

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy

Bratislava, február 2001

OBSAH

Úvod	3
A. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY	6
1. Decentralizácia kompetencií	10
2. Decentralizácia verejných financií	43
3. Organizácia verejnej správy	51
4. Kontrola vo verejnej správy	77
5. Terminológia	85
B. ÚZEMNÉ A SPRÁVNE USPORIADANIE	90
C. MODERNIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY	119
1. Právny rámec a riadenie vo verejnej správe	121
2. Vzdelávanie vo verejnej správe	126
3. Informatizácia vo verejnej správe	127
D. ODHAD EKONOMICKEJ A PERSONÁLNEJ NÁROČNOSTI	129
E. POSTUP PRÁČ NA PROJEKTE REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY	135
F. OPATRENIA PRE ĎALŠIE RIADENIE PROCESU REFORMY	139
PRÍLOHY	
1. Tézy programového vyhlásenia vlády SR	2
2. Stratégia reformy verejnej správy	5
3. Analýza súčasného stavu z pohľadu decentralizácie a modernizácie	39
4. Zoznam kompetencií decentralizovaných v I. etape	

ÚVOD

Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. (Ústava SR, prvá hlava, prvý oddiel, čl.2). Posilnenie ústavného práva občanov vplývať na štátnu moc a posilnenie postavenia volených zástupcov občanov na všetkých úrovniach verejnej správy je hlavným cieľom koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

Vláda Slovenskej republiky sa uznesením č. 788 z 18. novembra 1999 k programovému vyhláseniu vlády (*tézy programového vyhlásenia sú v prílohe č.1*) zaviazala modernizovať fungovanie demokratického štátu, vniesť do spoločnosti úsilie o spravodlivosť, slobodu, zodpovednosť, solidaritu, vládu zákona, poctivosť, rešpekt pred deľbou moci, podporu iniciatívy a aktivity ľudí. Zaviazala sa zasiahnúť proti korupcii, kultu sily. Uvedené záväzky nie sú iba vnútornou záležitosťou štátu, ale ich splnenie je nevyhnutným predpokladom pre umožnenie vstupu Slovenskej republiky do EÚ, NATO a OECD.

Zmena celkových podmienok si vyžaduje aj zmeny v rámci verejného sektora, zmenu jeho pozície vo vzťahu k súkromnému sektoru, k občanom a mimovládnym organizáciám. Iba výkonná, efektívna a flexibilná verejná správa môže vytvárať podmienky pre zhodnotenie ľudského, prírodného a výrobného potenciálu Slovenskej republiky v prospech rastu kvality životnej úrovne občanov.

Predpokladom modernej verejnej správy, bez ohľadu na jej štruktúru, sú všeobecne platné požiadavky :

- * jasná deľba pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy vo vzťahu k občanovi,
- * kvalitná legislatíva,
- * dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva,
- * vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.

V súčasnej slovenskej verejnej správe pretrváva stav, ktorý je dôsledkom desaťročia pôsobiaceho totalitného systému. Verejná správa bola konštituovaná aj pre plnenie iných úloh ako služba občanovi a fungovala v iných rámcových podmienkach, než v akých sa súčasné

Slovensko nachádza. Po roku 1989 uskutočnené dielčie zmeny, ale najmä pretrvávajúca snaha považovať verejnú správu za nástroj moci, nezbavili verejnú správu mnohých nedostatkov predchádzajúceho režimu.

Z analýzy súčasného stavu (*príloha 3*) vyplynulo, že medzi hlavné problémy súčasnej verejnej správy možno zaradiť : nedokončený model jej usporiadania, nedostačujúcu kontrolu, rast a neefektívnosť výdavkov, súčasný právny stav, spôsob riadenia , neprehľadné, nestimulujúce a nespravodlivé financovanie, deformované postavenie verejnej správy pri podpore ekonomického rozvoja, zanedbané vzdelávanie zamestnancov, existujúce územné a správne usporiadanie a nízka miera vedomostí občanov o verejnej správe.

V máji 1999 bola vláde SR predložená stratégia reformy verejnej správy, ako prvá etapa prípravy a realizácie celého procesu. Stratégia bola svojim záberom široko koncipovaný materiál, ktorého súčasťou boli, okrem zásad usporiadania verejnej správy, aj zásady súvisiacich koncepcií, ktoré je potrebné v rámci komplexnej reformy verejnej správy realizovať. Vypracovanie súvisiacich koncepcií reformy verejných financií, vzdelávania, kontroly, informatizácie, ktorých príprava má, podľa rozhodnutia vlády SR, nadväzovať na koncepciu decentralizácie, uložila vláda príslušným ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy.

Uznesením č.695/1999 vzala vláda SR Stratégiu reformy verejnej správy na vedomie a uznesením schválila :

- * verejnú správu bude zabezpečovať štátna správa a územná samospráva (dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy),
- * uskutoční sa výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, pričom presun bude diferencovaný a uplatní sa princíp subsidiarity,
- * zníži sa miera pôsobnosti štátnej správy v území (okrem úloh, ktoré sú výlučnou kompetenciou štátu),
- * zníženie výdavkov na verejnú správu.

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správe nadväzuje a rozpracováva zásady, ktoré boli definované v stratégii reformy (*výňatok zo stratégie je v prílohe č. 2*). V plnej miere rešpektuje všeobecne platné princípy občianskej spoločnosti, subsidiarity,

efektívnosti, transparentnosti a flexibilnosti verejnej správy ako aj záväzky, ktoré sú definované v programovom vyhlásení vlády SR.

Cieľom Konceptie decentralizácie a modernizácie je :

- * odporučiť mieru decentralizácie právomocí zo štátnej správy na územnú samosprávu a návrh organizácie verejnej správy (časť A),
- * navrhnuť zmeny územného a správneho usporiadania (časť B)
- * definovať zásady súvisiacich koncepcií (časť C),
- * posúdiť ekonomickú a personálnu náročnosť navrhovaných zmien (časť D),
- * odporučiť ďalší postup prípravy a riadenia procesu (časť E,F)

Pri spracovaní návrhu konceptie boli využité analytické práce realizované na Slovensku odbornými skupinami (pred aj po roku 1990), zhodnotenie súčasného stavu z hľadiska zadania úlohy (decentralizácia), poznatky zo stretnutí so zástupcami samosprávy, štátnej správy, mimovládnych inštitúcií, domácich a zahraničných odborníkov v rámci takmer dvojročnej verejnej diskusie , ale najmä programové vyhlásenie vlády SR a programy politických subjektov, ktoré vychádzali z prác ich odborných skupín.

Konceptia rešpektuje situáciu v štáte, ratifikované medzinárodné dohovory, ale aj nové skutočnosti ktoré nastali v priebehu prác, napr. prizvanie SR na rokovania o vstupe do EÚ. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť dve rozhodujúce kritériá Európskej únie, ktoré majú vplyv na pokračovanie reformy verejnej správy :

- * subsidiarita,
- * konkurenčné prostredie, toto kritérium platí aj pre vzťah medzi štátnou správou a samosprávou, ktorá musí byť v oblasti zabezpečovania služieb pre obyvateľov a pre podnikateľov konkurencieschopná aj v rámci subjektov územnej samosprávy krajín EÚ.

A. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Vláda SR svojim uznesením č. 695/1999 rozhodla o smerovaní reformy verejnej správy. Schválila inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a výkonu územnej samosprávy a **pokračovanie v procese decentralizácie zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb zo štátnej správy na územnú samosprávu**. Schválila, aby sa pri definovaní kompetencií územnej samosprávy vychádzalo z rámcového zoznamu, ktorý bol súčasťou uznesenia. Rozhodnutie vlády znamená pokračovanie v procese decentralizácie zahájenom v roku 1990 realizáciou oddeleného modelu usporiadania verejnej správy s výrazným posilnením kompetencií územnej samosprávy.

Pri rozhodovaní o miere decentralizácie je potrebné vychádzať z kombinácie jej troch dimenzií :

1. decentralizácia kompetencií :

1. úroveň: minimálne miestne služby
2. úroveň : posilnenie miestnych služieb bez vplyvu na tzv. sociálnu infraštruktúru (vzdelávanie, sociálne veci, zdravotníctvo)
3. úroveň : široké spektrum verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách

2. decentralizácia financií :

1. úroveň : nízka daňová právomoc, nízka úroveň transférov na miestnu úroveň
2. úroveň : prevládajúce transféry (podielové dane, dotácie) od ústrednej vlády, výška daní a poplatkov stanovovaná centrálné
3. úroveň : široká právomoc stanoviť vlastné zdroje, finančné vyrovnávanie, možnosť získať úvery

3. politická decentralizácia :

1. úroveň : iba vlastne iba o dekoncentráciu
predstavitelia územnej verejnej správy sú menovaní vládou,
mzdy sú vyplácané centrálné, zodpovednosť voči centrálnej vláde
2. úroveň : predstavitelia územnej verejnej správy sú volení,
mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni,
zodpovednosť voličom

Decentralizácia znamená odovzdať zodpovednosť, právomoci a financie pre zabezpečovanie zákonom vymedzených úloh územnej samosprávy. Územná samospráva bude konať **vo veciach samostatnej pôsobnosti nezávisle od štátnej správy ako verejnoprávny subjekt** a bude podliehať kontrole zo strany štátu iba v oblasti dodržiavania zákonnosti a kontrole efektívneho využívania verejných financií poskytnutých v jasne stanovených oblastiach (dotácie, finančné vyrovnávanie) . Vo veciach preneseného výkonu štátnej správy bude konať územná samospráva iba v medziach právnych predpisov.

Decentralizácia bude sprevádzaná odovzdaním **potrebného majetku umožňujúceho zabezpečovať odovzdané kompetencie a zmenami vo financovaní verejnej správy.**

Koncepcia decentralizácie uvažuje **v cieľovom stave** s nasledujúcimi úrovňami decentralizácie:

* v dimenzii decentralizácie kompetencií :

* **široká škála kompetencií územnej samosprávy,**

* v dimenzii decentralizácie financií :

* **široká právomoc stanoviť vlastné zdroje, existencia finančného vyrovnávania vyplývajúca z dohôd medzi jednotlivými úrovňami,**

* v dimenzii politickej decentralizácie:

* **volení predstavitelia územnej samosprávy, decentralizácia vyplácania miezd, priama zodpovednosť voličom.**

Decentralizácia môže priniesť požadovaný efekt a prospech občanovi iba vtedy, ak sa uskutoční **vo všetkých troch dimenziách súčasne a proces bude komplexný.** Realizácia iba jednej z nich, napr. decentralizácia kompetencií bez decentralizácie financií, spôsobí opačný efekt.

Decentralizácia verejnej správy si vyžiada **zmenu veľkého počtu zákonov** a k nim prislúchajúcich noriem a pre ústavné zakotvenie plnohodnotnej samosprávy vyšších územných celkov je **vhodné novelizovať Ústavu SR**, štvrtá hlava, čl.64 - 71.

Ako každá zásadná zmena, aj proces decentralizácie má svoje prínosy a potencionálne riziká. Odstránenie rizík je možné ak sa celý proces realizuje **komplexne**, t.j. vrátane súvisiacich koncepcií, najmä v oblasti kontroly a financovania nového systému.

Prínosmi decentralizovaného systému verejnej správy sú :

- * zabránenie prehlbovaniu krízy medzi centrálnou vládou a občanmi,
- * posilnenie štátu ako celku, rozložením právomocí ale aj zodpovednosti na všetky úrovne verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- * posilnenie fungovania inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a priamo volených predstaviteľov,
- * posilnenie samosprávnych princíпов v zmysle európskych dohovorov,
- * zníženie narastajúcich menšinových napätí a posilnenie ochrany práv menšín,
- * zachytenie trendov reformných procesov prebiehajúcich v Európe od druhej polovice 20. storočia
- * zvýšenie efektívnosti výkonu samotnej verejnej správy,
- * väčšia transparentnosť s dopadom na znižovanie miery klientelizmu a korupcie,
- * efekty z cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce,
- * zvýšenie ekonomickej výkonnosti štátu a najmä regiónov,
- * zastavenie rastu regionálnych a miestnych disparít,
- * pružnejšie a efektívnejšie uspokojovanie špecifických potrieb v jednotlivých regiónoch,
- * výhody plynúce z miestneho posúdenia a rozhodovania pri prispôsobení služieb miestnym podmienkam,
- * možnosť miestnej koordinácie služieb a investícií pri riešení spoločných problémov.

Ako **riziká** decentralizovaného systému verejnej správy sa najčastejšie uvádzajú :

- * zložitost' riadenia - ak sa rozhodnutia týkajú väčšieho počtu samostatných (štátnych i samosprávnych) útvarov. Rozhodnutia sa v decentralizovanom systéme môžu zdržovať z dôvodu nevyhnutnosti vyjednávania, pričom koordináciou činností sa zvyšujú náklady. Platí, že čím viac priestoru majú pre autonómne rozhodovanie nižšie články, tým menej priestoru je pre rýchle a priamočiare rozhodovanie na celoštátnej úrovni,

- * ohrozovanie verejných záujmov - presadzovanie záujmov skupinových v rámci decentralizovaných zložiek môže pôsobiť proti verejnému záujmu,
- * fiskálna externalita - môže byť rizikom tam, kde je právomoc v určovaní podoby a výšky verejných rozpočtov výrazne decentralizovaná. Vtedy môžu miestne rozhodnutia a záujmy ignorovať riešenia skutočných problémov v neprospech vyššieho správneho celku,
- * rozdiely v štandarde služieb tam, kde je žiaduca jednotnosť alebo rovnoprávnosť (vzdelávanie, zdravotníctvo,..),
- * náročnosť kontroly v decentralizovanom systéme verejnej správy.

Minimalizáciu rizík je potrebné zabezpečiť:

- * novým rozdelením úloh medzi verejný, súkromný a mimovládny sektor (deetatizácia, privatizácia),
- * jasným rozdelením pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti medzi jednotlivé úrovne verejnej správy, pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- * vonkajšími a vnútornými kontrolnými mechanizmami (rieši koncepcia kontroly),
- * zavedením transparentných mechanizmov financovania (rieši reforma riadenia verejných financií)

Požiadavky na zmenu súčasného stavu v SR, vývoj v okolitých štátoch, v rámci celej Európy, požiadavky kladené na Slovenskú republiku pre vstup do Európskej únie signalizujú **nevyhnutnosť zavŕšenia transformácie verejnej správy** na Slovensku, ktorá začala v roku 1990. Odkladanie realizácie spôsobí:

- * pretrvávajúce vysokej koncentrácie politickej a hospodárskej moci na centrálnej úrovni, so všetkými dôsledkami zlyhania centrálného štátu (nedostatky volebného systému, prepojenie politickej a ekonomickej moci, odcudzenie sa volených predstaviteľov aj administratívy občanom - voličom, vplyv lobby, neflexibilita, netransparentnosť,...)
- * problémy pri realizácii dôležitých reforiem v oblasti školstva, zdravotníctva,
- * pokračovanie narušovania životného prostredia, krajinného rámca a sústavy osídlenia, ako aj pokračujúcej likvidácie sociálnej štruktúry,
- * ďalší rast výdavkov, pretrvávaním nedokončeného modelu verejnej správy,
- * pokračovanie v neefektívnom systéme prerozdelenia a využívania verejných financií,
- * opätovné snahy o nesytemové úpravy súčasného stavu,

- * rast sociálneho napätia v regiónoch vyplývajúci z narastajúcich regionálnych disparít, z rastu nezamestnanosti, z absencie regionálnej politiky, z prípravy regionálnych programov so znalosťou miestnych podmienok,
- * snahy o permanentné obmedzovania potrieb miestnej samosprávy, s dopadom na vzťah medzi štátom a územnou samosprávou

1. DECENTRALIZÁCIA KOMPETENCIÍ¹

Efektívne uplatnenie oddeleného modelu verejnej správy si vyžaduje odovzdať územnej samospráve **všetky kompetencie**, ktoré nie sú výlučnou úlohou štátu (štátnej správy) a zároveň preniesť na územnú samosprávu aj maximum kompetencií, ktoré síce ostanú štátnou úlohou, ale ich výkonom bude poverená územná samospráva. Každá **snaha o dielčie riešenie neprinesie očakávaný efekt** a bude mať vplyv na objem výdavkov do verejnej správy, na nejasné vzťahy a väzby medzi inštitúciami verejnej správy, rast duplicit, na nejasnosť vzťahov a väzieb pre občana (voliča a daňového poplatníka), ale aj na kvalitu a účinnosť kontroly verejného sektora.

Pre del'bu kompetencií medzi štátnu správu a subjekty územnej samosprávy (miestna samospráva a samospráva vyššieho územného celku) bol vypracovaný návrh kritérií , na základe ktorých boli kompetencie rozdelené **do troch základných kategórií**:

1. kompetencie štátnej správy (výlučné a s celoštátnou pôsobnosťou),
2. kompetencie územnej samosprávy,
3. delené kompetencie na ktorých participuje štátna správa aj územná samospráva

1.1 Kritériá pre del'bu kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou

1. **Výlučnosť nositeľa**, proces decentralizácie nesleduje obmedzenie významu štátu v správe vecí verejných, ale vytvára priestor pre efektívny výkon tých jeho kompetencií, ktoré žiaden iný subjekt nemôže zabezpečiť a oslobodzuje ho od vecí, ktoré efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečujú iné zložky verejnej správy,

¹ Najmä zo strany miestnej samosprávy sa objavuje požiadavka na vymedzenie tzv. originálnych kompetencií samosprávy. Z hľadiska právneho poriadku sú všetky kompetencie prenesené, delegované. Z hľadiska príslušného orgánu verejnej správy je potom každá kompetencia jeho vlastná, delegovaná zákonom.

2. **Garancia ústavných práv**, ústava garantuje základné občianske práva, ktoré nie je možné decentralizáciou narušiť,
3. **Subsidiarita**, pokiaľ nie sú objektívne dôvody konať inak, kompetencia sa prideluje subjektu, ktorý je najbližšie k občanovi (miestna samospráva - samospráva vyššieho územného celku - štátna správa),
4. **Prospešnosť pre občanov**, kompetencia sa pridelí inštitúcii, ktorá je garantom jej operatívneho, kvalitného a dostupného výkonu pre občana,
5. **Efektívnosť financovania**, deľba kompetencií predpokladá vytvorenie správnych proporcií vo verejných rozpočtoch (štát, samosprávne celky), vyššiu transparentnosť využitia a vytvorenia predpokladov pre kumulovanie vlastných zdrojov v územiach (obec, vyšší územný celok),
6. **Udržanie úrovne kvality a dostupnosti verejných statkov**, prijatie štandardných modelov decentralizácie limituje doposiaľ neukončený proces transformácie v školstve, zdravotníctve, doprave, spojoch, a nabáda k postupnosti decentralizačných krokov vo vzťahu k jednotlivým úrovňam verejnej správy (miestna, vyšší územný celok, štát),
7. **Európsky štandard**, v záujme vytvorenia štandardného európskeho modelu verejnej správy sa prihliada na často frekventované spôsoby deľby kompetencií medzi štát a samosprávne inštitúcie uplatňované v krajinách EÚ,
8. **Priestorová určenosť**, kompetencia sa prideluje subjektu v súlade s geografickým ohraničením územia jej spotreby (medzinárodné dopravné komunikácie - štát, komunálny odpad - obec),
9. **Zníženie nákladov na výkon verejnej správy**, zníženie administratívy, zvýšenie odbornosti, horizontálna a vertikálna kumulácia príbuzných činností,
10. **Funkčná štruktúra inštitúcií územnej samosprávy**, prerozdelenie kompetencií závisí od vytvorenia finančných, organizačných, personálnych a iných predpokladov pre zvýšenie kompetentnosti samosprávnych orgánov.

Na základe posúdenia jednotlivými kritériami boli, už v rámci prác na stratégii, kompetencie zaradené do troch kategórií :

a) kompetencie štátnej správy (štátu),

výlučné kompetencie, t.j. také, ktoré nemôže **garantovať** (to neznamená vykonávať) žiaden iný subjekt ako štát, nakoľko sú vykonávané v záujme a v mene štátu a jeho

obyvateľov: obrana štátu, zahraničná politika, zákonodarstvo, fiskálna, menová, daňová a mzdová politika, správa štátneho majetku, spravodlivosť a súdnictvo, kataster nehnuteľností, štátne evidencie, vydávanie štátnych dokladov, rôzne druhy štátnej kontroly vrátane inšpekcií a auditov územnej samosprávy a služieb, ktoré zabezpečuje, koordinačné a programové celoštátne činnosti. Napriek výlučnosti je však možné zabezpečovanie niektorých činností preniesť aj na iný subjekt verejnej správy pri dodržiavaní pravidiel a podmienok štátnej správy,

kompetencie s celoštátnou pôsobnosťou, ako napríklad: univerzity, výskumné ústavy, špeciálne zdravotnícke zariadenia, národné kultúrne ustanovizne, medzinárodné cesty, celoštátne železnice, prístavy, pošty, letiská.

b) kompetencie územnej samosprávy,

tie, ktoré predstavujú zabezpečovanie širokej škály služieb občanom v oblasti zásobovania, školstva, zdravotníctva, sociálnej pomoci, územného plánovania, regionálneho plánovania, podpory podnikania, správy a využívania vlastného majetku, pričom ich povinnosťou je uplatňovať iniciatívu vo všetkých veciach, ktoré nie sú z ich kompetencie vyňaté zákonom.

Medzi tradičné úlohy územnej samosprávy z pohľadu krajín EÚ (ale v minulosti aj na Slovensku), patria:

- * *koordinačné a programové činnosti na miestnej a regionálnej úrovni,*
- * *hospodárske funkcie,*
- * *hospodárske služby,*
- * *základné a stredné školstvo,*
- * *územné plánovanie a stavebný poriadok,*
- * *verejná hromadná doprava,*
- * *správa a údržba ciest (okrem diaľnic a ciest I. triedy),*
- * *kultúrne a športové zariadenia (okrem vybraných zariadení), sociálne služby.*

V rámci týchto kompetencií je pravidlom, že zodpovednosť územnej samosprávy je v oblasti riadenia, kontroly vecností, v personálnych otázkach a aj financovania

c) delené kompetencie,

ktoré sa uplatňujú u tých verejných služieb (úloh), kde na ich výkone participuje štát aj územná samospráva. Tieto tvoria najproblémovejšiu kategóriu z hľadiska del'by

kompetencií medzi štát a samosprávu, čo dokazuje porovnávacia analýza krajín EU. Rozdiely medzi štátmi majú dôvod v **momentálnom usporiadaní verejnej správy a v tradícii tej, ktorej krajiny, resp. regiónu, mesta**. Miera pôsobenia jednej zo zložiek verejnej správy sa často v priebehu rokov **mení** (z politických, resp. ekonomických dôvodov). Spôsob participácie štátu a územnej samosprávy na tzv. delených kompetenciách veľmi úzko súvisí s celkovým modelom usporiadania verejnej správy a s celkovým vývojom v rámci verejného sektora. V mnohých krajinách pritom zohráva čoraz významnejšiu úlohu pri zabezpečovaní verejných služieb **súkromný sektor a sektor mimovládny**.

1.2 Význam tradície pri del'be kompetencií

Významnú úlohu pri delení kompetencií medzi štátom a územnou samosprávou možno pripísať **tradíciám**. V rámci európskych štátov sú výrazné rozdiely medzi juhoeurópskymi krajinami a severoeurópskymi krajinami.

Severnejšie položené krajiny **prijali drastickejšie kroky v reorganizácii miestnej samosprávy** (zlučovanie obcí) a tak umožnili decentralizáciu kompetencií na miestnu, resp. regionálnu úroveň (v poslednom období sa k nim pridalo aj Poľsko). Zároveň väčšinu odborných zamestnancov verejnej správy zamestnáva miestna samospráva a nie štát.

V južnejších krajinách „prítomnosť štátu“ v území **pomáha prežiť rozdrobenému osídleniu**, ktoré je však závislé od štátnych inštitúcií. Napriek tomu v posledných rokoch dochádza aj v týchto krajinách k **posilňovaniu územnej samosprávy**, pričom neprebíha municipalizácia násilne (zákonom), ale tento proces sa uskutočňuje postupne na báze medziobecnej spolupráce.

Rozdiely možno pripísať prístupu k moci štátu. V anglosaských a v škandinávskych krajinách má politická kultúra sklon „nedôverovať“ moci štátu a preto prevláda kontrola miestnou samosprávou aj v takých oblastiach ako je vzdelávanie, polícia, riadenie volieb, čo funguje ako prevencia proti nebezpečenstvu totality. Naopak v južných krajinách vidia občania význam prítomnosti štátnej moci v území v tom, že môže chrániť ľudí pred diktátorstvom miestnych elít.

Slovenskú republiku nie je možné zaradiť medzi severné, resp. južné štáty. Geograficky, ale aj civilizačne a kultúrne, sa nachádza skôr na ich rozmedzí. Napriek tomu tradícia verejnej správy na Slovensku ukazuje, že **významnú úlohu v minulosti zohrali rôzne formy územnej samosprávy a samospráva bola vždy stabilizujúcim prvkom v území**. Neprirodzenosť vývoja v posledných desaťročiach (centralizmus, absencia demokratických princípov, vláda jednej strany) nemožno brať ako základ pre budúce usporiadanie vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou.

Vývoj od roku 1990 ukazuje, že tradície samosprávnosti **ostali zachované**, čo vidíme na príklade takmer bezproblémového znovuoobnovenia miestnej samosprávy a jej výsledkov, resp. na príklade pretrvávajúcej existencie regionálnej spolupatričnosti (prirodzené regióny Slovenska ako napr. Spiš, Šariš, Gemer, Zemplín, Liptov,.....).

Občania Slovenska z veľkej miery preferujú miestnu a regionálnu spolupatričnosť. Pri zisťovaní poradia dôležitosti, ku ktorej entite pociťujú respondenti najsilnejšiu spolupatričnosť je poradie nasledovné : 1. región , 2. obec, 3. cirkev, 4. štát, 5. národ, 6. svet. To potvrdzuje aj všeobecne platné pravidlo, že silný štát robia silné obce a silné regióny.
(zdroj :

Požiadavky na inštitucionálne potvrdenie prirodzených regiónov sú veľmi citelné už od roku 1990, aj napriek mnohým spoločenským zmenám za posledných 80 rokov. Nerešpektovanie týchto požiadaviek bráni rýchlejšej mobilizácii vnútorných zdrojov regiónov a tým aj celého štátu. Pretrvávajúci „technokratický“ prístup k reformným procesom, sa významnou mierou podieľa na úpadku viacerých regiónov.

1.3 Rámcový zoznam kompetencií územnej samosprávy

Uznesením č. 695/1999, k stratégii reformy verejnej správy, vláda SR **schválila rámcový zoznam kompetencií**, ktoré majú byť decentralizované na územnú samosprávu. Tento zoznam a rozdelenie kompetencií medzi miestnu samosprávnu úroveň a úroveň samosprávy vyššieho územného celku je predmetom koncepcie decentralizácie a obsahom nasledovného bodu 1.4. Medzi budúce kompetencie územnej samosprávy zaradila v roku 1999 vláda SR nasledovné :

1. Hospodárske funkcie:

1. zostavovanie, schvaľovanie a kontrola vlastného rozpočtu,
2. vypracovanie a schvaľovanie programu regionálneho rozvoja,
3. spracovanie a schvaľovanie programu miestneho rozvoja, stanovisko k programu regionálneho rozvoja a stanovisko s celoštátnym zámerom,
4. vypracovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického a sociálneho rozvoja obce, mesta, vyššieho územného celku v súlade s platnými zákonmi, vrátane cezhraničnej spolupráce,
5. stanovenie a schvaľovanie regionálnych poplatkov, správa miestnych daní a poplatkov, stanovenie výšky miestnych daní a poplatkov, prípadne diferenčných daňových prirážok v súlade s platnými zákonmi,
6. finančné vyrovňovanie daňovej sily miest a obcí,
7. hospodárenie s majetkom samosprávy,
8. spoluúčasť na verejných službách regionálneho a miestneho významu,
9. vlastná investičná a podnikateľská činnosť,
10. vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb,
11. zakladanie, zrušovanie a kontrola miestnych a regionálnych podnikov,
12. podpora súkromného a tretieho sektora.

Verejné služby:

1. verejné osvetlenie,
2. pohrebníctvo, cintoríny, domy smútku,
3. hospodárenie s komunálnym odpadom, odkanalizovanie,
4. zásobovanie vodou, elektrinou,
5. správa verejných priestranstiev,
6. údržba miestnych komunikácií,

Výstavba a bývanie:

1. obstarávanie a schvaľovanie projektov regionálneho charakteru,
2. koordinácia miestnych rozvojových zámerov,
3. výstavba, správa a údržba obecných bytov,
4. príprava územia pre bytovú výstavbu,
5. zabezpečovanie tepelného hospodárstva.

Starostlivosť o životné prostredie:

1. komunálna územná a druhová ochrana prírody a krajiny,
2. zabezpečovanie ochrany drevín mimo les,
3. zabezpečovanie ochrany akosti a množstva vôd v správe obcí,
4. zabezpečovanie racionálneho využívania vôd v správe obcí,
5. komunálna ochrana ovzdušia a jej programy,
6. komunálne odpadové hospodárstvo a jeho programy,
7. obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov,
8. obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie sídelných útvarov a zón,
9. zabezpečovanie územného konania a vydávanie územných rozhodnutí pre umiestňovanie vybraných stavieb, zmeny využitia územia a ochrany záujmov v území,
10. zabezpečovanie stavebného poriadku vrátane stavebného povolenia a vydávania stavebných povolení pre vybrané stavby,
11. monitorovanie stavu životného prostredia a poskytovanie informácií o ňom,
12. spravovanie zoologických záhrad, chovných staníc, rehabilitačných staníc, zoologických kútikov a záchytných staníc v správe obce,
13. spravovanie botanických záhrad, arborét, náučných chodníkov a lokalít v správe obce,
14. spravovanie stredísk environmentálnej výchovy a informatiky a ďalších zariadení starostlivosti o životné prostredie,
15. utváranie a chránenie zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obcí.

Doprava:

1. vlastníctvo, výstavba, údržba a správa ciest II. a III. kategórie,
2. účasť v regionálnych dopravných podnikoch (možnosť),
3. mestská a prímestská hromadná doprava.

Vodné hospodárstvo:

1. výstavba, správa a údržba vodovodov, vodárenských objektov,
2. výstavba, správa a údržba objektov a sietí kanalizácie,
3. čistiarne odpadových vôd.

Školstvo:

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

Zdravotníctvo:

1. zriaďovanie a správa regionálnych polikliník, nemocníc a zariadení,
2. správa nemocníc, liečebných ústavov, taxatívne vymenovaných,
3. detské liečebne,
4. podpora súkromných zariadení,
5. výstavba a prevádzka miestnych zdravotných stredísk, polikliník, nemocníc,

Kultúra:

1. zakladanie a správa regionálnych osvetových stredísk, knižníc, múzeí, galérií, divadiel a bábkových divadiel, hvezdární, zoologických záhrad,
2. zakladanie, riadenie a zrušovanie kultúrnych stredísk, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, hvezdární, sál, kín, amfiteátrov,... ,
3. ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty,
4. kultúrne podujatia,
5. vedenie miestnej kroniky.

Sociálna pomoc:

1. zriaďovanie a správa obecných a nadobecných zariadení sociálnych služieb, opatrovateľská služba, detské domovy,
2. finančná podpora miestnych a súkromných (mimovládnych) zariadení,
3. poskytovanie dávok sociálnej pomoci.

Vnútorňa správa, správna administratíva:

1. organizačná štruktúra úradu,
2. vydávanie všeobecne záväzných nariadení,
3. organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb,
4. správne úkony vyplývajúce s odovzdania kompetencií,
5. zber a spracovanie údajov o obci, o vyššom územnom samosprávnom celku.

Bezpečnosť, verejný poriadok

1. integrovaný záchranný systém,
2. miestna polícia,
3. civilná obrana (participácia),
4. požiarna ochrana.

1.4 Návrh rozdelenie kompetencií medzi štátnu správu, miestnu samosprávu a samosprávy vyššieho územného celku

Návrh cieľového stavu vychádza z rámcového zoznamu uvedeného v stratégii a na základe vyššie uvedených kritérií delí kompetencie na štátne, územnej samosprávy a delené. Kompetencie územnej samosprávy sú rozdelené na jednotlivé úrovne v súlade s princípom subsidiarity.

V rámci delených kompetencií platí všeobecne pravidlo, že vecný výkon úlohy prináleží územnej samospráve a štát si ponecháva najmä (okrem tvorby legislatívy) koordinačnú, metodickú, kontrolnú, dozornú, prípadne inšpekčnú činnosť. Rovnako platí zásada, že ten kto má na starosti majetok v rámci zabezpečovania úlohy, ten aj úlohu financuje.

Spôsob zabezpečovania úloh na miestnej úrovni riešia rôzne formy medziobecnej spolupráce (bod 3.)

