich na rozhodujúcej vládnej moci podieľali minimálne. Išlo skôr o jednotlivcov. Napriek tomu nemožno povedať, že by sme z hľadiska územnej správy boli bez minulosti, že by sme nemali odkiaľ čerpať poznatky a skúsenosti pri výstavbe verejnej správy nového slovenského štátu, že by sme boli výlučne odkázaní na cudzie vzory. Naopak. Naše dejiny sú v tomto smere prinajmenšom tak bohaté, ak nie bohatšie, ako dejiny okolitých národov. A vôbec nezačínajú až rokom 1949“, napísal prof. Leon Sokolovský v tézach k návrhu alternatívneho územnosprávneho členenia [35].

V období od 11. storočia po dnešok registrujeme na území dnešnej Slovenskej republiky celkovo 24 územnosprávnych reforiem. Niektoré z nich mali veľmi krátku trvácnosť, niektoré pretrvali desiatky rokov. Jedno sa však dá z istotou tvrdiť. Dlho nevydržali najmä tie územnosprávne zmeny, ktoré nerešpektovali historické, geografické a kultúrne danosti Slovenska a mali iba čisto mocenský charakter. Z celkového počtu zmien prebehlo trinásť z nich počas 20. storočia. Ak odrátame obdobie nadvlády komunistickej strany (1949 - 1989), tak počas šesťdesiatich rokov prebehlo deväť zmien, čo znamená, že v priemere každých šesť až sedem rokov sa menilo územnosprávne usporiadanie. Aj to dokazuje, že vládnuce zoskupenia používali reformy najmä na upevnenie moci a často nerešpektovali spoločenské, geografické, historické, ale aj etnické podmienky na Slovensku.

Na území dnešného Slovenska sa dlhé stáročia uplatňovala decentralizačná stratégia a existovala určitá forma spravovania štátu na základe samosprávneho princípu (šľachtické stolice v 13. - 19. storočí). „Ich vznik a vývoj viedol k oslabeniu centrálnej moci a v konečnom dôsledku umožnil, v porovnaní s predchádzajúcim obdobím, účasť väčšej skupine obyvateľstva na voľbách (šľachte). Zrejme aj vďaka tejto skutočnosti sa mohol dotvoriť systém prirodzeného, t.j. prírodným, geografickým a sídlištným podmienkam zodpovedajúceho územného členenia Slovenska na stolice. Jeho podstatu nenarušili potom ani také nasledujúce vážne historické udalosti, ako bolo dočasné rozdelenie Uhorska, ovládnutie Zadunajska a Slovenska Habsburgovcami, reformácia, protireformácia, stavovské povstania“, píše Leon Sokolovský [35].

Slovensko je významne regionalizovaný štát

„Slovensko je významne regionálne diferencované. Napríklad v severnom okrese Dolný Kubín je obyvateľstvo z 99 % slovenské, v južnej Dunajskej Strede iba z 11 %. V okrese Čadca je 87 % rímskych katolíkov, vo Svidníku na 55 % dominujú iné vierovyznania (silne zastúpené je grécko-katolícke), v Bratislave predstavuje zasa kategória ľudí bez vyznania (spolu s nezisteným vierovyznaním) až 48 %. V Rimavskej Sobote v roku 1994 pripadlo 992 a v Bratislave 970 umelých prerušení tehotenstva na 1 000 živonarodených - v Dolnom Kubíne však iba 132. Vo Veľkom Krtíši má maturitu či vyššie vzdelanie iba 22 % obyvateľov starších ako 15 rokov, v Bratislave 54 %. V roku 1994 bol HDP v prepočte na obyvateľa v Bratislave 309 643 Sk, vo Svidníku iba 21 393 Sk. Zahraničný kapitál v prepočte na obyvateľa predstavoval koncom roka 1995 v Bratislave 30 050 Sk, v Bardejove 23 Sk. Miera nezamestnanosti koncom roka 1995 bola v Bratislave 4,7 %, v Rimavskej Sobote však 26,4 %. Pritom v prvom prípade bolo medzi uchádzačmi o zamestnanie iba 10,9 %, v Rimavskej Sobote však až 41,0 % dlhodobo nezamestnaných. Na 100 osôb v produktívnom veku pripadalo vtedy v Bratislave 16 súkromníkov (najmä živnostníkov), v Prievidzi iba päť. Na 1 000 osôb pôsobilo v Bratislave až 27,1 súkromných organizácií zameraných na tvorbu zisku, v Starej Ľubov-

ni však iba 3,1.“, píše vo svojej analýze Vladimír Krivý. [15] Rozsah regionálnych rozdielov sa v priebehu následného desaťročia významne nezmenil.

Značná regionálna diferencovanosť je daná historicky, kultúrne, politicky a geograficky; ekonomickým a demografickým rozvojom; etnickým zložením, vierovyznaním, dávnymi kultúrnymi a administratívnymi centrami, lokalizovaním do prúdov externých kultúrnych vplyvov, mierou otvorenosti, resp. uzavretosti, polohou na ose západ - východ; zámernými zásahmi (socialistického) štátu do regiónov; mierou a vývojom industrializácie a urbanizácie, vzdelanostnou a vekovou štruktúrou oblastí apod. Ľudia v jednotlivých regiónoch sa v mnohom nachádzajú v inej situácii, často sa líšia tiež svojou „sociálnou definíciou situácie“ a dosť sa odlišujú aj svojou mentalitou.

Rámcové podmienky pre realizáciu stratégie decentralizácie v roku 1998

Počas prípravy a neskôr aj počas realizácie sa objavovali pochybnosti, či je Slovensko naozaj pripravené na decentralizáciu. Ozývali sa hlasy, či nie je vhodné ešte počkať, kým sa nevytvoria vhodnejšie rámcové podmienky. Vo všeobecnosti naozaj platí, že zásadné zmeny sa ľahšie uskutočňujú a sú lepšie prijímané spoločnosťou v čase dobrých sociálnych a ekonomických podmienok, ale rovnako existuje veľa príkladov (Chile, pád komunizmu,...), kedy je možné v krajných situáciách uskutočniť zásadné zmeny. Slovensko sa v tom čase radilo, z hľadiska kvality života, k horším štátom Európy a preto mali obavy svoju logiku. Na druhej strane však boli v roku 1998 a obdobne aj v roku 2002 aspoň tri argumenty v prospech zahájenia reforiem, aj keď v nie najlepších rámcových podmienkach. Prvým bola skutočnosť, že realizácia reforiem a snaha čo najskôr zvýšiť kvalitu života občanov sú spojené nádoby. 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. Druhým argumentom

bola obava z možného nastolenia autoritárskeho režimu, ktorý by mohol zvrátiť ešte slabo ukotvené spoločenské zmeny. Tretím bola, vzhľadom na vzťahy v koalícii, ale aj na pripravenosť ostatných reforiem, možnosť zmierniť prirodzené napätia na Slovensku, vyplývajúce z jeho geografických, ekonomických, etnografických, kultúrnych a aj historických podmienok v rámci unitárneho štátu.

Predpokladom úspešnej realizácie stratégie sú priaznivé podmienky na národnej úrovni. Sú charakterizovateľné kvalitným ústavným a právnym rámcom, dobrým inštitucionálnym vybavením a priaznivým politickým prostredím.

Pri spätnom hodnotení podmienok pre prípravu a realizáciu stratégie decentralizácie je možné konštatovať, že prvá skutočná šanca na realizáciu zásadných zmien sa na Slovensku vyskytla až po parlamentných voľbách v roku 2002, pretože dovtedy neboli naplnené vyššie uvedené podmienky.

Dôvodov bolo niekoľko:

- v rokoch 1990 - 1992 išlo najmä o „dozvuky revolúcie“. Spôčiatku (do volieb v júni roku 1992) bolo síce možné hovoriť o priaznivých politických podmienkach na zásadné zmeny, ale chýbal kvalitný ústavný a právny rámec, ako aj dobré inštitucionálne vybavenie pre realizáciu reforiem,
- v roku 1993 - 1998 prišlo k rozdeleniu ČSFR a vzniku samostatnej Slovenskej republiky, aktivity politických a spoločenských elít sa museli sústrediť na problémy novovzniknutého štátu, bolo nevyhnutné realizovať delenie majetku a práv, Slovensko sa ocitlo v medzinárodnej izolácii a hlavným mottom vtedajšieho obdobia bola privatizácia s cieľom vytvoriť, podľa predstaviteľov vtedajšej vlády, slovenskú kapitálotvornú vrstvu,
- v rokoch 1998 - 2002 bolo potrebné zlepšiť medzinárodné postavenie Slovenskej republiky a dosiahnuť vstup do NATO a EÚ. To vyžadovalo mnoho inštitucionálnych a legislatívnych zmien. Vláda širokospektrálna vládna koalícia (SDK-KDH-SMK-SDĽ-SOP), pre ktorú bol príznačný nízky konsenzus v otázkach formy a obsahu reforiem. Zlepšenie podmienok na národnej úrovni vydržalo iba rok. Napriek skvalitneniu právneho rámca,

napriek zlepšujúcemu sa inštitucionálnemu vybaveniu pretrvávali turbulencie v straníckom prostredí, čo sa prenášalo do rozhodovania Národnej rady Slovenskej republiky. To výrazne obmedzovalo možnosť prijímania kvalitných reformných zákonov. Daňou za nepriaznivé politické prostredie bolo množstvo kompromisov na úkor kvality rozhodnutí¹³.

Predpoklady pre úspech decentralizovanej štruktúry

Podľa Bahla [1, s. 73-101] krajina, ktorá prechádza procesom transformácie, môže získať najviac z decentralizovanej štruktúry (najmä finančnej decentralizácie), ak má nasledovnú charakteristiku:

- dostatok kvalifikovanej pracovnej sily, materiál a kapitál potrebný na rozšírenie poskytovania verejných služieb vtedy, keď to bude žiadané,
- účinnú správu daní,
- daňovú právomoc schopnú postihnúť významnú časť nárastov príjmu komunity,
- elastický dopyt po verejných službách, t.j. dopyt, ktorý bude rásť s rastom osobných príjmov,
- priamo volených miestnych predstaviteľov,
- určitú voľnosť rozhodovania pri tvorbe rozpočtu a pri stanovovaní daňových sadzieb.

Realizácia stratégie decentralizácie

Ciele reformy verejnej správy po roku 1998

Reforma verejnej správy mala naplniť dva hlavné ciele:

1. posilniť štát ako celok a posilniť pozíciu centrálnej vlády,

¹³ Napriek uvedenému bola vtedajšia situácia logickým dôsledkom prvého desaťročia transformácie štátu.

2. posilniť miestne a regionálne komunity.