Kompetencia	štátna správa	samospráva	miestna
-------------	---------------	------------	---------

		VÚC	samospráva
A. Všeobecná správa			
obrana štátu	x		
zahraničná politika	x		
zákonodarstvo	x		
správa štátneho majetku	x	x	x
ochrana práv a slobôd	x		x
civilná ochrana	x	x	x
požiarna ochrana	x	x	x
občiansky register a matrika	x		x
štátne evidencie	x	x	x
vydávanie štátnych dokladov	x		
výkon štátnej kontroly	x		
register voličov			x
ochrana spotrebiteľa	x	x	x
B. Koordinačné a metodické činnosti			
prierezové a rezortné koordinačné činnosti	x	x	
konceptné činnosti a politiky	x	x	
metodické a normatívne činnosti	x		
tvorba rozvojových programov a plánov	x	x	x
tvorba rezortných a prierezových politík	x	x	
tvorba programov cezhraničnej spolupráce	x	x	x
C. Školstvo			
zriaďovanie a správa predškolských zariadení	x		x
zriaďovanie a správa základných škôl	x		x
zriaďovanie a správa stredných škôl a zariadení	x	x	
zriaďovanie a správa vyšších odborných škôl	x	x	
zriaďovanie a správa štátnych vysokých škôl	x		
zriaďovanie neštátnych vysokých škôl		x	x
zriaďovanie a správa univerzít	x		
zriaďovanie a správa špeciálnych škôl			x

zriaďovanie a správa zariadení ďalšieho vzdelávania (rekvalifikačné, nadstavbové)	x	x	x
zriaďovanie a správa školských zariadení (mimo predškolských zariadení)	x	x	x
prerozdelenie finančných dotácií súkromným, cirkevným školám a školským zariadeniam	x	x	x
základné umelecké školy		x	x
D. Zdravotníctvo			
zriaďovanie a správa miestnych zdravotných stredísk			x
zriaďovanie, správa polikliník a nemocníc I. typu			x
zriaďovanie, správa polikliník a nemocníc II. typu		x	
zriaďovanie a správa fakultných nemocníc, nemocníc III. typu, špecializovaných zdravotníckych zariadení, odborných liečebných ústavov	x	x	
zriaďovanie a správa stredných zdravotných škôl	x	x	
zriaďovanie a správa vyšších zdravotníckych vzdelávacích inštitúcií	x		
preventívna zdravotnícka starostlivosť	x	x	x
E. Sociálna pomoc			
poskytovanie opatrovateľskej služby, prepravnej služby, organizovanie spoločného stravovania			x
zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb			x
* klub dôchodcov			x
* práčovňa			x
* jedáleň pre dôchodcov			x
* stredisko osobnej hygieny	x		x
* krízové stredisko			x
* stanica opatrovateľskej služby		x	x

* zariadenie pestúnskej starostlivosti			X
* domov pre osamelých dôchodcov		X	X
* útulok	X	X	X
* rehabilitačné stredisko			
* resocializačné stredisko			X
* domov- penzión dôchodcov			X
* domov sociálnych služieb pre deti s denným pobytom			X
* zariadenia chráneného bývania			X
zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb		X	X
* domov dôchodcov		X	
* domov sociálnych služieb pre deti		X	
* domov sociálnych služieb pre dospelých		X	X
* detský domov			
jednorazová dávka sociálnej pomoci			X
dávka sociálnej pomoci			X
finančný príspevok neštátnym subjektom poskytujúcim sociálne služby		X	X
<i>F. Výstavba a bývanie</i>			
obstarávanie a schvaľovanie projektov regionálneho charakteru	X	X	
výstavba , správa a údržba obecných bytov			X
koordinácia rozvojových zámerov	X	X	X
zabezpečovanie tepelného hospodárstva			X
zabezpečenie prípravy územia	X	X	X
<i>G. Životné prostredie a územné plánovanie</i>			
ochrana prírody a krajiny	X	X	X
ochrana a racionálne využívanie vôd	X	X	X
ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy	X		X
ochrana pôdy	X	X	X

odpadové hospodárstvo	x		x
územné plánovanie	x	x	x
stavebný poriadok	x		x
posudzovanie vplyvov na životné prostredie	x	x	
prístup k environmentálnym informáciám	x	x	x
zriaďovanie a správa stredísk environmentálnej výchovy a informatiky	x	x	
štátna geologická správa	x		
H. Kultúra, voľný čas, šport			
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie osvetových a kultúrnych stredísk a hvezdární	x	x	x
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie divadiel, umeleckých súborov	x	x	x
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie kín, hudobných a výstavných siení		x	x
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie múzeí, knižníc a galérií	x	x	x
vedenie miestnej kroniky			x
starostlivosť o kultúrne pamiatky a ich ochrana	x	x	x
vyhlasovanie vecí za kultúrne pamiatky a územia za pamiatkové zóny	x		
I. Doprava			
údržba a správa ciest III. triedy		x	x
údržba a správa ciest II. triedy		x	
údržba a správa ciest I. triedy a diaľnic	x		
regionálna a miestna hromadná doprava		x	x
uzatváranie zmlúv o výkonoch vo verejnom záujme		x	x
správa letísk	x		
schvaľovanie cestovných poriadkov vnútroštátnej autobusovej dopravy		x	x
udeľovanie a odnímanie licencie na pravidelnú		x	x

vnútroštátnu autobusovú dopravu			
J. Hospodárske služby a funkcie			
verejné osvetlenie			X
zásobovanie elektrikou, plynom a teplom	X		X
zásobovanie vodou, odkanalizovanie			X
správa pohrebníctva a cintorínov			X
správa krematórií a domovov smútku			X
starostlivosť o estetiku a vzhľad obce			X
správa parkov a verejných priestranstiev			X
navrhovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického a sociálneho rozvoja	X	X	X
správa vlastných príjmov a výdavkov	X	X	X
hospodárenie s vlastným majetkom	X	X	X
zakladanie a zrušovanie právnických osôb	X	X	X
vlastná investičná a podnikateľská činnosť	X	X	X
podpora mimovládnych inštitúcií	X	X	X
finančné vyrovnávanie	X	X	
K. Iné služby			
bezpečnosť	X		X
zamestnanosť	X	X	X

1.5 Rámcový popis decentralizácie kompetencií podľa jednotlivých oblastí

Cieľom je čiastočne rozviesť odvetvia, v rámci ktorých prichádza k významným decentralizačným návrhom.

1.5.1 Školstvo

Návrh vychádza z predstavy špecializovanej školskej správy, z prenosu kompetencií na samosprávne orgány v oblasti hospodárskeho riadenia predškolských zariadení, základných škôl a stredných škôl. Špecializovaná štátna správa v školstve bude mať ingerenciu v oblastiach odborného a metodického riadenia a štátnej školskej inšpekcie. V tomto systéme riadenia budú akceptované následné zákonné úpravy (zákon o štátnej službe, zákon o verejnej službe, zákon o financovaní školstva, školský zákon a zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve).

V ďalšom uplatňovaní kompetencií štátnej školskej správy bude v plnom rozsahu akceptovať výkon štátnej správy riaditeľmi škôl a školských zariadení, ako aj kompetencie samosprávnych orgánov škôl a školských zariadení (rady škôl).

Uplatnenie systému decentralizácie znamená presunúť nielen majetkové práva k určeným školám a školským zariadeniam, ale aj kompetencie personálne, finančné a riadiace aj na územnú a školskú samosprávu. Jednotnosť sa bude dosahovať uplatňovaním zákonov.

Bude sa kombinovať samosprávny princíp, ktorého nositeľmi sú územná a školská samospráva a na druhej strane štátna správa, ktorého nositeľom bude ministerstvo školstva a špecializovaná štátna správa v školstve.

Sieť škôl a školských zariadení

Sieť škôl a školských zariadení Ministerstva školstva SR je systém, ktorý určuje v jednotlivých územných lokalitách SR subjekty poskytujúce výchovu a vzdelávanie. Je dokumentom, ktorý školy a školské zariadenia oprávňuje k tomu, že vystupujú ako inštitúcie zriadené podľa školského zákona, resp. zákona o školských zariadeniach. V prípade škôl ide o vzdelávacie subjekty, ktoré sú splnomocnené vydávať dokumenty o nadobudnutom stupni vzdelania (verejno-právna listina). **Zaradovanie a vyradovanie škôl sa vykonáva na základe návrhu príslušného zriaďovateľa v súlade s kritériami zakotvenými v zákone.** Rozhodovaciu funkciu o zaradení, resp. vyradení školy a školského zariadenia má

Ministerstvo školstva SR, ktoré bude aj viesť evidenciu školskej siete. V prípade nedosiahnutia dohody medzi zriaďovateľom a MŠ SR o zaradení, resp. vyradení školy zo siete **rozhodne vo veci správny súd.**

Štátna školská inšpekcia

Úlohy štátnej školskej inšpekcie, vrátane úloh hlavného školského inšpektora rieši zákon 301/1991 Z.z.

Školy

Základné a stredné školy budú zriadené **s právnou subjektivitou**. Povinná právna subjektivita bude definovaná v zákone (MŠ predbežne uvažuje s min. kapacitou 300 žiakov). Pod tento stanovený počet žiakov školy alebo školského zariadenia môže škola získať právnou subjektivitu vtedy, ak s tým súhlasí zriaďovateľ a ak nebude mať dodatočné nároky na štátny rozpočet. V prípade, že škola napr. málotriedka alebo materská škola nebude mať právnou subjektivitu, práva právneho subjektu bude a môže vykonávať iná základná škola, prípadne obec.

Personálna oblasť

Všetci pedagogickí a nepedagogickí zamestnanci budú **zamestnancami škôl, resp. školských zariadení s právnou subjektivitou, prípadne obce** (málotriedka, resp. materská škola).

Finančná a majetková oblasť

Finančné prostriedky na **údržbu, prevádzku škôl a ostatné náklady súvisiace s výchovno-vzdelávacím procesom v školách a školských zariadeniach** budú hradené z rozpočtov tej územnej samosprávy, ktorá je zriaďovateľom školy, resp. školského zariadenia (alternatívou je financovanie z rozpočtu samosprávy vyššieho územného celku)

Mzdové náklady (vrátane poisťných platieb) budú hradené:

alt. 1 (predstava MŠ SR):

z kapitoly rozpočtu MŠ SR cestou **školského úradu** v príslušnom kraji,
alt.2 (predstava autorov koncepcie na základe uznesenia vlády č.695/1999k stratégii)
z **rozpočtu samosprávy vyššieho územného celku** , v prechodnej etape ako subvencia
zo štátneho rozpočtu z kapitoly MŠ SR

V oboch alternatívach bude rešpektovaný **zákon upravujúci platové podmienky pedagogických zamestnancov.**

Podiel štátu na **kapitálových výdavkoch**, budú hradené:

alt.1 (predstava MŠ SR):

z kapitoly rozpočtu MŠ SR **cestou školského úradu** v príslušnom kraji,

alt.2 (predstava autorov koncepcie na uznesenia vlády č.695/1999).

z **rozpočtu príslušnej územnej samosprávy**, v prvej etape ako subvencia zo štátneho rozpočtu

Pri mzdových výdavkoch, garantovaných zákonom, nepredstavuje ich vyplácanie orgánmi územnej samosprávy **žiadne riziko**. Pri kapitálových výdavkoch, pri subvenciách zo strany štátu budú musieť existovať veľmi **jasné kritériá** pre získanie finančných prostriedkov a ich poukázaním samospráve vyššieho územného celku, resp. miestnej samospráve sa obmedzí “štiepenie” toku financií do jednej rozpočtovej kapitoly. Navrhované riešenie prinesie aj racionalizáciu výdavkov na správu peňazí, pretože samospráva vyšších územných celkov ako aj miestna samospráva pripravujú a schvaľujú rozpočty. Smerovanie tokov cez školský úrad znamená zvýšenie výdavkov na správu peňazí.

Súčasťou decentralizácie je aj odovzdanie majetku (školy, školské zariadenia, pozemky,..) do **vlastníctva** územnej samosprávy.

Vysoké školy

V rámci vysokého školstva doporučujeme rozlíšiť:

- * vysoké školy univerzitného typu, celoslovenskej pôsobnosti, ktoré budú mať osobitný štatút,
- * vysoké školy, ktorých zriaďovateľom bude MŠ SR,

- * neštátne vysoké školy, ktorých zriaďovateľom bude územná samospráva, súkromný sektor a mimovládny sektor.

1.5.2 Zdravotníctvo

Pod decentralizáciou v oblasti zdravotníctva rozumieme najmä:

- * decentralizáciu poskytovateľov služieb zo štátu na územnú, resp. záujmovú samosprávu,
- * decentralizáciu zdravotníckych zariadení na územnú samosprávu a na neziskové (mimovládne) organizácie,
- * posilnenie vplyvu stavovských organizácií najmä v oblasti legislatívy, kontroly, vydávania akreditácií,.....,
- * ďalšie odštátnenie iných činností.

Organizácia a riadenie

Úlohou štátu reprezentovanom ministerstvom zdravotníctva SR bude:

- * tvorba legislatívy,
- * tvorba štátnej zdravotnej politiky,
- * garancia a kontrola dostupnosti (sieť zariadení) a kvality zdravotnej starostlivosti v zmysle zákona,
- * zodpovednosť za funkčnú štátnu správu v zdravotníctve,
- * riadenie a kontrola výchovy a výučby v zdravotníckom školstve a v ďalšom vzdelávaní pracovníkov v zdravotníctve, podpora zdravotných programov celoštátneho významu, výskumu a vývoja,
- * podpora mimoriadne nákladnej zdravotníckej starostlivosti presahujúcej regionálny rámec, cielené štátne dotácie, vyrovnávacie mechanizmy,
- * garancia dostatku zdrojov na financovanie zdravotníckej starostlivosti v súlade so zákonom,
- * informatizácia a štatistika v zdravotníctve,
- * riadi a vykonáva kontrolnú činnosť v zdravotníckych zariadeniach a vykonáva štátny dozor nad subjektami verejného a súkromného práva na úseku zdravotníctva.

Územná verejná správa zabezpečovať:

- * koncepciu regionálnej zdravotnej politiky,
- * účasť na tvorbe regionálnej siete zdravotníckych zariadení a stredných zdravotníckych škôl,
- * registráciu zdravotníckych zariadení a kontrolu plnenia podmienok registrácie,
- * prepojenie a spolupráca s profesnými organizáciami a neziskovými organizáciami pôsobiacimi v zdravotníctve,
- * koordinácia s orgánmi sociálneho sektora pri budovaní komplexnej zdravotnej starostlivosti o starých a dlhodobo chorých občanov.

Kompetencie územnej verejnej správy budú rozdelené na miestnu štátnu správu a územnú samosprávu.

Sieť zariadení

Vzhľadom na to, že sa prevádzkové náklady zdravotnej starostlivosti kryjú z povinného poisťovacieho systému, umožňuje to väčšiu variabilitu vo vlastníctve a správe zdravotníckych zariadení, ktorých vlastníckmi a prevádzkovateľmi môžu byť: štát, územná samospráva, neziskové subjekty, súkromné subjekty, resp. spoločné podniky verejného a súkromného partnerstva (verejný sektor - nehnuteľnosť, súkromný sektor - činnosť).

V súčasnosti je v zriaďovateľskej pôsobnosti miestnej štátnej správy (KÚ) 37 zariadení polikliník, ostatné zariadenia, ktoré sú predmetom decentralizácie sú v pôsobnosti MZ SR.

V návrhu transformačných krokov MZ SR sa uvádza, že:

- * reforma zdravotníctva musí sledovať cieľ zlepšenia kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti vrátane nákladovej efektívnosti,
 - * financovanie zdravotníctva by malo zabezpečiť zdravotnú starostlivosť všetkým občanom primeraným spôsobom,
- ale najmä, že:
- * občan a jeho voľba by mali rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovať organizáciu a činnosť zdravotníctva.

Všetky tieto princípy podporujú potrebu a nevyhnutnosť decentralizácie veľkého množstva zdravotníckych zariadení a preto odporúčame:

- * pod priamou ingerenciou štátu (MZ SR), to však neznamená automaticky vlastníctvo majetku, ponechať sieť zariadení zabezpečujúcu štátom garantovanú zdravotnícku starostlivosť, ktorú môžu tvoriť špecializované zdravotnícke zariadenia, odborné liečebné ústavy s celoštátneho významu a fakultné nemocnice (7) .
- * nemocnice I.- III. typu, polikliniky, zdravotné strediská a ostatné zariadenia (taxatívne vymenované, napr. detské sanatóriá, liečebne pre dlhodobých chorých,..), ktoré nebudú v súlade s koncepciou privatizácie zdravotníckych zariadení sprivatizované, decentralizovať na samosprávu vyššieho územného celku, resp. na miestnu samosprávu. V rámci regiónov, miest môže následne dochádzať k vytváraniu spoločných podnikov verejného a súkromného partnerstva.
- * O zaradení do siete, resp. vyradení zdravotníckeho zariadenia napojeného na základné zdravotné poistenie, rozhodne na základe návrhu zriaďovateľa MZ SR. Pri nedohode medzi MZ SR a zriaďovateľom rozhodne správny súd. V prípade vzniku zariadenia napojeného na priame platby rozhodne územná samospráva na základe žiadosti zriaďovateľa,
- * ostatné zariadenia zväžiť na privatizáciu, resp. prechod na neziskové organizácie,
- * úlohy rezortu v území zabezpečovať úradom špecializovanej štátnej správy - zdravotný úrad

Stredné zdravotnícke školy

Decentralizovať na samosprávu vyšších územných celkov.

Financovanie a majetok

Decentralizované zariadenia budú viaczdrojovo financované (poistný systém, rozpočty územnej samosprávy, súkromné zdroje, dary), pričom prevádzková činnosť zariadení bude hradená zo systému povinného zdravotného poistenia, doplnkového poistenia a pripoistenia.

Všetok majetok, ku ktorému bude mať zriaďovateľskú a hospodársko-riadiacu pôsobnosť, bude odovzdaný orgánom územnej samosprávy.

1.5.3 Sociálna pomoc

Každý problém sociálnej pomoci je v prvom rade problémom spoločenským. Pre jeho riešenie platí v maximálnej miere princíp subsidiarity (od rodiny až po konečnú inštanciu štát) a preto aj poskytovanie sociálnej pomoci (okrem štátnej finančnej) a zodpovednosť za sociálne služby je v prvom rade úlohou miestnej samosprávy, v ojedinelých prípadoch samosprávy vyšších územných celkov. Poskytovanie sociálnych služieb býva buď priamo organizované orgánmi samosprávy, ale čoraz viac participujú na ich zabezpečovaní súkromný a mimovládny sektor. V každom prípade v rámci sociálnej pomoci je úloha verejného sektora (v prípade decentralizovaných kompetencií územnej samosprávy) nezastupiteľná, pretože sa podieľa z veľkej časti na financovaní zariadení (kapitálové výdavky, oprava, údržba, ale aj časť výdavkov prevádzkových).

V rámci uznesenia vlády č.695 a v súlade so zákonom o sociálnej pomoci boli medzi kompetencie, ktoré by mali byť decentralizované na územnú samosprávu, zaradené:

- * poskytovanie opatrovateľskej služby, prepravnej služby,
- * zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb (domov sociálnych služieb, domov dôchodcov, zariadenie chráneného bývania, detský domov, domov pre osamelých rodičov, stanica opatrovateľskej služby, zariadenie pestúnskej starostlivosti, útulok, krízové stredisko, resocializačné stredisko, zariadenia opatrovateľskej služby),
- * finančný príspevok neštátnym subjektom (fyzickým a právnickým osobám) poskytujúcim sociálne služby v súlade so zákonom o sociálnej pomoci a vykonávacím predpisom MPSVaR SR o priemerných výdavkoch a priemerných príjmoch na jednotlivé druhy sociálnych služieb,
- * poskytovanie dávky sociálnej pomoci,
- * poskytovanie sociálnej prevencie,
- * poskytovanie sociálneho poradenstva.

Financovanie zariadení a majetok

Súčasťou decentralizácie kompetencií je aj decentralizácia finančných prostriedkov (mimo štátnej sociálnej podpory), t.j. zdroje, ktoré dnes plynú cez kapitolu krajských

rozpočtov do územia, budú tvoriť príjmy rozpočtov územnej samosprávy. Celkový objem poskytovaných finančných prostriedkov závisí od rozhodnutí zastupiteľstva príslušnej územnej samosprávy. Odovzdanie zodpovednosti, príslušných finančných zdrojov vytvorí úplne nové podmienky pre zabezpečovanie sociálnych služieb v území, pretože sa bude musieť pri obmedzenom rozsahu zdrojov hľadať čo najefektívnejšie riešenie plnenia úloh na základe potrieb občanov. Tu sa vytvára podstatne lepší priestor pre participáciu mimovládnych inštitúcií, ktorými poskytované služby sú nákladovo menej náročné (pri vytvorení spoločného podniku samospráva vlastník objektu - mimovládna organizácia poskytovateľ služby), resp. pre vznik zariadení vo forme neziskovej organizácie, ktoré bude podporované územnou samosprávou. Rozhodovanie na miestnej úrovni umožní väčšiu flexibilitu a prispôbenie sa miestnym podmienkam a zároveň sa rozšíri spektrum “dobrých” opakovateľných príkladov riešenia.

V rámci návrhu decentralizácie preto doporučujeme odovzdať do **vlastníctva** miest, obcí, prípadne samosprávy vyšších územných celkov všetky zariadenia, ktorých zriaďovateľská pôsobnosť prejde na územnú samosprávu.

Štátna sociálna podpora

V súčasnosti poskytujú dávky okresné úrady, sociálna poisťovňa, zamestnávateľia a úrady práce. V súlade so zámermi MPSVaR doporučujeme výplatu riešiť iba jedným subjektom. V súlade s navrhovaným modelom nového usporiadania verejnej správy odporúčame riešiť cestou úradu špecializovanej štátnej správy (sociálny úrad).

Sociálna pomoc

Zahŕňa: sociálnu prevenciu, sociálne poradenstvo, sociálno-právnu ochranu, sociálne služby, dávku sociálnej pomoci a sociálne služby a peňažné príspevky na kompenzáciu.

Sociálnu prevenciu a sociálne poradenstvo bude zabezpečované všetkými zúčastnenými subjektami (štát, územná samospráva, neštátne subjekty)

V rámci sociálno-právnej ochrany rozhodovacia činnosť, organizovanie náhradnej rodinnej výchovy, ako aj ďalšie činnosti vykonávané v zmysle zákona o rodine, ostanú v kompetencii štátu. Výchovná činnosť bude decentralizovaná na miestnu samosprávu. Bude

rozšírená pôsobnosť v oblasti realizácie výchovných opatrení uložených súdom, resp. orgánom štátnej správy.

Oblasť sociálnych služieb bude odovzdaná územnej samospráve v rozsahu uvedenom v predchádzajúcej tabuľke, pri zachovaní ingerencie štátu v oblasti kontroly úrovne poskytovania služieb. Vytipované zariadenia sociálnych služieb MPSVaR SR ostanú v tejto fáze decentralizácie kompetencii štátnej správy.

Dávka sociálnej pomoci bude po vytvorení personálnych a materiálnych podmienok decentralizovaná na miestnu samosprávu (mediobecná spolupráca), resp. na samosprávu VÚC.

Rozhodovanie o opakovaných účelových peňažných dávkach sociálnej starostlivosti a o peňažných príspevkoch na kompenzáciu navrhujeme ponechať na orgánoch štátnej správy.

Národný úrad práce

V súlade s programovým vyhlásením vlády a s Koncepciou zamestnanosti do r. 2002 sa v súčasnosti prehodnocuje sústava, pôsobnosť a vnútorná štruktúra orgánov NÚP, verejnoprávnej inštitúcie. Je potrebné zachovať pluralitu subjektov zameraných na trh práce (vrátane územnej samosprávy) a v súlade s procesom decentralizácie kompetencií a financií postupne rozšíriť zodpovednosť za politiku zamestnanosti aj na orgány územnej samosprávy.

Sociálne poistenie

V systéme sociálneho poistenia (základné povinné poistenie) bude zabezpečovať výkon verejnoprávna inštitúcia - Sociálna poisťovňa.

1.5.4 Kultúra

V stratégii reformy verejnej správy boli medzi kompetencie územnej samosprávy zaradené:

- * zakladanie a správa regionálnych osvetových stredísk, knižníc, múzeí, galérií, divadiel, bábkových divadiel, hvezdární,
- * zakladanie a správa miestnych kultúrnych stredísk a sál, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, kín amfiteátrov,

- * ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty,
- * kultúrne podujatia,
- * vedenie miestnej kroniky.

V rámci súčasnej pôsobnosti miestnej štátnej správy je okrem zriaďovateľskej funkcie aj výkon štátnej správy v oblasti ochrany pamiatok. Odporúčame, aby súčasné kompetencie miestnej štátnej správy na úseku štátnej pamiatkovej starostlivosti ostali v pôsobnosti štátnej správy, ktorá bude reprezentovaná úradom ochrany pamiatok a v kompetencii samosprávy vyššieho územného celku by bolo vyjadrovanie sa k návrhom na vyhlásenie pamiatkovo chránených území a sídiel a k ich zrušovaniu, resp. v kompetencii miestnej samosprávy vyjadrovanie sa k návrhom na pamiatkovo chránené objekty a chránené územia v rámci sídla a k ich zrušovaniu.

Sieť zariadení

V súčasnosti je v pôsobnosti miestnej štátnej správy 172 príspevkových organizácií v oblasti kultúry (ich štruktúra pozri príloha) a v priamom riadení ministerstva 28 zariadení. Taxatívne vymenované zariadenia a kultúrne pamiatky nadregionálneho významu, národné kultúrne pamiatky, odporúčame ponechať v kompetencii ústredného orgánu štátnej správy.

Financovanie a majetok

Decentralizované zariadenia budú financované z rozpočtov územnej samosprávy, ktorých príjmová stránka bude zvýšená v rámci decentralizácie verejných financií. Právna subjektivita zariadení by mala umožniť využitie viaczdrojového financovania a zároveň nové formy spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom. Kapitálové, prevádzkové a mzdové výdavky zariadení v pôsobnosti územnej samosprávy bude vykrývať rozpočet územnej samosprávy. Štátna finančná podpora by sa mala týkať taxatívne vymenovaného okruhu zariadení, pamiatok v pôsobnosti štátu, resp. územnej samosprávy charakteru verejnoprávnych inštitúcií. Podpora projektov by sa mala uskutočňovať cestou verejnoprávneho fondu.

Majetok súvisiaci s prechodom zriaďovateľskej a hospodársko-riadiacej úlohy na orgány územnej samosprávy prejde do **vlastníctva** obcí a VÚC s výnimkou **zbierkových predmetov**, ktoré odporúčame v I. etape ponechať vo vlastníctve štátu.

1.5.5 Doprava

V návrhu stratégie reformy verejnej správy boli medzi potencionálne kompetencie územnej samosprávy zaradené:

- * vlastníctvo, výstavba, údržba a správa ciest II. a III. triedy,
- * zabezpečovanie mestskej a prímestskej verejnej dopravy,
- * účasť na regionálnej doprave.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií rozšírilo kompetencie o :

- * udeľovanie a odnímanie dopravnej licencie na vnútroštátnu pravidelnú autobusovú dopravu,
- * schvaľovanie cestovných poriadkov vnútroštátnej autobusovej dopravy,
- * uzavieranie zmluvy s dopravcom o výkone vo verejnom záujme a poskytovanie náhrad straty alebo jej časti alebo vyrovnanie v železničnej a vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave.

Na samosprávu vyššieho územného celku MDPaT navrhuje presunúť súčasné kompetencie krajských úradov, ktoré im prislúchajú podľa ustanovenia §66 ods.2 zákona NR SR č. 164/1996 Z. z. o dráhach a o zmene zákona č.455/1996 Z.z. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov pre električkové, trolejbusové, špeciálne a lanové dráhy, t.j. mimo železničných dráh, kde tieto kompetencie patria Štátnemu dráhovému úradu.

Zároveň MDPaT uvažuje do dvoch rokov po vzniku samosprávy vyšších územných celkov delimitovať cesty II. a III. triedy do ich vlastníctva.

V oblasti správy letísk nenavrhuje ministerstvo presunúť žiadne kompetencie na územnú samosprávu.

Vzhľadom na pôvodné navrhované kompetencie, ale aj doplnené zo strany MDPaT odporúčame, aby na samosprávu vyššieho územného celku boli presunuté aj kompetencie, ktoré dnes zabezpečuje miestna štátna správa v súlade so zákonom o pozemných komunikáciách (zákon 135/1961 Zb. v znení neskorších predpisov).

Hromadná preprava

Predpokladaná zodpovednosť samosprávy vyšších územných celkov za hospodársky a sociálny rozvoj územia znamená aj zodpovednosť za tvorbu integrovaného systému osobnej dopravy, ktorý zabezpečí aj dostupnosť všetkých obcí prostriedkom verejnej dopravy. Odovzdanie kompetencií v oblasti miestnej a regionálnej osobnej dopravy (cestnej i železničnej) a presun zodpovednosti za uzatváranie zmlúv a úhradu výkonov vo verejnom záujme si vyžaduje, aby boli decentralizované na územnú samosprávu aj kompetencie v oblasti cenovej politiky a definovania verejného záujmu a majetok štátu :

- * majetok po privatizácii SAD
- * autobusové stanice
- * podiel na majetku Slovenskej správy ciest
- * regionálne železnice

V prípade, že si štát ponechá definovanie verejného záujmu a bude pretrvávajúť regulácia cien z polohy štátu, je nevyhnutné zabezpečiť zákonom kompenzáciu strát, ktoré vzniknú príslušnej územnej samospráve.

Regionalizáciou verejnej dopravy vzniknú určité rozdiely v podiele a v objeme prepravy vo verejnom záujme. Tieto disparity je potrebné riešiť systémovou zmenou, t.j. mechanizmom finančného vyrovnávania definovaného zo zákona. Tento pokryje určitú mieru opodstatnených (a verejne kontrolovateľných) zvýšených výdavkov na verejnú dopravu, ktorých neuplatnenie by nadmieru zaťažilo obyvateľstvo príslušného vyššieho územného samosprávneho celku. Súčasťou systémových zmien je aj uplatnenie úľav v rámci daňových a colných predpisov v prípade realizácie dopravy vo verejnom záujme.

Zásadným problémom je definovanie verejného záujmu v hromadnej preprave. Na hromadnej preprave osôb sa bude vždy podieľať verejný a súkromný sektor. Je politickým rozhodnutím, aký bude pomer zasahovania verejného sektora do zabezpečovania prepravy. V prípade, že sa decentralizuje zodpovednosť za hromadnú prepravu osôb na samosprávu vyšších územných celkov je nevyhnutné, aby toto politické rozhodnutie vykonal volený orgán príslušnej samosprávy.

1.5.6 Hospodárske služby

Podľa návrhu v rámci stratégie reformy verejnej správy sú súčasťou potencionálnych kompetencií územnej samosprávy: zásobovanie vodou, odkanalizovanie, ČOV, zásobovanie elektrickou energiou, plyn, verejné osvetlenie, odvoz a hospodárenie s odpadom, ako aj služby typu pohrebníctvo, cintoríny, krematóriá, domy smútku, správa chránených parkov, verejných priestranstiev,...

Pozícia miestnej samosprávy je definovaná vo viacerých zákonoch. Bude potrebné v legislatíve upraviť aj postavenie samosprávy vyšších územných celkov.

Odovzdanie veľkej časti zodpovednosti územnej samospráve za hospodársky rozvoj územia (regionálny rozvoj), za výstavbu miest, obcí, za cezhraničnú spoluprácu, za riešenie problémov nezamestnanosti, ale aj za efektívne využívanie verejných financií, si vyžaduje aj väčší vplyv územnej samosprávy na rozvoj technickej infraštruktúry, na tvorbu cien.

Deregulácia cien, narovnanie "krízových dotácií", vytváranie konkurenčného prostredia (demonopolizácia) v rámci štátu určite prispeje k vytvoreniu vhodných rámcových podmienok. Z dôvodu vytvorenia podmienok pre regionálny rozvoj a pre participáciu verejného a súkromného kapitálu na regionálnej úrovni je však potrebné pristúpiť:

- * ku transformácii vodární a kanalizácií a vzniku regionálnych vodárenských spoločností pod kontrolou miestnej samosprávy,
- * k vertikálnemu organizačnému oddeleniu výroby elektrickej energie a jej prenosu a k diverzifikácii prenosových spoločností,
- * zvážiť formu participácie územnej samosprávy na strategických podnikoch (v súčasnosti definované ako podiel štátu) z dôvodu zodpovednosti za regionálny hospodársky a sociálny rozvoj (v opačnom prípade ostane jedinou možnosťou daňovo zaťažovať občanov regiónu, čo môže byť zásadnou brzdou rozvoja zaostávajúcich regiónov, resp. bude narastať miera prerozdelenia verejných financií v rámci finančného vyrovnávania regionálnych disparít).

Cestovný ruch

Cestovný ruch považujeme za jednu z foriem hospodárskeho rozvoja územia regiónov. Územná samospráva bude mať výrazné kompetencie v rámci regionálneho rozvoja a preto aj definovanie politiky cestovného ruchu v príslušnom regióne bude záležitosťou územnej

samosprávy a súkromných subjektov pôsobiacich v regióne. Úloha štátu sa obmedzí na tvorbu legislatívy (podporujúcej cestovný ruch), koordináciu a propagáciu cestovného ruchu, prípadne na odporúčania v oblasti definovania cieľových skupín a strategického smerovania Slovenska v rámci konkurencie celosvetového cestovného ruchu. Všetky ostatné nástroje pre rozvoj cestovného ruchu budú patriť územnej samospráve.

1.5.7 Bezpečnosť, verejný poriadok

Medzi rámcové kompetencie boli v uznesení vlády SR zaradené: integrovaný záchranný systém, miestna polícia, participácia na civilnej ochrane a požiarna ochrana.

Požiarna ochrana

Jej zásahovú zložku tvoria dve zložky: profesionálna a dobrovoľná. V rámci procesu decentralizácie odporúčame, aby sa zásahová profesionálna zložka požiarnej ochrany vrátila do polohy osobitnej špecializovanej siete a pôsobila ako jednotný zbor požiarnej ochrany, ktorého štruktúra bude vychádzať z vnútornej ekonomiky a najmä z princípu funkčnosti a akcieschopnosti požiarnej jednotiek. V rámci organizácie súčinnosti s inými zložkami zabezpečujúcimi poriadok a bezpečnosť v území odporúčame, aby v rámci územnosprávneho členenia kopírovali veliteľstvá minimálne sídla samosprávy vyšších územných celkov. V rámci dobrovoľnej požiarnej ochrany doporučujeme posilniť spoločenské postavenie a pozíciu zboru, napr. na úroveň Červeného kríža.