Naplnenie prvého cieľa je možné oddelením politických funkcií od výkonných a decentralizáciou verejných úloh na miestnu a krajskú úroveň, čo umožňuje, aby sa centrálna vláda stala inštitúciou prijímajúcou zásadné, strategické rozhodnutia, aby rozhodovala o výlučných úlohách štátu¹⁴ a neriadila a nevstupovala do riešenia jednotlivostí. V centralizovanom štáte sa musia predstavitelia štátu / štátna správa, orientovať na spoluprácu s čo najviac ľuďmi a ich organizáciami. To znamená, že musia spolupracovať aj s malými komunitami a zaoberať sa nimi, čo obmedzuje efektivitu plnenia hlavných úloh štátu. Ak centrálna vláda decentralizuje právomoci na menšie spoločenstvá, najmä obce, vytvoria sa omnoho väčšie možnosti spolupráce a riešenia problémov. Obce a ľudia v nich žijúci sa môžu ľahšie a diferencovane od iných obcí rozhodovať o smeroch vývoja a o zvolených nástrojoch. Nakoľko spoločnosť nemôže byť organizovaná všade rovnako, je potrebné, aby obce mali možnosť si určiť, kedy a ako budú konkrétnu úlohu zabezpečovať, kedy to bude v réžii verejného sektora a kedy v spolupráci so sektorom neštátnym. Decentralizácia výrazne odbremeňuje centrálnu vládu a tým, že decentralizáciou vznikajú lepšie predpoklady pre napĺňanie diferencovaných potrieb a požiadaviek občanov, posilňuje sa aj pozícia a postavenie štátu. Štát je pre občanov aj podstatne prijateľnejším.

Naplnenie druhého cieľa sa prejaví v uspokojovaní rôznorodých požiadaviek obyvateľov jednotlivých regiónov. Vznik územnej samosprávy podporuje identifikáciu obyvateľov s územím, v ktorom žijú¹⁵, umožňuje intenzívnejšiu účasť občanov na verejnom živote. Odovzdanie právomocí, ale aj zodpovednosti na miestnu úroveň, umožňuje občanom priamo kontrolu plnenia verejných úloh a použitia verejných financií.

¹⁴ Medzi výlučné úlohy unitárneho štátu možno zaradiť: obranu štátu, zahraničnú politiku, fiskálnu, menovú a daňovú politiku, zákonodarstvo, štátne evidencie, vydávanie štátnych dokladov, rôzne druhy kontrol a inšpekcií, ale aj úlohy z celoštátnou pôsobnosťou v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, dopravy.

¹⁵ Aktuálne územné členenie Slovenska na 8 krajov výrazne obmedzuje a nepodporuje identifikáciu sa občanov s územím, v ktorom žijú, čo sa prejavuje v nižšej intenzite účasti občanov na verejnom živote. Prvým príkladom bola účasť na voľbách do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

Model organizácie verejnej správy

V priebehu reformy verejnej správy na Slovensku sa odohrávala diskusia o tom, či má byť verejná správa organizovaná v integrovanom, alebo oddelenom modeli verejnej správy.

Z porovnania modelov [8, s. 31-32] vyplynulo, že v prospech posilnenia demokracie je vhodnejšia realizácia oddeleného modelu verejnej správy. Po presune úloh na územnú samosprávu a ich zmenu na samosprávne kompetencie sa výrazne zníži zastúpenie štátnej správy v území. Táto bude mať rozhodujúce postavenie na centrálnej, národnej úrovni. Na úrovni obcí a vyšších územných celkov bude mať na základe decentralizácie rozhodujúce postavenie územná samospráva na čele s jej volenými orgánmi.

Počet úrovní verejnej správy

Vo väčšine štátov západnej Európy dlhé obdobie prevládal „čistý“ trojstupňový model. Popri centrálnej úrovni existovali miestne a regionálne (provincie, okresy,...) úrovne správy s volenými orgánmi. Postupom času sa však tento pôvodný model vyvíjal v jednotlivých štátoch rôzne a vznikali, najmä z dôvodu decentralizácie, ale aj tlaku na efektívne zabezpečovanie služieb, ďalšie doplnkové štruktúry.

Slovenská republika sa, v súlade s ústavou, vybrala cestou vytvorenia trojúrovňovej verejnej správy. Popri štátnej správe (ministerstvá, miestna štátna správa) sa na riadení štátu podieľa miestna a krajská úroveň, obe s volenými samosprávnymi orgánmi. V dvoch najväčších mestách Slovenska (Bratislava, Košice) sa zaviedla aj interkomunálna úroveň, mestské časti.

Na úrovni vyššieho územného celku/kraja sa uplatnila symetria usporiadania úradov miestnej štátnej správy a samosprávy vyšších územných celkov. Oba druhy orgánov pôsobili v rovnakých územných celkoch. Princíp symetrie bol zakotvený už v zákone č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR. Za jej prednosť sa považuje:

- prehľadnosť delby kompetencií v územiach a lepšia kontrolovateľnosť plnenia úloh,

- vyššia stabilita územného a správneho usporiadania,
- efektívnejší výkon verejných úloh a využívania verejných zdrojov v území
- možnosť vytvoriť funkčné mechanizmy spolupráce štátnej správy a samosprávy,
- lepšia orientácia a prehľad pre občana.

Územnosprávne členenie

„Územnosprávne členenie štátu je možné považovať za efektívne vtedy, ak v maximálne možnej miere odráža existujúcu priestorovú štruktúru spoločnosti. Znamená to, že územné a správne jednotky určitého stupňa sa v maximálne možnej miere zhodujú s nodálnymi regiónmi¹⁶, ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni priestorovej organizácie verejnej správy“¹⁷, píše sa vo vládnej koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Podstatné je, že v demokratickom a decentralizovanom štáte nie je dôležitá jednota politického a ekonomického riadenia a dominancia štátu. Naopak, uplatňuje sa princíp subsidiarity, rešpektovanie hierarchie centier osídlenia a dostupnosť centier územnosprávnych jednotiek.

V roku 1990 sa na Slovensku uskutočnili zmeny územnosprávneho usporiadania ako dôsledok odstránenia vedúcej úlohy Komunistickej strany a ňou ovládaných orgánov miestnej štátnej správy. Boli zrušené národné výbory, zanikli krajské úrady, vznikli okresné úrady (38), obvodné úrady všeobecnej štátnej správy (121) a sieť úradov miestnej špecializovanej štátnej správy (životného prostredia, práce, lesné, pozemkové, školské, katastrálne, veterinárne, požiarna ochrana, daňové,...). V tom istom roku sa obnovila činnosť miestnej samosprávy.

¹⁶ Nodálny región = rôznorodosť vlastností, ale funkčná a organizačná jednotnosť. Prevládajú v ňom horizontálne väzby, predstavujúce toky, ktoré spájajú jadro s perifériou. Určujúce sú väzby medzi jadrom a jeho zázemím. Kde sa strácajú alebo relatívne slabnú väzby s jadrom a nadobúdajú prevahu väzby k inému jadru, tam prebiehajú hranice nodálneho regiónu. Klasickým je tzv. spádový región, vymedzený dochádzkou za prácou, vzdelaním, nákupmi.

¹⁷ Uznesenie vlády SR č. 230/2000 ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

V roku 1996 boli Národnou radou SR prijaté zákony o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky (č. 221/1996 Z. z.) a o organizácii miestnej štátnej správy (č. 222/1996 Z. z.). Prišlo k integrácii úradov všeobecnej a špecializovanej štátnej správy na stupni kraj a okres. Vzniklo 8 krajských úradov a 79 okresných úradov a následne zriadila vláda 41 stálych a dočasných pracovísk okresných úradov, aby sa zabezpečila dostupnosť poskytovaných služieb pre občanov. Napriek snahe o maximálnu integráciu ostalo zachovaných 23 sietí úradov špecializovanej štátnej správy (daňové, colné, úrady práce,...). Nové usporiadania miestnej štátnej správy bolo motivované najmä politickými udalosťami v roku 1994 (pád vlády V. Mečiara a jeho opätovné víťazstvo vo voľbách) s cieľom posilniť mocenské pozície vládnej koalície. Postupne sa začala prejavovať nevhodnosť integrácie viacerých úradov do krajských a okresných štruktúr a ich podriadenie ministerstvu vnútra. Nastal proces vyčleňovania špecializovaných úradov zo siete integrovanej miestnej štátnej správy. Vznikol samostatný Katastrálny úrad, Hasičský a záchranný zbor, Štátna veterinárna správa, Štátna školská inšpekcia, Úrad verejného obstarávania a ďalšie. Prechodom kompetencií na obce a vyššie územné celky sa stále viac diskutovalo o efektívite miestnej štátnej správy, ale aj o potrebách zmien na centrálnej úrovni.

V roku 2001 prišlo, z pohľadu realizácie stratégie decentralizácie, k trom zásadným rozhodnutiam:

- novela Ústavy Slovenskej republiky a v nej novelizácia hlavy IV - Územná samospráva. Zmeny sa týkali najmä ústavného posilnenia druhej úrovne samosprávy - vyšších územných celkov, ktoré nemali dovtedy v ústave oporu a ich kreovanie bolo ponechané na „jednoduchý“ zákon,
- schválenie vzniku druhej úrovne územnej samosprávy a tzv. malý kompetenčný zákon (č. 416/2001 Z. z.), ktorý umožnil od 1. januára 2002 zahájenie presunu kompetencií na obce a vyššie územné celky,

ale najmä neschválenie vládneho návrhu na zmenu územného

členenia SR z 8 na 12 vyšších územných celkov (žúp)¹⁸,

K 1. januáru 2002 začala fungovať druhá úroveň územnej samosprávy. Vyššie územné celky kopírovali na základe platného zákona o územnosprávnom členení Slovenska z roku 1996 hranice krajov. Toto vymedzenie nespĺňa kritériá regionalizácie, o ktoré sa opiera parlamentom neschválený vládny návrh, t.j. rešpektovanie nodálnych regiónov a prirodzených administratívnych centier, ekonomickú integritu regiónov, infraštruktúrne vybavenie územia, etnické, historické a konfesijné faktory, doterajší vývoj členenia, nákladovosť usporiadania, štruktúru osídlenia, urbanizáciu, dostupnosť okrajových sídiel, prírodné podmienky (prírodné bariéry, gravitáciu k centráram), politické požiadavky (integritu štátu, súdržnosť a homogenitu obyvateľstva,...). „ Pri územnom členení je potrebné vychádzať z toho, čo sa na území Slovenska už osvedčilo a to čo odolávalo až do roku 1923 - stabilné územné celky (stolice a župy). Vyvinuli sa z hradnej sústavy a pri maximálnom rešpektovaní prírodných podmienok. Nie je vhodné prenášať z minulosti to, čo sa neosvedčilo a zdiskreditovalo (dištrikty, veľžupy, veľkraje, veľokresy)“, napísali do svojho návrhu územnosprávneho usporiadania členovia komisie akad. maliara M. Minaroviča v roku 1992. Tej komisii, ktorej návrh územnosprávneho usporiadania Slovenska bol vtedy vyhodnotený ako najpriateľnejší, ale nasledujúcimi vládami nebol akceptovaný.

Presun kompetencií a zmena financovania územnej samosprávy

Podmienky pre pokračovanie procesu decentralizácie sa vznikom druhej úrovne samosprávy zásadne zmenili. Vytvorili sa predpoklady pre presun kompetencií z orgánov štátu na obe samosprávne úrovne, čím sa zlepšili podmienky aj pre zmeny v sociálnej sfére, zdravotníctve, regionálnom školstve, ktoré sa paralelne pripravovali. Zároveň sa vytvorili predpoklady pre realizáciu decentralizácie verejných financií.

V súlade so zákonom o prechode niektorých pôsobností zo

¹⁸ Vládny návrh zmeny územného členenia na 12 žúp zamietli poslanci opozičných strán s podporou vládnych strán SDL a SOP, čo takmer spôsobilo pád vtedajšej vlády.