Výkon štátneho požiarneho dozoru je potrebné zaradiť do kompetencií Hasičského (požiarneho) a záchranného zboru, pričom výkon štátnej správy na úseku požiarnej ochrany je obciam vymedzený v zákone 129/1985 Zb. o požiarnej ochrane.

Civilná ochrana a integrovaný záchranný systém

Na zabezpečovaní civilnej ochrany sa budú podieľať štátna správa (MV SR a krajský úrad) a územná samospráva. Podrobná pôsobnosť bude upravená v novele zákona o civilnej ochrane obyvateľstva.

Samospráva vyšších územných celkov bude spolupracovať pri plnení úloh civilnej ochrany a integrovaného záchranného systému, pri preventívnej- výchovnej a propagačnej činnosti, a pri príprave na civilnú ochranu.

Krajské úrady budú vypracovávať analýzy možných mimoriadnych udalostí, vypracovanie a koordinácia plánov ochrany obyvateľstva, riadenie a organizovanie prípravy na civilnú ochranu, vytváranie jednotiek civilnej ochrany podľa potrieb územia, zabezpečovanie vyrozumienia a varovania, riadenie a koordinácia záchranných, lokalizačných a likvidačných prác, koordinácia a riadenie civilnej ochrany a integrovaného záchranného systému, kontrola plnenia úloh civilnej ochrany, bude odvolacím orgánom.

Obce môžu svoje úlohy zabezpečovať jednotlivo alebo cestou medziobecnjej spolupráce.

Polícia

V rámci decentralizácie neuvažujeme s výrazným posilnením kompetencií miestnej polície. Odporúčame umožniť zriadenie polície samosprávy vyššieho územného celku, ako svoj poriadkový útvar. Jej pôsobnosť sa bude týkať kompetencií samosprávy vyššieho územného celku (napr. v oblasti cestovného ruchu) a umožní systémovnejší prístup k diferencovaným potrebám v jednotlivých regiónoch Slovenskej republiky (ochrana úrody,..) ako zámer vytvoriť rôzne špecializované bezpečnostné zložky (strážna služba, ...). Polícia samosprávy vyššieho územného celku môže byť poriadkovým útvarom aj pre malé obce. Základné úlohy a vzťah k obecnej a štátnej polícii vymedzí zákon.

1.5.8 Všeobecná správa

Štátne evidencie

Prenos vydávania osobných dokladov, občianskych dokladov a pasov z orgánov polície na úrady miestnej štátnej správy (tzv. scivilnenie) bol z finančného hľadiska odložený na rok 2002. Riešenie tejto služby patrí čo najbližšie k občanovi a preto odporúčame aby výdaj osobných dokladov, občianskych preukazov ako aj pasov zabezpečovala miestna samospráva (vyžitie medziobecnej spolupráce) ako prenesenú úlohu štátnej správy, pričom štátne záujmy by garantoval krajský úrad. Efektívnosť riešenia by sa prejavila aj pri budovaní informačného systému.

Povoľovanie živnosti

Štátna správa na úrovni kraja (krajský úrad) si ponechá evidenciu (informačný systém), rozhodovanie a odvolanie voči rozhodnutiu. Na úroveň miestnej samosprávy (výkon v rámci foriem medziobecnej spolupráce) bude prenesený výkon podania, príp. aj vydania živnostenského oprávnenia.

Matrika, občiansky register, overovanie podpisov

V rámci cieľového stavu doporučujeme, aby na obec, mesto, bol prenesený aj výkon v oblasti: matrika, overovanie podpisov a odpisov .

Organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb

Na miestnej úrovni bude organizovať a zabezpečovať voľby miestna samospráva. Vonkajšiu kontrolu bude realizovať štátna správa z úrovne kraja, zber údajov zabezpečí štatistický úrad. Na úrovni vyššieho územného celku bude voľby do samosprávy organizovať a zabezpečovať samospráva VÚC, vonkajšia kontrola zo strany štátnej správy (kraj), zber údajov zabezpečí štatistický úrad. Voľby do NR SR zabezpečí Ústredná volebná komisia v spolupráci s MV SR. Vonkajšiu kontrolu vykonajú domáci a zahraniční pozorovatelia. Budú existovať okrskové (miestne) volebné komisie. Zber údajov zabezpečí štatistický úrad.

Priestupkové konanie

Špecializované priestupky budú riešené v rámci špecializovanej siete v území. Priestupky proti verejnému poriadku budú riešiť štátna polícia v spoluprácu s miestnou

políciou. Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu a proti majetku v rámci I. stupňa územná samospráva , v rámci II. stupňa krajský úrad.

Ochrana spotrebiteľa

V súčasnosti vykonávajú kontrolu výrobkov na trhu orgány kontroly, dozoru, dohľadu a inšpekcie zaradené pod 6 ústredných orgánov štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy (OÚ, KÚ). Je nevyhnutné zamedziť prekrývaniu (duplicitu) v kontrolnej činnosti.

Je potrebné vytvoriť integrovaný orgán kontroly na trhu, ktorého základ môže tvoriť Slovenská obchodná inšpekcia. Odporúčame, aby tento orgán existoval ako ústredný orgán štátnej správy, so svojim pobočkami v každom VÚC.

Pôsobnosť orgánov miestnej štátnej správy vo veciach ochrany spotrebiteľa odporúčame zrušiť.

1.6 Orientačná kvantifikácia zariadení

Školstvo

organizácia	počet
materské školy	3 290
základné školy	2 375
základné umelecké školy	174
stredné školy	473
stredné odborné učilištia a učilištia	356
špeciálne školy (SMŠ, SZŠ, OŠ, PŠ,ŠSSŠ,OU)	374
špeciálne výchovné zariadenia (RD,LVS,DC)	27
školské jedálne	4 589
školské kluby	2 188
jazykové školy	12
CVČ a SZČ	142
Domovy mládeže	106
školy v prírode	40

Zariadenia sociálnej starostlivosti

organizácia	počet
domovy dôchodcov	110
domov - penzión pre dôchodcov	30
detské domovy	79
domov sociálnych služieb pre občanov s telesným postihnutím	1
domov sociálnych služieb pre občanov s telesným postihnutím a duševnými poruchami	3
domov sociálnych služieb pre občanov so zmyslovým postihnutím	1
domov sociálnych služieb pre občanov s duševnými poruchami	54
domov sociálnych služieb pre deti s telesným postihnutím	2
domov sociálnych služieb pre deti s telesným post. a duš. poruchami	9
domov sociálnych služieb pre deti s duševnými poruchami	46

Zdravotníctvo

organizácia	počet
obvodné zdravotné strediská	186

nemocnice s poliklinikou (okrem fakultných a vybranej siete)	54
stredné zdravotné školy + domovy mládeže	26+2
polikliniky	37

Zriaďovateľská pôsobnosť prejde u tých zariadení, ktoré nebudú privatizované. Špecializované ústavy a zariadenia (31) psychiatrické liečebne(12), rozpočtové organizácie (6) a štátne podniky budú riešené osobitne

Kultúra

organizácia	počet
knižnice	40
múzeá a galérie	62
osvetové strediská	39
divadlá	19
hvezdárne	10
filharmónie, orchestre	2

2. DECENTRALIZÁCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Nevyhnutnou súčasťou procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy sú zmeny v jej financovaní. **Decentralizácia kompetencií si vyžaduje decentralizáciu verejných financií.**

Odhad objemu výdavkov spojených s realizáciou kompetencií navrhnutých na decentralizáciu, ktorý by mal byť súčasťou rozpočtov územnej samosprávy, predstavuje na základe rámcového posúdenia (rozpočet 2000) celkovú sumu cca **56 mld. Sk.** Sk. Ide najmä úlohy v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, dopravy, bezpečnosti, správnych agend, podiel na transformácii štátnych fondov. Tento objem predstavuje cca 34 % daňových príjmov súčasného štátneho rozpočtu. Po započítaní existujúcich príjmov obcí je to cca 46 %.

Vládou SR schválený oddelený model verejnej správy a v tejto koncepcii prezentovaná miera decentralizácie si vyžaduje zásadnú **zmenu vzťahov medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územnej samosprávy.**

V súvislosti s procesom decentralizácie je potrebné zdôrazniť, že miestna samospráva a samospráva vyšších územných celkov sa budú **podieľať na tvorbe hrubého domáceho produktu** (vytváraním podmienok v rámci regionálneho rozvoja), **sú a budú zamestnávateľom, investorom** (najmä do sociálnej a technickej infraštruktúry), čím budú prispievať k vytváraniu podmienok životnej úrovne v príslušných regiónoch. Odovzdanie úloh zákonom na samosprávu bude znamenať zvýšenie tlaku na rozpočty územnej samosprávy, čo je potrebné riešiť úpravami, ktoré sa dotknú: **sústavy daní, daňového určenia, daňovej právomoci, zmien v štruktúre rozpočtov, zmien v rozpočtových pravidlách, zmien kritérií pri prerozdeľovaní podielových daní, zmien princípu dotačného systému a štátnych fondov, ale aj zavedenie nového systému vertikálneho a horizontálneho finančného vyrovnávania** (na princípoch solidarity a motivácie) na celoštátnej úrovni a na úrovni vyšších územných celkov.

Zmenu pôsobnosti a zodpovednosti územnej samosprávy musí sprevádzať aj **prevod majetku na územnú samosprávu**, pretože bez možnosti hospodárenia s majetkom (za

podmienok definovaných zákonom) nebude môcť zabezpečiť uhradenie modernizačného dlhu decentralizovaných zariadení a rast výdavkov na verejné služby inak, ako zvyšovaním daní a poplatkov za služby. To by vzhľadom na rozdielnu disponibilitu príjmov (osobných a verejných) mohlo spôsobovať rast rozdielov medzi regiónmi, tlak na objem finančného vyrovnávania a s tým súvisiace zvýšenie výdavkov na prerozdeľovanie, prípadne až rozpad systému, najmä sociálnej infraštruktúry.

Súčasťou zmien musí byť **posilnenie finančnej autonómie územnej samosprávy** v súlade s princípmi Európskej charty miestnej samosprávy. Územná samospráva musí mať dostatočnú voľnosť pri stanovovaní výšky miestnych daní a poplatkov, a stanovovaní ceny za miestne a regionálne služby. Je potrebné posilniť daňovú právomoc miestnej samosprávy, a dať v primeranom rozsahu daňovú právomoc samospráve vyšších územných celkov.

Posilnenie nezávislosti samosprávy si však vyžaduje aj **zvýšenie finančnej zodpovednosti a zavedenie kontrolných mechanizmov zo strany štátu**. Tieto mechanizmy však v žiadnom nesmú narušovať autonómnosť rozhodovania územnej samosprávy o využití vlastných finančných zdrojov a v žiadnom prípade nemôže vzniknúť vzťah nadriadenosti a podriadenosti medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. V tejto súvislosti je potrebné upustiť od účelovo viazaných dotácií a uprednostniť dotácie blokové. **Všetky tri úrovne majú volených predstaviteľov, svoje kompetencie a svoje programy, za ktoré sa zodpovedajú svojim voličom. Akýkoľvek vplyv jednej úrovne na druhú deformuje vzťah volič - volený predstaviteľ**. Na druhej úrovni sú potrebné dostatočné kontrolné mechanizmy na všetky tri úrovne verejnej správy. Zo strany štátu pri kontrole grantov a transferov, resp. zo strany Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) v rámci hospodárneho využívania všetkých verejných financií.

V rámci zmeny systému je dôležité zvážiť mechanizmy, ktoré budú **zmierňovať dopad prirodzenej súťaživosti medzi územnou samosprávou**. Ak by sa tak nestalo, mohlo by prichádzať k pokračovaniu rastu rozdielov medzi regiónmi a medzi obcami pri ponuke verejných služieb. Tento jav môže spôsobiť destabilizáciu sídelnej štruktúry, ale môže pôsobiť negatívne aj v rámci systému finančného vyrovnávania.

Je potrebné počítať s tým, že výdaje na verejné služby najmä na sociálne služby, ochranu životného prostredia, spracovanie odpadu,...) budú neustále narastať. Extrémny nárast verejnej spotreby nebude možné realizovať iba reštriktívnymi opatreniami, ale je nevyhnutné, aby sa **zvyšovala participácia občanov pri ich realizácii** a či už vo fáze rozhodovania o ich zabezpečovaní, resp. vyššou spoluúčasťou na ich úhrade. Aj z tohoto dôvodu je nevyhnutná decentralizácia kompetencií a financií, aby bolo možné **riešenia prispôsobovať miestnym a regionálnym požiadavkám**. Medzi princípy riešenia možné zaradiť :

- * ponechanie **rozhodovania o participácii na službách**, ktoré budú financované verejným sektorom v právomoci samosprávnych inštitúcií podľa priestorovej dimenzie (miestna, regionálna úloha) a na základe dohody občanov a volených predstaviteľov, pri dodržaní zákonom stanovených pravidiel, aby neprišlo k “zrúteniu” systému,
- * rozlišovať “výdavky” spojené s prevádzkou (bežné výdavky) a výdavky, ktoré vzniknú nárastom spotrebiteľov (kapitálové výdavky) verejnej služby, pretože **veľkosť obce, regiónu je vecou politického rozhodnutia**, ktoré vykonávajú politici príslušnej úrovne verejnej správy a toto rozhodnutie sa nemôže stať handicapom pre ostatné obce a regióny,
- * rešpektovanie **plnohodnotnej** územnej samosprávy,
- * podpora **finančnej autonómie** miestnej samosprávy a samosprávy vyššieho územného celku a doplnenie rámca opatrení o nástroje územnej samosprávy, ktorými **môže ovplyvňovať hospodársky rozvoj územia a mieru nezamestnanosti**,
- * zvýšenie **spravodlivosti pri delení** podielových daní (zmena kritérií),
- * zníženie **administratívnej náročnosti** verejných rozpočtov, znižovanie transferov medzi jednotlivými verejnými rozpočtami (dnes tvoria cca 10 % HDP) znížením miery prerozdelenia, racionalizáciou fondov,.....
- * zavedenie spravodlivého systému **finančného vyrovnávania**,
- * zavedenie **regulácie miery zadĺženia verejných rozpočtov** a nástrojov “nútenej správy” nad územnými celkami v prípade neplnenia zákonom stanovených úloh.

2.1 Zásady decentralizácie financií

1. Decentralizácia financií sa predpokladá realizovať v **dvoch časových etapách**, pričom 1. etapa (prechodné obdobie) by mala trvať cca 2 roky od vzniku samosprávy vyššieho územného celku, :

1. etapa - zachovanie doterajšieho systému daní a poplatkov s modifikáciou spôsobu prerozdelenia výnosov týchto daní medzi štátny rozpočet, rozpočet samosprávy vyššieho územného celku a miestne rozpočty. V tejto etape je možné uvažovať zavedenie nových prvkov v existujúcej daňovej sústave :

- transformácia súčasnej dane z príjmov fyzických osôb na dve samostatné dane (daň z osobných príjmov obyvateľstva a daň z podnikania),
- prirážkový systém k sadzbe z osobných príjmov obyvateľstva v prospech rozpočtov vyšších územných celkov (prirážku stanoví samospráva VÚC a prirážka je príjmom rozpočtu VÚC), predpokladom je zníženie celkovej sadzby dane,
- prehodnotením limitov horných sadzieb dane z nehnuteľností a miestnych poplatkov.

2. etapa - reforma daňového systému s prehodnotením daňovej právomoci, daňového určenia, zavedenia nových daní

2. Proces decentralizácie verejných financií sa zabezpečí v I. etape **novelizáciou zákona o rozpočtových pravidlách**, v ktorom sa navrhuje upraviť :

- postavenie rozpočtov vyšších územných celkov,
- postavenie rozpočtov obcí a finančného hospodárenia obcí v nových podmienkach,
- rozpočtový proces územných samospráv,
- pravidiel hospodárenia územných samospráv,
- stabilizácia finančných zdrojov územných samospráv na viacročné obdobie,
- mechanizmus finančného vyrovnávania rozpočtov vyšších územných celkov a obcí,
- kontrola rozpočtového hospodárenia a zodpovednosť za hospodárenie

3. **Rozpočet vyšších územných celkov** bude základným nástrojom finančného hospodárenia a bude zostavovaný na jeden rozpočtový rok, ktorý bude zhodný s kalendárnym rokom.

Medzi rozhodujúce **zdroje príjmov** rozpočtu vyšších územných celkov budú patriť v I. etape:

- **decentralizačná dotácia** účelovo určená na finančné krytie odovzdaných kompetencií stým, že sa bude legislatívnou úpravou garantovať spôsob jej poskytovania, rozsah a výška,

- **podieľy na daniach v správe štátu** (daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov, daň z príjmu právnických osôb a cestná daň)

Zdrojom **vlastných príjmov** vyššieho územného celku budú :

- príjmy z vlastníctva majetku a majetkových práv,
- príjmy zo zavedenia prirážkového systému k sadzbe dane z osobných príjmov podľa osobitného zákona

Samospráva vyššieho územného celku môže na zabezpečenie svojej činnosti získavať pôžičky.

Výdavky rozpočtu vyššieho územného celku budú určené v nadväznosti na osobitným zákonom stanovené úlohy, samosprávne funkcie a prenesený výkon štátnej správy.

Legislatívna úprava finančného hospodárenia vyššieho územného celku ustanoví pravidlá hospodárenia podľa rozpočtu vyššieho územného celku, tvorbu a použitie mimorozpočtových peňažných fondov, finančné usporiadanie svojho hospodárenia na konci roka, obsah záverečného účtu vyššieho územného celku.

Samostatne sa upraví zriaďovateľská funkcia vyššieho územného celku k rozpočtovým a príspevkovým organizáciám v nadväznosti na osobitným zákonom určenú pôsobnosť vyššieho územného celku v tejto oblasti (zákon o samospráve vyšších územných celkov)

4. V nadväznosti na rozsah odovzdaných kompetencií zo strany štátu na obce a posilnenie právomocí a zodpovednosti územných samospráv pri poskytovaní verejných služieb sa vykonajú **zmeny v príjmoch a výdavkov v rozpočtoch obcí a v pravidlách rozpočtového hospodárenia** tak, aby sa v zásade dodržala jednotnosť právnej úpravy pre obe úrovne samosprávy. Štruktúra príjmovej základne rozpočtov obcí bude v I. etape zachovaná (v II. etape príde k zmenám) s tým, že sa :

- zvýšia transféry zo štátneho rozpočtu,
- podieľy na daniach v správe štátu,
- posilnia vlastné daňové príjmy v správe obce (daň z nehnuteľnosti, miestne dane)

5. **Rozhodovacia právomoc pri schvaľovaní rozpočtu a záverečného účtu**, ako aj realizácii rozpočtu sa ponechá vo **výlučnej právomoci** samosprávnym orgánom. V rámci rozpočtového procesu je potrebné, z hľadiska prípravy štátneho rozpočtu a určenia súhrnných finančných vzťahov k rozpočtom vyšších územných celkov a obcí, upraviť spôsob a lehoty predkladania údajov o rozpočtoch ministerstvu financií (a Národnej rade SR), ako **informáciu**. Legislatívne sa upraví povinnosť orgánov územnej samosprávy v určených lehotách predkladať ministerstvu financií Slovenskej republiky požadované údaje o hospodárení a stave majetku a záväzkov pre potreby zostavovania štátneho rozpočtu, štátneho záverečného účtu, hodnotenia plnenia rozpočtov územných samospráv a zúčtovania finančných vzťahov so štátnym rozpočtom s možnosťou verifikácie údajov. Súčasne sa upraví konzultačný mechanizmus prerokovávanía návrhu uvedených vzťahov s obcami v súlade s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy.
6. V rámci **pravidiel rozpočtového hospodárenia** sa upraví rozčlenenie rozpočtov obcí a vyšších územných celkov **na bežný a kapitálový rozpočet, povinnosť zostavovania vyrovnaného bežného rozpočtu územných samospráv, spôsob a podmienky ich zostavovania:**
- **bežný rozpočet** bude obsahovať bežné, pravidelne sa opakujúce príjmy, resp. výdavky, v ktorých budú zahrnuté najmä zákonom určené príjmy a výdavky,
 - **kapitálový rozpočet** bude obsahovať najmä príjmy z hospodárenia s majetkom, jednorázové príjmy, resp. výdavky na financovanie investícií samosprávy,
7. Vymedzí sa postavenie príjmov a rozpočtov územných samospráv z podielov na daniach v správe štátu, pričom sa ponechá **rozhodovacia právomoc územným samosprávam o ich použití**.
8. Upraví sa **miera zadĺženosti** územných samospráv. Za určitých okolností môžu subjekty verejnej správy nadmerným zadĺžením ohroziť svoju finančnú stabilitu. V rámci navrhovaného decentralizovaného systému verejnej správy je potrebné vytvoriť nástroje, ktoré prinúti postupovať subjekty verejnej samosprávy rozumne. Územná samospráva, ale aj NR SR reprezentujú občanov iba počas volebného obdobia a preto by nemalo byť zadlžovanie len vôľou zastupiteľstiev a komerčných bánk, pretože dopad a dôsledky zadĺženia mnohokrát ďaleko presahujú volebné obdobie, či život jednej generácie. Miera

zadĺzenia má dlhodobý vplyv na kvalitu života občanov štátu, regiónu, obce. Ľahkomyselnosť vo finančnej politike môže znamenať zvyšovanie závislosti na veriteľovi, stratu suverenity. Stanovenie miery zadĺzenia zabráni tomu, aby sa chudobné obce, mestá a regióny zadĺžovali nad rámec a aby ich zadĺženie bolo garantované daňami získanými v rámci finančného vyrovnávania od bohatších, resp. lepšie hospodáriacich obcí, miest a regiónov. Vo všeobecnosti platí, že dlh je najracionálnejším zdrojom financovania projektov, ktoré sú dlhodobé a ktoré prinášajú výnos z investície. Jednotlivé krajiny stanovujú určité úverové obmedzenia pre orgány verejnej správy na nižšej ako ústrednej úrovni. Kontrolné nástroje ústrednej vlády pre definovanie miery zadĺzenia nižších úrovní verejnej správy je možné rozdeliť medzi pasívne a aktívne. Hlavnými formami **pasívnej kontroly** sú :

- stanovenie limitu úrovne zadĺzenia v roku, napr. výška pôžičiek v pomere k vlastným príjmom, alebo iným údajom vzťahujúcim sa k bilancii obce, regiónu, ktorá nesmie prekročiť určitú hodnotu,
- „zlaté pravidlo“ - nemožnosť financovať prevádzkové náklady (bežné výdavky) z pôžičiek,
- zákonom stanovená nemožnosť zadĺzenia bežného rozpočtu.

Medzi nástroje **aktívnej kontroly** je možné zaradiť :

- každú pôžičku musí schváliť vyšší orgán,
- schváleniu podlieha výška pôžička aj úroková miera,
- pôžička musí byť schválená referendum,
- celý projekt podlieha schváleniu,
- ústredná vláda stanoví konkrétny limit na investičné výdavky
- niektoré krajiny nepovoľujú nižším úrovniam, najmä obciam, priamy prístup k úverovým trhom. V týchto štátoch v prípade potreby pôžičiek si úver vezme ústredná vláda a prevedie ho na nižšiu úroveň. Je to vlastne ekvivalent záruky ústrednej vlády.

9. **Stabilita daňových príjmov územných samospráv na viacročné obdobie** sa zabezpečí legislatívnou úpravou, ktorou sa bude garantovať ich rozsah v závislosti na celkovom vývoji výnosov daní v správe štátu,

10. Stanovia sa pevné kritériá rozdeľovania podielových daní (určite v I. etape, v druhej etape v závislosti na zmene daňového určenia a daňovej právomoci) s tým, že popri všeobecnom kritériu rozdeľovania podľa počtu obyvateľov, určia sa aj ďalšie kritériá (resp. modifikované v kombinácii s prerozdeľovaním ich časti podľa výnosu dane na území obce, resp. vyššieho územného celku) podľa sídla daňovníka, dĺžky spravovaných komunikácií, počtu zamestnaných v obci, veľkosti územia, a pod.

11. Ustanoví sa **nový systém finančného vyrovnávania**, ktorý bude obsahovať prvky vertikálneho (medzi štátom a územnou samosprávou) a horizontálneho vyrovnávania (medzi orgánmi na tej istej úrovni). Pri úprave mechanizmov vyrovnávania sa bude vychádzať z princípu vyrovnávania bežného rozpočtu územných samospráv. Deficit daňového potenciálu sa v záujme uplatenia princípu motivácie nebude vyrovnávať na 100%.

- mechanizmus **vertikálneho finančného vyrovnávania** sa upraví v I. etape prostredníctvom decentralizačnej dotácie určenej na financovanie odovzdaných kompetencií zo štátneho rozpočtu **do rozpočtov vyšších územných celkov a do rozpočtov obcí**. Výpočet sa určí na základe stanovených vecných a finančných noriem, normatífov a limitov (súčasť rezortných predpisov). Mechanizmus v rámci II. etapy vyplynie z nových podmienok daňovej právomoci a daňového určenia.
- **horizontálne finančné vyrovnávanie** sa upraví prostredníctvom fondov horizontálneho vyrovnávania na úrovni VÚC, resp. štátu a stanoví sa mechanizmus vzťahov k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov (tvorba fondu , prerozdeľovanie z fondu, správa fondu, ...)

12. Na zdokonalenie účinnosti kontroly financií vo vzťahu k hospodáreniu územných samospráv **sa definuje pôsobnosť** Ministerstva financií SR a správ finančnej kontroly v oblasti kontroly hospodárenia s poskytnutými prostriedkami štátneho rozpočtu vyšším územným celkom a obciam.

13. Vytvorením samosprávy vyššieho územného celku a odovzdaním kompetencií príde **k zrušeniu rozpočtovej kapitoly štátneho rozpočtu Krajské úrady.**

3. ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Návrh organizácie verejnej správy vychádza z:

- * uznesenia vlády SR č. 695/1999,
- * odborných prác vládnych komisií pracujúcich v rokoch 1990 – 1992,
- * odborných prác, ktoré zabezpečovali samosprávne inštitúcie (ZMOS, UMO SR), ale aj štátne orgány (MV SR, Úrad pre stratégiu, ...),
- * zásad prijatých v stratégii reformy verejnej správy (uznesenie vlády č. 695/1999),
- * požiadavky prispôsobiť verejnú správu SR potrebám trhovej ekonomiky,
- * požiadavky aplikovať do procesu transformácie spoločnosti a teda aj verejnej správy trendy vývoja v krajinách EÚ a V4,
- * nového definovania úloh a postavenia štátnej správy a samosprávy vyplývajúceho z nového rozdelenia kompetencií.

3.1 Popis celkového navrhovaného modelu organizácie verejnej správy

V stratégii reformy verejnej správy boli definované zásady pre budúcu organizáciu verejnej správy. Podľa nich je Slovenská republika chápaná ako : **unitárny decentralizovaný štát s konkrétne stanovenou štruktúrou vychádzajúcou z princípu subsidiarity, z heterogenity záujmov v spoločnosti a slobodnej vzájomnej polarizácie, s vytvorením samostatných orgánov územnej samosprávy.** Tieto orgány môžu plniť im zverené úlohy **nezávisle**, pričom budú podliehať zo strany štátu **iba správne doзору**. Budú disponovať primeranými **nástrojmi normotvornej povahy** a primeranými nástrojmi **fiskálnej decentralizácie**.

Verejná správa na Slovensku bude pôsobiť v **oddelenom modeli**, t.j. štátna správa a územná samospráva a zabezpečovaná na **troch úrovniach**:

- a) miestna úroveň (obec, mesto),
- b) vyšší územný a správny celok,
- c) štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku).

Všetky tri úrovne budú reprezentované **volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom**.

Všetky tri úrovne verejnej správy musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh budú riadiť **verejným aj súkromným právom**, to znamená, že pri zabezpečovaní verejných úloh budú povinne realizovať úlohy, ktoré im budú zverené zo zákona a budú môcť ako právnické osoby konať úkony, ktoré budú dohodami predstaviteľov obce, vyššieho územného celku, resp. štátu a ich obyvateľov.

V súlade s Ústavou SR budú existovať **dve úrovne územnej samosprávy**: miestna samospráva - (2883 obcí) a samospráva vyššieho územného celku (12)

Štátnu správu budú zabezpečovať **ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy a miestna štátna správa** reprezentovaná **úradom všeobecnej štátnej správy na úrovni vyššieho územného celku (12) a orgánmi špecializovanej štátnej správy**. V prípadoch, keď je to z hľadiska poskytovania služby pre občana výhodnejšie, budú úlohy štátu zabezpečovať orgány samosprávy ako tzv. **prenesené kompetencie** zo štátnej správy na samosprávu, (napr.: matrika, evidencia obyvateľstva, vydávanie osobných dokladov..).

Na úrovni vyššieho územného celku bude **symetria usporiadania orgánov samosprávy vyššieho územného celku a úradu všeobecnej štátnej správy**, ktoré budú pôsobiť v rovnakých územných celkoch. Symetria usporiadania zodpovedá princípu, že na každej úrovni verejnej správy budú pôsobiť volené a nevolené orgány. Princíp symetrie je uplatňovaný aj v súčasnom územnom a správnom usporiadaní a garantuje :

- * vyššiu stabilitu územného a správneho usporiadania štátu,
- * efektívnejší výkon štátnych úloh v území,
- * možnosť nevyhnutnej a efektívnej spolupráce štátnej správy a samosprávy, najmä v oblastiach delených kompetencií a v oblasti kompetencií, ktoré si vyžadujú súčinnosť (integrovaný záchranný systém, obrana, bezpečnosť, havarijné udalosti, organizácia a koordinácia volieb, kontrola zákonnosti, vzdelávanie, medzinárodná a cezhraničná spolupráca, regionálny rozvoj, životné prostredie, zamestnanosť, informačný systém,...)
- * lepšiu orientáciu a prehľad pre občana, ...

Dôvody dezintegrácie miestnej štátnej správy

Z charakteru navrhovaných výlučných štátnych kompetencií a z vývoja informačných technológií sa dá usúdiť, že čoraz viac nadobúda význam kritérium **poskytovania služieb vo väčšom**. To platí pre územnú samosprávu, ale aj pre štátnu správu. Čoraz viac výlučných kompetencií štátu bude zabezpečované na úrovni vyššieho územného celku. Úrady špecializovanej štátnej správy bude možné flexibilne kreovať ústrednými orgánmi štátnej správy v každom vyššom územnom celku diferencovane a na báze efektívnosti poskytovaných služieb. Pritom budú rešpektovaná sociopriestorová organizácia slovenskej spoločnosti a prirodzená regionálna štruktúra SR. Medzi **dôvody zrušenia integrovaných úradov miestnej štátnej správy** a rozšírenie siete úradov špecializovanej štátnej správy možno zaradiť :

- * navrhovaný počet a veľkosť vyšších územných celkov (328 tis. - 729 tis. obyv.) a decentralizácií kompetencií na územnú samosprávu umožňuje lokalizáciu viacerých úradov štátnej správy na iba na úrovni VÚC a iba v odôvodnených prípadoch ich detašované odborné pracoviská s dekoncentráciou rozhodovania (napr. správny úrad MV SR, sociálny úrad MPSVaR, úrad životného prostredia, katastrálny úrad,...
- * odstránenie zložitých riadiacich vzťahov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy,
- * odstránenie nevhodného oddelenie zodpovednosti za odborné riadenie a zodpovednosti za riadenie finančné a personálne,
- * zvýšenie prehľadnosti finančných tokov,
- * zjednodušenie personálnej agendy v štátnej správe,
- * zabránenie neustálej snahe rozširovať pôsobnosť a počet pracovísk,
- * prepojenie politickej a ekonomickej zodpovednosti za kvalitu poskytovaných služieb,
- * možnosť jednotnej riadiacej a kontrolnej činnosti (vnútorná kontrola),
- * sieť pracovísk v rámci VÚC bude organizovaná flexibilne, podľa potrieb a podľa efektívnosti,
- * sprehľadnenie financovania rezortov a možnosť regulácie nákladov,
- * zefektívnenie metodického riadenie, vzdelávanie, personálnej politiky, mzdového ohodnotenia,
- * posilnenie možnosti zavádzania informačných technológií a budovania databáz

Koordinácia, súčinnosť, verejnej správy

Analýza súčasného stavu (príloha č.3) poukázala na to, že snaha o maximálnu **horizontálnu integráciu úradov miestnej štátnej správy nebola optimálnym** riešením ani v situácii, keď sú prakticky všetky rozhodujúce kompetencie centrálné riadené štátom. Navrhovaná decentralizácia kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu zásadne zmení postavenie a pôsobnosť miestnej štátnej správy. Rozloženie orgánov miestnej štátnej správy v území musí podstatne viac závisieť od povahy a frekvencie činnosti. V každom prípade je potrebné zabezpečiť **kvalitné vzťahy medzi orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy v území**. Ide najmä o vzťahy na úrovni vyššieho územného celku, kde budú pôsobiť orgány územnej samosprávy, úrady špecializovanej štátnej správy a úrad všeobecnej štátnej správy (alternatívne správny úrad). Koordináciu, súčinnosť úradov je možné :

- **podriadením zodpovednosti za činnosť jednému úradu, jednému vedúcemu**, pričom tento prístup bude uplatnení v rámci miestnej samosprávy, samosprávy vyššieho územného celku a v rámci úradov špecializovanej štátnej správy,
- **koordináciou činností viacerých úradov špecializovanej štátnej správy na území vyššieho územného celku**. Tento voľnejší prístup je možné realizovať alternatívne, pričom v oboch alternatívach je nevyhnutná symetria usporiadania orgánov samosprávy a orgánov štátnej správy :

- **alternatíva 1 - právomoc koordinácie bude zverená prednostovi krajského (župného) úradu**

Prednosta bude koordinovať činnosť polície, hasičov, armády, životného prostredia, veterinárneho dohľadu a pod., bude zodpovedať za verejný poriadok, riešenie havarijných situácií, integrovaný záchranný systém, t.j. bude zastrešovať štátnu moc v území. Prednosta krajského úradu nie je však nadriadeným ostatným úradom. Krajský úrad bude zároveň správnym úradom vo veciach všeobecnej štátnej správy. Obdobné koordinačné postavenie mal v rokoch 1991 - 1993 okresný prednosta. Medzi prednostom krajského úradu a orgánmi samosprávy v území bude partnerský vzťah.

- **alternatíva 2 - právomoc bude zverená volenému predsedovi vyššieho územného celku (župan)**

V takomto prípade je možné pristúpiť k zrušeniu krajského úradu. Úlohy všeobecnej štátnej správy bude vykonávať správny úrad MV SR. Volený

predstaviteľ VÚC (predseda, župan) bude zodpovedný za koordináciu úradov špecializovanej štátnej správy.

Správne konanie

Správne konanie, ako rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb, sa riadi zákonným postupom a spočíva v dvojinstančnosti konania. Správne konanie je charakterizované rozhodovaním o právach, právom chránených záujmov alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb a rozhodovaním správneho orgánu. Medzi pravidlá konania možno zaradiť : zákonnosť, rovnosť účastníkov konania, materiálnu pravdu, voľné hodnotenie dôkazov, aktívnu súčinnosť účastníkov, dvojstupňové konanie, rýchlosť a hospodárnosť. Príslušnosť je vecná, miestna a funkčná.

Správne konanie začína na návrh účastníka (zásada dispozičná) alebo na podnet správneho orgánu (zásada oficiality). O odvolaní rozhoduje správny orgán vyššieho stupňa, bezprostredne nadriadený. Na **prvom stupni** koná a rozhoduje zákonom určený subjekt - orgán verejnej moci :

- štátna správa : všeobecná štátna správa, úrad špecializovanej štátnej správy,
- územná samospráva : starosta (primátor), predseda VÚC (župan).

V prípade, že účastník konania podá voči rozhodnutiu odvolanie a ak prvostupňový orgán sám v rámci autoremadúry nerozhodne a nevyhoví, vec sa odstúpi na rozhodovanie odvolaciemu orgánu. V zásade ako odvolací orgán koná najbližšie nadriadený orgán subjektu, ktorý vydal prvostupňové rozhodnutie.

V rámci hierarchie definovanej **v štátnej správe bude odvolacím orgánom** :

- v rámci všeobecnej štátnej správy : prednosta krajského (župného) úradu,
- v rámci špecializovanej štátnej správy : vedúci nadriadeného orgánu

V rámci územnej samosprávy, kde neexistuje nadriadenosť medzi miestnou úrovňou a úrovňou vyššieho územného celku, **bude odvolacím orgánom prednosta krajského (župného) úradu štátnej správy**, okrem prípadov, keď išlo o rozhodnutie, kedy samospráva

konala v rozsahu prenesených právomocí. V oblasti, kde existuje sieť špecializovanej štátnej správy, kedy je odvolacím orgánom najbližší orgán špecializovanej štátnej správy.

Alternatívou voči prednostovi krajského (župného) úradu, ako odvolacieho orgánu voči rozhodnutiam územnej samosprávy, je vytvorenie **odvolacej komisie územnej samosprávy na úrovni príslušného vyššieho územného celku**, okrem prípadov rozhodnutia v prenesených kompetenciách.

V prípade, že účastník konania nesúhlasí s rozhodnutím odvolacieho orgánu môže podať, v súlade s Občianskym súdnym poriadkom, návrh na súd na preskúmanie veci.

Dozor

Územná samospráva bude vykonávať svoju činnosť relatívne nezávisle od štátnej správy a vzťahy týchto súčastí verejnej správy by sa mali zabezpečovať prevažne v horizontálnej rovine (spolupráca, odborná pomoc, upozornenie, poskytovanie údajov). Napriek tomu je potrebné zabezpečiť kontrolu činnosti orgánov územných samospráv. Je potrebné skonštatovať, že súčasný stav nie je vyhovujúci. Mechanizmy navrhovanej kontroly územnej samosprávy sú uvedené v v časti A.4.

Je potrebné zvážiť posilnenie pozície **prokuratúry** pri realizácii prokurátorského dozoru nad vydávaním všeobecne záväzných rozhodnutí územnej samosprávy a v prípade neuvedenia napadnutého rozhodnutia prokurátorom do súladu so zákonom **pozastaviť účinnosť - platnosť rozhodnutia do rozhodnutia súdu**. Návrh na súd by mal podať správny orgán, resp. odvolací orgán alebo prokurátor.

V každom prípade je žiaducejšie sústrediť sa na dobudovanie **správneho súdnictva** a toto, výnimočne ústavné súdnictvo, využívať pre zabezpečenie zákonnosti v činnosti orgánov územnej samosprávy.

3.2 Popis jednotlivých úrovní verejnej správy

3.2.1 Miestna úroveň verejnej správy

Na miestnej úrovni budú v rámci cieľového usporiadania verejnej správy pôsobiť:

- * miestna samospráva,
- * úrady špecializovanej štátnej správy, resp. ich pracoviská

Miestna samospráva

Základom územnej samosprávy je obec. Ústava SR ju definuje ako samostatný územný a správny celok SR, združujúci občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Všeobecne uznávané princípy existencie a fungovania miestnej samosprávy v Európe sú definované v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorú ratifikovala NR SR v roku 1999. Pôsobnosť, povinnosti, vzťah k štátnej správe definuje zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

V súvislosti s návrhom decentralizácie kompetencií a na základe doterajších skúseností a poznatkov z verejnej diskusie, je potrebné **novelizovať zákon 369/90 Zb., v znení neskorších predpisov**. Cieľom novelizácie by malo byť posilnenie právomocí obcí (jasným definovaním úloh - spresnenie § 4) a úpravou ustanovení, ktoré sa ukázali ako problematické pri výkone samosprávnych funkcií. V rámci novelizácie je potrebné upraviť aj nové väzby na ostatné subjekty verejnej správy.

Medziobecná spolupráca

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

Veľký počet malých obcí na Slovensku býva **neprávom** považovaný za znak zaostalosti a nevhodnosti administratívneho systému. Je pre Slovensko šťastím, že vidiecke osídlenie neprešlo procesom celoplošnej administratívnej integrácie nadiktovanej zhora.

Rozdrobená štruktúra osídlenia nemôže byť dostatočným argumentom na spomalenie procesu decentralizácie. Východiskom sú rôzne formy združovania obcí, ich vzájomná koordinácia a kooperácia. Táto môže umožniť dostatočnú mieru flexibility pri plnení úloh v čase aj v priestore. Súčasne sa zachová tendencia decentralizácie, demokratizácie, miestnej participácie a miestneho rozhodovania.

Nie je možné odvodiť optimálnu veľkosť obcí len od princípu hospodárnosti - od veľkosti priamych nákladov na zabezpečovanie verejných služieb, ktorý je síce významný, ale nie rozhodujúci. V demokracii je vhodnejšie, **aby o veľkosti municipalít rozhodli občania, ktorí znášajú výhody a nevýhody daného stavu, a nie byrokracia.** Možné vyššie náklady môžu byť vyvážené inými prínosmi a je vecou občana čo preferuje. Zároveň každý druh verejnej služby má iný atraktívny okruh užívateľov, inú organizáciu a iný manažment a preto nie je možné administratívne určiť. Mnohokrát deklarovaný argument, že s veľkosťou obce sa znižujú výdavky **nie je preukázaný**, najmä ak zohľadníme celkové náklady t.j. aj náklady spojené napr. v prípade školy s dochádzkou žiakov do školy, stratou času, dopravné riziká, straty spôsobené likvidáciou napr. málotriedky v obci a pod.

Medziobecná spolupráca **nie je nič výnimočné vo svete**, ani v krajinách, ktoré prešli zlučováním (Belgicko, SRN), ani v krajinách s viacúrovňovou štruktúrou verejnej správy (napr. Francúzsko). V zásade existujú dva základne typy medziobecnej spolupráce :

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

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

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

Medzi hlavné princípy navrhovanej reformy verejnej správy patria subsidiarita, občianska spoločnosť a najmä flexibilita. **Flexibilita decentralizácie ale aj flexibilita združovania** sa obcí za účelom medziobecnej spolupráce pri plnení zverených úloh. Pravidlá medziobecnej spolupráce sú zakotvené zákonom 369/90 Zb. , v znení neskorších predpisov a zmluvnými vzťahmi medzi obcami.

V rámci medziobecnej spolupráce je možné zabezpečiť nielen hospodárske služby ako aj výkon správnej agendy :

a) Hospodárske, koordinačné a plánovacie služby (úlohy)

budú v rámci medziobecnej spolupráce realizované prostredníctvom zmluvných vzťahov na báze súkromného práva, prevažne podľa Obchodného zákonníka, resp. na základe zákona č. 369/1990 Zb. v znení nasledujúcich úprav podľa § 21.

b) Výkon správnej agendy,

ktorý je obciam uložený zákonom, bude realizovaný v prípade, že obec nie je schopná sama vykonávať činnosť, viacerými spôsobmi:

1. Pracovno-právne spoločenstvo na základe zmluvy verejnoprávneho charakteru

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

2. Medziobecná spolupráca na vyššej úrovni na základe dohody

V prípade, že obec (obce) usúdi, že z dôvodov ekonomických a hľadiska racionalizácie a efektivity je to vhodné a občanom výhodné, na základe dohody zriadi *spoločný obecný úrad*, ktorý umožní, aby sa na základe vzájomnej dohody určitá agenda vykonávala spoločne. Dohoda musí obsahovať podstatné náležitosti ako je určenie sídla spoločného úradu, určenie počtu zamestnancov a spôsob financovania nákladov. Je tiež dôležité vymedzenie vzťahov k orgánom jednotlivých obcí a určenie mechanizmu

riešenia prípadných sporov. Ako ďalšie potrebné náležitosti je treba dohodnúť: obdobie, na ktoré sa dohoda uzatvára, používanie a využívanie majetku, personálna politika, spôsob kontroly všeobecne a cez volených kontrolórov, resp. komisie zastupiteľstva. Keďže ide o zmluvný vzťah dohoda vyžaduje súhlas príslušného krajského úradu a rovnako spory, ktoré vzniknú a nebudú vyriešené stanoveným mechanizmom, musia byť predložené na rozhodnutie príslušnému úradu (v tomto návrhu krajský úrad) a následne na rozhodnutie súdu. Dohoda môže mať dve podoby:

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

3. Vytvorenia účelového zväzu obcí

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

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

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

V prípade, že obec nebude schopná sama vykonávať alebo zabezpečovať výkon správnej agendy a ak výkon je naliehavý z dôvodov verejného blaha a obec nie je zapojená do žiadnej z vyššie uvedených foriem medziobecnej spolupráce, príslušný správny orgán ju vyzve, aby zabezpečila nápravu a to v stanovenej lehote a vlastnými silami, resp. prostredníctvom zmluvy s inou obcou, alebo cestou spoločného obecného úradu. Ak tak obec neurobí v stanovenej lehote, príslušný orgán vydá rozhodnutie (na základe predchádzajúcej dohody), ktorým určí, ktorá obec bude túto agendu zabezpečovať, resp. vykonávať a tiež výšku a spôsob náhrady, ktorá bude hradená z účtu obce voči ktorej bolo rozhodnutie vydané.

Dotknutá obec sa môže voči rozhodnutiu odvolať na súd. Ku koncu kalendárneho roka (účtovného - školského) môže obec požiadať o zrušenie rozhodnutia a ak preukáže, že je schopná sama zabezpečovať agendu, bude jej vyhovené. Ako vhodné a možné riešenie sa tiež javí znovuobnovenie inštitútu dočasného plnenia úlohy (úloh) obce patriacej do jej pôsobnosti orgánom štátnej správy, ako bolo upravené v §5 ods.4 zákona 427/1990 Zb.(už neplatný). Dôkazné bremeno o preukázaní neschopnosti plniť si úlohy by mal znášať ten, kto iniciuje rozhodnutie. Zároveň bude potrebné preskúmať možnosť obce “odmietnuť” plnenie úloh za inú obec a to napriek refundácii nákladov.

Medziobecnou spoluprácou sa vytvoria organizačné, administratívne a personálne predpoklady pre decentralizáciu kompetencií v oblasti hospodárskych činností, ale aj správnej agendy na miestnu úroveň. Z dôvodu ľahšieho prechodu na zabezpečovanie úloh miestnou samosprávou navrhujeme realizovať pilotné projekty vo vybraných obciach ešte pred plošným odovzdaním kompetencií miestnej samospráve (v priebehu roka 2001).

Právna úprava medziobecnej spolupráce bude rozpracovaná v rámci novelizácie zákona o obecnom zriadení, resp. v samostatnom zákone o medziobecnej (obecnej) spolupráci.

Centrá odporúčaných spádových oblastí

Pre uľahčenie rozhodovania sa obcí, ale aj v rámci snahy o čo najväčšiu racionalizáciu zabezpečovania verejnej správy **nezáväzne** odporúčame na základe uvedených kritérií, sídla, ako potenciálne vhodné, ak sa obce a mestá rozhodnú pre uzavretie zmluvy, resp. dohody o spoločnom zabezpečovaní úloh vyplývajúcich zo zákona.

Pri zostavení zoznamu sídiel sa vychádzalo z nasledovných **kritérií**:

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

Súčasný okres	Odporúčené sídlo
Bratislava I., II, III, IV, V.	Bratislava I,II,III,IV,V
Skalica	Skalica, Holíč, Gbely
Senica	Senica, Šašin - Stráže
Malacky	Malacky, Stupava
Pezinok	Pezinok, Modra, Svätý Jur
Senec	Senec, Rovinka
Dunajská Streda	Dunajská Streda. Šamorín, Veľký Meder, Gabčíkovo
Piešťany	Piešťany, Vrbové
Hlohovec	Hlohovec, Leopoldov
Trnava	Trnava, Smolenice
Galanta	Galanta, Sered', Sládkovičovo
Šaľa	Šaľa
Púchov	Púchov
Ilava	Ilava, Dubnica n/V, Nová Dubnica
Trenčín	Trenčín, Trenčianske Teplice, Nemšová
Nové Mesto nad Váhom	Nové Mesto nad Váhom, Stará Turá
Myjava	Myjava, Brezová pod Bradlom

Bánovce nad Bebravou	Bánovce nad Bebravou
Prievidza	Prievidza, Nováky, Handlová, Bojnice, Nitrianske Pravno, Nitrianske Rudno
Partizánske	Partizánske
Topoľčany	Topoľčany
Nitra	Nitra, Vráble
Nové Zámky	Nové Zámky, Šurany, Štúrovo, Gbelce
Komárno	Komárno, Kolárovo, Hurbanovo, Marcelová
Banská Štiavnica	Banská Štiavnica
Žiar nad Hronom	Žiar nad Hronom, Kremnica
Žarnovica	Žarnovica., Nová Baňa
Zlaté Moravce	Zlaté Moravce
Levice	Levice, Želiezovce, Tlmače, Šahy, Vinica
Čadca	Čadca, Turzovka, Oščadnica
Kysucké Nové Mesto	Kysucké Nové Město
Žilina	Žilina, Rajec, Rajecké Teplice, Varín
Bytča	Bytča
Považská Bystrica	Považská Bystrica
Námestovo	Námestovo, Zákamenné, Rabča
Tvrdošín	Tvrdošín, Trstená
Dolný Kubín	Dolný Kubín
Martin	Martin, Vrútky
Turčianske Teplice	Turčianske Teplice
Ružomberok	Ružomberok
Liptovský Mikuláš	Liptovský Mikuláš, Liptovský Hrádok
Brezno	Brezno, Čierny Balog, Heľpa
Banská Bystrica	Banská Bystrica
Zvolen	Zvolen, Sliač
Detva	Detva, Hriňová
Krupina	Krupina, Dudince
Rožňava	Rožňava, Dobšiná, Plešivec, Štítnik

Revúca	Revúca, Tornaľa, Jelšava
Rimavská Sobota	Rimav. Sobota, Hnúšťa, Tisovec, Bátka, Gemerský Jablonec
Poltár	Poltár, Kokava nad Rimavicou
Lučenec	Lučenec, Fil'akovo
Veľký Krtíš	Veľký Krtíš, Modrý Kameň
Stará Ľubovňa	Stará Ľubovňa, Podolinec
Kežmarok	Kežmarok, Spišská Belá, Spišská Stará Ves
Poprad	Poprad, Vysoké Tatry, Svit
Levoča	Levoča, Spišské Podhradie
Spišská Nová Ves	Spišská Nová Ves, Krompachy, Spišské Vlachy
Gelnica	Gelnica, Nálepokovo
Stropkov	Stropkov
Svidník	Svidník, Giraltovce
Bardejov	Bardejov, Kurima
Sabinov	Sabinov, Lipany
Prešov	Prešov, Veľký Šariš
Košice I,II,III,IV.	Košice I,II,III,IV.
Košice okolie	Košice I, Bidovce, Čaña, Moldava nad Bodvou, Medzev
Snina	Snina, Ubl'a
Humenné	Humenné
Medzilaborce	Medzilaborce
Vranov nad Topľou	Vranov nad Topľou, Hanušovce nad Topľou
Michalovce	Michalovce, Veľké Kapušany, Strážske
Sobrance	Sobrance
Trebišov	Trebišov, Sečovce, Kráľovský Chlmec, Čierna nad Tisou, Streda nad Bodrogom

Štátna správa na miestnej úrovni

Na miestnej úrovni bude štátna správa reprezentovaná úradmi špecializovanej štátnej správy, resp. ich pracoviskami, ktoré budú priestorovo usporiadané podľa objektívnej

frekvencie aktivít daných úsekov štátnej správy v príslušnom vyššom územnom a správnom celku, čím bude zohľadnená rôznorodosť demografického vývoja, ekonomickej sily a potrieb obyvateľov. Týmto spôsobom sa dosiahne požadovaná miera flexibility. Možná flexibilita nebráni koncentrácii úradov, resp. pracovísk do spoločných obslužných okrskov v rámci vyššieho územného celku a využívanie spoločných budov a zariadení.

Vychádzajúc z analýzy súčasného stavu, pri rešpektovaní návrhu odovzdania kompetencií a zodpovednosti orgánom územnej samosprávy odporúčame, aby medzi úrady špecializovanej štátnej správy na miestnej úrovni patrili: policajný zbor, zbor požiarnej ochrany, sekcia vyšetrovania, vojenská správa, úrad štátneho veterinára, úrad štátneho hygienika, úrad životného prostredia, katastrálny úrad, pozemkový a lesný úrad, sociálny úrad, daňový úrad.

Úrady budú konať v mene ministerstva, resp. iného ústredného orgánu štátnej správy alebo vo vlastnom mene, v prípade dekoncentrácie kompetencií z ústredných orgánov na nižší stupeň štátnej správy.

Organizácia verejnej správy v Bratislave a v Košiciach

Bratislava

V súčasnosti platí zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave. Týmto zákonom sa na území mesta zaviedli dve úrovne územnej samosprávy. V súčasnosti existuje 17 mestských častí.

Postavenie mesta

V rámci návrhu decentralizácie verejnej správy bude mať Bratislava postavenie: obce, sídla vyššieho územného celku (aj štátnej správy aj územnej samosprávy) a hlavného mesta SR.

Vzťah mesta a mestských častí

Pri definovaní vzťahu mesta a miestnych častí je potrebné rešpektovať znenie Ústavy, ktoré definuje, že právo na územnú samosprávu má územné spoločenstvo občanov, ktoré

získalo štatút obce alebo vyššieho územného celku. To znamená, že mestské časti odvodzujú svoje právo na samosprávu od mesta. Bratislava je samostatný samosprávny územný celok a má postavenie obce. Mestské časti majú právnu subjektivitu a na výkone samosprávy sa podieľajú v rozsahu, ktorý ustanovuje zákon o hlavnom meste, osobitný zákon a štatút mesta. Majetkom Bratislavy sú veci vo vlastníctve Bratislavy a vo vlastníctve mestských častí.

Medzi najzávažnejšie problémy súčasného zákona č.377/1990 Zb. patrí nepresné vymedzenie pôsobností mestských častí a pôsobnosti celomestských orgánov. Nový zákon o hlavnom meste Bratislave by mal jasne definovať právomoci a pôsobnosť Bratislavy a mestských častí, pričom odporúčame zachovať právnu subjektivitu mestských častí, volené orgány, možnosť vlastníť majetok a hospodáriť s vlastným rozpočtom.

Bratislava bude zastupovať aj mestské časti voči ústredným orgánom štátu a voči ostatným obciam.

Rozdelenie kompetencií medzi mestom a mestskými časťami bude definované v prílohe zákona o Bratislave. V prípade, že štát prenesie mestám kompetencie nad rámec všeobecne platných pravidiel v SR, budú tieto osobitne upravené zákonom s definovaním finančných zdrojov k tomu prislúchajúcim.

Bratislava by mala zabezpečovať najmä úlohy v oblasti verejnej hromadnej dopravy, zásobovania vodou a odkanalizovania, zásobovanie plynom a elektrikou, odpadové hospodárstvo, strategické plánovanie

Spoločné zabezpečovanie decentralizovaných kompetencií bude na území miest medzi mestskými časťami upravené obdobne ako v rámci medziobecnej spolupráce. Rozsah úloh, ktoré budú zabezpečovať tieto úrady vyplynie z dohody medzi mestom a mestskými časťami, resp. medzi mestskými časťami navzájom. Financovanie činnosti bude riešené v zákone o Bratislave a bude vychádzať z celoštátne platnej právnej úpravy.

Orgány mesta a mestských častí

System orgánov samosprávy odporúčame ponechať, t.j. primátor (námestníci primátora), mestské zastupiteľstvo, resp. starosta miestnej časti a miestne zastupiteľstvo. Odporúčame výrazne redukovať počty poslancov.

Financovanie

Financovanie (štruktúra príjmov, zdroje príjmov, daňová právomoc, finančné vyrovnanie,...) bude definované všeobecne platnými pravidlami v rámci návrhu systému verejných financií v decentralizovanej verejnej správe. Finančný vzťah medzi mestom a miestnymi časťami bude určený osobitným zákonom a zákonom o hlavnom meste Bratislava.

Pre plnenie úloh hlavného mesta doporučujeme pre Bratislavu vyčleniť osobitné finančné prostriedky v rámci štátneho rozpočtu.

Košice

V súčasnosti platí zákon SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice. Na základe jeho uplatňovania v priebehu 10 rokov je možné konštatovať, že najväčšie problémy spôsobuje rozdrobenosť mesta na veľký počet mestských častí, pričom nie všetky spĺňajú podmienky pre ich fungovanie.

Postavenie mesta

Mesto Košice bude mať postavenie obce a sídla samosprávy vyššieho územného celku.

Vzťah mesta a mestských častí

Podľa súčasného právneho vzťahu sú mestské časti právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom mesta hospodária v vlastnom majetkom a so zverenými vlastnými finančnými prostriedkami. Doterajšie skúsenosti z činnosti potvrdzujú, že viaceré mestské časti nemajú predpoklady na plnenie zverenej pôsobnosti a preto je potrebné zvážiť redukciiu ich počtu a mieru právnej subjektivity. V novom zákone o Košiciach sa uplatní zásada, že mesto ako obec rozhodne o svojom vnútornom členení, vnútornej organizácii a o vymedzení kompetencií.

Orgány mesta a mestských častí

System orgánov samosprávy odporúčame upraviť v súlade s úpravou vzťahu medzi mestom a miestnymi časťami v rámci zákona o meste Košice. Odporúčame výrazne redukovať počty poslancov.

Financovanie

Financovanie (štruktúra príjmov, zdroje príjmov, daňová právomoc, finančné vyrovnanie,...) bude definované všeobecne platnými pravidlami v rámci návrhu systému verejných financií v decentralizovanej verejnej správe. Finančný vzťah medzi mestom a miestnymi časťami bude určený osobitným zákonom a zákonom o meste Košice .

3.2.2 Úroveň vyššieho územného celku

Na úrovni vyššieho územného a správneho celku bude pôsobiť samospráva vyššieho územného celku, úrad všeobecná štátna správa, úrady špecializovanej štátnej správy. Ich vzájomný vzťah budú podrobne upravovať zákony.

Samospráva vyššieho územného celku

Vyšší územný celok (VÚC) je samostatný a samosprávny celok SR, ktorý združuje občanov prihlásených k pobytu v niektorej z obcí tvoriacich súčasť tohoto celku. VÚC má svoje sídlo, územie a orgány. V rámci legislatívnej prípravy zákona o samospráve vyšších územných celkov doporučujeme zvážiť, či VÚC má mať aj svoj znak. Územnú samosprávu uskutočňuje prostredníctvom svojich orgánov.

Postavenie vyššieho územného celku

Vyšší územný celok (VÚC) bude vykonávať pôsobnosť vyplývajúcu z jeho postavenia:

- * právnickej osoby, t.j. bude hospodáriť s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami (najmä samostatne nadobúdať a scudzovať veci a majetkové práva do vlastníctva), spravovať dane a poplatky, zostavovať rozpočet a hospodáriť podľa neho. Touto pôsobnosťou VÚC zabezpečuje svoju existenciu a utvára materiálny základ pre vlastnú činnosť ako verejnoprávna korporácia a správny orgán,
- * verejnoprávnej korporácie, t.j. bude plniť úlohy územnej samosprávy, ktoré obce nemôžu zabezpečovať jednotlivo, alebo ich zabezpečovanie pre väčšie územné celky je

výhodnejšie. Touto pôsobnosťou VÚC zabezpečuje sociálno-ekonomický rozvoj územia, vyrovnávanie rozdielov vo vybavenosti územia a spoločné služby pre všetky obce územia a ich obyvateľov. Materiálnym zdrojom tejto pôsobnosti je jednak vlastný majetok a vlastné príjmy, štátna podpora z prerozdeľovania finančných prostriedkov a podpora z finančného vyrovnávania medzi regiónmi,

- * správneho orgánu, t.j. VÚC bude pôsobiť ako správny orgán v systéme verejnej správy v rozsahu jednotlivo vymedzenom zákonmi. Bude robiť správne úkony vyplývajúce z jeho vlastnej pôsobnosti ako územného celku a z úloh prenesených od štátu.

Z jeho pôsobnosti sa zákonom vylúči úplne alebo čiastočne (delená kompetencia):

- * plnenie úloh patriacich k základným úlohám štátu podľa ústavy alebo podľa povahy vecí (obrana štátu, správa štátu, správa majetku štátu, výkon štátnej správy, zabezpečovanie súdnictva a prokuratúry a štátoobčianske veci, bezpečnosť štátu, základná dopravná sieť, medzinárodné vzťahy a pod.),
- * vykonávanie správy bezprostredne sa týkajúcej postavenia fyzických a právnických osôb (individuálno-rozhodovacia činnosť v konkrétnych prípadoch), mimo tých kompetencií, ktoré mu budú decentralizované,
- * výkon štátneho dozoru a dohľadu nad obcami, inými samosprávnymi subjektami verejného a súkromného práva a občanmi.

Právomoc vyššieho územného celku

Z hľadiska nomenklatúry právomocí bude mať VÚC:

- * normotvornú právomoc (uznášanie sa na všeobecne záväzných nariadeniach),
- * rozhodovacia právomoc jednak do vnútra (rozhodovanie o vlastnom majetku, o územno-rozvojových veciach, o veciach spoločných pre celé územia) a jednak navonok (rozhodovanie o ekonomických činnostiach v území, územno-plánovacie rozhodovanie, rozhodovanie v daňových a poplatkových veciach),
- * kontrolná právomoc (k vlastným organizáciám a orgánom, k nakladaniu, s vlastným majetkom, k vlastným príjmom a výdavkom),
- * exekučná právomoc (výkon vlastných rozhodnutí, daňová exekúcia),
- * trestná právomoc (ukladanie sankcií v oblasti priestupkov),
- * kreačná právomoc (zriaďovanie vlastných iniciatívnych, kontrolných a výkonných orgánov, zriaďovanie vlastných organizácií na plnenie úloh).

Orgány VÚC

Orgánmi VÚC budú zastupiteľstvo VÚC a predseda.

Vzťah k obciam

VÚC bude samostatná právnická osoba bez bezprostredného organizačno-právneho vzťahu k obciam, ktoré sú tiež samostatnými právnickými osobami. V podstate vzťah VÚC k obciam bude obdobný vzťahu medzi obcami navzájom a teda v rozhodujúcej miere sa uplatnia kooperačné vzťahy. Vzťahy koordinácie sa uplatnia v menšej miere buď na základe zákona, (napr. územno-plánovacie rozhodovanie) alebo na základe poverenia obcí (zmluvný základ). VÚC bude vo vzťahu k obciam verejnoprávnou korporáciou vyššej úrovne územnej samosprávy, zabezpečujúci územnú samosprávu v oblastiach, kde ju obce nemôžu zabezpečiť jednotlivo ani v rámci medziobecnej spolupráce, alebo ktorej zabezpečovanie v rámci väčšieho územného celku je výhodnejšie. Z tohoto postavenia VÚC nevyplýva administratívno-právna nadriadenosť voči obciam a teda ani vyššieho postavenia v hierarchickom zmysle, (napr. odvolacieho alebo kontrolného orgánu)

Voľby do samosprávy vyššieho územného celku

Odporúčame väčšinový volebný systém v prípade voľby predsedu aj zastupiteľstva VÚC. Voľba predsedu sa uskutoční v rámci 1 volebného obvodu, ktorý tvorí územie VÚC. Zastupiteľstvo VÚC odporúčame kreovať ako jednokomorové. Vzhľadom na deklarovанú zásadu o racionalizácii a prehľadnosti vo verejnej správe navrhujeme, aby počet poslancov vo VÚC bol odvodený od ukazovateľa: 1/20 000 obyvateľov.

Štátna správa na úrovni vyššieho územného celku

bude reprezentovaná úradom všeobecnej štátnej správy (krajský úrad) a úradmi špecializovanej štátnej správy. Štátna správa bude fungovať oddelene od orgánov samosprávy vyššieho územného celku, pričom budú pri plnení verejných úloh spolupracovať. Formy spolupráce vymedzia zákony.

Všeobecná štátna správa (krajský úrad)

Krajský úrad, na čele s prednostom krajského úradu, bude plniť svoje úlohy na celom teritóriu vyššieho územného celku. Prednosta bude menovaný a odvolávaný vládou na návrh predsedu vlády, na základe výberového konania a po prerokovaní s predsedom VÚC. Krajský úrad bude vykonávať štátnu správu:

- * v rozsahu, v ktorom budú na neho prenesené úlohy z ústredných orgánov štátnej správy, ale aj z okresných úradov,
- * v úlohách, ktoré vykonáva aj doteraz, pokiaľ nie sú navrhnuté na odovzdanie územnej samospráve, resp. úradom špecializovanej štátnej správy.

Medzi **hlavné úseky pôsobnosti** krajského úradu budú patriť najmä: obrana štátu, integrovaný záchranný systém a mimoriadne udalosti, civilná ochrana, všeobecná vnútorná správa, živnostenské podnikanie, správa prislúchajúceho majetku štátu, priestupkové konanie, archívniectvo a spisová služba, kontrola, cezhraničná a medzinárodná spolupráca, štátne evidencie, voľby

Krajský úrad bude **vo finančných vzťahoch** napojený na rozpočet ministerstva vnútra, **v správnom konaní** vykonávať v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých konajú v prvom stupni obce (prenesené kompetencie), realizovať kontrolu dodržiavania zákonnosti a následnej kontroly územnej samosprávy a dodržiavanie zákonnosti pri ich činnosti v prípade podania sťažnosti na porušenie zákona.

Prednosta krajského úradu bude najmä:

- * zodpovedať za štátne záujmy, verejný poriadok, organizáciu a regulárnosť priebehu volieb, koordináciu v prípade havarijných udalostí a bude zodpovedný za informovanie vlády o situácii v rámci príslušného územného celku v rozsahu svojich kompetencií,
- * koordinovať úrady špecializovanej štátnej správy v rámci vyššieho územného celku
- * spolupracovať s predsedom VÚC (županom)
- * mať dohľad nad dodržiavaním zákonnosti v území v rámci svojich kompetencií,
- * partnerom záujmových organizácií (stavovské,...) v rozsahu svojich kompetencií.

Úrady špecializovanej štátnej správy

Budú lokalizované na princípe efektívnosti, t.j. nie v každom kraji musí byť zastúpenie úradu špecializovanej štátnej správy na úrovni vyššieho územného celku, napr. vojenská správa, súdy, prokuratúra, sekcia vyšetrovania, puncový úrad, banský úrad.

Pre zabezpečenie účinnej spolupráce medzi územnými orgánmi verejnej správy navrhujeme, aby v každom teritóriu vyššieho územného celku zastúpenie polície, požiarnej ochrany, štátnej školskej inšpekcie, školského úradu, daňového úradu, colného úradu, úradu finančnej kontroly, úradu štátneho farmaceuta, úradu štátneho lekára, úradu štátneho hygienika, štatistického úradu, úradu ochrany pamiatok, úradu štátneho veterinára, úradu životného prostredia, poľnohospodárskej a potravinárskej inšpekcie, obchodnej inšpekcie, inšpekcie bezpečnosti práce. V druhom stupni budú vykonávať štátnu správu vo veciach, v ktorých na prvom stupni konajú úrady špecializovanej štátnej správy na miestnej úrovni, resp. obce (prenesený výkon štátnej správy).