štátnej správy bolo na obce a samosprávne kraje [38] postupne presunutých viac ako 400 kompetencií, prakticky na všetkých úsekoch verejnej správy. Presun sa uskutočnil v piatich etapách: k 1. 1. 2002, k 1.4. 2002, k 1.7.2002, k 1.1.2003 a k 1.1.2004.

Prechod kompetencií sprevádzali viaceré nedostatky¹⁹: nedostatočne spracované delimitačné protokoly, chýbajúce doklady, podklady, nedostatočné ocenenie presúvaných kompetencií, v mnohých prípadoch nedostatočná spolupráca predstaviteľov štátnej správy a územnej samosprávy, majetkoprávne nevysporiadané majetky v hodnote niekoľko desiatok miliárd korún, ktoré musela samospráva, v zmysle zákonov o majetku obcí a vyšších územných celkoch, prevziať, nepresunutie zodpovedajúceho počtu funkčných miest zo štátnej správy na územnú samosprávu a i. Realizácia ukázala na stav, v akom bola správa vecí verejných zabezpečovaná výhradne štátnou správou. Na odstránenie nedostatkov procesu decentralizácie prijala vláda SR v júni 2004 osobitné uznesenie, ktoré však jednotlivé ministerstvá plnili iba formálne.

Cieľom bolo aj posilnenie finančnej autonómie obcí, zvýšenie stability príjmovej základne, zvýšenie tlaku na efektívnejšie využívanie vlastných príjmov a prepojenie rozsahu a kvality služieb poskytovaných územnými samosprávami s daňovým zaťažením obyvateľstva.

V rokoch 1990 - 2003 boli obce financované vlastnými príjmami (daň z nehnuteľností, miestne poplatky, hospodárenie s majetkom), transfermi zo štátneho rozpočtu (podiel na štátom vyberaných daniach, účelové a neúčelové dotácie) a príjmami z finančných operácií. V rokoch 2002 - 2003 boli základom príjmov vyšších územných celkov transfery zo štátneho rozpočtu, realizované prostredníctvom tzv. decentralizačných dotácií.

Od 1. januára 2004 sa spôsob financovania územnej samosprávy čiastočne zmenil. Bola zrušená rozpočtová kapitola „krajské úrady“ a účelová decentralizačná dotácia, ktorá platila počas presu-

¹⁹ Najčastejšie sa ako dôvod nedostatkov spomínal krátky čas na prípravu. Odštátnenie kompetencií a mnohomiliardového majetku však ukázalo, v akom neporiadku sa majetok nachádzal a ako nedostatočne ho spravovala štátna správa.

nu kompetencií, bola nahradená neúčelovou - globálnou dotáciou. Týmto krokom sa posilnila právomoc obce a VÚC rozhodovať o použití zdrojov zo štátneho rozpočtu. Obce mali naďalej vlastné príjmy (daň z nehnuteľnosti a miestne poplatky). Sprehľadnili sa toky financií. Všetky transferované zdroje na financovanie samosprávnej pôsobnosti boli skoncentrované v osobitnej kapitole štátneho rozpočtu - Súhrnný finančný vzťah štátu k územnej samospráve. Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, ktorú zabezpečovali obce a vyššie územné celky, financovalo príslušné ministerstvo zo svojej rozpočtovej kapitoly. V rámci financovania preneseného výkonu pôsobnosti v regionálnom školstve bol zavedený normatívny systém pridelovania finančných prostriedkov.

Od 1. januára 2005 sa zrealizoval ďalší krok v oblasti fiškálnej decentralizácie. Cieľom nového systému financovania bolo posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy. Zmena nadväzovala na daňovú reformu a na prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Jej realizáciou získala územná samospráva mimoriadne dôležitý nástroj, rozhodovanie o vlastných príjmoch, výrazne posilňujúci jej autonómnosť, čo umožnilo ratifikovať aj čl. 9 Európskej charty územnej samosprávy.

Podstatou zmeny bol prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Nový systém výrazne posilnil samostatnosť, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom. Prispel k stabilizácii príjmov samosprávy na dlhšie obdobie a vytvoril podmienky pre plánovanie financií na niekoľko rokov dopredu. Zaviedol solidárny, spravodlivý, transparentný systém financovania založený na konkrétnych merateľných kritériách.

Fiškálna decentralizácia uvoľnila obciam ruky aj pri určovaní sadzby miestnych daní. Obce rozhodujú nielen o sadzbe dane, ale aj o jej zavedení a o oslobodení a úľavách na dani. Od 1. januára 2005 zákon stanovil osem druhov miestnych daní: daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubyto-

vanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd do historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Bol zachovaný jeden miestny poplatok - za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Vlastnú, fakultatívnu daň dostali aj vyššie územné celky - daň z motorových vozidiel, ktorá nahradila dovtedy uplatňovanú cestnú daň. O jej zavedení, sadzbe, oslobodení a úľavách rozhoduje zastupiteľstvo vyššieho územného celku. Predmetom dane sú motorové vozidlá používané na podnikanie, alebo v súvislosti s podnikaním.

Nový systém finančného vyrovnávania bol založený na pre-rozdeľovaní dane z príjmu fyzických osôb pomocou vzorca obsahujúceho kritériá zodpovedajúce druhu a objemu kompetencií, ktoré vykonáva územná samospráva. Od 1. januára 2005 bolo príjmom štátneho rozpočtu 6,2 % dane z príjmov fyzických osôb. 70,3% výnosu dane sa stalo príjmom obcí a 23,5 % výnosu príjmom vyšších územných celkov²⁰. Vzorec, pomocou ktorého sa celoslovenský podiel obcí na výnose dane rozdeľuje do jednotlivých obcí, sa skladá zo štyroch kritérií: počet obyvateľov s trvalým pobytom na území obce, počet obyvateľov vážený koeficientom veľkostnej kategórie obce, počet žiakov základných umeleckých škôl a predškolských zariadení, navštevujúcich zariadenia a podiel obyvateľov nad 62 rokov. Vzorec pre vyššie územné celky obsahuje šesť kritérií: celkový počet obyvateľov s trvalým pobytom vo VÚC, počet obyvateľov vo veku 15-18 rokov, počet obyvateľov vo veku 62 rokov a viac, dĺžka ciest II. a III. kategórie vo vlastníctve VÚC, hustota obyvateľov a rozloha VÚC. V rámci vyšších územných celkov je zavedený ešte dodatočný mechanizmus horizontálneho finančného vyrovnávania podielu VÚC na výnose dane z príjmu fyzických osôb pomocou indexácie.

Prijatím nového systému sa zrušila kapitola súhrnného finančného vzťahu územnej samosprávy k štátnemu rozpočtu. Miestne dane a podiel obcí a VÚC na dani z príjmu fyzických osôb prestali byť príjmom štátneho rozpočtu. Podľa odhadu MF SR bol v roku 2005 objem daňových príjmov územnej samosprávy 33 854,9 mil.

²⁰ K 1.1.2012 prišlo k úprave podielu obcí a vyšších územných celkov na dani z príjmu fyzických osôb. Obce v súčasnosti dostávajú 65,4 % a vyššie územné celky 21,9 % podiel na výnose dane z príjmu fyzických osôb.

Sk. V prvom roku bol výnos dane garantovaný, t.j. v prípade nedostatočnej výnosnosti dane mal štát dofinancovať rozdiel do uvedenej sumy. Pôvodne sa predpokladalo, že v prvom roku nového systému bude dopad medzi zavedením a nezavedením systému neutrálny. Výnos dane za prvé tri mesiace roku 2005 ukázal, že už prvý rok priniesla zmena systému pozitívny dopad na objem príjmov samosprávy.

Kompetencie, ktoré obce a vyššie územné celky vykonávajú v režime preneseného výkonu štátnej správy, sú financované dotáciami zo štátneho rozpočtu na základe noriem, prostredníctvom príslušnej rozpočtovej kapitoly.

Nová legislatíva zaviedla zostavovanie viacročného - trojročného rozpočtu. Týmto spôsobom sa vytvorilo účinnejšie časové prepojenie rozpočtového obdobia nielen s volebným obdobím zastupiteľstiev, ale predovšetkým s dlhodobými záväzkami obcí a VÚC. Rozpočet príjmov a výdavkov na dva roky, ktoré nasledujú po roku, pre ktorý sa zostavuje rozpočet, nie je záväzný a v ďalších rozpočtových rokoch sa upravuje.

Právna úprava vytvorila aj bariéry neodôvodnenému zvyšovaniu zadlžovania územných samospráv. Podmienky pre prijímanie návratných zdrojov financovania boli sprísnené. Maximálne zadlženie samosprávy nesmie presahovať úroveň 60 % z bežných ročných príjmov, pričom obce alebo VÚC môžu ročne vynaložiť na dlhovú službu maximálne 25 % ročných príjmov bežného rozpočtu.

Nový systém financovania územných samospráv vytvoril podmienky pre účinnejšiu mobilizáciu zdrojov a zvýšenie osobnej zodpovednosti volených orgánov samosprávy, vytvoril podmienky pre vyššiu mieru občianskej participácie, zabezpečil lepšiu informovanosť o používaní verejných financií a umožnil diferencovaný prístup k riešeniu špecifických potrieb a požiadaviek občanov v jednotlivých obciach a regiónoch Slovenska.

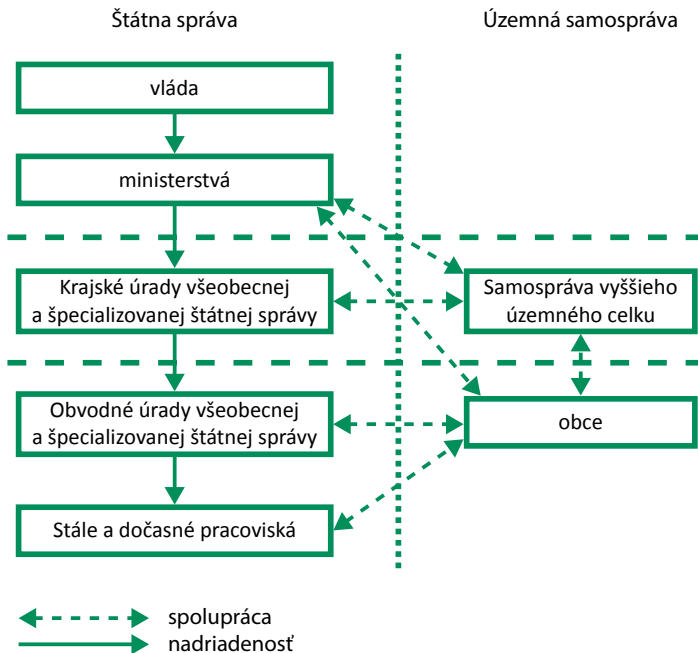
Organizácia verejnej správy od roku 2004

K 1. januáru 2004 prišlo k opätovnej zmene usporiadania miestnej štátnej správy. V súlade s pôvodnou vládou koncepciou

boli zrušené integrované úrady na krajskej a okresnej úrovni a nahradené sústavou úradov všeobecnej štátnej správy a úradov špecializovanej štátnej správy. Zmena organizácie miestnej štátnej správy si vyžiadala novelizáciu cca 100 zákonov, v rámci ktorých boli zároveň schválené aj ďalšie presuny kompetencií na obce a vyššie územné celky. Po zmene bol za kvalitu služieb, ich dostupnosť a efektivitu na centrálnej úrovni, ale aj v území, politicky zodpovedný príslušný minister, alebo predseda ústredného orgánu štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy mali, v súlade so zákonmi, vytvorené nižšie stupne na úrovni krajov a obvodov. V prípade potreby krajské (v prípade ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny obvodné) úrady zriaďovali stále, alebo dočasné pracoviská na základe princípov efektívnosti a dostupnosti. Za koordináciu miestnej štátnej správy v kraji bol zodpovedný Krajský úrad v pôsobnosti ministerstva vnútra. Týmto krokom sa odstránil aj pozostatok z obdobia socializmu, keď výkon verejnej správy na všetkých úsekoch bol personálne a finančne riadený ministerstvom vnútra. Dôvodmi pre túto zásadnú zmenu boli:

- decentralizácia kompetencií z miestnej štátnej správy na samosprávu,
- odstránenie zložitých radiacích vzťahov a delenej zodpovednosti ministerstva vnútra, ministerstva financií a príslušného rezortu v rámci integrovaných úradov miestnej štátnej správy,
- zjednodušenie personálnej agendy,
- prepojenie politickej a vecnej zodpovednosti na všetkých stupňoch príslušného rezortu,
- vyššia flexibilita pracovísk v rámci krajov podľa rozhodujúcich kritérií poskytovanej služby (dostupnosť, efektívnosť)
- zefektívnenie metodického riadenia a vzdelávania,
- prehľadnosť finančných tokov,
- racionalizácia organizačných štruktúr.