Prehľad úradov špecializovanej štátnej správy

Ministerstvo, ústredný orgán	úrad	počet jednotiek
Ministerstvo financií	Daňový úrad	
	Colný úrad	12
	Správa finančnej kontroly	3
Ministerstvo školstva	Štátna školská inšpekcia	12
	Školský úrad	12
Ministerstvo zdravotníctva	Úrad štátneho hygienika	12 +
	Zdravotnícky úrad	12
	Štátny zdravotný ústav	
Ministerstvo vnútra	Polícia SR	4 + 44
	Sekcia vyšetrovania	4 + 44
	Zbor hasičskej ochrany	12 +
Ministerstvo hospodárstva	Štátna energetická inšpekcia	1 + 8
	Puncový úrad	1+3
	Banský úrad	1+5
	Slovenská obchodná inšpekcia	12

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	Sociálny úrad	12 +
	územné inšpektoráty práce	12
Ministerstvo pôdohospodárstva	Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia	12
	Štátna veterinárna správa	12+
	Pozemkový a lesný úrad	4 + 36 (12)
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií	Telekomunikačný úrad	12
Ministerstvo obrany	Vojenská správa	12
Ministerstvo životného prostredia	Úrad životného prostredia	12 +
Ministerstvo kultúry	Úrad ochrany pamiatok	12
Úrad geodézie, kartografie a katastra	územné úrady	12
Úrad normalizácie, metrológie a skúšobníctva	metrologický inšpektorát	1+6
Štatistický úrad	pracovisko ŠÚ	12

3.2.3 Ústredná úroveň

Transformácia a reorganizácia centrálnej úrovne bude nasledovať po realizácii zmien na miestnej úrovni v súvislosti s procesom decentralizácie a bude mať dopad aj na úpravy v zákonodarnej a výkonnej moci.

Zákonodarná moc

Zmenu **zodpovednosti** za správu vecí verejných medzi miestnou úrovňou, úrovňou samosprávy vyššieho územného celku a centrálnou úrovňou (novú vertikálnu delbu moci) je potrebné zohľadniť v pevnejšom previazaní medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Do úvahy prichádza :

- * uvažovať o zachovaní **jednokomorovej NR SR**, pomerného volebného systému, posilnenia niektorých prvkov (preferenčné hlasy, zmena a viac volebných obvodov) a hľadať ďalšie možnosti bližšieho prepojenia poslancov na voličov a na územie,
- * NR SR rekonštruovať na **dvojkomorový parlament** (nemusí prísť k zvýšeniu počtu poslancov), pričom každá z komôr bude mať rozličný spôsob kreovania a rozličné volebné obvody:
 - * 1. komora (poslanecká): pomerný systém (SR ako jeden volebný obvod),
 - * 2. komora (senát): väčšinový systém (volebným obvodom sú hranice vyššieho územného celku), pričom za každý vyšší územný celok rovnaký počet senátorov bez ohľadu na počet obyvateľov.

Výkonná moc

V rámci výkonnej moci na centrálnej úrovni je potrebné riešiť tri okruhy problémov :

1. **Racionalizáciu a modernizáciu v rámci súčasného stavu** na ministerstvách a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy, vrátane ich rozpočtových a príspevkových organizácií. Táto požiadavka sa realizuje v nadväznosti na „Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti“, ktorý schválila vláda v auguste 2000 (uznesenie č. 694/200) a je prvou etapou zmien v rámci výkonnej moci na ústrednej úrovni.
2. **Reorganizáciu ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátu v nadväznosti na proces decentralizácie a dekoncentrácie**, čo bude umožnené tým, že ústredné orgány nebudú musieť spravovať resp. vykonávať úlohy miestneho resp. regionálneho charakteru. Ide najmä prehodnotenie štruktúry ústredných orgánov, ich zlučovanie, o zjednodušenie a zjednotenie ich organizačnej štruktúry a nové definovanie postov v štátnej správe (politické, odborné, úradnícke, servisné). Zmeny budú zakotvené do nového kompetenčného zákona a ich realizácia prichádza do úvahy najskôr od 1.1.2003.
3. **Riešenie vzťahu vlády, ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy** vo vzťahu k decentralizácii, ale aj dekoncentracii. Je nevyhnutné zvýšiť prierezový a koncepčný charakter činnosti ústredných orgánov štátnej správy a prehodnotiť postavenie, úlohy a štruktúru Úradu vlády. Tento by nemal dupľovať plnenie úloh iných ústredných orgánov, ale stane sa servisným pracoviskom vlády SR, bude koordinátorom plnenia

programového vyhlásenia, prevezme na seba prípravu nadrezortných koncepčných a strategických materiálov v súlade s programovým vyhlásením vlády a vymedzené legislatívne úlohy s tým súvisiace, bude sa naďalej zaoberať kontrolou v rámci štátnej správy.

Proces racionalizácie a modernizácie ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a im podriadených organizácií sa začal v roku 2000, bude ukončený po realizácii decentralizácie a bude zohľadňovať všetky štyri ciele procesu : decentralizáciu, dekoncentráciu, racionalizáciu a modernizáciu.

Zmeny na úrovni ústrednej štátnej správy musia, **v rámci prvej etapy**, sklbiť dva základné princípy, ktoré si do určitej miery protirečia :

- * **potreba zásadnej stability** organizácie ústrednej štátnej správy počas procesu decentralizácie tak, aby sa zabezpečil čo najhladší priebeh procesu decentralizácie. Zmeny v rámci miestnej úrovne verejnej správy vyvolané decentralizáciou, vznik úradov špecializovanej štátnej správy, potreba prípravy nových zákonov, ale aj paralelné kroky vlády v rámci prípravy na vstup do euroatlantických štruktúr, si vyžadujú zachovať v tejto etape (2000 - 2002) zásadnú stabilitu na ústrednej úrovni
- * na druhej strane existuje **akútna potreba modernizácie ústrednej štátnej správy**, najmä ministerstiev tak, aby boli schopné účinne realizovať priority vlády vo všetkých oblastiach a efektívne pracovať. Problémom ústrednej štátnej správy je nielen fiskálna náročnosť (tá platí najmä pre ich podriadené rozpočtové a príspevkové organizácie), ale prinajmenšom v rovnakej miere nedostatočná schopnosť ústredných orgánov štátnej správy realizovať priority vlády v oblasti reforiem a integrácie. Nedostatočná kvalita, funkčnosť a pružnosť ústrednej štátnej správy ohrozuje reformné a integračné priority súčasnej aj budúcich vlád.

Koncepcia navrhuje v prvej etape spojenie oboch princíпов :

- * v období rokov 2000 - 2002 **nebude prioritou** znižovanie počtu ministerstiev alebo podpredsedov vlády vzhľadom na to, že tieto zmeny by vyvolali výrazné problémy a priniesli najmenšie fiskálne úspory, neexistuje záruka, že takto by sa zvýšila výkonnosť ústrednej štátnej správy
- * cieľom bude **podpora modernizácie ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy spolu s transformáciou vzťahu medzi týmito orgánmi a ich podriadenými**

rozpočtovými a príspevkovými organizáciami. Cieľom by malo byť organické sklbenie postupnej modernizácie s decentralizáciou tak, aby proces modernizácie bol završený zároveň s dokončením decentralizácie

Základnými princípmi, ktorými sa bude riadiť dosiahnutie tohto cieľa, budú :

Všeobecne

1. určenie cieľov organizácií (ústredných orgánov štátnej správy a rozpočtových a príspevkových organizácií) a zodpovedajúcej kapacity na ich realizáciu

Modernizácia ústredných orgánov

2. dôraz na jasné vymedzenie priorít, kontrolu ich dodržiavania a alokáciu zdrojov v súlade s prioritami
3. organizačná štruktúra založená na projektovom riadení všade, kde to podmienky umožňujú
4. vytvorenie a budovanie inštitucionálneho zázemia pre ďalšiu reformu (nové úlohy pre NKÚ a MF SR, najmä z hľadiska merania výkonnosti a efektívnosti organizácií a programov) a pre pomoc ústrednej štátnej správe pri reforme
5. zmena systému odmeňovania a zmena personálnej politiky
6. agenturizácia ústrednej štátnej správy (presúvanie administratívnych a rutinných činností z ministerstva na podriadené organizácie a inštitúcie pôsobiace v externom prostredí)

Transformácia vzťahu medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a podriadenými rozpočtovými a príspevkovými organizáciami

7. kontrakty obsahujúce stanovené priority/ výstupy, ktoré si nadriadená inštitúcia objednáva u podriadenej
8. výročné správy podriadených organizácií, verejné odpočty činností (hearingy) a ich vyhodnocovanie
9. vytvorenie nových a rôznorodejších možností právneho štatútu a vzťahu so štátom pre organizácie vykonávajúce činnosti vo verejnom záujme
10. postupný prechod na konkurenciu medzi poskytovateľmi služieb všade tam, kde je to možné

V rámci druhej etapy, od roku 2003, príde na základe nového kompetenčného zákona, vychádzajúceho z miery decentralizácie, k reorganizácii ústredných orgánov.

4. KONTROLA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Súčasťou stratégie reformy verejnej správy je od počiatku príprava a realizácia nového kontrolného systému, ktorý by reagoval na súčasné nedostatky, ale najmä na celkovú zmenu usporiadania verejnej správy.

V koncepcii decentralizácie boli definované zásady navrhovanej kontroly na všetkých troch navrhovaných úrovniach verejnej správy, orientáciu kontroly na vnútornú a vonkajšiu, ako aj zásady v oblasti kritérií kontroly, vzdelávaní, legislatívy a informatiky.

V nadväznosti na oba materiály bola vypracovaná osobitná koncepcia kontroly vo verejnej správe, ktorá rešpektuje navrhované zásady decentralizácie kompetencií, financií a politickej moci, ako aj navrhované usporiadanie orgánov verejnej správy.

V zmysle teoretických východísk, praktických skúseností, ale aj v zmysle odporúčaní Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, bude kontrola decentralizovanej verejnej správy orientovaná na :

1. vnútornú kontrolu
2. vonkajšiu kontrolu

Vnútorná kontrola bude zameraná najmä na plnenie úloh verejnej správy a kontrolu hospodárenia s majetkom a verejnými financiami. Bude organizovaná v rámci orgánov verejnej správy a musí mať garantovanú maximálne možnú finančnú a funkčnú nezávislosť. Subjekty vnútornej kontroly budú pôsobiť v každej zložke verejnej správy, t.j. v rámci miestnej samosprávy, samosprávy vyššieho územného celku, štátnej správy na všetkých stupňoch a vo verejno- právnych inštitúciách. Objektom vnútornej kontroly budú jednotlivé zložky verejnej správy, vrátane podriadených organizácií. V rámci vnútornej kontroly je možné využiť aj ostatné prvky verejnej kontroly (princíp nezáväzných kontraktov, princíp výročných správ, princíp verejných odpočtov úloh, ..) vo väzbe na schválený zákon o slobodnom prístupe k informáciám.

Vonkajšia kontrola bude orientovaná na samotný proces výkonu verejnej správy, pričom je nevyhnutné, aby bola vonkajšia kontrola nezávislá. Subjektami vonkajšej kontroly sú, resp. budú : Národná rada SR, Najvyšší kontrolný úrad, správne súdy, prokuratúra, auditori, inštitút ombudsmana. Objektom vonkajšej kontroly budú všetky inštitúcie verejnej správy hospodáriace s verejným majetkom a verejnými financiami a zodpovedajúce za ochranu základných ľudských práv.

Navrhovaný systém kontroly vo verejnej správe si vyžiada prijať viaceré **technicko - organizačné a legislatívne opatrenia :**

1. technicko - organizačné

- * zlepšenie organizačnej prípravy kontroly
- * účinnú koordináciu štátnych orgánov vykonávajúcich kontrolu
- * zamerať sa najmä na kontrolu hospodárenia s verejnými financiami
- * zlepšiť technickú vybavenosť kontrolných orgánov
- * zvýšiť odbornú úroveň kontrolórov
- * pokryť kontrolou všetky miesta alokácie verejných financií a verejného majetku
- * dodržať princíp funkčnej nezávislosti kontroly od štruktúr podliehajúcich kontrole
- * stabilizovať zamestnancov kontroly

2. legislatívne, prijať

- * novelu Ústavy SR
- * novelu zákona SR č. 39/1993.Zb. o NKÚ SR
- * zákon o prokuratúre
- * zákon o sústave finančných orgánov
- * zákon o finančnej kontrole
- * zákon o štátnej pokladnici
- * zákon o štátnej službe a o verejnej službe
- * zákon o kontrole v územnej samospráve
- * etický kódex kontrolóra vo verejnej správe

2.1 Kontrola v územnej samospráve

Vnútorná kontrola

Na rozdiel od súčasného stavu si vyžaduje navrhovaná decentralizácia právomocí, majetku a financií **zákonom stanoviť povinnosť** vytvoriť účinný vnútorný kontrolný systém na oboch úrovniach územnej samosprávy. Nevytvorenie kontrolného systému bude postihované sankciami , napr. nepridelenie prostriedkov zo štátneho rozpočtu (dotácie), nepridelenie finančného vyrovnávania, priame finančné sankcie,...

Miestna samospráva

V každom meste SR (136) zákon definuje povinnosť vytvorenia funkcie hlavného kontrolóra mesta. V obciach (2747) bude možné naplniť povinnosť vnútornej kontroly uplatnením jedného z troch spôsobov :

1. vytvoriť funkciu hlavného kontrolóra obce
2. v rámci medziobecnej spolupráce vytvoriť funkciu kontrolóra s pôsobnosťou pre viac obcí
3. požiadať o výkon vnútornej kontroly útvar hlavného kontrolóra vyššieho územného celku

Nezávislosť hlavného kontrolóra bude v zákone definovaná :

- * nezávislosťou voči primátorovi mesta, starostovi obce,
- * právami a povinnosťami voči obecnému zastupiteľstvu,
- * obmedzením možnosti odvolania z funkcie
- * platovou nezávislosťou
- * podmienkou kvalifikačných a morálnych predpokladov na výkon funkcie
- * postavením verejného činiteľa pri výkone funkcie

Pôsobnosť hlavného kontrolóra mesta (obce), resp. útvaru kontroly, bude zameraná na plnenie samosprávnych funkcií (programy rozvoja, územné plánovanie, verejnoprospešné služby, správa a výstavba bytov, životné prostredie, vodné hospodárstvo, doprava a preprava, školstvo, zdravotníctvo, kultúra, zásobovanie obce, správa trhovísk, sociálna pomoc, sociálne veci, bezpečnosť a verejný poriadok) , dodržiavanie nariadení, smerníc, pokynov, rozhodnutí, dodržiavanie zákonnosti, rozpočtové hospodárenie, stav pohľadávok, záväzkov,

splácanie úverov, správnosť zostavenia záverečného účtu mesta, dodržiavanie povinností pri nakladaní s majetkom mesta, dodržiavanie metód a postupov verejného obstarávania, vybavovanie petícií a sťažností. Predmetom bude rovnako kontrola správnej administratívy, investičnej a podnikateľskej činnosti mesta, ochrana spotrebiteľa, kontrola subjektov hospodáriacich s majetkom mesta (aj v prípade majetkovej účasti), kontrola organizácií mesta.

Hlavný kontrolór bude vypracovávať stanoviská k návrhu rozpočtu a k návrhu záverečného účtu mesta (obce), pred ich schválením v mestskom (obecnom) zastupiteľstve.

Samospráva vyššieho územného celku

V každom vyššom územnom celku bude pôsobiť hlavný kontrolór, ktorý bude na čele Útvaru kontroly. Hlavného kontrolóra bude voliť zastupiteľstvo VÚC, na dobu neurčitú, na základe návrhu poslancov. Vo svojej činnosti bude kontrolór nezávislý a zodpovedať sa bude iba zastupiteľstvu. Jeho nezávislosť pri plnení úloh bude garantovaná zákonom, v ktorom sa upravujú :

- * práva a povinnosti voči zastupiteľstvu VÚC,
- * obmedzenie možností odvolania z funkcie,
- * finančná nezávislosť stanovením platu
- * kvalifikačné a morálne predpoklady, ktoré bude posudzovať stavovská organizácia,
- * postavenie verejného činiteľa pri výkone funkcie.

Útvar kontroly bude mať zákonom upravené postavenie, osobnú a vecnú pôsobnosť. Zákon rovnako upraví aj pravidlá kontrolnej činnosti, v ktorých budú zakotvené práva a povinnosti subjektu a objektov kontroly.

Pôsobnosť hlavného kontrolóra bude v kontrole plnenia úloh vyššieho územného celku, kontrole rozpočtového hospodárenia, kontrole hospodárenia a nakladania s majetkom vyššieho územného celku, v kontrole hospodárenia organizácií v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti VÚC a v kontrole hospodárenia v organizáciách s majoritnou účasťou samosprávy VÚC.

Vonkajšia kontrola

Vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy budú plniť :

- 1) Najvyšší kontrolný úrad vo vzťahu k prostriedkom pridelených zo štátneho rozpočtu vo forme dotácií a grantov a vo vzťahu k bežnému rozpočtu, ktorého príjmová stránka bude tvorená príjmami z daní, poplatkov a finančného vyrovnávania,
- 2) Úrad vlády SR vo veciach preneseného výkonu štátnych úloh na územnú samosprávu,
- 3) Ministerstvo financií vo vzťahu k účelovým dotáciám a k finančným prostriedkom prideleným zo zahraničných fondov z EÚ a na základe medzinárodných zmlúv, vo vzťahu k majetku štátu ako ho bude mať samospráva v správe
- 4) Správne súdnictvo vo veciach preskúmania zákonnosti právnych aktov,
- 5) Prokuratúra pri realizácii prokurátorského dozoru nad vydávaním rozhodnutí orgánov samosprávy,
- 6) Audit kontroly správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej uzávierky, kontroly finančnej a majetkovej situácie a iných účtovných alebo majetkových dokladov,
- 7) Ombudsman v oblasti obhajoby ľudských práv a slobôd.

2.2 Kontrola v štátnej správe

Vnútoraná kontrola

Ústredné orgány štátnej správy

V oblasti výkonnej moci budú štátne orgány kontroly pôsobiť vo veciach týkajúcich sa celého územia štátu a všetkých fyzických a právnických osôb. Subjektami vnútornej kontroly budú :

1. Vláda SR ako zbor a prostredníctvom Úradu vlády SR, Ministerstva financií SR, ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré si zriaďujú kontrolné orgány,
2. Úrad vlády bude plniť centrálnu koordinačnú a kontrolnú funkciu vo vzťahu k všetkým orgánom a subjektom kontroly pôsobiacim v štátnej správe. Jeho vlastná kontrolná činnosť bude zameraná na úlohy štátu, dodržiavanie zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti

nakladania s prostriedkami a majetkom, opatrenia a právne akty na všetkých úsekoch štátnej správy, na vybavovanie petícií, sťažností a ich kontrolu,

3. Ministerstvo financií SR bude mať osobitné postavenie v kontrolnom systéme. Ako ústredný orgán pre oblasť financií, colníctva a cien, bude zabezpečovať finančnú kontrolu hospodárenia v rozpočtových kapitolách, štátnych fondoch a kontrolu správy majetku štátu cesto daňových úradov, správ finančnej kontroly a colnej kontroly. MF SR bude zároveň riadiť a kontrolovať financie z predvstupovej pomoci a štrukturálnych fondov EÚ. Posudzovanie, hodnotenia, schvaľovanie štátnej pomoci, jej evidenciu a kontrolu poskytovania bude zabezpečovať Úrad pre štátnu pomoc, zriadený v rámci rozpočtovej kapitoly MF SR.
4. Správcovia rozpočtových kapitol a ostatné orgány štátnej správy, budú mať povinnosť zabezpečiť funkčný vnútorný kontrolný systém. Objektom kontroly budú úlohy, ktoré po decentralizácii ostanú v kompetencií štátu. Jedná sa najmä o : obranu štátu, bezpečnosť, zahraničnú politiku, spravodlivosť, súdnictvo, ochrana práv a slobôd, civilná ochrana, požiarna ochrana, kataster nehnuteľností, veterinárna správa, pamiatkový úrad, lesný a pozemkový úrad, sociálny úrad, štatistický úrad, štátne evidencie,
5. Špecializované kontrolné orgány inšpekcie (Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia, Štátna inšpekcia životného prostredia, Štátna školská inšpekcia,) a orgány dozoru (Štátny stavebný dohľad, Štátny zdravotný dozor)

Územné orgány štátnej správy

V rámci vyšších územných celkov budú pôsobiť orgány vnútornej kontroly krajského úradu. Ich činnosť bude zameraná na úlohy krajského úradu v oblasti obrany štátu, civilnej ochrany, všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania, správy zvereného štátneho majetku a medzinárodnej spolupráce. V rámci špecializovaných úradov štátnej správy je možné dekoncentrovať výkon vnútornej kontroly na inštitúciu pôsobiacu na úrovni VÚC.

Vonkajšia kontrola

Subjektami vonkajšej kontroly v štátnej správe sú, resp. budú :

1. Národná rada SR vo veciach daných Ústavou SR

2. Najvyšší kontrolný úrad v oblasti kontroly hospodárenia so všetkými verejnými financiami (vrátane hospodárenia s finančnými prostriedkami rozpočtov) , ktoré schvaľuje NR SR. Ďalej s majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami verejnoprávnych inštitúcií a Fondu národného majetku a s finančnými prostriedkami, ktoré boli SR poskytnuté zo zahraničia
3. Správne súdnictvo
4. Prokuratúra
5. Auditori
6. Inštitút ombudsmana

2.3 Ostatné systémové opatrenia

Medzi ostatné opatrenia na obmedzenie možnosti vzniku korupcie v rámci decentralizácie právomocí, financií a majetku je možné zaradiť :

1. v oblasti hospodárenia s verejnými financiami :
 - * definovanie miery zadĺženia objektu verejnej správy
 - * realizácia projektu štátna pokladnica
2. v oblasti riadenia a zlepšovania kvality poskytovaných služieb :
 - * prijatie zákona o štátnej službe a zákona o verejnej službe
 - * definovanie štandardov kvality služieb
 - * etické štandardy inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy
3. vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov verejnej správy
4. informatizácia verejnej správy, aplikácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Definovanie miery zadĺženia

Je uvedené v časti 2.

Štátna pokladnica

System štátnej pokladnice bude novým prvkom v systéme kontroly v rámci integrovaného systému riadenia verejných financií. Bude riadiť, racionalizovať a kontrolovať správu štátnych financií komplexne so zavedením kontroly ex-ante t.j. pred uskutočnením

výdavku. Štátna pokladnica bude ako orgán kontroly zakotvená prijatím zákona o štátnej pokladnici.

Zákon o štátnej službe a zákon o verejnej službe

Oba zákony majú vytvoriť právne predpoklady pre zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho výkonu štátnej a verejnej služby. Súčasťou zákona bude definovanie právomocí, ale aj zodpovednosti zamestnancov, ktorí získajú štatút štátneho, resp. verejného zamestnanca.

Definovanie štandardov kvality poskytovaných služieb

Hlavným cieľom je vytvoriť predpoklady pre zlepšenie vzťahu medzi občanmi a úradmi a to zvýšením kvality vykonávaných služieb. Dôležité je definovať štandardy (požadovanú úroveň) kvality služieb občanom a tiež vnútornej organizácie úradov. Na ich základe je potrebné vyhodnocovať spokojnosť občana a robiť opatrenia až dovtedy, kým sa nedosiahne v plnej miere cieľový stav : spokojný občan s poskytovanými službami úradníkov a volených predstaviteľov.

Etické štandardy inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy

Každá inštitúcia verejného sektora by mal mať definované etické štandardy. Ich obsahom by malo byť definovanie princípov, konkrétne pravidlá správania sa v osobnostnej oblasti, v oblasti vzťahov dovnútra i navonok a v oblasti rozhodovania.

Vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov verejnej správy

Vzdelávanie súčasných, ale aj budúcich predstaviteľov verejnej správy má veľký význam pre odstraňovanie korupcie z verejného sektora. Vláda SR schválila v auguste 2000 návrh koncepcie vzdelávania vo verejnej správe, ktorá je základom pre jej ďalšie napĺňanie. Prepojenie vzdelávacích programov a vedomostných štandardov s požiadavkami na štátneho zamestnanca, resp. verejného zamestnanca, vzdelávania na stredných a vysokých školách, vzdelávanie vyšších štátnych úradníkov , vzdelávanie zamestnancov štátnej správy a územnej

samosprávy, ale aj volených predstaviteľov môžu podstatne ovplyvniť mieru korupcie vo verejnej správe

5. TERMINOLÓGIA

Od počiatku Veľkej Moravy a určite od vzniku uhorského štátu až po 20. Storočie sa územie obývané Slovákmi, nazývané Slovensko, vyvíjalo v rámci cudzích štátnych útvarov. Jedným z dôsledkov tohoto osudu bola najskôr nepriama, neskôr, od konca 18.storočia, aj priama snaha o vytlačenie slovenčiny na okraj politického a spoločenského života. Od polovice 19. storočia išlo dokonca o otvorené úsilie likvidovať Slovákov ako národ. A jedným z prvých cieľov maďarizácie, respektíve maďarizačného tlaku, bola slovenčina. Napriek uvedenej situácii sa v našom jazyku (popri mnohých nárečiach) od včasného stredoveku až do vzniku spisovnej slovenčiny používal aj variant tzv. kultúrnej slovenčiny. Do nej patrila tiež slovná zásoba verejnosprávnej terminológie. To znamená, že máme možnosť vychádzať z vlastných historických zdrojov a nie sme odkázaní na vzory používané v zahraničí. Je jedným zo smutných prejavov úplnej absencie slovenského historického povedomia v masách nášho obyvateľstva, ktoré sa radšej inšpiruje v cudzích krajinách (Francúzsko, Rusko, Nemecko), miesto toho, než by mali siahnuť po slovenskej historickej originalite.

Terminológia, ako osobitná vrstva presne definovaných výrazových prostriedkov, slúžiacich na dorozumievanie sa vo vymedzených okruhoch ľudskej činnosti, má v oblasti verejnej správy a s ňou spojeného územného členenia, s ohľadom na jej doslova celospoločenské praktické uplatnenie, mimoriadny význam. Pri príprave územnej a správnej reformy nemôže byť preto ponímaná ako okrajová záležitosť. Prvoradou požiadavkou pri tvorbe, respektíve zavádzaní každého termínu (názvu, titulu, označenia a pod.) do praktického života by mala byť jeho jednoznačnosť. To znamená, že sa treba vyvarovať viacvýznamovým, či inak komplikovaným slovám, obmedziť nejasné viacslovné spojenia. Mal by sa položiť osobitný dôraz na výber takých verejno - a územnosprávnych označení, v ktorých sa prejavuje ich slovenský pôvod, slovenské tradície, súvis s našimi vlastnými, doteraz nespravodlivo odstrkovanými a zaznávanými národnými dejinami. V tomto smere nebudeme výnimkou. Skôr naopak, zaradíme sa do stredoeurópskeho spoločenstva suverénnych národov, ktoré si takýmto spôsobom ctia samé seba. Príkladom môžu byť naši

bezprostrední susedia : české kraje, rakúske Länder, ukrajinské oblasti, maďarské megyék, poľské wojwódstva.

Od roku 1990 sa opäť udomácnili na miestnej úrovni termíny v rámci miestnej úrovne verejnej správy, ktoré korešpondujú s termínmi používanými v minulosti :

- * územné správne jednotky : obec, mesto, okres
- * vedúci funkcionári : starosta, primátor (za úvahu stál okrem Bratislavy a Košíc aj termín mešťanosta)
- * orgány územných a správnych jednotiek : zastupiteľstvo, rada, komisia,

Na prvý pohľad nepochopiteľne najproblematickejšou sa ukazuje terminológia prislúchajúca druhému stupňu (druhej úrovni) verejnej správy. Všetky problémy, ktoré sú dôvodom odmietania tradičných domácich , vo svete neopakovateľných termínov, pramena so skreslených predstáv, neinformovanosti, ale aj ideologických deformácií, zakódovaných v mysliach a predstavách politických predstaviteľov, funkcionárov, úradníkov a tiež mnohých bežných pozorovateľov. Pôvodné slovenské názvy sa odmietajú ako skompromitované, s poukazom na ich feudálny, archaický, ba dokonca sa poukazuje na ich neslovenský charakter. Naopak, nekriticky sa preberajú úplne cudzie slová, ktoré v slovenskom jazyku nemajú žiadnu tradíciu, či ktoré majú celkom iný obsah a ich terminologické presadenie bude iba komplikovať dorozumievaciu komunikáciu.

Najneskôr od 9. storočia sa na našom území pre oblasti spadajúce pod obrannú, hospodársku a správnu kontrolu strediskových hradísk používalo rovnomené dobové označenie grady, po latinsky civitates. Podľa analógií okolitých slovanských štátov nie je však vylúčené, že sa i u nás mohli už vtedy nazývať tiež termínom župy.

Od 11.storočia sa územnosprávne obvody, na ktoré bolo rozdelené Uhorské kráľovstvo a teda i Slovensko, vyskytujú v prameňoch pod latinským menom comitatus. Keďže sa zo včasného stredoveku dokumenty v národných rečiach nezachovali, neviem jednoznačne stanoviť, ako ich vtedy menoval pospolitý ľud. Mohli to byť župy, ale aj španstvá. Dnešná slovenská historiografia ich nazýva hradske španstvá, respektíve komitáty.

Po rozpade kráľovskej správy hradských španstiev (komitátov) sa od 13.storočia pre nové samosprávne a neskôr tiež verejnosprávne inštitúcie uhorskej šľachty, jako aj nimi ovládané územia, ujalo slovenské pomenovanie stolice (latinsky ďalej comitatus, maďarsky vármegyék). V takejto podobe sa napriek všetkým politickým, mocenským a kompetenčným zmenám udržalo v živom používaní až do vzniku Československej republiky.

V roku 1869 publikoval F. V. Sasinek štúdiu, v ktorej sa zaoberal staroslovanskou spoločenskou a územnou organizáciou. Tu prvýkrát uviedol do slovenskej odbornej literatúry termín župa. Odvtedy sa najmä v kruhoch našej národne uvedomelej inteligencie začalo toto slovo šíriť a uplatňovať aj ako synonymum pre vtedy existujúce stolice.

Do oficiálneho používania sa termín župa na Slovensku dostal až v januári 1919. Označili sa ním pôvodné stolice, ktoré sa od roku 1923 stali súčasťou dočasnej československej štátnej správy. To isté pomenovanie, teda župy, si zachovali aj nové územnosprávne celky, inak podstatne väčšie jednotky, nazývané preto niekedy aj veľžupy. Trvali v rokoch 1923 - 1928. Názov župy sa objavil aj v správnej praxi na Slovensku potom ešte raz a to v rokoch 1939 - 1945.

V rokoch 1949 - 1960 sa územnosprávne jednotky svojim rozsahom podobné župám (veľžupám) pomenovali na základe tradície presadenej z českých krajín kraje. Tento termín sa udržal aj po zlúčení krajov do dvojnásobne väčších celkov existujúcich v rokoch 1960 - 1969 a 1971 - 1990.

Veľžupy a kraje svojím rozsahom niekoľkokrát presahovali rozlohu pôvodných stolíc - žúp. Na tomto mieste je treba upozorniť tiež na rozdielne pojmy kraj a krajina. Československo bolo v rokoch 1928 - 1938 rozdelené na štyri tzv. krajiny (po česky země) Jednou z nich bola krajina slovenská, čiže Slovensko ako celok.

Kraje, zavedené od 1.januára 1949, boli novým, tretím stupňom štátnej správy. V tomto zmysle mali aj predchodcov. Boli to tzv. dištrikty. Po prvýkrát ich ustanovil v rokoch 1785 -1790 cisár Jozef II. Rovnako sa nazývali podobné územnosprávne celky nadžupného charakteru, ktoré boli súčasťou štátnej správy v Uhorsku a na Slovensku medzi rokmi 1848 -

1867. Potom sa pomenovanie dištrikt v našich dejinách správy v danom slova zmysle nevyskytuje. Nahradil ho fakticky nový, z českých krajín pochádzajúci termín kraj.

Keď sa zamyslíme nad terminológiou verejnej správy na Slovensku máme na výber dve možnosti :

1. prijať nové, z cudzinu prevzaté a teda cudzie označenia
2. vybrať v našej minulosti už používané domáce a teda tradičné označenia.

Spochybňovať právo, ba v istom zmysle povinnosť na obnovenie pôvodných slovenských a v slovenčine dávno zdomácnelých terminologických pojmov nemá žiadne reálne opodstatnenie. Môže byť motivované jedine ideologicky alebo subjektivisticky, prípadne prameniť z nedostatku potrebných historických vedomostí, čo by sa malo odmietnuť jako zavádzajúce a odborne neprípustné. Preto odporúčame nasledovné terminologické zásady:

1. Aplikovať pôvodné slovenské termíny a v slovenčine zdomácnené, teda bežné, všeobecne zrozumiteľné a jednoznačne jasné,
2. Pre celú verejnú správu vytvoriť jednotný, logicky previazaný terminologický systém

Návrh terminológie pre územnú samosprávu

I. úroveň samosprávy - obec (mesto)

obecné (mestské) zastupiteľstvo, starosta (mešťanosta), podstarosta (podmešťanosta), obecná rada (mestská rada), výbory obecnej (mestskej) rady, komisie obecnej (mestskej) rady, obecný (mestský) kontrolór, obecný (mestský, resp. miestny) úrad alebo magistrát, prednosta obecného (mestského, resp. miestneho) úradu, zástupca prednostu obecného (mestského úradu), oddelenie obecného (mestského) úradu, vedúci oddelenia obecného (mestského) úradu, zástupca vedúceho oddelenia obecného (mestského) úradu

II. úroveň samosprávy - župa

župné zastupiteľstvo, župan, podžupan, kancelária župného zastupiteľstva, vedúci kancelárie župného zastupiteľstva, župný kontrolór

Názvy žúp

Bratislavská, Trnavská, Nitrianska, Trenčianska, Žilinská, Liptovsko- oravsko- turčianska, Zvolenská, Gemersko - novohradská, Spišská, Šarišská, Košická, Zemplínska.

Návrh terminológie pre miestnu štátnu správu

Všeobecná štátna správa - župa

župný úrad, prednosta župného úradu, zástupca prednostu župného úradu, odbor župného úradu, oddelenie župného úradu, referát župného úradu, vedúci odboru, oddelenia referátu župného úradu, zástupca vedúceho

Úrady špecializovanej štátnej správy (novovzniknuté)

školský úrad, zdravotnícky úrad, sociálny úrad, správny úrad, pozemkový a lesný úrad, úrad životného prostredia, úrad ochrany pamiatok, katastrálny úrad

B. ÚZEMNÉ A SPRÁVNE USPORIADANIE

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala posúdiť potrebu zmien v územnom a správnom usporiadaní, ktoré bolo realizované na základe zákona 221/1996 Z. z. v roku 1996.

Ústava SR (hlava IV., čl.64, ods.1) určuje, že základom územnej samosprávy je obec. Ústav, rovnako ako zákon č.221/1996 Z. z., počíta so vznikom samosprávy vyššieho územného celku, ako druhej úrovne samosprávy. Hranice vyšších územných celkov sú vymedzené katastrálnymi územiami obcí v nich ležiacich. V hraniciach vyššieho územného celku pôsobia orgány miestnej štátnej správy.

Pri rozhodovaní o zmenách v rámci územného a správneho usporiadania boli zohľadnené:

- * zmeny v rámci procesu decentralizácie, t.j. výrazné posilnenie obcí a miest (kompetenčne a finančne),
- * uvažované zmeny v rámci organizácie úradov verejnej správy v súlade s procesom decentralizácie a dekoncentrácie kompetencií,
- * terajšia sieť orgánov územnej verejnej správy, pretože tieto predstavujú určité sústredenie zamestnancov a materiálnych podmienok,
- * siete, ktoré existovali v minulosti
- * súčasné územné usporiadanie SR (kraje, okresy).
- * hlavné ciele reformy verejnej správy : zvýšenie výkonnosti verejnej správy, zvýšenie výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu, decentralizácia a demokratizácia verejnej správy, integrácia do Európskej únie,
- * kritériá regionalizácie všeobecne uplatňované v krajinách Európy,
- * kritériá pre územné a správne usporiadanie, ktoré boli schválené uznesením vlády SR č. 497 zo 4.júla 1995

Vláda SR v rámci prerokovania stratégie reformy akceptovala fakt, že Slovenská republika bude unitárnym decentralizovaným štátom s konkrétne stanovenou štruktúrou

vychádzajúcou z princípu subsidiarity. Vertikálna deľba moci sa uskutoční vytváraním samostatných samosprávnych orgánov, ktoré budú im zverené úlohy plniť nezávisle, pričom budú podliehať iba správnomu dozoru. Zároveň budú disponovať primeranými nástrojmi normotvornej povahy a primeranými nástrojmi fiskálnej decentralizácie.

1. Kritériá vymedzenie vyšších územných a správnych celkov

Vyšší územný celok je nadobecná územná jednotka vymedzená zákonom, disponujúca právnou subjektivitou a schopnosťou spravovať svoje územie vlastnými volenými orgánmi na vlastnú zodpovednosť a v prospech občanov vymedzeného územia (Európska charta regionálnej samosprávy). Vyššie územné celky, v zmysle samosprávnych vyšších územných celkov bezprostredne pod úrovňou štátu, sa v Európe odlišujú vo svojich štatútoch v závislosti na historických a kultúrnych danostiach, tradíciách a ústavných princípoch a charakterizujú tak osobitú územnú organizáciu každého štátu. Sú nenahraditeľnou súčasťou procesu európskej integrácie a regionalizácie.

Zvýšený význam pre vymedzenie regiónov, v zmysle vyšších územných samosprávnych celkov, majú nasledovné kritériá:

- * rešpektovanie princípov regionalizácie (nodálny región, administratívne centrum,..)
- * ekonomická integrita regiónov,
- * infraštruktúrne vybavenie územia,
- * etnické, historické, konfesijné faktory,
- * doterajší vývoj členenia (identifikácia regiónov,..),
- * nákladovosť usporiadania,
- * osídlenie a urbanizácia, dostupnosť okrajových sídiel,
- * prírodné pomery (prírodné bariéry, gravitácia k centráram osídlenia,..),
- * vymedzenie kompetencií jednotlivých úrovní a zložiek verejnej správy,
- * zladenie záujmov štátnej správy a samosprávy,
- * perspektíva vývoja svetovej spoločnosti, štátu, regiónov, miest a obcí,
- * politické požiadavky (integrita štátu, súdržnosť v rámci SR, zahraničnopolitická orientácia, cezhraničná spolupráca, vývoj v susedných štátoch ..),
- * početnosť obyvateľov, optimálny počet obcí.

Územné a správne členenie je možné pokladať 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 regiónmi², ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni priestorovej organizácie. **V 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.

Dôsledné uplatnenie týchto kritérií automaticky **vylučuje vytvorenie menšieho počtu ako 8 vyšších územných samosprávnych celkov**, pretože :

- * nezodpovedá žiadnemu doterajšiemu členeniu, ktoré sa v histórii pre **územnú samosprávu** uplatňovalo na území Slovenska,
- * centrá takýchto celkov by boli **príliš vzdialené** od ostatného územia z hľadiska ich dostupnosti, ale aj participácii územia celku na ekonomickom rozvoji,
- * dochádzalo by k **polarizácii záujmov** v rámci územných celkov,
- * územné celky by boli natoľko veľké a váha regionálnych orgánov taká silná, že by to mohlo viesť pri plnom rešpektovaní decentralizácie a demokratizácie k **oslabovaniu integrity štátu** a z dlhodobého hľadiska k možnej dezintegrácii Slovenskej republiky,
- * model by vôbec **nezodpovedal koleratívnemu vzťahu** medzi počtom regionálnych celkov a veľkosťou krajiny v 15 štátoch Európskej únie.

Vymedzením vyšších územných celkov Slovenskej republiky sa zapodievali viaceré skupiny odborníkov (geografov, urbanistov, sociológov, ekonómov,..) a z väčšiny analytických prác vyplynulo, že Slovenskú republiku je možné na základe vyššie uvedených kritérií rozčleniť na 12 a viac prirodzených regiónov. V rámci vymedzenia ich hraníc dochádzalo k posunom podľa váhy, ktoré prikladali kritériám jednotliví autori.

Viaceré z týchto názorov sa premietli do prác vykonávaných v prospech vlád SR, v rokoch 1990 - 1996:

² **Nodálny región** = rôznorodosť vlastností, ale funkčná a organizačná jednotnosť. Prevládajú v ňom horizontálne väzby, ktoré predstavujú toky, ktoré spájajú jadro s perifériou. Určujúce sú väzby medzi jadrom a 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, za nákupmi,...

- * 1990 - 1992, návrh usporiadania na župnom princípe (14+1, resp. 15+1 vyšších územných samosprávnych celkov),
- * 1994 - 1995, návrh MV SR (12 vyšších územných samosprávnych celkov),
- * uznesenie vlády SR č.755/1995 o realizácii tzv. reštitučného modelu, ktorý uvažoval s vymedzením 15 - 16 vyšších územných celkov.

V rámci prípravy postupu prác na reforme miestnej verejnej správy (MV SR, 1995) boli vypracované modely územného a správneho usporiadania, ktoré bezprostredne súvisia s optimálnou organizáciou verejnej správy. Pretože túto analýzu považujeme za jedno z východísk pre vymedzenie vyšších územných a správnych jednotiek uvedieme niektoré zásady vtedajšieho návrhu:

- * ako komponenty boli v prvom kroku porovnané sústavy sídiel, ktoré tvoria pre určité spádové územia a pre určité funkcie prirodzené centrum, pričom boli posúdené sústavy 4, 7,12,16 , 32-45, 75-90, 110 - 150, 250-300, 750 - 1000 sídiel.
- * uvedené komponenty boli vsadené do rámcovej štruktúry verejnej správy v rámci krajín EÚ a zároveň boli eliminované extrémne sústavy z hľadiska racionálneho plnenia úloh, pričom vznikli možnosti:

Stupeň / úroveň	vyšší celok - sústava	nižší celok - sústava
správne usporiadanie	4, 7, 12	32-45, 75-90, 110-150
územné usporiadanie	7, 12, 16	75-90, 110-150, 250-300

- * kombináciou komponentov vznikli tri návrhy modelu, ktorý najviac vyhovovali miere vnútornej previazanosti a usporiadania a tým aj konzistencie, podľa predstáv vtedajšej vlády. Všetky tri modeli uvažovali so zachovaním okresných úradov a vznikom tzv. miestnych správnych jednotiek pre zabezpečovanie úloh miestnej samosprávy. Navrhované územné a správne usporiadanie však nesprevádzalo definovanie kompetencií, ktoré mali plniť navrhované územné a správne celky.

	správne celky	územné celky

Model	vyšší	nižší	vyšší	nižší
Stabilizačný	4	32-45	12	110-150
Integračný	7	110-150	7	110-150
Reštitučný	7	75-90	16	250-300

Rozhodnutím vlády SR v roku 1996 (uznesenie 755/1995) bol síce prijatý tzv. reštitučný model, t.j. asymetrický model 7 krajov a 16 samosprávnych vyšších územných celkov. Následne sa však prijatím zákona č. 221/1996 Z.z. vláda priklonila k vzniku 8 vyšších správnych celkov (krajov) a k symetrickému usporiadaniu integrovaného krajského úradu a samosprávy vyššieho územného celku..

Ako je zrejmé z analýzy komponentov územného a správneho usporiadania je odôvodnené realizovať aj iný model. **Podmienkou je však dôsledná decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu, definovanie medziobecnej spolupráce na úrovni miestnej samosprávy a návrat k úradom špecializovanej štátnej správy** . Vychádzajúc z uvedenej analýzy MV SR v roku 1995, je vhodné aj nasledovné usporiadanie :

stupeň / úroveň	vyšší celok	nižší celok
správne usporiadanie	12	0*
územné usporiadanie	12	110 - 150

* v rámci VÚC budú pôsobiť úrady špecializovanej štátnej správy

Uplatnené kritériá územného členenia Slovenskej republiky

Na základe odborných prác a pri snahe zohľadniť súčasný stav a možnosť etapizácie pri realizovaní pokračovania transformácie verejnej správy (pri návrhu územného a správneho usporiadania doporučujeme zachovať symetriu) prichádzajú do úvahy dve možné riešenia:

1. ako vyššie územné celky akceptovať súčasné hranice krajov (s možnosťou úprav nelogicky vymedzených hraníc v okolí Bratislavy a na východe Slovenska),
2. vymedziť vyššie územné celky v súlade s vyššie uvedenými kritériami a v súlade s princípmi Európskej charty regionálnej samosprávy.

1. Porovnanie alternatív z hľadiska hlavných cieľov reformy verejnej správy

Posilnenie fungovania inštitútov demokracie

Obe alternatívy umožňujú pokračovať v procese demokratizácie spoločnosti, decentralizácie a dekoncentrácie v rámci verejnej. Ani jedna nemôže ohroziť integritu štátu. Uplatňovanie občianskych práv a napĺňanie ustanovení čl.2 ústavy sa prirodzene spája s územím, so súdržnosťou obyvateľstva, ktoré sa prejavuje aj pri záujme o veci verejné a v prekonávaní problémov spojených s transformáciou spoločnosti. Preto je výhodou, ak sa samosprávne územie čo najviac približuje k prirodzene a historicky vymedzeným regiónom, ku ktorým má občan, aj podľa prieskumov verejnej mienky, veľmi blízky a emocionálny vzťah.

Uplatňovanie samosprávneho princípu na úrovni vyššieho územného celku môže byť na základe uvedeného efektívnejšie v alternatíve 12 vyšších územných celkov, ktorá výraznejšie rešpektuje prirodzené regióny a s ktorým sa vo väčšej miere stotožnili volení zástupcovia občanov na miestnej úrovni.

Zvýšenie výkonnosti verejnej správy

Zvýšenie výkonnosti verejnej správy si vyžaduje najmä jasnú deľbu právomocí, zodpovednosti a pôsobnosti orgánov verejnej správy, kvalitnú legislatívu, dodržiavanie a vynucovanie práva a vysokú profesionalitu a etiku zamestnancov verejnej správy.

Pri rešpektovaní koncepciou navrhovaného rozsahu decentralizácie, dekoncentrácie a deetatizácie verejnej správy **je možné zvýšiť výkonnosť verejnej správy v oboch alternatívach.**

Zvýšenie výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu

Regionalizácia je jedným zo systémových predpokladov pre uplatňovanie regionálnej politiky v trhových podmienkach. Vytvorenie samosprávy vyšších územných celkov a decentralizácia právomocí a nástrojov v oblasti regionálneho rozvoja, umožní naštartovanie endogénnej rozvojovej politiky, založenej predovšetkým na využívaní vlastného rozvojového potenciálu. Decentralizácia právomocí, financií a politickej moci bude tým účinnejšia, čím vhodnejšia bude sieť vyšších územných celkov, ktoré sú chápané ako rámec pre zabezpečovanie funkcií verejnosprávných a hospodárskoriadiacich. Veľkosť a štruktúra vyšších územných celkov,

ktoré budú podľa uznesenia vlády SR č.230/2000 zabezpečovať úlohy regionálnej politiky a regionálneho rozvoja, sú determinované kritériami regionalizácie (nodalita, centralita, historický vývoj, homogenita,...) a kritériami efektívnosti zariadení verejnej ekonomiky. Naplnenie uvedených kritérií viac zodpovedá členeniu územia Slovenska na **12 - 16 vyšších územných celkov**.

Kompatibilita systému verejnej správy s krajinami Európskej únie

Napriek rozdielom v organizačnej štruktúre systémov verejnej správy existuje rad spoločných princípov : subsidiarita, transparentnosť, efektívnosť, flexibilita, solidarita, ktoré sa uplatňujú aj pri formovaní vyšších územných celkov. Zatiaľ čo princípy subsidiarity, transparentnosti a solidarity je možné aplikovať na obe alternatívy, uplatnenie princípu flexibility a efektívnosti je rozdielne. Uplatnenie princípu efektívnosti znamená také usporiadanie verejnej správy, ktorá svojou činnosťou umožní mobilizáciu miestneho a regionálneho potenciálu (ľudský, výrobný, prírodný), efektívnejšie aktívne zapájanie sa občanov a občianskych združení do verejného života. Efektívnosť sa prejaví nielen racionalizáciou výdavkov, ale aj úspechmi, dosiahnutými participáciou verejného, súkromného a mimovládneho sektora pri rozvoji miest a regiónov. Pretože občianska spoločnosť sa formuje najmä na báze prirodzene vzniknutých spoločenstiev, komunit, tak územné usporiadanie , ktoré rešpektuje prirodzené regióny, vytvára lepšie predpoklady pre spoluprácu, pre rast sociokultúrnej úrovne potrebnej pre mobilizáciu výrobného, prírodného a ľudského potenciálu a teda pre rozvoj územia. Administratívne územné usporiadanie dosahuje pravý opak a ničí komunity a prirodzené spoločenstvá. Uplatnenie princípu flexibility si vyžaduje, aby reforma verejnej správy umožnila reagovanie na neustálu zmenu vonkajších a vnútorných podmienok a požiadaviek obyvateľov. Diferenciácia potrieb a požiadaviek obyvateľov jednotlivých vyšších územných celkov , ale aj potreba diferencovaného prístupu k rozvoju regiónov si vyžaduje flexibilitu správy. Práve prirodzené regióny sú predpokladom uspokojovania regionálne diferencovaných potrieb a požiadaviek občanov, čo viac hovorí pre v koncepcii navrhovaných **12 vyšších územných celkov**.

2. Porovnanie alternatív z hľadiska uplatnenia kritérií regionalizácie a územného členenia

Rešpektovanie princípov homogenity a nodality

Kritérium homogenity je jedným zo základných kritérií regionalizácie a preto bolo uplatnené aj pri vymedzení vyšších územných celkov SR. Jeho funkciou je pomocou vybraných údajov posúdiť vyváženosť sociálno-ekonomického prostredia a v súčinnosti s analýzami nodality, urbanizácie, infraštruktúrálnych systémov pomáha objektivizovať hranice regiónov. Rámcovú analýzu homogenity bola uskutočnená pomocou niektorých ukazovateľov : indexu vitality, obstaraných investícií, miery nezamestnanosti, priemernej mesačnej mzdy, daňovej sily na obyvateľa a podnikateľskej aktivity. Homogenitu sme počítali pomocou minimálnych a maximálnych ukazovateľov okresov zaradených do príslušného územného celku. Posúdenie územia VÚC podľa kritérií homogenity umožňuje identifikovať územia s identickými indikátormi rozvinutosti či zaostalosti, t.j. umožňuje identifikovať rozvojové problémy a uplatniť diferencovanú infraštruktúrálnu politiku v regiónoch a v neposlednom rade umožňuje vymedziť organickú štruktúru územných celkov pre potreby regionálnej politiky EÚ. Na báze homogenity musíme vytvárať účelové integrované územia NUTS v súlade s vymedzenými cieľmi európskej štruktúrálnej regionálnej politiky. Z posúdenia vybraných ukazovateľov vyplýva **vhodnosť návrhu 12 vyšších územných celkov** .

Ukazovateľ	súčasný kraj	navrhované VÚC
produkcia v tis. Sk / obyvateľa	43 - 229	32,6 - 295,2
investície v tis. Sk/obyvateľ	14 - 255	10,6 - 218,4
priemerná mesačná mzda (Sk)	8161 - 12 262	7771 - 10 655
počet bankových inštitúcií	149 - 272	69 - 272
miera nezamestnanosti (%)	7,54 - 26,48	5,7 - 21,4
počet FO / 10000 obyv.	409 - 803	369 - 790
ziskové organizácie/10000 obyv	67 - 245	59 - 222
zamestnanosť v službách (%)	24,3 - 42,2	24,3 - 39,5
% vysokoškolsky vzdelaných	4,1 - 13,5	3,4 - 12,0
% ukončené stredné odborné	13,0 - 17,3	12,8 - 18,0
% USO s maturitou	2,5 - 5,1	2,5 - 5,0
predproduktívny vek (%)	17,14 - 24,26	17,4 - 25,0
produktívny vek (%)	61,61 - 66,13	61,6 - 66,7
index vitality	96,32- 150,06	
počet nemocničných lôžok/10000	5,08 - 8,14	5,08 - 9,1
počet lôžok v soc. zariad. /10000	40 -61	41,6 - 60,5

počet grantov	32 -318	20- 326
% napojených na plyn	29,1 - 85,1	25,8 - 77,9
% napojených na vodovod	55,5 - 96,2	44,6 - 91,1
% na kanalizáciu	7,0 - 79,4	7,0 - 73,6
cestná sieť/ plocha územia	1,275 - 4,75	1,4 - 4,3
tel. stanice/ počet obyv.	0,235 - 0,498	0,225 - 0,459

Kritérium nodality a centrality bolo zohľadnené pri návrhu hraníc vyšších územných celkov.

Navrhované vyššie územné celky, na rozdiel od súčasných 8 krajov, predstavujú reálne nodálne regióny s jasne čitateľnými jadrami a ohraničenými územiaми vo vzťahu k jadram. Centrá regiónov boli vymedzené podľa koeficientu a hodnotenia funkčnej veľkosti. Ťažiská osídlenia okolo centier sa vyformovali na základe ich polarizačných a aglomeračných účinkov. Vymedzenie vyšších územných celkov a ich centier vytvára predpoklad pre docielenie rovnovážnych podmienok obsluhy a podnikania aj v handicapovaných územiach (napr. Gemersko-novohradský celok, Spišský celok, Zemplínsky celok, Liptovsko-oravsko-turčiansky celok). Nové centrá verejnej správy sa stanú prirodzenými centrami sprievodných služieb, osídlenia a lokalizácie investícií, t.j. budú iniciovať rozvoj spádových území. Uvedené hľadisko sa prihovára **za vytvorenie väčšieho počtu regiónov (11 - 16)**. Vyššie územné celky (VÚC) boli vymedzené na základe optimálnej dostupnosti k regionálnemu centru. Do VÚC boli zaradené sídla podľa hodnotenia koeficientu funkčnej veľkosti. Územia VÚC predstavujú reálne nodálne regióny s jasne čitateľnými jadrami a ohraničenými územiaми vo vzťahu k jadram. VÚC predstavujú relatívne homogénne celky z aspektu štruktúry osídlenia, prírodných pomerov a hospodárskej a sektorovej štruktúry.

Infraštruktúrne vybavenie

Infraštruktúrne vybavenie v území je významným kritériom najmä **pri identifikovaní centier nodálnych regiónov na makro i mikroregionálnej úrovni**, ako aj hlavných línii vnútroregionálnych a medziregionálnych väzieb vnútroštátneho i medzinárodného významu. Ide najmä o **vzdelávacie zariadenia** (stredné, stredné odborné, vyššie odborné, vysoké školy a univerzity resp. ich detašované pracoviská), **zdravotnícke zariadenia vyššieho rádu** (polikliniky, nemocnice), **sociálne zariadenia** (nadobecnej kategórie), **kultúrne zariadenia** a zariadenia voľného času (regionálneho významu). Zohľadňovaná je i celková občianska

vybavenosť regionálneho resp. subregionálneho (okresného) významu v oblastiach poskytovania služieb (obchodné, spoločenské zariadenia a ďalšie služby). Pomocným kritériom je bývalá, súčasná i predpokladaná lokalizácia verejných služieb. Kritériom z oblasti technickej infraštruktúry je kvalita a kapacita telekomunikačných sietí (napriek rozvíjajúcim sa mobilným sieťam), dôležitá najmä pre výkon administratívnych služieb (napojenie na internet - informačný systém verejnej správy). Na základe uvedených ukazovateľov boli spracované hierarchické štruktúry centier osídlenia. Táto hierarchizácia sídiel je využiteľná tak pre identifikáciu subregionálnych centier, ako aj centier miestneho významu. Infraštruktúralne vybavenie je jedným z rozhodujúcich kritérií pri hodnotení územia z hľadiska regionalizácie v prácach viacerých autorov. Najvýznamnejším dokumentom je „Sociogeografická regionalizácia SR“ v rámci ktorej bolo vyčlenených **14 regiónov**. Návrh 12 vyšších územných celkov - sa s určitými odchýlkami zhoduje z hľadiska hodnotenia podľa vyššie uvedených kritérií a prác renomovaných autorov, jednak z hľadiska počtu celkov samosprávy vyšších územných celkov ako aj z hľadiska vybavenosti a prepojenia centier. **Je porovnateľný so sieťou prirodzených a stabilných centier stredného školstva a zdravotníctva ako aj s ich spádovosťou.**

Alternatívny návrh 8 vyšších územných celkov - vyhovuje kritériám z hľadiska infraštruktúralnej vybavenosti centier, avšak z hľadiska ich územných väzieb nie je plnohodnotne pokryté celé územie Slovenska

Úspešné fungovanie regionálnej štruktúry predpokladá aj spádovitosť VÚC vo vnútri regiónov a vzájomné prepojenie hlavného mesta s centrami regiónov. Pri hodnotení dopravného systému vychádzali experti jednak zo súčasného stavu, ako aj z pripravovaného doplnenia systému a zvýšenia jeho kapacít. Na základe použitých kritérií je možné rozdeliť Slovenskú republiku na **15 dopravných priestorových útvarov**, rešpektujúcich prírodnoekologické regióny, ktoré boli kritériom aj pri návrhu vyšších územných celkov v koncepcii.

Etnické, historické, konfesijné faktory

Jedným zo základných znakov krajín Európy je regionálne členenie štátov, resp. národov. Preto významným kritériom, ktoré je uplatnené v absolútnej väčšine európskych krajín pri vymedzení územia, je rešpektovanie regionálnej identity obyvateľov, ktorá vyplýva z historického vývoja, geografického členenia krajiny a prírodných podmienok. Každý

územný celok charakterizuje svojrázny obraz krajiny, vidiecka a mestská architektúra, typ osídlenia a špecifický ráz rurálnej a urbánnej štruktúry, pestovateľské, výrobné, rodinné, religiózne znaky, nárečie, ale aj ďalšie spoločenské prejavy mestských a vidieckych komúnit. Pri opakovaných prieskumoch identity obyvateľov Slovenska sa potvrdilo, že väčšina obyvateľov je primárne regionálne identifikovaná (výsledky prieskumov sa pohybujú od 66% do 78% celkového počtu obyvateľov). Regionálna identita formuje sociálnu a kultúrnu súdržnosť obyvateľov - pocit domova a je základným prvkom štátnej, resp. národnej identity. Predstavuje významný motivačný faktor pre aktivizáciu obyvateľov na rozvoj regiónov. Tvorí základný rámec pre formovanie sociálneho kapitálu - jedného z najvýznamnejších rozvojových impulzov.

Doterajší vývoj členenia (identifikácia regiónov)

Pri identifikácii regiónov bolo uplatnené kritérium hodnotenia doterajšieho vývoja územného a správneho usporiadania územia Slovenska a stabilita hraníc jednotlivých územných a správnych celkov vyššieho a nižšieho rádu. Na základe historickej analýzy je možné konštatovať, že prirodzené regióny (dané geografickým členením terénu a prírodnými podmienkami) sa začali formovať už v 9. storočí. Základná štruktúra regiónov sa sformovala v období 13.- 14. storočia. Vykazovala vysokú stabilitu svojho ohraničenia a vnútorného členenia. Zachovala sa prakticky až do roku 1922 a aj v ďalšom období predstavovala jeden zo základných prvkov výstavby jednotlivých modelov územného a správneho členenia až po súčasnosť. Jedným z prejavov vysokej stability historicky sformovaných regiónov je i formovanie regionálnych združení miest a obcí po roku 1990, keď sa obnovila miestna samospráva.

Hodnotenie stability územného a správneho členenia na území SR preukázalo priamu úmeru stability, resp. nestability jednotlivých modelov členenia verejnej správy s mierou rešpektovania historicky sformovanej regionálnej štruktúry. **Od 11. storočia do roku 1918 , t.j. za 9. storočí prebehlo 5 hlavných reforiem**, pričom počet územných celkov na regionálnej úrovni sa pohyboval medzi 17 - 21 (stolice, župy). Treba zdôrazniť, že väčšinu obdobia mali tieto celky samosprávny charakter. **V 20. storočí sme zaznamenali 10 správnych reforiem**. Všetky tieto reformy organizovali centralistické, resp. totalitné režimy. Verejná správa bola nástrojom moci, reformy vychádzali z mocenského centra a boli stimulované záujmami vládnucej garnitúry. Neboli zohľadnené objektívne danosti územia.

Preto existuje od roku 1923 prirodzená nespokojnosť a neustále nálady na zmenu usporiadania. V roku 1923 bola v zásade zlikvidovaná aj regionálna samospráva.

V návrhu koncepcie boli tieto faktory uplatnené a **navrhované vyššie územné celky vo väčšine predstavujú prirodzené etnokultúrne a hospodársko - sociálne celky, zodpovedajúce vyššie uvedeným kritériám.** V niektorých prípadoch (rovnako ako v susedných krajinách, resp. porovnateľných krajinách západnej Európy) územie vyšších územných celkov spoluvytvárajú dva, alebo tri prirodzené regióny, ktoré sa vyznačujú výraznými vzájomnými väzbami a zároveň uvedené územia vyšších celkov zodpovedajú ďalším kritériám.

V súčasnom usporiadaní SR sa vyššie uvedené kritériá neuplatňujú, resp. uplatňujú sa v minimálnom rozsahu. Najvýraznejší rozpor pri hodnotení súčasných a navrhovaných ôsmich vyšších územných celkov možno konštatovať u Košického, Prešovského, Trnavského a Bratislavského kraja.

Nákladovosť usporiadania

Zmyslom reformy verejnej správy a dôsledného uplatňovania samosprávnych princípov na úrovni obcí a VÚC je zníženie nákladov na výkon verejnej správy, navrhovaná inštitucionálna infraštruktúra verejnej správy vychádzajúca z princípu subsidiarity zjednodušuje výkon verejnosprávnych funkcií.

Vznik 12 vyšších územných celkov, decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu, symetria usporiadania všeobecnej štátnej správy a samosprávy VÚC, rozšírenie úradov špecializovanej štátnej správy na princípe efektívnosti umožní odstránenie duplicit činností, výraznú redukciu miestnej štátnej správy a redukciu zamestnancov na miestnej úrovni verejnej správy.

Zachovanie 8 krajov tiež umožní tieto redukcie, ale najmä v celkoch stredného a východného Slovenska neumožní z hľadiska dostupnosti úplne realizovať zmeny na úrovni miestnej verejnej správy.

Dostupnosť okrajových sídiel

Je to kritérium, ktoré sa primárne uplatnilo pri kreovaní a hodnotení mestských regiónov - nodálnych území na mikroregionálnej úrovni, ktoré v zásade zodpovedajú dnešným sídlam

okresov, s výnimkou niektorých južných území. Ďalším sekundárnym kritériom bolo hodnotenie komunikačného napojenia centier nodálnych regiónov na vyššie centrá - sídla VÚC. Vychádzalo sa pri tom z hodnotenia centrality jednotlivých miest na Slovensku (v rámci Koncepcie územného rozvoja Slovenska - KURS I a KURS II) v porovnaní s prieskumami a rozborami staršieho dáta, ktoré uskutočnili nezávisle rôzne odborné pracoviská a inštitúcie, resp. autorské kolektívy, (napr. URBION, VUOP, SAV, UK, SEU,...). Z uvedených analytických materiálov jednoznačne vyplýva nedostatočné obslužné zabezpečenie vyššími službami niektorých území Slovenska pri súčasnom územnom usporiadaní. Taktiež z **hodnotenia centrality jednotlivých miest vyššieho rádu vyplynul návrh 12 centier.**

Osídlenie a urbanizácia

Územné usporiadanie VÚC rešpektuje jestvovanie vyšších sídelných štruktúr - ťažisk osídlenia a urbanizačných osí:

Bratislavský VÚC - hlavné mesto SR predstavuje špecifický prvok v štruktúrach VÚC. Jeho osobitosť spočíva v tom, že predstavuje jedinú mestskú aglomeráciu vyššieho rádu na Slovensku. Pri rozvoji tohoto VÚC je treba rešpektovať problémy vyplývajúce z plnenia funkcií hlavného mesta SR, ale aj špecifické problémy súvisiace s jeho polohovým potenciálom medzinárodného významu.

Trnavský VÚC sa stotožňuje s ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu: bratislavsko - trnavským, ako aj s existujúcimi urbanizačnými osami.

Nitriansky VÚC je tvorený nitrianskym ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu a novozámocko-komárňanským ťažiskom celoštátneho a nadregionálneho významu. Rozhodujúcou je v regióne severno-južná rozvojová os (nitrianska). Druhá paralelná pohrónská sídelná rozvojová os je sekundárneho významu.

Trenčiansky VÚC je tvorený trenčianskym ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu a sekundárnymi ťažiskami osídlenia regionálneho významu (územie hornej Nitry).

Žilinský VÚC je tvorený žilinským ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu. Sila aglomeračných väzieb presahuje hranice súčasného kraja, najmä priestor okresu Považská Bystrica.

Liptovsko – oravsko - turčiansky VÚC je tvorený predovšetkým liptovsko – mikulášsko - ružomersko - dolnokubínskym ťažiskom osídlenia. Nosnou sídelnou rozvojovou osou je žilinsko - podtatranská a oravská sídelná rozvojová os nadregionálneho významu. Sekundárna os osídlenia predstavuje martinsko - turčianska rozvojová os.

Zvolenský (Banskobystrický) VÚC je tvorený banskobystricko- zvolenským ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu. Ďalej ho tvoria žiarske osídlenie regionálneho významu a breznianske ťažisko miestneho významu. Hlavnú sídelnú os celoštátneho významu predstavuje pohronská os severo-južná (Banská Bystrica - Zvolen - Krupina).

Gemersko - novohradský VÚC je tvorený lučensko- rimavskosobotským ťažiskom osídlenia nadregionálneho významu a predovšetkým zvolensko - juhoslovenskou sídelnou rozvojovou osou, ktoré dopĺňa juhoslovenská komunikačno - sídelná rozvojová os (Šahy - Lučenec).

Spišský VÚC je tvorený popradsko - spišskonovovesko - levočským ťažiskom osídlenia nadregionálneho až celoštátneho významu, podporovaný rozvojovými sídelnými osami celoštátneho významu : žilinsko- podtatranskou a kežmarsko – ľubovnianskou.

Šarišský VÚC sa vyznačuje významnými aglomeračnými vzťahmi k Prešovu - svojmu centru a hlavnému ťažisku osídlenia. Hlavnú rozvojovú os celoštátneho významu predstavuje košicko - prešovská rozvojová os osídlenia a regionálny význam predstavuje sabinovská sídelná rozvojová os.

Košicko VÚC charakterizuje hlavne košicko - prešovská rozvojová os nadregionálneho az celoštátneho významu a sekundárna rozvojová os košicko - moldavská regionálneho významu.