Obrázok 2: Schéma usporiadania verejnej správy od 1.1.2004²¹



Prameň: V. Nižňanský.

Riadenie procesu decentralizácie

V priebehu prípravy stratégie a realizácie reformy verejnej správy a decentralizácie sa forma a spôsob riadenia procesu niekoľkokrát zmenili. Riadením procesu boli striedavo poverované: ministerstvo vnútra, expertné prierezové komisie, vládne komisie, splnomocnenec vlády. Dôvodom vymenovania splnomocnenca vlády²² bola sna-

²¹ V roku 2007 boli krajské úrady všeobecnej štátnej správy zlúčené v krajských mestách s obvodnými úradmi všeobecnej štátnej správy pod spoločný názov Obvodný úrad v sídle kraja. K 1.1.2013 boli Krajské školské úrady, Krajské stavebné úrady a Krajské úrady životného prostredia včlenené do Obvodných úradov všeobecnej štátnej správy v sídle kraja. Od 1. Októbra 2013 sa navrhuje opätovné vytvorenie okresných úradov riadených ministerstvom vnútra, čím sa stav vracia do roku 1996.

²² Splnomocnenec (vládou vymenovaný v roku 1999) sa riadil pri výkone svojich úloh štatútom, ktorý schválila vláda Slovenskej republiky a bol časovo viazaný na dĺžku volebného obdobia.

ha dosiahnuť nadrezortný prístup a vytvorenie lepších podmienok pre spoluprácu s predstaviteľmi územnej samosprávy a mimovládneho sektora. Išlo skôr o politický ako výkonný mandát. Splnomocnenec nemal právo, podľa vládou schváleného štatútu, priamo zasahovať do činnosti ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Jediným spôsobom, ako mohol byť proces nadrezortne koordinovaný, bolo prerokovanie koncepčného materiálu vo vláde, uloženie úloh príslušným ministerstvám a následná kontrola ich plnenia. Predloženiu materiálu splnomocnenca na rokovanie vlády predchádza od roku 2003 povinná konzultácia s ministrom vnútra a ministrom financií.

Tabuľka č. 3: Riadenie procesu decentralizácie

obdobie	inštitúcia	kompetencia
do 06/1990	Ministerstvo vnútra SR	Posúdiť a vypracovať nový model a štruktúru miestnych orgánov verejnej správy
06/1990-06/1992	3 expertné pracovné skupiny: dve vládne a jedna menovaná SNR. Komisia vlády pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia	Návrh nového územného členenia a optimálneho modelu verejnej správy. Posúdenie výstupov práce expertných skupín a návrh najvhodnejšieho variantu.
06/1992 - 02/1995	Komisia vlády na čele s podpredsedom vlády, s prizvaním odborníkov z MVO,	Vypracovanie a predloženie správy o postupe prác na koncepcii miestnej verejnej správy Predkladanie štvrtročných správ
02/ 1995 - 1998	Vznik Rady vlády pre verejnú správu - poradný orgán vlády Presun zodpovednosti na ministerstvo vnútra	Stanoviská k materiálom s odporúčacím charakterom pre vládu Správa ministra o postupe prác Príprava rozhodujúcich zákonov
12/1998 - 02/1999	Ministerstvo vnútra	Príprava stratégie ďalšieho postupu a posúdenie potreby zmeny územného členenia SR
02/1999 - 08/2001	Splnomocnenec vlády SR pre projekt reformy verejnej správy a decentralizácie, od júna 2000 podliehal splnomocnenec vlády podpredsedovi vlády pre ekonomiku Príslušné ministerstvá	Stratégia reformy verejnej správy Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy Koordínácia v zmysle naplnenia koncepcie (štátna správa, samospráva MVO) Príprava a predkladanie zákonov
09/ 2001 -12/2002	Ministerstvo vnútra *	Koordínácia a príprava zákonov

obdobie	inštitúcia	kompetencia
01/2003 - 2006	Splnomocnenec vlády SR v spolupráci s ministrom vnútra a ministrom financií Príslušné ministerstvá	Koordinácia (štátna správa, samospráva, MVO) v zmysle pôvodnej koncepcie, príprava projektu decentralizácie na roky 2003 - 2006, príprava komunálnej reformy, spolupráca s MV SR na koncepcii reformy miestnej štátnej správy, s MF SR na fiskálnej decentralizácii, príprava a predkladanie zákonov

* V auguste 2001 odstúpil splnomocnenec vlády po hlasovaní časti koalíčných poslancov proti návrhu zmeny územného členenia SR.

Prameň: V. Nižňanský.

Bilancia naplnenia vládnej koncepcie decentralizácie

Roky 1998 - 2002

V politickom základe programu vlády v roku 1998 bolo uvedené: „Vláda je pripravená v tomto volebnom období navrhnúť a uskutočniť reformu verejnej správy s cieľom zabezpečiť jej decentralizáciu, zabrániť pokusom o centralizáciu moci a uľahčiť spolunažívanie národností a etník s tým, že budú aplikované jednotné princípy na celom území Slovenska“. Vo svojom programovom vyhlásení vláda vychádzala z analýz vtedajšieho stavu verejnej správy²³ a zaviazala sa:

- novelizovať zákon o územnom a správnom usporiadaní,
- stabilizovať pravidlá financovania samosprávy na celé volebné obdobie,
- zakotviť definitívu štátnych úradníkov až po uskutočnení komplexnej reformy,
- posilniť politické a ekonomické postavenie miestnej samosprávy a pripraviť vytvorenie plnohodnotnej samosprávy vyšších

²³ Analýzy poukazovali na nedokončený model verejnej správy, najmä na absenciu regionálnej úrovne správy, pretrvávajúci centralizmus, nevhodné územnosprávne usporiadanie, rast a neefektívnosť výdavkov na verejnú správu, nedostatočný kontrolný systém, nedostatky v riadení.

územných celkov.

Problémom realizácie stratégie však bolo, že v druhej polovici roku 2000 a v roku 2001 neexistovali dostatočne priaznivé podmienky pre komplexnú realizáciu decentralizačnej stratégie, a to z viacerých dôvodov:

- Slovensko chcelo čo najskôr vstúpiť do EÚ a NATO a tomu bola prispôsobená stratégia vládnuccich strán. Vyžiadalo si to množstvo legislatívnych zmien, budovanie nových inštitúcií a najmä vnútorný zápas s tými, čo chceli konzervovať staré zvyky a prístupy. Z dôvodu dosiahnuť koaličnú dohodu pri naplnení hlavného cieľa vládnej koalície boli viaceré nevyhnutné vnútroštátne rozhodnutia odsúvané, nebola im venovaná dostatočná pozornosť, decentralizáciu a reformu verejnej správy nevyvímajúc,
- vládna koalícia mala za sebou už viacero vážnych rozporov, napríklad v roku 1999 spor o riešení hroziaceho cross-defaultu SR, neskôr hlasovanie vtedajšieho predsedu NR SR za odvolanie predsedu vlády, ale aj niekoľko privatizačných a hospodárskych sporov,
- vo vláde sa vytvorili dva bloky: SDK-KDH-SMK verus SDĽ-SOP, ktoré sa sporili o väčšinu rozhodnutí, v SDK narastali spory medzi materskými stranami a volebnou stranou SDK, ktoré vyústili do odchodu KDH z SDK, odchodu poslancov za DS z poslaneckého klubu SDK do vytvorenia novej strany SDKÚ. Prerokovanie návrhu stratégie reformy verejnej správy ukázalo na zásadné rozpory v rámci vládnej koalície o predstavách usporiadania verejnej správy a o miere decentralizácie štátu.

V apríli 2000 vláda Slovenskej republiky schválila koncepciu, ktorá vymedzila rozsah decentralizovaných kompetencií, výlučné úlohy štátu, decentralizáciu financií, terminológiu verejnej správy, zmenu územnosprávneho usporiadania, reorganizáciou miestnej štátnej správy, systém kontroly, vzdelávanie vo verejnej správe a zásady informatizácie samosprávy. Návrh bol výsledkom dlhotrvajúcich rokovaní, najmä v oblasti územného členenia, ale aj v roz-

sahu decentralizácie kompetencií a financií. Len diskusie o zmene územného členenia trvali 18 mesiacov, čo redukovalo čas potrebný na kvalitnejšiu prípravu rozdelenia kompetencií a spôsobu ich financovania. Realizácia reformy sa posunula prakticky o dva roky a aj preto sa do konca volebného obdobia nezrealizovali viaceré opatrenia navrhované v komplexnej koncepcii: presun všetkých navrhovaných kompetencií, fiškálna decentralizácia, reorganizácia miestnej štátnej správy vo väzbe na presun kompetencií zo štátnej správy na obce a VÚC, nezvýšila sa efektívnosť a kvalita riadenia v štátnej správe. Zo zámerov a cieľov vtedajšej vlády sa nakoniec podarilo zrealizovať len voľby do orgánov samosprávy vyšších územných celkov, prvé tri etapy presunu kompetencií na obce a vyššie územné celky a legislatívne prostredie s množstvom kompromisov²⁴.

Tabuľka č. 4: Porovnanie cieľov koncepcie a stavu na konci roka 2002

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav na konci roka 2002
Rozsah kompetencií	Široká škála miestnych služieb, vrátane sociálnych služieb (vzdelávania, sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo)	Cieľ bol naplnený čiastočne. Z hľadiska rozsahu kompetencií sa Slovenská republika priblížila k vyspelým demokratickým štátom Európy. Proces presunu kompetencií bol zahájený a v priebehu roka 2002 boli odovzdané obciam a VÚC právomoci v oblasti regionálneho školstva, väčšiny nemocníc a polikliník a zariadení sociálnych služieb. Ostatné oblasti sociálneho zabezpečenia ostali v kompetencii štátnej správy. Väčšina presunutých kompetencií mala charakter originálny. Negatívom bol postupný presun kompetencií v piatich etapách, čo spôsobilo 2 roky provizória, ale najmä nedodríavanie princípov spravodlivého rozdelenia politickej moci, najmä: delenie kompetencií, nedodríavanie princípu subsidiarity, nedostatočná kompenzácia externalít a najmä fiškálna ekvivalencia.