Zemplínsky VÚC je tvorený najmä michalovsko - vranovsko - humenským ťažiskom osídlenia nadregionálneho až celoštátneho významu a sekundárnou severo-južnou rozvojovou osou

Prírodné pomery a bariéry

Pri vymedzení hraníc VÚC muselo byť rešpektované **geomorfologické členenie SR**. Druhým významným kritériom je **rešpektovanie ohraničenia povodí riek**. Povodia predstavujú hlavné osy urbanizácie územia (Považie, Pohronie, Zemplín...).

Kompetencie územnej verejnej správy

Miera decentralizácie ovplyvňuje veľkosť a štruktúru vymedzených VÚC. **Charakter a rozsah kompetencií, ktoré boli najskôr jednoznačne vymedzené, predurčili veľkosť a početnosť VÚC.** Pri vymedzení kompetencií VÚC bol dôsledne uplatňovaný princíp subsidiarity pri rozdelení kompetencií medzi miestnu samosprávu a samosprávu vyššieho územného celku a kritéria pre ich rozdelenie na výlučné kompetencie štátu, delené kompetencie medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

Zladenie záujmov štátnej správy a samosprávy

Pri konštituovaní VÚC bolo **uplatnené kritérium symetrie usporiadania štátnej správy a samosprávy.** Dôvodom bola snaha o vytvorenie mechanizmu kooperácie orgánov štátnej správy a samosprávy pri plnení verejno - právnych úloh a transparentnosť výkonu kompetencií štátnej správy a samosprávy na úrovni regiónov (VÚC). Koordináciu vybraných úradov špecializovanej štátnej správy a orgánov územnej samosprávy na úrovni vyššieho územného celku bude zabezpečovať vládou menovaný prednosta krajského (župného) úradu, bez možnosti zasahovať do vecného plnenia ich úloh. Prednosta krajského úradu bude zároveň dbať nad dodržiavaním zákonnosti v rámci VÚC.

Perspektíva vývoja svetovej spoločnosti, štátu, regiónov, miest a obcí

Regionalizácia SR vychádza z rešpektovania trendov regionalizácie krajín svetového spoločenstva, **rešpektujúca ekonomicko-sociálnu entitu regiónov**, ktorá je východiskom pre aktívnu, relatívne autonómnu ekonomickú, sociálnu, kultúrnu politiku samosprávnych subjektov.

Politické požiadavky (zahranično-politická orientácia, cezhraničná spolupráca, vývoj u susedov,...)

Vytvorenie VÚC rešpektuje rozhodujúce dokumenty, trendy a požiadavky EÚ súvisiace s reformou verejno správneho systému a s cieľom splnenia kritérií pre integráciu do EÚ. Vymedzené VÚC zodpovedajú kritériám NUTS III (rozlohou, počtom obyvateľov, nodalitou a homogenitou). Ich samosprávne inštitúcie disponujú dostatočným kompetenčným vybavením, ktoré umožňujú rovnocenný partnerský vzťah v rámci vnútroštátnej,

medziregionálnej a cezhraničnej spolupráce. **Vďaka svojmu vnútornému organizačnému členeniu a prirodzeným vnútroregionálnym a medziregionálnym väzbám sa vyznačujú vysokou flexibilitou a schopnosťou utvárať nadregionálne celky NUTS II.**

Počet obyvateľov a optimálny počet obcí

Jedným z kritérií VÚC je vytvorenie regiónov s porovnateľným počtom obyvateľov. Toto kritérium sa uplatňuje predovšetkým pri vymedzení územno - správnych jednotiek. VÚC je však územím plniacim komplex sociálnych, etno-kultúrnych funkcií, spája obyvateľov na základe etno-kultúrnej identity. Z komplexu veľmi heterogénnych kritérií mnohé plnia pri jeho rozvoji podstatne významnejšiu úlohu ako kritérium počtu obyvateľov. Z uvedeného dôvodu sa počet obyvateľov VÚC v Slovenskej republike pohybuje v intervale od 266 636 (VÚC gemersko - novohradský) po 717 624 (VÚC Nitriansky), čo je v priemere 447 312 obyvateľov na VÚC. Veľkosť regiónov v krajinách EÚ je tiež rozdielna. Napríklad v Dánsku je to v priemere 372 000 obyvateľov, pričom sa ich počet pohybuje v intervale od 45 000 do 600 000 obyvateľov : Vo Francúzsku má v priemere región 580 000 obyvateľov (interval 79 000 – 2 532 000). Vo Švédsku je v priemere 360 000 obyvateľov na jeden región (interval 57 000 – 1 642 000). Z uvedeného vyplýva, že požiadavka rovnakého počtu obyvateľov v regióne (VÚC) vystupuje len ako pomocné kritérium.

Názory volených predstaviteľov miestnej samosprávy

Počas prác sa **uskutočnili diskusné podujatia s predstaviteľmi miestnej samosprávy a ich oprávnené požiadavky boli premietnuté do návrhu koncepcie**, o čom svedčí aj stanovisko ZMOS schválené na 10.sneme a stanovisko Únie miest a obcí SR.

Následne požiadalo predsedníctvo ZMOS svoje regionálne združenia, aby sa vyjadrili k návrhu koncepcie a k územnému členeniu Slovenska na 12 vyšších územných celkov. Z celkového počtu 57 regionálnych združení sa :

- * za navrhovaný počet 12 vyšších územných celkov vyjadrilo 40, t.j. 70,0%
- * za ponechanie súčasných 8 celkov 6 t.j. 10,5%
- * za iné riešenie (3+1, 6+1) 8 t.j. 14,0%

* nevyjadrilo sa

3 t.j. 5,5%

Záver

Na základe vyhodnotenia oboch alternatív pomocou kritérií je vhodné **upraviť súčasné územnosprávne usporiadanie na 12 vyšších územných a správnych celkov**, a to z nasledovných dôvodov :

- * možnosti zvýšenie výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu ako celku,
- * zabezpečenie prirodzenej a vnútornej integrity a identity SR, ako základného predpokladu prežitia štátu a národa po integrácii do EÚ,
- * kompatibility systému navrhovanej verejnej správy s krajinami EÚ a V4,
- * účinnej účasti v programoch medzinárodného rozvoja a cezhraničnej spolupráce,
- * vyššej homogenity a sociálno- ekonomickej vyváženosti územných celkov,
- * lepšej hospodársko- sociálnej regionalizácii,
- * naplnenia požiadaviek osídlenia a organizácie
- * akceptovania priemyselnej regionalizácie,
- * akceptovania prirodzených dopravných priestorov,
- * vyššej plošnej účinnosti centier a lepšej dostupnosti okrajových sídiel do centra
- * vytvorenie podmienok pre postupné vyrovnávanie handicapov marginálnych regiónov,
- * dosiahnutie trvalo udržateľného hospodárskeho rozvoja regiónov a konsolidácie demokratického systému,
- * vytvorenie podmienok pre revitalizáciu krajiny, osídlenia, jednotlivých sídiel a regiónov,
- * lepšie zohľadnenie etno-kultúrnych a historických faktov,
- * efektívnosti riadenia zariadení verejnej ekonomiky nadobecného významu (stredné školstvo, nemocnice, kultúrne zariadenia, zariadenia sociálnej pomoci, hromadná preprava,...)
- * účinnej regionálnej politiky
- * rešpektovania väčšinovej požiadavky volených predstaviteľov miestnej samosprávy.

2. Návrh územného a správneho usporiadania

Návrhu územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky vychádza z rešpektovania: uvedených kritérií regionalizácie a vymedzenia územných celkov, požiadavky na realizáciu symetrického modelu usporiadania, decentralizácie kompetencií a z toho vyplývajúcich zmien v rámci organizácie územnej verejnej správy, požiadaviek na znižovanie výdavkov na verejnú správu.

	miestna úroveň	vyšší celok
správne celky	*	12
územné celky	2 916 **	12

* štátnu správu na miestnej úrovni reprezentuje krajský úrad (12) a sieť špecializovaných

úradov, ktorých rozmiestnenie definujú osobitné právne normy

** zahrnuté aj mestské časti Bratislavy a Košíc

Vyššie územné celky budú tvoriť:

	názov celku	sídlo štátnej správy	sídlo samosprávy	počet obyvateľov
1	Bratislava	Bratislava	Bratislava	729 343
2	Trnavský	Trnava	Trnava	436 867
3	Trenčiansky	Trenčín	Trenčín	544 248
4	Nitriansky	Nitra	Nitra	717 624
5	Žilinský	Žilina	Žilina	376 299
6	Liptovsko - oravsko-turčiansky	Ružomberok	Martin	376 646
7	Zvolenský	Banská Bystrica	Zvolen	397 353
8	Gemersko - Novohradský	Rimavská Sobota	Lučenec	327 910

9	Spišský	Poprad	Spišská Nová Ves	360 074
10	Šarišský	Prešov	Prešov	342 400
11	Zemplínsky	Michalovce	Michalovce	418 431
12	Košický	Košice	Košice	342 545

Uvedené územné a správne usporiadanie na úrovni vyššieho územného celku je porovnateľné s charakteristikou vyšších územných a správnych celkov krajín Európy (pri zohľadnení veľkosti týchto krajín, rozsahu kompetencií) . Dokumentuje to nasledujúca tabuľka:

Štát	priemerná plocha v km ²	priemerný počet obyvateľov v tis.
krajiny južnej Európy		
Francúzsko - department	5 490	556
Grécko- prefektúra	2 538	216
Španielsko - provincia	10 100	780
Taliansko –provincia	320	611
SRN – kraje	83	170
krajiny severnej Európy		
Nórsko – fylker	1847	234
Belgicko – provincie	2290	1 095
Dánsko – amter	307	365
Švédsko - landstingkomuner	1 874	358
Slovenská republika - návrh	4 083	450

O kompatibilitate navrhované územného usporiadania Slovenska svedčí aj porovnanie intervalu počtu obyvateľov druhej úrovne samosprávy s decentralizovanými unitárnymi štátmi Európy. Dôležité je aj to, že návrh koncepcie nezakladá priveľký rozptyl medzi najväčším a najmenším navrhovaným celkom.

štát	počet obyvateľov	počet vyšších celkov	interval počtu obyvateľov
Dánsko	5 200 000	14 + 2	45 000 - 600 000
Fínsko	5 000 000	19 + 1	25 000 - 1 278 000
Švédsko	8 600 000	23	57 000 - 1 640 000
Maďarsko	10 500 000	19	223 000 - 1 930 000

Česká republika	10 000 000	14	300 000 - 1 287 000
Slovenská republika (návrh)	5 400 000	12	327 910 - 729 343

3. Územné a správne usporiadanie a NUTS

V zásade je potrebné rozlišovať vnútorné správne jednotky štátu a plánovacie jednotky.

NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) je územná systemizácia používaná EÚ pre vymedzenia cieľov a prijímanie pomoci vo forme programov a prostriedkov z fondov EÚ, t.j. ide o typickú plánovaciu jednotku. Z hľadiska vymedzovania cieľov a prijímania podpory je najvýznamnejšie vymedzenie jednotiek na úrovni NUTS II.

Pre Európu je charakteristická veľká rozdielnosť veľkosti správnych jednotiek ako aj plánovacích regiónov, najmä na úrovni NUTS II. Zo 167 územných celkov krajín EÚ začlenených do kategórie NUTS II majú jednotlivé územia nasledovné veľkosti :

počet obyvateľov (mil.)	do 0,5	0,5 - 1,0	1,0 -1,5	1,5 - 2,0	2,0 - 5,0	5,0-10,0	nad 10,0
počet územných celkov	26	29	34	26	43	8	1

Členenie štátov na NUTS vychádza najmä z vnútorného usporiadania, z váhy kritérií regionalizácie ako aj zo spájania správnych jednotiek (VÚC), čo dokumentuje nasledovná tabuľka, v ktorej sú porovnané správne jednotky na úrovni strednej úrovne samosprávy a vymedzené NUTS II.

štát	počet obyvateľov v mil./ rozloha v km ²	počet VÚC	počet NUTS II./interval počtu obyvateľov
Belgicko	10,1 / 30 500	10	11 / 242 000 - 1 633 000
Dánsko (U)	5, 253 / 43 000	14 + 2	1 / 5 353 000
Španielsko	39,266 / 505 000	50	18 / 260 000 - 5 000 000
Francúzsko	59,9 / 547 000	96	26 / 268 000 - 5 000 000
Taliansko	57,4 / 300 000	96	20 / 119 000 - 5 800 000

Veľká Británia	58,0 / 244 000	34	37 / 400 000 - 4 700 000
SRN	81,9 / 357 000	426	40 / 506 000 - 6 013 000
Holandsko	15,529 / 42 000	12	12 / 274 000 - 3 340 000
Írsko (U)	3,5 / 70 000	26	2 /
Švédsko (U)	8,838 / 500 000	24	8 / 391 000 - 1 740 000
Grécko	10,5 / 132 000	51	13 / 200 000 - 1 777 777
Rakúsko	8,059 / 83 8000	9	9 / 200 000 - 1 596 000
Fínsko (U)	5,124 / 338 000	19 + 1	6 / 558 - 1 813 000
Portugalsko	10,5 / 92 000	18	5+2 / 242 000 - 3 539 000
Česká republika (U)	10,32 / 78 866	14	8 / 1 130 000 - 1 663 000
Maďarsko (U)	10,19 / 93 000	19	7 / 993 000 - 2 886 000
Poľsko (U)	38,62 / 312 683	373	16 / 1 017 000 - 5 060 000
Slovenská republika	5,738 / 49 000	12	prichádzajú do úvahy alternatívy 4 (ako dnes), 2, resp. 1

Ekonomická autonómnosť regiónov je vo väzbe na fiskálnu decentralizáciu a mieru prerozdelenia verejných financií veľmi dôležitá. To však ešte neznamená, že v súčasnosti a najmä v budúcnosti bude rozhodujúcim faktorom pre ekonomickú autonómnosť regiónu rozloha územia, resp. počet obyvateľov. Informačná spoločnosť, globalizácia ekonomiky naznačujú iný vývoj. Naopak pri predpokladaných trendoch a v rámci zjednocovania Európy zohrajú významnú úlohu prirodzené regióny, ktoré nevznikli ako štatistické jednotky, ale ako územie rešpektujúce prírodné, ekologické, ekonomické a ľudské faktory. Regionalizácia krajiny vychádzajúca zo stáročných tradícií a tie zase z prírodných podmienok a geografického členenia krajiny, je základom pre tvorbu štatistických jednotiek.

Pre získanie podpory zo štrukturálnych fondov Európskej únie sa územné celky v rámci štátu môžu spájať do štatistických jednotiek NUTS II. V niektorých krajinách bol takouto štatistickou jednotkou dokonca celý štát (Dánsko, Slovinsko, pobaltské štáty), resp. štát bol rozdelený na 2 oblasti NUTS II. (Írsko). Nepovažujeme preto za rozhodujúce, aby sa územná organizácia SR podriaďovala dočasným podmienkam vyplývajúcim z možnosti čerpania podporných programov EÚ, ale opačne, aby sa na základe prirodzenej regionalizácie krajiny vytvárali územné jednotky a subjekty, ktoré budú adresátom podpory.

4. Symetria územného a správneho usporiadania

Úlohou tejto koncepcie je navrhnúť decentralizovaný model verejnej správy. V rámci takéhoto modelu prichádza k zásadnej zmene postavenia a úloh oboch zložiek oddeleného modelu. Orgány územnej samosprávy získavajú významnejšiu úlohu vo vecnom riešení verejných úloh, orgány štátnej správy budú mať podstatne vyšší význam v oblasti kontroly a dodržiavania zákonnosti. Preto aj v rámci decentralizovaného modelu má podstatné vyšší význam územné usporiadanie SR, ktorému sa prispôsobuje správne usporiadanie.

Z dôvodu stabilizácie celého modelu odporúčame **symetrický model na úrovni vyšších územnosprávnych jednotiek, pri totožnosti hraníc územného a správneho usporiadania**. Vymedzenie územných a správnych jednotiek na miestnej úrovni môže fungovať naďalej ako asymetrické, pričom sa bude kreovať na základe racionalizácie výkonu štátnych úloh v území (špecializované siete, resp. zabezpečovania úloh miestnej samosprávy - §16a, §21 zákona o obecnom zriadení). Ako vyplynulo z návrhu decentralizácie a z návrhu organizácie územnej verejnej správy doporučujeme nasledovný model:

Symetrický model usporiadania na úrovni vyšších územných a krajov **umožní**:

- * vyššiu stabilitu územného a správneho usporiadania,
- * efektívnejší výkon štátnych úloh v území (kontrola, bezpečnosť, poriadok, ...),
- * komplexnosť pôsobenia verejnej správy, kde štátna správa a samospráva sledujú rovnaký záujem a cieľ,
- * efektívnejšiu spoluprácu územnej štátnej správy a samosprávy a ich spoločné pôsobenie na rozvoj územia VÚC,
- * efektívnejšie usporiadanie kompetencií a exaktnejšie vymedzenie zodpovednosti a lepšiu orientáciu pre občana – voliča,
- * vyvinutie efektívnejších mechanizmov finančného vyrovnávania,
- * lepší prehľad pre občana, zjednodušenie (štruktúra, názvy,...).

5. Previazanosť jednotlivých úrovní verejnej správy

Územná previazanosť

Základom územnej samosprávy je obec, ktorá je samostatným územným a správnym celkom. Vyššie územné celky sú sumárom katastrálnych území obcí a sú definované zákonom. Vyšší územný a správny celok je tvorený sumárom územia vyššieho územného celku a územia vojenského obvodu. V hraniciach vyšších územných celkov pôsobia orgány miestnej štátnej správy. Úrady špecializovanej štátnej správy pôsobia v hraniciach vyššieho územného celku.

Medziobecná spolupráca sa v oblasti správnej agendy realizuje v hraniciach vyššieho územného a správneho celku. Výnimku môže povoliť iba MV SR. Medziobecná spolupráca v rámci hospodárskej činnosti sa môže realizovať aj mimo hraníc vyššieho územného celku.

Politická previazanosť

Na prvej úrovni verejnej správy - miestna úroveň - sú orgány miestnej samosprávy volení priamo občanmi väčšinovým volebným systémom. Starosta, primátor, v rámci 1 volebného obvodu (k.ú. obce, mesta), poslanci zastupiteľstva v rámci viacmandátových volebných obvodov.

Na druhej úrovni samosprávy - samospráva vyššieho územného celku - budú orgány samosprávy volení rovnakým spôsobom ako na miestnej úrovni, t.j. predseda VÚC (župan) bude reprezentantom všetkých občanov VÚC a zastupiteľstvo bude kreované poslancami z celého územia VÚC. Z dôvodu väčšej reprezentatívnosti zastúpenia občanov v zastupiteľstve VÚC je vhodné, aby počet poslancov vo viacmandátových volebných obvodoch nebol vyšší ako 5.

Previazanosť poslancov NR SR a občanmi je možné zabezpečiť :

- * vytvorením druhej komory NR SR (komora regiónov)
- * vytvorením 12 volebných obvodov pre voľby do jednokomorovej NR SR

6. Charakteristika navrhovaných VÚC a vybrané údaje

vyšší územný celok okres	počet okresov	počet obcí podľa ŠÚ	počet obyvateľov
Bratislavský Bratislava I - V, Malacky, Pezinok, Senec, Dunajská Streda	9	137	729 343
Trnavský Skalica, Senica, Piešťany, Trnava, Hlohovec, Galanta	6	183	436 867
Trenčiansky Púchov, Ilava, Trenčín, Nové Mesto n/V, Myjava, Bánovce n/B., Prievidza, Partizánske	8	248	544 248
Nitriansky Topoľčany, Šaľa, Nitra, Nové Zámky, Komárno, Zlaté Moravce, Levice	7	350	717 624
Žilinský Považská Bystrica, Čadca, Kysucké Nové Mesto, Žilina, Bytča	5	130	376 299
Liptovsko-oravsko-turčiansky Námestovo, Tvrdošín, Dolný Kubín, Martin, Turčianske Teplice, Ružomberok, Liptovský Mikuláš	7	213	376 646
Zvolenský Brezno, Banská Bystrica, Zvolen, Detva, Krupina, Banská Štiavnica, Žiar nad Hronom, Žarnovica	8	216	397 353
Gemersko-novohradský Revúca, Rožňava, Rimavská Sobota, Poltár, Lučenec, Veľký Krtíš	6	361	327 910
Spišský Stará Ľubovňa, Kežmarok, Poprad, Levoča, Spišská Nová Ves, Gelnica	6	203	360 074
Šarišský Stropkov, Svidník, Bardejov, Sabinov, Prešov	5	349	342 400
Košický Košice I - IV, Košice okolie	5	135	342 545
Zemplínsky Snina, Humenné, Medzilaborce, Vranov n/T, Michalovce, Sobrance, Trebišov	7	375	418 431
CELKOM SR	79	2 916*	5 369 740

* V tomto počte sú zahrnuté aj mestské časti Bratislavy Košíc

Vybrané údaje o navrhovaných VÚC

VÚC / okres	počet obyvateľov	rozloha km ²	priemerný evidenčný počet zamestnancov	miera nezamest- nanosti %	index vitality	priemerná mesačná mzda SK	súčasná daňová sila miest a obcí SK/obrv
Bratislava I	47896	10	167197	3,9	46,15	12746	367588
Bratislava II	113043	92	106413	3,3	67,5	12601	295024
Bratislava III	64403	75	46480	407	54,2	11465	122836
Bratislava IV	96376	97	19605	3,1	132,02	12599	36832
Bratislava V	130288	94	15110	3,3	27706	12058	22748
Malacky	62737	949	7863	10,1	114,0	9657	20303
Pezinok	53280	375	7448	6,1	114,6	9029	19398
Senec	50220	361	6196	4,8	105,6	10158	18497
Dunajská Streda	111100	1075	18755	15,2	125,8	7824	12450
1. Bratislavský	729343	3128	395067	5,7		10655	
Skalica	46550	359	10837	10,7	123,8	9770	29016
Senica	60502	684	12483	11,0	116,7	8596	20808
Piešťany	64079	381	14461	7,1	96,9	8841	18926
Trnava	126333	741	30231	9,4	115,7	9955	34876
Hlohovec	45595	267	9279	9,7	115,9	9345	25287
Galanta	93808	641	12169	13,5	109,5	8100	14387
2. Trnavský	436867	3073	89640	9,6		9276	
Púchov	45703	375	15310	9,7	120,9	9226	24068
Ilava	62283	359	15411	6,1	138,9	8955	17419
Trenčín	113563	675	35679	4,7	103,7	8602	23680
Nové Mesto n/V	64424	580	14247	7,7	90,9	8672	17975
Myjava	29938	326	6846	10,1	86,7	8454	13635
Bánovce	38725	462	9539	12,1	116,2	7613	9137
Prievidza	141184	960	34993	8,9	122,7	7392	14513

Partizánske	48428	301	11440	16,6	105,4	7554	22673
3. Trenčiansky	544248	4038	143465	8,1		8758	
Topoľčany	74246	597	12954	12,8	107,3	8154	14340
Šaľa	54611	356	9204	17,2	114,6	9626	22044
Nitra	162592	871	41101	11,3	111,1	8558	21046
Nové Zámky	152380	1343	24517	16,5	90,2	7831	14238
Komárno	109027	1100	19809	16,8	93,2	7924	14594
Zlaté Moravce	43773	521	8529	14,6	98,9	8024	9534
Levice	120995	1551	22898	18,2	95,6	8664	25936
4. Nitriansky	717624	6339	139012	14,4	101,6	8447	18124
Pov.Bystrica	65580	463	12467	9,4	142,6	8596	14521
Čadca	91891	760	12782	13,3	147,6	7408	9025
Kys.N.Mesto	33117	174	5524	16,9	136,2	8187	9216
Žilina	155513	815	51641	9,1	125,7	9295	27511
Bytča	30198	282	4138	7,9	124,4	7230	7656
5. Žilinský	376299	2494	86552	10,2		8531	
Námestovo	53147	690	6439	14,3	253,8	7362	6941
Tvrdošín	33882	479	7282	15,0	210,1	7928	12233
Dolný Kubín	38690	490	9047	15,7	155,5	8467	14033
Martin	97835	736	23562	12,4	120,8	8631	19247
Turč. Teplice	16905	393	3547	8,6	84,8	7637	10012
Ružomberok	59558	647	14007	10,6	114,7	8938	13448
Lipt. Mikuláš	74629	1322	18086	9,0	106,0	8372	35081
6. Lipt- or.-turč.	374646	4757	81970	11,6	149,4	8352	18144

Brezno	66182	1265	13206	14,8	105,9	9084	13412
Banská Bystrica	112810	809	75648	6,0	122,5	9586	35257
Zvolen	67829	759	18870	8,9	109,3	8618	24948
Detva	34104	475	6448	12,2	104,6	8067	8654
Krupina	23034	585	4817	16,3	100,7	7530	9757
Ban. Štiavnica	17006	278	8260	13,0	111,2	8754	9588
Žiar n/H	48509	532	13809	12,5	109,8	8813	15885
Žarnovica	27879	426	5189	15,1	102,9	7897	11705
7. Zvolenský	397353	5129	146253	10,3	108,4	8972	20967

Revúca	40970	730	7781	27,6	112,2	8179	8611
Rimavská Sobota	82106	1471	13778	27,9	113,1	7530	8726
Rožňava	61274	1173	8287	24,0	110,9	7807	9429
Poltár	23598	505	3966	18,8	89,2	7442	5131
Lučenec	73086	771	14707	21,6	99,6	7698	12025
Veľký Krtíš	46876	849	8757	24,4	13,9	7461	7669
8. Gemersko - Novohradský	327910	5499	57276	22,0		8067	
Stará Ľubovňa	49004	624	7811	13,7	187,4	7085	7206
Kezmarok	59727	840	6933	20,4	217,2	7449	7816
Poprad	101465	1123	25092	15,5	163,0	7743	19836
Levoča	30516	357	5179	22,9	158,5	7551	6918
Sp.N.Ves	89358	587	17236	22,2	179,7	8218	12500
Gelnica	30004	584	3498	19,2	127,9	7418	6453
9. Spišský	360074	4115	65749	17,3	172,3	8172	12083
Stropkov	20328	389	3743	23,3	137,3	7194	9837
Svidník	33143	550	4859	22,1	146,4	7150	7909
Bardejov	74066	937	13603	20,8	154,0	7371	7649
Sabinov	51622	484	5740	20,6	187,6	7202	5431
Prešov *	163241	1134	39815	22,0	151,8	8089	17475
10. Šarišský	342400	3494	67760	17,5	155,4	7771	12139
Snina	39416	805	6554	20,6	127,4	7102	6698
Humenné	64882	754	12181	21,0	145,6	8872	12880
Medzilaborce	12966	427	1742	22,9	75,1	7233	5392
Vranov n/T*	68343	569	11421	24,9	162,3	7616	11903
Michalovce	107743	1019	22911	24,4	129,2	8371	10872
Sobrance	23632	538	2333	20,5	84,1	7533	4038
Trebišov	101449	1074	12692	25,5	122,2	7237	7171
11. Zemplínsky	418431	5186	69834	21,4	120,4	8027	9504
Košice I	65747	86	44004	11,4	111,4	9464	45810
Košice II	82356	82	34321	11,1	191,9	13930	81498
Košice III	32170	21	1351	14,6	322,0	7938	8781
Košice IV	60642	56	15490	11,9	97,1	9061	33635
Košice okolie	101630	1533	7397	18,7	130,0	7975	7416

12. Košický	342545	1778	102563	12,2		10136	
SR	5369740	49030	1444961	14,3	125,8	9619	28627

Porovnanie navrhovaných VÚC podľa ukazovateľov

ukazovateľ	BA	TT	TN	NI	ŽI	LO	ZV	GN	SP	ŠA	KE	ZE
ekonomika												
produkcia na obyvateľa v tis. Sk	200,9	67,8	66,4	53,4	63,2	67,1	89,1	45,8	50,7	32,6	137,0	48,1
investície na obyvateľa v tis. Sk	218,4	27,2	33,9	19,6	25,8	20,5	40,3	18,6	17,4	10,6	54,4	14,7
priemerná mesačná mzda	10655	9276	8758	8447	8531	8352	8972	8067	8172	7771	10136	8027
počet bankových inštitúcií	263	105	132	272	93	110	146	113	91	69	78	92
Ľudské zdroje												
miera nezamestnanosti	5,7	9,6	8,1	14,4	10,2	11,6	10,3	22,0	17,3	17,5	12,2	21,4
počet podnikajúcich FO/ tis. obyvateľov	790	529	432	529	541	455	496	421	436	394	533	369
počet ziskových org. na 10 000 obyvateľov	224	74	80	68	96	73	113	67	65	73	137	59
zamestnanosť v službách (%)	39,5	28,7	24,3	29,4	28,3	26,0	30,9	28,4	31,8	28,7	34,9	31,2
podiel VŠ vzdelaných v %	12,0	4,3	4,9	4,5	5,1	5,1	6,2	3,4	4,0	4,9	7,8	3,8
podiel USO vzdelaných v %	16,1	13,8	15,9	13,5	15,0	15,1	17,2	12,8	13,8	14,3	18,0	14,0
podiel USO s maturitou v %	5,0	2,9	2,5	3,2	2,7	2,8	2,9	2,8	2,6	2,8	3,9	3,0
demografia												
podiel občanov v predprod. veku v %	17,4	19,3	19,3	18,7	21,7	22,0	19,4	20,2	25,0	24,2	20,9	22,4
podiel občanov v produkt. veku v %	64,4	62,5	62,2	61,6	65,1	65,1	66,7	65,3	63,8	63,3	66,6	63,9
prírastok sťahovaním	0,7	- 0,3	- 0,1	1,0	- 0,1	- 0,4	0,2	0,3	- 0,3	- 0,3	1,1	- 0,2

na 1000 obyvateľov												
sociálna situácia												
počet nemocničných lôžok/ 10 000 obyv	7,3	5,0	6,3	6,4	7,3	7,5	7,8	7,3	6,4	6,8	9,1	7,0
počet lôžok v soc. zar. na 10 000 obyv.	59,7	48,3	60,5	54,6	54,8	51,0	49,3	45,5	43,1	46,1	41,6	44,1
počet grantov	326	24	43	51	31	30	81	40	26	60	80	20
infraštruktúra												
% obyv. napojených na plyn	77,9	53,9	55,4	46,3	37,1	25,8	47,1	28,4	45,1	46,3	72,8	39,5
% obyv. napojených na vodovod	91,0	68,8	77,1	55,5	84,5	91,1	88,5	54,2	76,9	49,3	85,9	44,6
% obyv. napojených na kanalizáciu	68,5	9,0	14,4	7,0	18,2	20,0	28,0	9,2	40,7	7,1	73,6	25,6
cestná sieť podľa tried / plocha	1,8	3,2	3,1	3,6	2,3	3,4	3,9	5,9	3,5	3,9	1,4	4,3
počet telefón. Staníc / počet obyvateľov	0,46	0,23	0,26	0,24	0,23	0,24	0,31	0,24	0,23	0,24	0,35	0,23
celkový agregovaný ukazovateľ *	773	202	259	211	155	219	283	129	159	110	271	152

* celkový agregovaný ukazovateľ je výsledkom rozdelenia ukazovateľov do sektorov (ekonomika, ľudské zdroje, demografia,...) a pridelenia váhy jednotlivým sektorom

* **BA** - Bratislavský VÚC, **TT** - Trnavský VÚC, **TN**- Trenčiansky VÚC, **NI** - Nitriansky VÚC, **ŽI** - Žilinský VÚC, **LO** - Litovsko- Oravsko- Turčiansky VÚC, **ZV** - Zvolenský VÚC, **GN**- Gemersko- Novohradský VÚC, **SP**- Spišský VÚC, **ŠA** - Šarišský VÚC, **KE** - Košický VÚC, **ZE**- Zemplínsky VÚC

C. MODERNIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

V rámci Európskej únie neexistuje žiadna *acquis communautaire*, ktorá by definovala zásady verejnej správy. Preto sú ciele a zameranie reforiem verejnej správy v krajinách uchádzajúcich sa o členstvo v EÚ menej jasné. Napriek tomu existuje určitý dohovor o hlavných zásadách dobrej verejnej správy. Medzi tieto zásady patria : **dôveryhodnosť, predvídateľnosť, zodpovednosť, transparentnosť, kvalitné riadenie, organizačná pripravenosť a participácia občanov na verejnej správe**. Zásady verejnej správy prijaté členskými štátmi EÚ stanovujú podmienky Európskeho administratívneho priestoru (EAP).

Do EAP patrí skupina všeobecných noriem pre činnosť verejnej správy, ktoré stanovuje zákon a v praxi je ich uplatňovanie zaručené prostredníctvom zákonných postupov a mechanizmov. Krajiny čakajúce na vstup do EÚ by mali vziať tieto normy do úvahy pri rozvíjaní svojich systémov verejnej správy. Od kandidátskych krajín sa očakáva, že budú v rámci reformy verejnej správy napredovať a stupeň ich napredovania sa bude posudzovať podľa všeobecne platných **európskych štandardov**. To neznamená, že by mali vznikáť všade rovnaké administratívne inštitúcie, dôležité však je aplikovať a udržať príslušné štandardy, ktoré sa v štátoch EÚ objavujú ako súčasť zákonov upravujúcich konanie vo verejnej správe. V zásade je ich možné rozdeliť do štyroch skupín : 1) dôveryhodnosť a predvídateľnosť t.j. právna istota, 2) otvorenosť a transparentnosť, 3) zodpovednosť a 4) účinnosť.

V administratívnom zákonodarstve krajín EÚ sa uplatňuje „**otvorená koncepcia**“, ktorá umožňuje vyššiu mieru flexibilitnosti v rôznych situáciách. Z pohľadu konania štátnych zamestnancov a verejných inštitúcií sa odporúča spoliehať na všeobecné poznatky a opierať sa o prípadové právo.