²⁴ Napríklad novelou ústavy sa síce podarilo posilniť postavenie samosprávy vyšších územných celkov, na druhej strane novela ani rámcovo nedefinuje rozsah právomocí územnej samosprávy. To znamená, že existencia územnej samosprávy je síce garantovaná ústavou, ale o miere jej nezávislosti môžu rozhodovať jednoducho väčšinou poslancov NR SR pri prerokovávaní jednotlivých zákonov.

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav na konci roka 2002
Dostupnosť finančných zdrojov	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje. Existencia transferov medzi úrovňami verejnej správy. Možnosť získavať pôžičky	Cieľ bol naplnený čiastočne, najmä preto, že samospráva VÚC nemala vlastné príjmy. Vzhľadom na postupný prechod kompetencií boli tieto financované účelovou decentralizačnou dotáciou (medzivládny transfer). Neexistovala široká právomoc stanoviť si vlastné zdroje aj z dôvodu legislatívnych bariér pri dani z nehnuteľnosti a miestnych poplatkoch na úrovni obcí. Väčšina daňových príjmov pochádzala z účelových a neúčelových transferov zo štátneho rozpočtu.
Miera politickej autonómie	Miestnu verejnú správu predstavujú volení predstavitelia. Mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni. Existuje priama zodpovednosť vočiom	Cieľ bol čiastočne splnený. Obe úrovne samosprávy reprezentovali priamo občanmi volení predstavitelia, ktorí sa v mnohých kompetenciách (originálne právomoci) zodpovedali priamo voľičom. I keď nemali k dispozícii všetky finančné, rozhodovacie a plánovacie nástroje. Mzdy boli na miestnej úrovni stanovované iba čiastočne. Zamestnanci obcí a VÚC boli odmeňovaní podľa celoštátnych tabuliek (zákon o verejnej službe), obdobne ako pedagógovia, lekári,.... primátori, starostovia a predsedovia vyšších územných celkov mali platy určené zákonom. Mzdy síce boli na miestnej úrovni vyplácané, ale bez možnosti priameho ovplyvnenia ich výšky, okrem volených predstaviteľov na úrovni obcí.

Prameň: V. Nižňanský.

Pri celkovom zhodnotení stavu na konci roku 2001 bolo možné konštatovať:

- stále pretrvával centralistický, rezortne riadený a byrokratický systém, ktorý sa nepodarilo nahradiť systémom decentralizovaným, územne integrovaným a založeným na politickej zodpovednosti volených predstaviteľov. Tento stav prinášal stále obavy z možného autoritárskeho štýlu riadenia štátu,
- štát ešte nebol dostatočne zabezpečený voči slabým stránkam demokracie. Možná opätovná centralizácia moci by vytvorila podmienky pre populizmus, pre výrazný vplyv nátlakových skupín, pre zneužívanie problémov spoločnosti ako nástroj politického boja, pre možnosť odkladať zásadné rozhodnutia a zvyšovala by vplyv médií na kreovanie „úspešných“ a „neúspešných“ politikov,
- neposilnila sa dostatočne miestna samospráva a tým ani štát ako celok,

- stále pretrvávali napätia medzi menšinami a väčšinou,
- neexistovali podmienky na uspokojovanie regionálne diferencovaných potrieb občanov,
- nedarilo sa efektívnejšie využívať verejné financie.

Dôsledné naplnenie cieľov a princípov schválenej koncepcie decentralizácie verejnej správy si preto vyžadovalo:

- pokračovať v decentralizácii,
- výrazne znížiť vplyv verejného sektora v oblastiach, ktoré sú doménou súkromného sektora a individuálnych práv jednotlivca,
- odstrániť maximum delených kompetencií,
- výrazne posilniť finančnú autonómiu územnej samosprávy, posilniť jej vlastné finančné zdroje a zaviesť nový, spravodlivý systém finančného vyrovnávania,
- uskutočniť reorganizáciu štátnej správy na všetkých jej stupňoch,
- dosiahnuť dohodu o novom kreovaní NR SR a systémoch volieb do všetkých úrovní verejnej správy,
- uskutočniť zmenu územného členenia štátu
- zmeniť právny, inštitucionálny a finančný mechanizmus podpory regionálneho rozvoja.

Roky 2002 - 2006

Pre časť strán odstupujúcej vládnej koalície dopadli voľby do Národnej rady v roku 2002 dobre a umožnili jej opätovne zostať vládou. Do jej programového vyhlásenia sa dostala prevažná väčšina požiadaviek, ktorých splnenie si vyžadovalo naplnenie pôvodnej vládnej koncepcie decentralizácie. Z dôvodu blokácie strany ANO sa však do programu vlády nedostal návrh na zmenu územného členenia. Ako dôvod jej predstavitelia uviedli obavu z opätovných dlhých diskusií a destabilizácie politickej scény.

V máji 2003 vláda SR schválila Projekt decentralizácie na roky

2003 - 2006, ktorý nadviazal a v niektorých bodoch spresnil pôvodnú vládnu koncepciu. Obsahoval návrh presunu ďalších pôsobností zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky, návrh na reorganizáciu miestnej štátnej správy a zrušenie integrovaných okresných a krajských úradov, zásady zmeny financovania územnej samosprávy, návrh na doriešenie kontroly v územnej samospráve, na posilnenie správneho súdnictva a úvod do riešenia komunálnej reformy.

Projektu predchádzala koaličná dohoda o reorganizácii miestnej štátnej správy (zrušenie okresných a krajských úradov) a o rýchlosti reformy. Strany vládnej koalície rozhodli, že všetky zásadné organizačné zmeny je potrebné uskutočniť k 1.1.2004, fiškálnu decentralizáciu je potrebné, vzhľadom na komplexnú daňovú reformu, rozložiť na roky 2004 - 2005 a prípravu komunálnej reformy na roky 2004 - 2006.

Tabuľka č. 5: Porovnanie cieľov a stavu decentralizácie v roku 2004

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav v roku 2004, zmeny oproti roku 2002
Rozsah kompetencie	Široká škála miestnych služieb, vrátane sociálnych služieb (vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo)	Nastal posun v posilňovaní dôležitosti pri poskytovaní služieb. Pokračovaním presunu kompetencií v oblasti školstva, sociálnych služieb a zdravotníctva na obce, ale najmä na VÚC sa oproti roku 2002 rozšírila škála miestnych služieb poskytovaných samosprávou.
Dostupnosť finančných zdrojov	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje. Existencia transferov medzi úrovňami verejnej správy. Možnosť získať pôžičky.	Nastal posun v smere posilňovania finančnej autonómie samosprávy. Účelová dotácia sa zmenila na neúčelovú, v rámci financovania regionálneho školstva samospráva získala možnosť disponovať z časťou financií určených na financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Prechodom z účelovej na neúčelovú dotáciu zo štátneho rozpočtu sa zvýšila možnosť obcí a VÚC získať pôžičku. Ostali zachované transfery zabezpečujúce aj finančné vyrovnávanie (vertikálne) rôznej daňovej sily obcí a VÚC.
Miera politickej autonómie	Miestnu verejnú správu predstavujú volení predstavitelia. Mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni. Existuje priama zodpovednosť voličom.	Oproti roku 2002 nastal posun pri stanovovaní a vyplácaní miezd na miestnej úrovni. Obce a VÚC majú možnosť stanoviť si vlastnú platovú tabuľku. Pri financovaní plátov učiteľov v regionálnom školstve môžu obce a VÚC rozhodnúť o 20 % miezd určených na platy v školách, ku ktorým majú zriaďovateľskú pôsobnosť. Mzdy zamestnancov v školských zariadeniach, ktorých sú zriaďovateľmi, sú plne v kompetencii obcí a VÚC, rovnako ako v iných zariadeniach v ich pôsobnosti.

Prameň: V. Nižňanský.

Realizácia stratégie decentralizácie (ako aj iné zásadné zmeny) predpokladá existenciu priaznivého prostredia na národnej úrovni. Tá sa v rokoch 1998 - 2004 zlepšila v troch rozhodujúcich oblastiach:

- ústavný a právny rámec

novelizácia ústavy v roku 2001 a 2004, aproximácia práva Európskej únie do našej legislatívy, ale aj množstvo nových a novelizovaných zákonov súvisiacich s reformami na Slovensku zlepšili ústavný a právny rámec pre fungovanie decentralizovaného štátu,

- inštitucionálne vybavenie

Čiastočné zlepšenie nastalo v oblasti bezpečnosti, boja s kriminalitou v rámci výkonnej moci štátu na centrálnej úrovni (zahájenie procesu reorganizácie ústredných orgánov štátnej správy) a na miestnej úrovni (reorganizácie miestnej štátnej správy). Vznikla druhá úroveň územnej samosprávy. Postupne sa začala rozvíjať medziobecná spolupráca. Model usporiadania verejnej správy na Slovensku sa začal stabilizovať.

- politické prostredie

ostalo naďalej najslabším miestom priaznivých podmienok na národnej úrovni. Po roku spolupráce nastala destabilizácia vládnej koalície odchodom časti poslancov (ANO, SDKÚ) z ich poslaneckých klubov strán. To spôsobilo komplikácie pri hľadaní podpory plnenia vládneho programu, komplikovalo presadzovanie vládnych reforiem, resp. spôsobilo potrebu hľadania kompromisov, často na úkor kvality navrhovaných opatrení, zákonov a na úkor plnenia programového vyhlásenia vlády. Príkladom v oblasti verejnej správy je presadenie politickej nominácie prednostov úradov špecializovanej štátnej správy.

Ak by sme mali celkovo hodnotiť stav decentralizácie vo vzťahu k cieľom pôvodnej koncepcie, môžeme v roku 2004 konštatovať, že došlo k pozitívnemu posunu. Napriek tomu však neboli dôsledne dodržané princípy pôvodnej stratégie. Už v procese prípravy a schvaľovania zákonov prišlo v niektorých oblastiach k deformáciám a zmenám, čo sa prejavilo zvýšením rozsahu delených kompetencií, nedostatočnou úhradou úloh, ktoré obce vykonávajú v mene štátu

(prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy) a nižšou efektívnosťou.

Roky 2005 - 2012

V rokoch 2005 - 2012 sa novelizáciou zákonov, resp. novými zákonmi presúvali na obce nové úlohy, pričom sa nerešpektovali princípy decentralizácie. Podľa samosprávnych združení: „sa prehlboval rozpor medzi rozsahom kompetencií obcí a zdrojmi ich financovania“. NR SR a Vláda SR vstúpila v rokoch 2005 - 2012 do pôvodného systému financovania územnej samosprávy viacerými rozhodnutiami, napr.:

- od 1.1.2012 sa znížil pôvodne nastavený podiel územnej samosprávy na výnose dane z príjmov fyzických osôb, ako dôvod sa uvádzal neprímeraný príjem z výnosu dane pre samosprávy, pričom sa úplne zabúdalo na skutočnosť, v akom stave prevzali územné samosprávy zodpovednosť (modernizačný dlh),
- rozšíril sa rozsah oslobodení od miestnych daní bez akýchkoľvek zásadných argumentov,
- znížila sa príjmová základňa obcí zavedením 19 %-tnej platby dane z predaja majetku obcí²⁵,
- obmedzilo sa samosprávne rozhodovanie obcí o používaní vlastných zdrojov
- rozšíril sa okruh štátom určených povinných výdavkov obcí (napr. financovanie neštátnych subjektov v oblasti školstva, sociálnych vecí a pod.), bez prehodnotenia celkového systému zabezpečovania úloh,
- v roku 2008 boli na obce prenesené nové úlohy v oblasti sociálnych služieb bez finančného krytia, od roku 2009 je neustále odkladaná účinnosť ustanovenia,
- zmeny pravidiel financovania predškolských zariadení, základných umeleckých škôl, centier voľného času,... (novela nariadenia vlády 668/2004), zasahujúce do samosprávnych pôsob-

²⁵ Medzičasom opäť zrušená.

ností územnej samosprávy.

Nesystémovými zmenami sa narúšali princípy decentralizácie a spravodlivého rozdelenia právomocí. ZMOS vo svojom hodnotení súčasného stavu konštatoval: „Teda nie samotná decentralizácia kompetencií a fiškálna decentralizácia, ale následne prijímaná legislatíva a zmeny podmienok financovania spôsobovali a spôsobujú finančné problémy obciam a prehlbujú rozpor medzi rozsahom kompetencií a úloh obcí a možnosťami ich financovania z vlastných finančných zdrojov obcí“. Nerešpektovanie princípov a permanentná snaha o „zozákoňovanie“ územnej samosprávy, „prináša (podľa ZMOS-u) hrozbu postupnej premeny miestnej samosprávy na štátnu správu a tým porušenie Slovenskou republikou ratifikovanej Európskej charty miestnej samosprávy“.

Situáciu komplikujú aj nové rámcové podmienky od roku 2008 (hospodárska kríza) najmä preto, že veľká časť presúvaných úloh na územnú samosprávu mala byť podľa predkladateľov zákonov financovaná rastom výnosu dane z príjmu fyzických osôb. Nakoniec musela centrálna vláda riešiť dôsledky krízy dotáciami územnej samosprávy.

V roku 2012 schválila Národná rada SR prvé zákony na realizáciu vládneho projektu ESO (efektívna, spoľahlivá, otvorená verejná správa), ktorý sa týka zmien v organizácii miestnej štátnej správy. Vláda chce problém miestnej štátnej správy riešiť zrušením krajského stupňa miestnej štátnej správy, centralizáciou agend a koncentráciou súčasných úloh miestnej štátnej správy do menšieho počtu úradov, pričom chce ponúkať služby aj samospráve. Agendu bude môcť občan riešiť cestou kontaktných bodov osobne, alebo elektronicky bez ohľadu na miesto pobytu. Kontaktné body budú aktívnym bodom kontaktu občana a štátu a prioritne majú zabezpečovať výpisy, zmeny, podania, žiadosti, alebo doklady. Kontaktný bod bude mať len prístup k agendám a bude zabezpečovať prvý kontakt s občanom. Obvodný úrad by mal vykonávať agendy. Okrem toho vzniknú tzv. integrované obslužné miesta (IOM), ktoré budú pasívnym bodom kontaktu a budú zabezpečovať vybavovanie rôznych výpisov. Súčasťou systému má byť aj jednotné kontaktné miesto (JKM)

za účelom poskytovania informácií a uľahčenia prístupu podnikateľov v oblasti služieb. Celá sieť inštitúcií miestnej štátnej správy bude podriadená ministerstvu vnútra. Zámer zvýšiť efektivitu a flexibilitu verejnej správy s využitím informačných technológií je nespochybniteľný. Otázkou však ostáva jeho naplnenie a najmä to, či pred prípravou a spustením projektu nebolo potrebné prehodnotiť rozdelenie kompetencií a zosúladiť procesy zvyšovania efektivity v rámci celého systému miestnej verejnej správy.²⁶

²⁶ S takouto požiadavkou: najprv vykonať audit kompetencií a následne riešiť štrukturálne zmeny prišli aj predstavitelia územnej samosprávy (ZMOS, Únia miest Slovenska).

III. ZHRNUTIE

Všeobecne

- Štáty s demokratickým zriadením, so silnými prvkami vertikálnej deľby právomocí a zodpovednosti prosperujú viac, ako štáty nedemokratické, ale aj ako štáty síce demokratické, ale centrálné riadené.
- Diskusie o zmene vnútornej organizácie štátov by mali byť zamerané na prehodnotenie postavenia štátu voči občanovi, pričom by mali vychádzať z tézy, že štát nie je iba inštitúcia, ale najmä politické spoločenstvo občanov, ktorí majú ústavou garantované právo podieľať sa na spravovaní vecí verejných.
- Súčasná forma zastupiteľskej demokracie už nevyhovuje meniacim sa spoločenským podmienkam. Vyhovovala dobe, v ktorej väčšina ľudí bola schopná nájsť svoje politické názory a ideály v malom množstve definovaných humánnych a sociálnych presvedčení, ktoré boli zhrnuté a reprezentované kresťanskými, socialistickými a liberálnymi skupinami. Táto doba je dávno za nami. Idey ľudí a ich hodnotenia sa stali individuálnejšie, čo si vyžaduje posun k zvýšeniu účasti občanov na rozhodovaní.
- Organizácia verejnej správy úzko súvisí aj s cieľmi, ktoré sa snaží dosiahnuť vládna moc. Dlhodobu prosperujúcu štáty stabilizovali inštitucionálne prostredie pomocou realizácie stratégie decentralizácie, zámerne posilnili miestne vlády a zároveň realizáciou stratégie politickej a ekonomickej liberalizácie posilnili postavenie podnikateľov a občanov. Tým dosiahli aj výraznú mobilizáciu zdrojov v území v prospech obyvateľov štátu a dosiahli vyššiu kvalitu vládnutia.
- Decentralizácia moci je popri ústavnom zakotvení práv a slobôd občanov vo volebnom systéme, priamej demokracii, nezávislom súdnictve a dvojkomorovom parlamente jedným

z politických nástrojov na ochranu princípov slobodného a prosperujúceho štátu.

- Pri delení práv a povinností je potrebné dôsledne naplňovať princípy spravodlivého rozdelenia politickej moci, ktorými sú: politická ekvivalencia, fiškálna ekvivalencia, subsidiarita, nedeľenie kompetencií, kompenzácia externalít.
- Politická moc by mala zasahovať až vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti nie sú schopné vyhovieť konkrétnym potrebám jednotlivca.
- Napriek centralizačným snahám v 20. storočí sa decentralizácia ako koncept naďalej presadzuje vo všetkých jej formách (dekoncentrácia, delegovanie, prenos na nižšie úrovne verejnej správy, privatizácia).
- V rámci Európskej únie neexistuje dohoda, ktorá by členským štátom určovala formu vládnutia alebo štruktúru/model verejnej správy. Je to v právomoci každého štátu. Demokratickým štátom Európy sa však podarilo dosiahnuť dohodu na zásadách dobrej verejnej správy. Medzi tieto patrí: spoľahlivosť a predvídateľnosť, otvorenosť a transparentnosť, zodpovednosť, participácia, výkonnosť a efektívnosť. Rešpektovanie týchto zásad na Slovensku umožní naplniť ďalšie kritériá modernej verejnej správy: dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva, vysokú profesionalitu a etiku zamestnancov verejnej správy.
- Z porovnania európskych štátov vyplynulo:
 - neexistuje spoločný európsky model organizácie verejnej správy, ale napriek tomu existujú spoločné trendy v znižovaní vplyvu štátnej správy, v oblasti finančných reštrikcií, v posilňovaní rozhodovacích právomocí samosprávy a zvyšovaní jej zodpovednosti voči občanovi,
 - miera kompetenčnej a fiškálnej decentralizácie štátov je rôzna, väčšia v severných štátoch Európy,
 - väčšina štátov je unitárnych, pričom niektoré prešli procesom regionalizácie,

- priemerná veľkosť obce v štáte, okrem Slovenska, Českej republiky, Maďarska a Francúzska, sa pohybuje od 3 300 obyvateľov po 66 000 obyvateľov,
- kompetencie sú často delené medzi viaceré úrovne verejnej správy,
- objem vlastných finančných prostriedkov a možnosť nakladania s nimi je vyššia v severských štátoch, čo súvisí s mierou decentralizácie, úspešne uplatňovanou v zlúčených obciach,
- všetky štáty majú zavedené systémy kontroly dodržiavania zákonnosti a finančnej kontroly.

Slovenská republika

- V 90-tych rokoch 20. storočia bolo možné na Slovenku uvažovať s viacerými usporiadaniami štátu (unitárny, federatívny, regionalizovaný). Slovensko sa vybralo smerom k vytvoreniu unitárneho decentralizovaného štátu.
- Z hľadiska priebehu a času transformácie spoločnosti sa Slovensko neodlišuje od iných štátov prechádzajúcich obdobnými procesmi.
- Realizácia stratégie decentralizácie má v podmienkach Slovenska osobitný význam: umožňuje riešiť etnografické, kultúrne, geografické a ekonomické diferencie medzi občanmi štátu a regiónmi.
- Všetky relevantné politické strany deklarovali nevyhnutnosť reformovať verejnú správu a realizovať stratégiu decentralizácie. Mali a majú rôzne názory na model organizácie štátu, na rýchlosť procesu a na mieru decentralizácie.
- Z posúdenia oddeleného a integrovaného modelu usporiadania verejnej správy je možné konštatovať, že oddelený model bol v čase rozhodovania pre slovenské podmienky výhodnejší, vytváral priaznivejšie predpoklady pre transparentnosť a účinnosť procesu decentralizácie.

- Na Slovensku sa uplatnili štyri formy decentralizácie právomocí a zodpovednosti (dekoncentrácia v rámci štátnej správy, delegovanie na mimovládne inštitúcie, prenesenie na územnú samosprávu a privatizácia).
- Ak porovnáme súčasný stav s cieľmi vytýčenými vládnu stratégiou decentralizácie (1999), možno dospieť k názoru, že sa podarilo viaceré naplniť. V stratégii boli definované tri dimenzie decentralizácie: rozsah kompetencií, dostupnosť finančných zdrojov, miera politickej autonómie. Ich naplnenie umožnilo prijať a ratifikovať Európsku chartu miestnej samosprávy. Boli zrealizované zmeny smerujúce k budovaniu demokratického a decentralizovaného štátu. Okrem vytvorenia lepšieho ústavného a celkového právneho prostredia sa zlepšili inštitucionálne podmienky a prišlo k miernej stabilizácii politického prostredia. Na obce a vyššie územné celky bolo presunutých viac ako 400 významných kompetencií, čím sa zvýšila ich zodpovednosť, ale aj právomoci pri spravovaní verejných vecí. Po r. 2004 nastal posun v miere finančnej autonómie územnej samosprávy zvýšením objemu vlastných finančných zdrojov. Presun kompetencií a financií vytvoril podmienky aj pre väčšiu politickú nezávislosť samosprávy. Miera decentralizácie Slovenska, meraná podielom výdavkov územnej samosprávy na celkových výdavkoch štátneho rozpočtu, sa oproti roku 2000 strojnásobila.
- Napriek nespornému pokroku, existuje priestor na pokračovanie procesu, na posilňovanie princípov subsidiarity a federalizmu. Ešte stále zabezpečuje verejná správa priveľa úloh, ktoré by omnoho efektívnejšie mohol zabezpečovať súkromný sektor, čo by sa odrazilo v možnosti znižovať daňové a odvodové zaťaženie obyvateľov. Štátna správa na Slovensku má priveľmi silné postavenie v regiónoch. Podiel výdavkov samospráv na verejných výdavkoch síce na Slovensku vzrástol, stále však nedosahuje úroveň mnohých štátov Európskej únie.
- Fragmentácia sídelnej štruktúry, ale aj odpor predstaviteľov štátnej správy a samosprávy, komplikuje presun ďalších kom-

petencií na územnú samosprávu. Výsledkom je veľké množstvo delených úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou, čo obmedzuje jasné definovanie právomocí, ale aj zodpovednosti verejnej správy voči občanovi, znižuje efektívnosť a dostupnosť služieb.

- Napriek niektorým, aj vyššie uvedeným systémovým problémom a etapizácii sa dá hovoriť, že proces decentralizácie bol realizovaný komplexne vo všetkých základných aspektoch (kompetenčnom, politickom a fiškálnom).
- Doteraz sa nepodarilo dôsledne oddeliť politické a výkonné funkcie v štátnej správe.
- Najväčším zlyhaním politických elít na Slovensku v oblasti decentralizácie bolo rozhodnutie o konštituovaní regionálnej samosprávy (vyšších územných celkov) na území administratívnych krajov, vytvorených bez ohľadu na kritériá funkčnej regionalizácie. Postupujúci proces decentralizácie a posilňovanie autonómie územnej samosprávy budú opätovne otvárať otázku potreby zmeny počtu a hraníc vyšších územných celkov.

Porovnanie prvkov politického systému so situáciou na Slovensku

Prvky	Stav na Slovensku
Zastupiteľská demokracia	Existuje zastupiteľská demokracia na všetkých troch úrovniach verejnej správy. Občania v pravidelných štvorročných intervaloch volia svojich zástupcov do NR SR, do orgánov obcí a orgánov vyšších územných celkov. V priamych voľbách volia raz za 5 rokov prezidenta republiky.
Volebný systém	Vo voľbách poslancov do NR SR sa uplatňuje pomerný volebný systém. Volebný systém umožňuje konkurenciu politických strán a vytváranie koalícií. Nedostatkom je jeden volebný obvod (celé územie SR). V orgánoch obcí a vyšších územných celkov sa uplatňuje väčšinový volebný systém. Systém umožňuje kandidatúru nestraníkov. Hranice volebných obvodov pre voľby poslancov stanovuje obecné zastupiteľstvo, resp. zastupiteľstvo vyššieho územného celku. V prvých voľbách do VÚC hranice volebných obvodov pre voľby poslancov určil zákon. Starostovia a predsedovia vyšších územných celkov sú volení v jednom volebnom obvode (obec, územie vyššieho územného celku), predsedovia vyšších územných celkov v dvoch kolách. Existuje možnosť vymedziť jedno- a viacmandátové volebné obvody.
Ústava a listina ľudských práv	Ústava Slovenskej republiky, obsahujúca aj rozhodujúce ustanovenia listiny ľudských práv, prešla zásadnou novelizáciou v roku 2001, čím nadobudla vyššiu kvalitu. V ústave však nie sú exaktne zakotvené právomoci samosprávy, z čoho vyplýva možnosť meniť rozsah jej kompetencií jednoduchým zákonom.

Prvky	Stav na Slovensku
Dvojkomorový parlament	Slovenská republika nemá dvojkomorový parlament. Doteraz sa presadzoval názor o jeho nepotrebnosti, najmä s ohľadom na veľkosť štátu. Tento argument však nemá oporu v teórii ani v praxi. Za dostačujúce nie je možné považovať ani vysvetlenie, že úlohu druhej komory NR SR môže vykonávať prezident, nakoľko je priamo volený občanmi. Úspešné štáty vytvorili okrem ústavy dodatočný mechanizmus kontroly moci centrálnej vlády - druhú komoru národného parlamentu. Druhá komora môže pozostávať z jednotlivcov zastupujúcich záujmy regiónov, menších alebo záujmových skupín.
Ústavný súd	Je zriadený
Nezávislé súdnictvo	Vo všeobecnosti pokladané za najslabší článok moci, nakoľko vymáhateľnosť práva je považovaná za jednu z hlavných bariér prosperity Slovenska. Nie je doriešená otázka existencie osobitného správneho súdnictva, ktoré nadobúda význam najmä v decentralizovanom štáte
Referendum	Inštitút referenda je zavedený na všetkých troch úrovniach verejnej správy, v súlade s ich kompetenciami. Otvorenou otázkou ostáva kvórum stanovené pre platnosť referenda a nejasnosti okolo akceptácie výsledkov referenda poslancami NR SR v prípade zásahu do kompetencií zákonodarného zboru. Napriek snahám o spochybňovanie tohto inštitútu v zastupiteľskej demokracii považujeme najmä pri absencii druhej komory NR SR posilnenie tohto inštitútu za nevyhnutné.
Prenos moci na regionálnu a miestnu úroveň	S ohľadom na unitárny charakter štátu je vhodnejšie na Slovensku hovoriť o prenesení právomocí, nie o prenose moci. Za roky 2002 - 2004 prišlo k posilneniu územnej samosprávy. Na obce a vyššie územné celky bolo prenesených viac ako 400 kompetencií a územná samospráva hospodári s cca 4,7 mld. €, čo predstavuje cca 27% celkových výdavkov štátneho rozpočtu. Ide o takmer trojnásobný nárast oproti roku 2001. Paralelne prišlo k privatizácii majetku a postupne aj privatizácii činností na všetkých úrovniach verejnej správy. Nové rozdelenie právomocí, ale aj zodpovednosti posilňuje personálnu, finančnú, rozhodovaciu suverenity územnej samosprávy a tým zvyšuje aj politický vplyv občanov na verejnú správu. Umožňuje sa tým aj riešenie miestnych problémov na základe preferencií obyvateľov a tým aj ich vyššia participácia na ich riešení. Zvyšuje sa transparentnosť, kontrola, informovanosť obyvateľov. Proces na Slovensku však nemožno považovať za ukončený. Existuje viacero úloh, ktoré majú lokálny charakter, ale napriek tomu ich zabezpečuje centrálna vláda. Limitujúcim faktorom je rozdrobená sídelná štruktúra obcí a veľké regionálne rozdiely v daňovej sile, t.j. v ekonomickej výkonnosti.

Prameň: V. Nižňanský.

IV. NÁMETY PRE POKRAČOVANIE PROCESU

Naplnenie pôvodnej stratégie, ale aj súčasný stav a nové rámcové podmienky, si vyžadujú uskutočniť opatrenia smerujúce ku skvalitneniu politického systému. Konkrétne ide o:

- zavedenie ďalších poistiek a ochranných mechanizmov voči zneužitiu inštitútov demokracie, medzi ktoré patria najmä: úprava volebných systémov do NR SR a do orgánov vyšších územných celkov,
- presun ďalších kompetencií na územnú samosprávu a zmenu ich rozdelenia pri dodržaní princípov spravodlivej deľby politickej moci
- zmeny územnosprávneho usporiadania štátu
- posilnenie finančnej autonómie územnej samosprávy,
- oddelenie politických a výkonných funkcií,
- profesionalizácia volených orgánov,
- zmeny v terminológii.²⁷

Úprava volebných systémov vo voľbách do NR SR

Do roku 1918 sa voľby v Uhorsku a teda aj na území dnešného Slovenska uskutočňovali v jednomandátových volebných obvodoch, kde sa volilo relatívnym väčšinovým spôsobom. Od roku 1920 sa volebný systém zmenil na pomerný. Od roku 1954 bol opäť zavedený väčšinový systém ako zdanie priblíženia poslanca svojmu obvodu napriek tomu, že existoval iba jediný jednotný kandidát Národného frontu. Po roku 1990 sa Slovensko opäť vrátilo k pomernému volebnému systému, ktorý však bol deformovaný počas vlády V. Mečiaru (a ani nasledujúce vládne koalície to nedokázali napraviť) tým,

²⁷ Uvedené oblasti budú podrobnejšie rozpracované v následných publikáciách.

že zo Slovenska vznikol jeden volebný obvod (pôvodne boli 4 volebné obvody).

V súvislosti s procesom decentralizácie štátu a sa ukazujú dve možné riešenia:

- ponechať pomerný volebný systém, jednokomorovú NR SR a zvýšiť počet volebných obvodov, ktoré by mali kopírovať počet vyšších územných celkov, pričom pre každý volebný obvod by bol definovaný počet mandátov
- vytvoriť druhú komoru NR SR (hornú) - komoru regiónov, ponechať jeden volebný obvod pre snemovňu a do nej voliť pomerným volebným systémom. Do druhej komory voliť väčšinovým volebným systémom rovnaký počet poslancov z každého vyššieho územného celku (volebného obvodu) [16].

Voľby do orgánov vyšších územných celkov

Kreovanie orgánov samosprávy vyšších územných celkov sa môže uberať dvomi spôsobmi:

- úpravou súčasného spôsobu (jednokolové voľby predsedu, nahradenie viacmandátových volebných obvodov jednomandátovými),
- zmenou systému (zrušenie volieb s tým, že poslancami budú volení predstavitelia miest a obcí územného celku, ktorí si zvolia predsedu zo svojich radov)

Presun ďalších kompetencií na územnú samosprávu

Fragmentácia osídlenia, ale aj veľké ekonomické rozdiely medzi obcami a regiónmi a s tým súvisiace veľké rozdiely v ich daňovej sile neumožnili presunúť na miestnu samosprávu ďalšie úlohy, ktoré by mali mať v súlade s princípom subsidiarity. Viaceré úlohy ostali v rukách štátnej správy, niektoré prešli na krajskú samosprávu a mnohé sú delenými úlohami medzi štátnou správou a územnou samosprávou. Ide najmä o oblasti regionálneho školstva, o sociálne veci, ale aj administratívno-správne kompetencie. Je preto nevyhnut-

né upraviť rozdelenie kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj medzi oboma úrovňami územnej samosprávy pri rešpektovaní princípov spravodlivého rozdelenia politickej moci: politická ekvivalencia, fiskálna ekvivalencia, subsidiarita, nedelenie kompetencií a kompenzácia externalít.

Územnosprávne usporiadanie

Zmena počtu a hraníc vyšších územných celkov

Základom pre využívanie, zveľaďovanie a ochranu zdrojov zabezpečujúcich živobytie, pre mobilizáciu vnútorných zdrojov je jednota lokality, súdržnosť a homogenita obyvateľstva. Z tohto hľadiska optimálnym vymedzením samosprávnych celkov na druhej úrovni, ktoré rešpektovali prirodzené regióny, bol tzv. župný variant. Návrat k prirodzeným regiónom bolo v roku 2001 vôľou takmer 70 % volených predstaviteľov občanov na úrovni obcí a predstaviteľov mimovládnych organizácií. Povýšením administratívne a mocensko-politicky vymedzených krajov z roku 1996 na samosprávne územné celky v roku 2001 sa zlikvidovali prirodzené regióny ako správne jednotky, ktoré mali v minulosti a majú aj pre budúcnosť štátu veľký význam. Negatíva zlého rozhodnutia sa prejavujú už po niekoľkých rokoch existencie samosprávy vyšších územných celkov.

Spolupráca a zlučovanie obcí

Existuje veľa dôvodov pre prípravu a zahájenie procesu zlučovania obcí: posilnenie ekonomického potenciálu a podmienok pre vytváranie pracovných príležitostí, zvýšenie fiškálnej a odbornej kapacity, odstraňovanie duplicit, väčšia transparentnosť, vyššia kvalita a dostupnosť služieb, menej transferov z centra, ale aj zníženie počtu volených zástupcov. Na druhej strane existujú prekážky pre zlučovanie obcí: nevôľa miestnych politikov, strach občanov zo straty identity obcí, potreba harmonizácie daňového systému a poskytovaných služieb, integrácia zamestnancov do nového systému a ďalšie.

Posilnenie finančnej autonómie územnej samosprávy

Od 1.1.2005 bol zavedený nový spôsob financovania úloh miestnej samosprávy. Zároveň prišlo schválením zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy aj k novej regulácii miestnych rozpočtov. Po rokoch existencie nového systému prišiel čas zhodnotiť dopad zmien a systém prispôbiť zmeneným rámcovým podmienkam. Výsledkom by malo byť:

- posilnenie finančnej nezávislosti územnej samosprávy s cieľom, aby mali občania väčšiu možnosť rozhodovať o verejných výdavkoch, ale aj o ich daňovom zaťažení,
- úprava mechanizmu finančného vyrovnávania z dôvodu zmien demografickej štruktúry, potreby väčšej orientácie na úlohy obcí a VÚC, podpory rozvoja centier osídlenia,...

Oddelenie politických a výkonných funkcií v štátnej správe

Decentralizáciou štátu, presunutím právomocí a zodpovednosti na územnú samosprávu a posilnením legitimity volených predstaviteľov občanov je potrebné legislatívne zamedziť politickým nomináciám na posty vedúcich úradov miestnej štátnej správy a výrazne obmedziť posty, ktoré majú byť schvaľované vládou. Vedúci zamestnanci v štátnej správe a štátnej službe majú byť nominovaní výhradne na základe splnenia odborných a kvalifikačných predpokladov a výberového konania.

Profesionalizácia volených orgánov miestnej samosprávy

Jedná sa o prechod od kolektívnej k individuálnej zodpovednosti v miestnej samospráve, o zvýšenie kvality riadenia, o zvýšenie efektívnosti a o prepojenie vecnej a politickej zodpovednosti. Najmä v mestách je potrebné zväziť profesionalizáciu mestskej rady (radní, volení občanmi, budú zodpovední za konkrétny úsek správy mesta), pričom mestské zastupiteľstvo by sa zaoberalo iba najzásadnejšími

záležitosťami, ako napríklad: schválenie rozpočtu mesta, nové daňové sadzby, rozvojový dokument mesta a pod.

Terminológia

Na Slovensku vládne vo verejnej správe terminologický chaos. Terminológia je nevyhnutnou súčasťou reformy a preto mali byť dodržané nasledujúce terminologické zásady:

- aplikácia pôvodných slovenských termínov a v slovenčine zdomácnených
- vytvorenie jednotného, logicky previazaného terminologického systému.

LITERATÚRA

- [1] BAHL, ROY, W.: Comparative Federalism: Trends and Issues in the US, China, and Russia, Washington DC, EDI of the World Bank, 1995.
- [2] BALCEROWICZ, L.: Sloboda a rozvoj. Bratislava: Kalligram, 2000. ISBN 80- 7149-296-5.
- [3] COOMBES, D. - VERHEIJEN, T.: Reforma verejnej správy, porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava: NISPAcee, 1997. ISBN 80-967616-2-5.
- [4] Decentralization in the Europe and CIS region, Discussion Paper Democratic Governance Practice. UNDP Bratislava Regional Centre, April 2008.
- [5] DELMARTINO, F. - VERMESSEN, E. - MIHÁLIKOVÁ, S. - FALŤAN, Ľ.: Nové podoby verejnej správy. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 1997. ISBN 80- 85544-17-2.
- [6] Európske princípy verejnej správy. Publikácia SIGMA, OECD, č. 27.
- [7] HAMALOVÁ, M.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy, 1. časť: Teória verejnej správy. Bratislava: MERKURY, 2007. ISBN 978-80-89143-58-0.
- [8] HAMALOVÁ, M.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy, 2. časť: Organizácia verejnej správy. Bratislava: MERKURY, 2008. ISBN 978-80-89143-63-4.
- [9] IŠTOK, R. - MATLOVIČ, R.- MICHAELI, E.: Geografia verejnej správy. Prešov: Prešovská univerzita, 1999. ISBN 80-88885-65-5.
- [10] JOHNSON, R. W.- MINIS, H. P.: K demokratickej decentralizácii, prístupy k podpore dobrého spôsobu vládnutia, pracovný materiál. Research Triangle Institute, júl 1996.
- [11] KÄGI-DIENER, R.: Breviár federalizmu. Švajčiarske helsinské združenia a M.E.S.A. 10, Bratislava, 2000. ISBN 80-968627-0-7.
- [12] Kolektív autorov: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných

- štátoch Európy. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR. ISBN 80-88947-07-3.
- [13] Konceptcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Bratislava: Úrad vlády SR, 2000.
- [14] KRAUS, F.: Ideálne štáty. Bratislava: Slovenská Grafia, 1936.
- [15] KRIVÝ, V.: Regióny Slovenska: východisková situácia a nedávny vývin, In: BÚTORA, M. - HUNČÍK, P.: Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho, 1996.
- [16] LIPŠIC, D.: Dvojkomorový parlament. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2000. ISBN 80-88935-16-4.
- [17] MAES, R.: Public Administration, Part 1 Acco Leuven 1993 in kol. autorov: Nové podoby verejnej správy - slovenská a flámska skúsenosť. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 1998.
- [18] MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVE, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.
- [19] NIŽŇANSKÝ, V.: Kapitola 9: Charakter štátu a verejná správa. In: GÁL, F.- MESEŽNIKOV, G. - KOLLÁR, M., ed.: Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020. Bratislava. ISBN 80-88935-42-3.
- [20] NIŽŇANSKÝ, V.: Decentralizácia na Slovensku - bilancia neko-
nečného príbehu 1995 - 2005. Bratislava: Úrad vlády SR, 2006.
- [21] NIŽŇANSKÝ, V.: Reformy - pohľady reformátora. In: GYÁRFA-
ŠOVÁ, O. - MESEŽNIKOV, G.: Reformy a zodpovednosť, aktéri, dopady, komunikácia. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2004. ISBN 80-88935-65-2.
- [22] NIŽŇANSKÝ, V.: Kapitola 1: Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In: MESEŽNI-
KOV, G. - NIŽŇANSKÝ, V.: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 - 2002. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. ISBN 80-88935-30-X.
- [23] NIŽŇANSKÝ, V. - KLING, J. - PILÁT, J.: Miestna samospráva a poskytované služby na Slovensku. In: Konsolidácia alebo fragmentácia? Ed. P. SWIANIEWICZ, Bratislava: M.E.S.A.10, 2003.
- [24] NIŽŇANSKÝ, V. - PILÁT, J.: Reforma verejnej správy v Slovenskej

republike - manažment procesu.

- [25] NIŽŇANSKÝ, V.: Verejná správa. In: Voľby 1998. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1998. ISBN 80-88935-00-8.
- [26] POTŮČEK, M.: Nejen trh. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997.
- [27] Projekt decentralizácie verejnej správy. Bratislava: Úrad vlády SR, 2003.
- [28] RUSTOW, DANKWARD: Prechody k demokracii: na ceste k dynamickému modelu, 1970.
- [29] ŘÍCHOVÁ, B.: Přehled moderních politologických teórií, kapitola 15, Teorie přechodů. Praha: Portál, 2000. ISBN 80-7178-461-3.
- [30] SHLEIFER, A. - VISHNY, R. W.: Kradmá ruka. Bratislava: Kaligram, 2000. ISBN 80-7149-322-8.
- [31] Stratégia reformy verejnej správy. Bratislava: Úrad vlády SR, 1999.
- [32] SWANEPOEL, M.: Základy tvorby bohatstva. Bratislava: Nadácia F.A.Hayeka, 1995. ISBN 80-967459-1-3.
- [33] VERHULST Jos - NIJEBOER Arjen: Priama demokracia, Democracy International. Brusel: 2007. ISBN 9789078820055.
- [34] Európska charta miestnej samosprávy.
- [35] Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenska, RZMO Stredného Považia, Trenčín, 1993.
- [36] Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR.
- [37] Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy.
- [38] Zákon č. 416 /2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností zo štátnej správy na obce a samosprávne kraje.
- [39] KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V.: Vybrané problémy miestnej samosprávy. Eurokodex, 2012.
- [40] www.zmos.sk.

O autoroch

Ing. Viktor Nižňanský, PhD., hosťujúci profesor

je riaditeľom Komunálneho výskumného a poradenského centra, n.o. Piešťany, členom kuratória KDZ Wien a hosťujúcim profesorom na Vysokej škole ekonomie a manažmentu verejnej správy. Postupne pracoval ako urbanistický ekonóm, na Útvare hlavného architekta mesta ako vedúci urbanistického ateliéru, konzultant pre obnovu a rozvoj územia, člen, výkonný riaditeľ a prezident spoločnosti M.E.S.A. 10. V rokoch 1999 až 2001 bol splnomocnencom vlády Slovenskej republiky pre reformu verejnej správy, v rokoch 2003 - 2006 splnomocnencom vlády Slovenskej republiky pre decentralizáciu verejnej správy a v období 07/2010 - 03/2012 vedúci Úradu vlády SR. Je autorom, spoluautorom a editorom mnohých štúdií, projektov, publikácií a článkov v oblasti verejnej správy a miestneho rozvoja, uverejnených na Slovensku a v zahraničí.

doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

je riaditeľkou Ústavu verejnej správy Vysokej školy ekonomie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Je členkou národného monitorovacieho výboru pri MVRR SR pre implementáciu národného strategického rámca a využívania fondov EÚ na roky 2007 - 2013, členka skupiny expertov Únie miest Slovenskej republiky, expertka Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR. Ja autorkou vedeckých monografií a množstva vysokoškolských skrípt, vedeckých článkov z problematiky verejnej správy a regionálneho rozvoja.

Názov: DECENTRALIZÁCIA A SLOVENSKO
Autori: Ing. Viktor Nižňanský, PhD.
doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.
Recenzenti: prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD.
prof. Dr. Štefan Volner, CSc.
Rok vydania: 2013
Vydanie: prvé
Rozsah: 3,17 autorských hárkov
Vydavateľ: Inštitút aplikovaného manažmentu
Jesenského 2, 911 01 Trenčín
www.iampress.eu
Tlač: IAM press
ISBN: 978-80-89600-18-2

Viktor Nižňanský - Marta Hamalová

DECENTRALIZÁCIA A SLOVENSKO



9 788089 600182