Členstvo v Európskej únii si teda vyžaduje verejnú správu, ktorá je zodpovedná, zaručuje štandard integrity, predvídateľnosť, zákonnosť v správnych rozhodnutiach a ktorá je predmetom kontroly a možnosti súdneho preskúmania. Moderná a výkonná verejná správa

musí plniť **všeobecne platné kritériá** a to bez ohľadu na počet a štruktúru inštitúcií, bez ohľadu na počet a sídla správnych a územných celkov. Medzi tieto kritériá patrí:

- * jasná deľba právomocí, pôsobnosti a zodpovednosti inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k občanovi,
- * kvalitná legislatíva,
- * dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva,
- * vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.

Stratégia reformy verejnej správy definovala širšie poňatie transformácie verejnej správy a vláda v rámci uznesenia uložila:

- * vedúcemu Úradu vlády zabezpečiť vypracovanie
 - * **konceptie kontroly** vo verejnej správe,
 - * **konceptie informatizácie** verejnej správy,
- * ministrom vnútra v spolupráci s ministrom školstva zabezpečiť vypracovanie konceptie vzdelávania

Paralelne pripravilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny **návrh zákona o štátnej službe a návrh zákona o verejnej službe**, ktoré majú prispieť k zvýšeniu kvality výkonu štátnej, resp. verejnej služby.

V oblasti fiskálnej decentralizácie vypracováva ministerstvo **financií východiská financovania verejnej správy**, ktoré sú rozpracované do konkrétnych opatrení (zákon o rozpočtových pravidlách, zákony o majetku)

Okrem uvedených krokov je nevyhnutné zaoberať sa **návrhmi viacerých opatrení**, smerujúcich k modernizácii verejnej správy vyplývajúcich z hodnotenia krajiny expertmi OECD:

- * **zvýšenie finančnej kontroly** v súlade so zvyklosťami členských štátov EÚ, najmä splnenie požiadaviek finančnej kontroly EÚ pre predvstupové fondy, keď musia byť stanovené a jasne definované postupy návrhov zodpovednosti pre vytvorenie a koordináciu vnútornej kontroly,
- * **zlepšenie systému verejného obstarávania**,
- * **znižovanie rizík riadenia výdavkov** pre bezpečné a efektívne riadenia fondov EÚ,

- * **zvýšenie účinnosti vonkajšieho auditu a rozšírenie pôsobnosti NKÚ,**
- * **zvýšiť koordináciu** na úrovni ministerstiev a **zvýšiť systematickosť hodnotenia** rozpočtových, ekonomických a sociálnych výdavkov.

Neoddeliteľnou súčasťou modernizácie verejnej správy je prijatie **zákona o slobodnom prístupe k informáciám.**

Jednotlivé oblasti širšie pochopenej transformácie verejnej správy sú vypracovávané osobitne ústrednými orgánmi štátnej správy, čiastočne s príspevom projektu EÚ-Phare a určité zásady boli predložené v rámci stratégie reformy verejnej správy, ich podrobný popis nie je predmetom tejto koncepcie.

1. PRÁVNÝ RÁMEC A RIADENIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

V doterajších hodnoteniach Slovenskej republiky zo strany expertov EÚ je konštatované **iba postupné a pomalé** zlepšovanie v oblasti reformy štátnej služby, kvality riadenia a kvality poskytovania služieb. Odporúčania pre zmeny sa týkajú krátkodobých a strednodobých opatrení:

Medzi **krátkodobé opatrenia** sú zaradované:

- * vytvorenie právneho rámca pre štátnu službu,
- * zriadenie centrálnej inštitúcie, ktorá bude mať na starosti riadenie štátnej služby,
- * školenie manažérov, personálnych pracovníkov, ako aj všetkých pracovníkov verejnej správy .

Medzi **strednodobé opatrenia** patria:

- * reforma mzdového systému v štátnej správe,
- * posilnenie kontroly výdavkov,
- * zaistenie štandardov kvality a výkonu štátnej služby na úrovni krajín EÚ,
- * zmena správneho poriadku,

- * zlepšenie administratívnej a súdnej kontroly správnych rozhodnutí nezávislými inštitúciami (správne sudy, ombudsman,...).

1.1 Zákon o štátnej službe

Hlavnou úlohou moderného demokratického štátu s trhovou ekonomikou je vytvoriť **spravodlivé a rovnocenné podmienky** pre každodenný život jednotlivca, ekonomické aktivity jednotlivcov a právnických osôb. Základným mechanizmom je zákon.

Štát plní niekoľko úloh v oblasti zamestnanosti :

- * reguluje vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami
- * nesie zodpovednosť za vytvorenie podmienok pre efektívnu, profesionálnu a nezávislú činnosť verejnej správy
- * nesie ústavnú zodpovednosť za chod verejnej správy
- * zodpovedá za činnosť verejnej správy v súlade so základnými zákonnými normami

Jedným z princípov navrhovanej koncepcie je **decentralizácia štátnej moci** na orgány územnej samosprávy a **dekoncentrácia štátnej správy** z centra na nižšie stupne a na jednotlivcov. Títo jednotlivci už potom nie sú len zamestnancami štátu, ale aj nositeľmi štátnej moci. Zaručujú, že ústavné a administratívne zákonné normy sa skutočne uplatňujú v každodennom výkone verejnej správy.

Zákon zvyčajne reguluje vzťah medzi úradníkmi a štátom. Moderné ústavy obsahujú ustanovenia týkajúce sa správy verejných úradov, alebo definujú všeobecné modely verejnej správy. Väčšina takýchto ústav predpokladá **existenciu zvláštnej legislatívy**, ktorá upravuje vzťahy medzi štátnymi zamestnancami a štátom, napr. ústavy Francúzska, SRN, Grécka, Talianska, Portugalska, Španielska.

Aby bolo vôbec možné v Slovenskej republike definovať charakter a platné zásady pre výkon štátnej správy obdobne ako v krajinách EÚ musia existovať **nasledovné rámcové podmienky** : 1) jasné delenie na súkromný a verejný sektor, 2) rozdiel medzi politickou sférou a sférou administratívy, 3) individuálna zodpovednosť štátneho úradníka namiesto kolektívneho rozhodovania, 4) pracovná istota, stabilita a výška platu s jasne definovanými

právami a povinnosťami štátnych úradníkov, 5) prijímanie zamestnancov a pracovný postup na základe ich schopností.

V krajinách EÚ je možné rozlíšiť **širšie a užšie chápanie okruhu štátnych zamestnancov**, ktorí patria do tzv. výkonného mechanizmu štátu. medzi krajinami so širším ponímaním štátnej správy patria : Francúzsko, Írsko, Holandsko, Španielsko a Švédsko. V iných krajinách : Rakúsko, SRN, Veľká Británia, Dánsko a Taliansko je ponímanie štátnej správy zúžené na tzv. ústrednú štátnu správu, ktoré označuje tie úlohy, ktoré patria medzi výlučné kompetencie štátu. K takémuto poňatiu „užšej štátnej správy“ sa priklonilo aj Poľsko a Maďarsko.

Najmä v prípade uplatnenia užšieho poňatia štátnej správy je potrebné, aby štát, ktorý zodpovedá za profesionalitu, nestrannosť a efektivitu verejnej správy, vytvoril také **podmienky pre zamestnancov**, aby mohli vykonávať svoje úlohy. Potom nemôžu byť štátni zamestnanci považovaní len za štátnych úradníkov a nemôže byť ich postavenie riešené iba v rámci bežných pracovných vzťahov. Štát preto musí :

- * vytvoriť **mechanizmy kontroly** a tak predísť zneužitiu verejných právomocí a nesprávnemu nakladaniu s verejnými zdrojmi,
- * dať verejnej správe **legitimitu z pohľadu občanov a daňových poplatníkov** a tak vybudovať dôveru verejnosti v administratívu a nakoniec dôveru v štát ako taký,
- * **rozlíšiť politickú časť verejného sektora od administratívnej**, pretože nielen logika, ale aj zdroj ich legitímnosti sú odlišné,
- * zaručiť **profesionálnu kontinuitu** verejnej správy,
- * získať **najlepších kandidátov**, ktorí sú v krajine k dispozícii pre výkon verejnej funkcie

Je potrebné mať na zreteli, že **podmienka EÚ o voľnom pohybe pracovnej sily v členských krajinách sa dotkne aj verejnej správy**. Pracovné miesta, mimo tých ktoré patria výhradne občanom daného štátu (10 - 40%), budú musieť byť prístupné pre všetkých obyvateľov členských krajín.

V rámci plnenia krátkodobých opatrení pre vstup do EÚ je **pripravený návrh zákona o štátnej službe**, ktorého účelom je utvoriť právne predpoklady na zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho výkonu štátnej služby. Súčasťou zákona je aj návrh na vznik **Úradu pre štátnu službu**, ktorý by mal:

- * zabezpečovať jednotný postup pri výkone štátnej služby,
- * vydávať všeobecne záväzné právne predpisy a služobné predpisy na zabezpečovanie uplatňovania právnych vzťahov pri výkone štátnej služby,
- * pripravovať návrh systemizácie v štátnej službe a po jej schválení kontrolovať jej dodržiavanie,
- * rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam služobného úradu vo veciach štátno-zamestnaneckého pomeru,
- * zabezpečovať a riadiť vzdelávanie v štátnej službe,
- * kontrolovať dodržiavanie zákona a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonávanie,
- * vypracúvať zásady odborného rastu štátnych zamestnancov a profesnej kariéry v štátnej službe,
- * určovať kritériá hodnotenia štátnych zamestnancov.

Vznik Úradu pre štátnu službu by mal, podľa znenia pripravovaného zákona, predchádzať termínu účinnosti návrhu zákona o štátnej službe. Definovanie postov, ktoré budú obsadzované v súlade s týmto zákonom by malo byť koordinované so zámermi koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Zákon by nemal byť aplikovaný skôr, ako bude prijatá koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

1.2 Riadenie verejnej správy

Zvyšovanie kvality práce vo verejnej správe znamená hľadanie vyššej úrovne efektivity a účinnosti v súlade s princípmi zákonného štátu. Na to je potrebný **prenos právomocí na riadiacu zložku** verejnej správy a prerozdelenie právomocí spolu s kontrolnými mechanizmami.

Predošlé systémy v krajinách strednej a východnej Európy nevnímali prácu v štátnej administratíve ako profesiu. Preto by sa mala reforma zamerať na **vytváranie profesií** vo verejnej správe, čo predpokladá: vzdelávanie manažérov, prijatie nariadení, ktoré definujú povinnosti, zodpovednosť, práva zamestnancov, zvyšovanie kvality a minimálnej úrovne

riadenia a najmä vytvorenie prostredia, v ktorom je možné vykonávať prácu na odbornej úrovni, nestranne, transparentne a aby bola možná kontrola výkonu.

Administratívu ovplyvňuje niekoľko faktorov, najmä :

- * **kvalita všeobecnej regulujúcej legislatívy**, ktorá je nástrojom zamestnancov a zdrojom informácií pre verejnosť
- * **kvalita legislatívy o administratívnych postupoch**
- * **miera finančnej a administratívnej zodpovednosti a kontrolné mechanizmy**

Tieto aspekty sú zároveň zdrojom zásad a právnych nariadení, ktoré sa v rozhodujúcej miere podieľajú na definovaní prístupu a správania sa manažérov a pracovníkov administratívy. **Ak sa nezlepší prostredie, v ktorom pracujú zamestnanci verejnej správy a stále budú mať možnosť prijímať svojvoľné rozhodnutia, nebudú dostatočne komunikovať s verejnosťou aj napriek tomu, že boli vybraní na základe svojich schopností a absolvovali systematické vzdelávanie.** Koordináciu a zabezpečenie aplikácie všeobecných štandardov pre riadenie verejnej správy by malo patriť do kompetencií Úradu pre štátnu službu.

Požiadavka na ekonomizáciu verejnej správy si vyžaduje uplatňovať v riadení verejnej správy **osvedčené mechanizmy zo súkromného sektora**. Medzi základné ciele nového modelu riadenia je možné zaradiť : jasné formulovanie cieľov a orientácia na výsledok, vymedzenie zodpovednosti politiky a správy, orientáciu na potreby zákazníka, zlepšenie ponuky verejných služieb, vyššiu hospodárnosť, osobnú zodpovednosť za konkrétne úlohy a vynaložené náklady, podporu motivácie a výkonnosti zamestnancov

Aby bolo možné zaviesť nové modely riadenia do praxe je potrebné : definovať poskytované služby a definovať produkty, zaviesť rozpočtovanie a účtovanie nákladov, delegovať zodpovednosť, vybudovať systém rozborov na základe merateľných cieľových veličín (controlling).

2. VZDELÁVANIE ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY

Cieľom koncepcie vzdelávania vo verejnej správe je:

- * vytvoriť efektívne fungujúci vzdelávací systém vo verejnej správe so zámerom skvalitniť činnosť verejnej správy na všetkých jej úrovniach,
- * navrhnuť inštitucionálne a právne zabezpečenie fungovania tohoto systému a jeho koordinácie,
- * zlepšiť prepojenie vzdelávacích programov pre verejnú správu s praxou a s ňou súvisiace skvalitnenie poskytovaných služieb občanovi.

Princípy koncepcie sú:

- * nadviazať na koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy,
- * vychádzať z analýzy súčasného stavu,
- * nadviazať na predchádzajúcu koncepciu vzdelávania, schválenú uznesením vlády SR č. 940/1995,
- * chápať vzdelávanie ako podsystem riadenia ľudských zdrojov,
- * uplatňovať jednotný systém vzdelávania vo verejnej správe,
- * stavať na legislatívne vymedzených právach a povinnostiach zamestnancov a zamestnávateľov verejnej správy na vzdelávanie,
- * vychádzať z povinného plánovania finančných prostriedkov na vzdelávanie a z transparentnosti a efektívnosti ich využívania,
- * predpokladať postupné dopracovanie štandardov pracovných miest vo verejnej správe ako východisko pri budovaní vzdelávacích programov,
- * do prípravy koncepcie zapojiť nielen zodpovedné subjekty, ale aj tie, ktoré sa budú podieľať na realizácii a ktorých sa bude koncepcia týkať.

3. INFORMATIZÁCIA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Zavádzanie informačných systémov a vôbec výpočtovej techniky do inštitúcií verejnej správy nekorešponduje s požiadavkami na zvyšovanie kvality rozhodovania a správy verejných vecí. Existujú obrovské informačné bariéry nielen medzi ústredným orgánmi štátnej správy, medzi ústredným orgánmi a miestnou štátnou správou, medzi štátnou správou a samosprávou, ale najmä medzi verejnou správou a občanom - daňovým poplatníkom. Čiastočné segmenty informačných sústav v rámci verejnej správy sú skôr chápané ako zber údajov.

Je potrebné zvážiť komplexný prístup k budovaniu informačného systému v štátnej správe, ktorý do značnej miery zobjektivizuje a podporí rozhodovanie vlády vo všetkých oblastiach činnosti a zároveň zefektívni dlhodobu hospodárenie s finančnými prostriedkami štátu. V začiatkoch budovania sa javí nevyhnutná centralizácia tejto problematiky na nadrezortnú úroveň. Zároveň je potrebné zapojiť do tohoto procesu aj samosprávne orgány. Budovanie infraštruktúry pre nasadenie informačných technológií by malo byť doménou nižších organizačných zložiek (výber dodávateľa hardware), ale stratégia budovania informačného systému, metodika, výber riešiteľa aplikácie, jej nasadzovanie by malo byť záležitosťou centra.

Problém racionalizácie a zefektívňovania výkonu verejnej správy priamo súvisí s organizáciou verejnej správy a s používanými postupmi a metódami. Problematika spracovávania informácií by mala byť zastrešená štátnym informačným systémom, ktorého základná kostra by mohla pozostávať z podsystémov: štátny rozpočet a štátna pokladnica, daňová správa, kataster nehnuteľností, colná správa, právne informácie, registre (obyvateľov a ekonomických subjektov) s väzbou na informačný systém sociálnej starostlivosti a na priemet informácií do priestoru nasadením geografického informačného systému (GIS) .

Doporučenia pre riešenia informatizácie z pohľadu procesu decentralizácie

- a) Racionalizácia a zefektívňovanie výkonu verejnej správy priamo súvisí s jej celkovou štruktúrou a organizáciou, ako aj s používanými postupmi a metódami. Oddelený model usporiadania verejnej správy na Slovensku si vyžiada vybudovať sústavu informácií a informačných činností, ktoré môžu byť zastrešené štátnym informačným systémom.

- b) Obsahová stránka štátneho informačného systému pozostáva zo vzájomne prepojených informačných systémov, ktoré zabezpečujú výkon činností a služieb realizovaných v rámci kompetencií jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy, dekoncentrovaných inštitúcií štátu, miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov.
- c) Základná schéma štátneho informačného systému by mala pozostávať z viacerých oblastí činností verejnej správy rozdelenej na jednotlivé podsystémy: štátny rozpočet, štátna pokladnica, rozpočty samosprávy vyšších územných celkov, miestne rozpočty, daňová správa, colná správa, kataster nehnuteľností, právne informácie a registre (obyvateľov, ekonomických subjektov: živnostenský register, register daňových, colných subjektov a účtovných jednotiek, obchodný register, register organizácií).
- d) So štátnym informačným systémom je potrebné previazať aj komplexný informačný systém sociálnej starostlivosti, minimálne prostredníctvom novo pripravovaného registra obyvateľov (referenčný register), z ktorého je možné využiť informácie o obyvateľoch a vo väzbe na informačné systémy dotknutých inštitúcií.
- E) Ako integrujúci prvok všetkých informačných systémov, ktorý by dokázal informácie premietnuť do priestoru a zároveň poskytne analytické nástroje na prácu s informáciami v jednotlivých regiónoch a na centrálnej úrovni sa javí celoplošné nasadenie GIS (geografického informačného systému). Celoplošné nasadenie tohoto systému, podporeného silnou databázovou základňou (ekonomika, školstvo, zdravotníctvo, sociálna oblasť, obyvateľstvo, demografia, výber daní,...) pred decentralizáciou a novou zmenou územného členenia SR by zobjektivizovalo celý proces.

D. EKONOMICKÁ A PERSONÁLNA NÁROČNOSŤ

Jedným z hlavných cieľov koncepcie je vytvoriť podmienky pre zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu. Tento cieľ je možné realizovať rôznymi spôsobmi (alebo ich kombináciou) :

1. znížením počtu zamestnancov napojených na verejné rozpočty, napr.:
 - a) zlúčením inštitúcií, alebo ich organizačných jednotiek,
 - b) vyčlenením úradov špecializovanej štátnej správy,
 - c) odštátnením príspevkových organizácií štátu,
 - d) privatizáciou činností vykonávaných v rámci štátnej správy, ale aj územnej samosprávy,
 - e) prehodnotením pracovných náplní a zvýšením efektivity práce,
2. znížením výdavkov na tovary a služby,
3. zmenou toku verejných financií (transfery medzi jednotlivými verejnými rozpočtami) v rámci procesu fiskálnej decentralizácie.

Ako vyplynulo z analýzy vývoja transformácie verejnej správy od roku 1989 najväčší nárast výdavkov bol zapríčinený nedokončením oddeleného modelu verejnej správy, nevykonaním decentralizácie kompetencií a verejných financií a nízkou efektívnosťou práce vo verejnej správe.

Doteraz uskutočnené kroky smerujúce k zníženiu výdavkov na verejnú správu boli zamerané spočiatku na znižovanie výdavkov na tovary a služby a následne na plošné znižovanie počtu zamestnancov na ústrednej úrovni štátnej správy (- 10%), v rámci príspevkových a rozpočtových organizácií a na úrovni miestnej štátnej správy (- 6-10%). Možné opatrenia v rámci úspory výdavkov na tovary a služby už v podstate nie sú možné, pretože by to ohrozilo chod jednotlivých inštitúcií. Plošné znižovanie počtu zamestnancov má rovnako svoj limit. Tento prístup negujú narastajúce požiadavky na nových zamestnancov vo verejnej správe, ako dôsledok realizácie opatrení súvisiacich so vstupom SR do EÚ, najmä v oblastiach, ktorým sa v minulých obdobiach nevenovala pozornosť (životné prostredie,

verejné obstarávanie, ...). Preto je nevyhnutné zamerať sa v najbližšom období na štrukturálne zmeny inštitúcií verejnej správy a vnútornej štruktúry inštitúcií.

Pokračovať je možné:

- * *zvýšením efektivity práce*, čo bude výsledkom modernizácie verejnej správy v oblasti jej riadenia,
- * *odštátnením činností*, ktoré môže efektívnejšie vykonávať súkromný a neziskový sektor, t.j. prehodnotením opodstatnenosti príspevkových organizácií verejného sektora (súčasť racionalizačných opatrení v rámci ústredných orgánov štátnej správy s termínom 06/2000),
- * *prehodnotením transferov verejných financií* medzi jednotlivými verejnými rozpočtami, čo bude výsledkom prác MF na východiskách zmien financovania verejného sektora, a to vo väzbe na decentralizáciu verejnej správy znížením počtu štátnych fondov (iniciatíva MF SR),
- * *zlúčením rozpočtových inštitúcií* verejného sektora na všetkých úrovniach, alebo zlúčenie ich organizačných jednotiek, pričom:
 - * riešenie na centrálnej úrovni vyplynie z návrhu racionalizačných opatrení v rámci súčasnej štruktúry a následne ako dôsledok decentralizačného a dekoncentračného procesu,
 - * riešenie na úrovni miestnej a úrovni vyššieho územného celku je súčasťou koncepcie.

Dôsledne vykonaná decentralizácia kompetencií a financií zo štátnej správy na samosprávu vytvára na jednej strane podmienky pre zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu:

- * zlúčením inštitúcií na miestnej úrovni, pričom je plne rešpektovaný oddelený model verejnej správy,
- * vytvorením podmienok pre zníženie výdavkov na ústrednej úrovni a
- * vytvorením podmienok pre zníženie objemu transferov medzi jednotlivými verejnými rozpočtami,

ale zároveň vytvára podmienky pre mobilizáciu ľudského, prírodného a výrobného potenciálu v regiónoch, pre efektívnejšiu cezhraničnú spoluprácu, pre tvorbu a realizáciu projektov so

zahraničnou podporou, pre rozvoj socio-kultúrneho potenciálu, ktorý je základom rozvoja regiónov, a pod.

Preto nie je rozhodujúce krátkodobé zvýšenie výdavkov spojených so zmenou systému, ale dlhodobý efekt, ktorý sa dá síce obtiažne kvantifikovať, ale skúsenosti z iných oblastí ho dokazujú.

1. Odhad finančných dopadov navrhovanej decentralizácie verejnej správy

V koncepcii sa uvažuje so vznikom:

- * štyroch nových krajských úradov,
- * 12 úradov samosprávy vyšších územných celkov,
- * 6 úradov špecializovanej štátnej správy.

V koncepcii sa uvažuje:

- * so zásadnou redukciou kompetencií na úrovni krajov, decentralizáciou kompetencií a zriaďovateľskej funkcie na územnú samosprávu,
- * so zrušením 79 okresných úradov a ich 45 detašovaných pracovísk,
- * so znížením počtu úradov štátnej správy, ktoré nelogicky kopírovali územné a správne usporiadanie (katastrálny úrad, vojenská správa, zbor hasičskej (požiarnej) ochrany, pozemkový a lesný úrad, Slovenská správa ciest, štátny hygienik, štátny lekár, štátny farmaceut),
- * redukciou rozpočtových a príspevkových organizácií ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Ďalšie úvahy sa týkajú iba zmien v rámci úradov miestnej štátnej správy a úradov územnej samosprávy a úradov ústredných orgánov štátnej správy.

Miestna úroveň verejnej správy

V rámci okresných úradov štátnej správy, obecných a mestských úradov pracovalo 31 105 zamestnancov, pričom v období do roku 1989 pracovalo na ONV, MsNV a MNV celkom cca 13 600 zamestnancov. Decentralizáciou kompetencií okresných úradov na miestnu samosprávu príde k odstráneniu dnešnej duplicity v riadení úradov, vnútornej prevádzke, ale

aj v odborných činnostiach. Odstránením duplicity príde k zníženiu počtu zamestnancov na miestnej úrovni verejnej správy o cca 13 000, z toho v oblasti:

- * riadenia 1500 pracovných miest
- * vnútornej prevádzky 1500 pracovných miest
- * ostatných činností 10 000 pracovných miest

Po uvedenej redukcii sa počet zamestnancov na miestnej úrovni v štátnej správe a v miestnej samospráve (mimo už dnes existujúcich úradov špecializovanej štátnej správy) bude pohybovať cca okolo 20 000.

Jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou budú predstavovať:

- * zabezpečenie úradov miestnej samosprávy v súvislosti s nárastom počtu zamestnancov v obciach, ktoré budú sídlom spoločného úradu (mimo sídiel, kde dnes existuje OÚ, resp. jeho stále alebo dočasné pracovisko, t.j. 44 sídiel x 10 zamestnancov x 150 000 = 66,0 mil. Sk (ostatné bude realizované v rámci delimitácie majetku OÚ),
- * oprava objektov v týchto sídlach 44,0 mil. Sk

Opakované výdavky sa nezvýšia, práve naopak zníženie počtu zamestnancov na miestnej úrovni prinesie ročne úsporu cca 1,4 mld. Sk (aj pri zohľadnení podpory v nezamestnanosti). Problém vzrastu nezamestnanosti je potrebné riešiť v rámci projektov regionálneho rozvoja, čo nie je predmetom tejto koncepcie. Úsporu mzdových výdavkov však odporúčame ponechať v rámci sektoru verejnej správy a využiť ju pre zvýšenie mzdových výdavkov súvisiace s požiadavkou na zvýšenie kvality služieb, resp. investície do vybavenia úradov.

V návrhu sa neuvažuje s automatickým prechodom zamestnancov miestnej štátnej správy do úradov územnej samosprávy na základe zákona. Napriek tomu je možné očakávať, že časť zamestnancov úradov miestnej štátnej správy sa zamestná na úradoch miestnej samosprávy, resp. samosprávy vyšších územných celkov, najmä z dôvodu ich kvalifikačných predpokladov. Z dôvodu úspory finančných prostriedkov potrebných pre vyplatenie odstupného bude potrebné prijať právnu úpravu, ktorá zamedzí zneužitiu zmeny, t.j. vziať odstupné a následne sa zamestnať v územnej samospráve.

Úroveň vyššieho územného a správneho celku

Decentralizácia kompetencií z dnešných osem krajských úradov na samosprávu vyšších územných celkov a na úrady špecializovanej štátnej správy neprinesie zvýšenie počtu zamestnancov. Osobitný dôraz je potrebné klásť na dôsledné prehodnotenie pracovných náplní vo vzťahu ku skutočne vykonávanej pracovnej činnosti na úradoch verejnej správy.

Vznik úradov samosprávy vyšších územných celkov si nevyžiada investičné výdavky do správnych budov (mestá majú k dispozícii objekty, resp. príde k delimitácii objektov zo štátnej správy).

Jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou si vyžiada:

- * vznik 12 úradov vyšších územných samosprávnych celkov (napriek delimitácii) v sume cca 185 mil . Sk
- * vznik nových krajských úradov, reštrukturalizácia miestnej štátnej správy v sume cca 1,566 mld. Sk (vrátane odstupného)

Novými opakovanými výdavkami budú výdavky na voľby do samosprávy VÚC (cca 208 mil. Sk), výdavky na mzdy pre zamestnancov samosprávy vyšších územných celkov a ich rozpočtových organizácií (nahradia výdavky doteraz realizované v rámci krajských úradov) a výdavky na volených predstaviteľov VÚC (cca 54,0 mil. ročne).

Centrálna úroveň

Po prehodnotení súčasnej štruktúry ústredných orgánov štátnej správy, v súlade s uznesením vlády SR, je možné uvažovať v prvej etape s ďalším znížením počtu zamestnancov (min. 10%, t.j. cca 750 vo vzťahu k planému uzneseniu vlády SR z roku 1999), diferencovane v ústredných orgánoch štátnej správy.

Realizácia opatrení auditu ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií umožní úsporu financií vo výške 2,5 - 3,9 mld. ročne.

Po realizácii decentralizácie je možné uvažovať s ďalším znížením počtu zamestnancov, ktoré bude závisieť od miery decentralizácie a dekoncentrácie v rámci verejnej správy. Uvedené zníženie z dôvodu decentralizácie a dôsledné prehodnotenie pracovných náplní umožní aj úspory v oblasti výdavkov na tovary, služby, umožní efektívnejšie využitie objektov, resp. využitie úspory mzdových prostriedkov na zvýšenie miezd a vybavenie inštitúcií technikou

2. Záver

V rámci navrhovanej decentralizácie verejnej správy príde k jednorazovým výdavkom v celkovej výške cca 2,123 mld. Sk spojených najmä s vyplatením odstupného (je možné rozložiť na celé obdobie realizácie, (t.j. minimálne na dva roky) a nákupom vybavenia úradov a s úpravou objektov obcí so sídlom spoločného úradu. Výdavky, ktoré nie sú priamym dôsledkom decentralizačného procesu, (napr. dlh štátu voči miestnej samospráve, zadĺženosť zariadení, ktorých zriaďovanie prejde na územnú samosprávu), nie sú súčasťou prepočtu. V prípade doriešenia objemu odstupného však ich výška neprekročí výrazne odhad jednorazových výdavkov.

V rámci opakovaných výdavkov však príde k úspore mzdových výdavkov na miestnej a centrálnej úrovni (cca 1,4 - 1,8 mld. Sk) pri zachovaní súčasnej úrovne platov, resp. vytvoria sa podmienky pre zlepšenie platových podmienok vo verejnej správe. Podľa odhadu budú úspory v rámci opakovaných výdavkov v priebehu ďalších rokov prekračovať jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou.

Na ústrednej úrovni je možné v prevej etape (racionalizačné opatrenia v rámci jestvujúcej štruktúry) usporiť 2,5 - 3,9 mld. Sk. Ďalšie úspory bude možné dosiahnuť zmenou štruktúry ústredných orgánov po decentralizácii, v rámci II. etapy po roku 2003.

E. POSTUP PRÍPRAVY A REALIZÁCIE REFORMY

Reforma verejnej správy bude prebiehať paralelne s transformáciou hospodárstva a spolu s reformami v oblasti školstva, zdravotníctva a dôchodkového systému. Vláda SR schválila strednodobú koncepciu hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenskej republiky, v rámci ktorej prijala viaceré dôležité rozhodnutia súvisiace s ukončením transformácie verejnej správy:

- * posilnenie úloh regionálnych inštitúcií pri riešení problémov zamestnanosti (samospráva vyšších územných celkov tu má nezastupiteľné miesto),
- * rovnosť šancí regiónov (je možná iba vtedy ak regióny budú mať k dispozícii nástroje a štát bude vytvárať rámcové podmienky a realizovať princíp solidarity),
- * vybudovanie vyšších územných celkov a vymedzenie ich kompetencií v oblasti regionálneho rozvoja,
- * medzi kľúčové aktivity VÚC by mali patriť: podpora rozvoja malého a stredného podnikania, aktívna podpora zamestnanosti a riešenie problematiky vidieckych oblastí, rozvoja cestovného ruchu,
- * zníženie prerozdelenia prostredníctvom okruhu verejných financií (nástrojom je fiskálna decentralizácia nadväzujúca na decentralizáciu kompetencií),
- * zníženie výdavkov verejného sektora (nevyhnutnosť organizačných zmien vnútri verejného sektora, čo opäť vychádza z koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy ako celku),
- * potreba hlbších a programovejších zmien v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia a verejnej správy s cieľom stabilizovať vývoj výdavkov,
- * zmeny v daňovej oblasti, (ktoré by mali rešpektovať zmeny v transformácii spoločnosti),
- * zvýšenie transparentnosti rozhodovania vo verejnej správe,
- * zredukovanie počtu podnikov v rukách štátu na minimum ,
- * redukcia sietí poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a presunutie podstatnej časti riadiacich kompetencií do regiónov,
- * priorita decentralizácie a transformácie sociálnych služieb, čo vytvorí podmienky pre úspornejšie poskytovanie služieb a
- * predloženie novej koncepcie školstva začiatkom roku 2000.

Decentralizácia verejnej správy je už od roku 1989 podporovaná veľkým spektrom ľudí, ktorí vnímajú potreby zásadnej zmeny v organizácii verejnej správy. Okrem odbornej verejnosti sú to najmä volení predstavitelia miestnej samosprávy, zástupcovia všetkých parlamentných politických strán (tak ako to vyplýva z ich programových vyhlásení), predstavitelia súkromného aj mimovládneho sektora. Začiatok prác na decentralizácii sa datuje už spreď roka 1989, pričom od roku 1990 pokračujú práce nepretržite. Jednotlivé kroky reformy boli doteraz ovplyvňované vnútornými, ale aj vonkajšími politickými vplyvmi a práve presadzovanie partikulárnych záujmov viedlo k spomaľovaniu, resp. aj k zastaveniu procesu reformy.

Pozvanie Slovenskej republiky na rozhovory pre vstup do EÚ znamenajú začiatok zložitej práce, najmä v oblasti aproximácie práva a prispôsobovania rámcových podmienok (správnych, ekonomických) na Slovensku podmienkam krajín EÚ. Tieto práce je nevyhnutné vykonávať v stabilizovanom prostredí. Jednou z prioritných podmienok stabilizácie je ukončenie modelu verejnej správy. Odložiť zásadné rozhodnutia je obtiažne, pretože :

- * súčasná organizácia verejnej správy je pre realizáciu vecných opatrení vyplývajúcich z požiadaviek vstupu do EÚ nevyhovujúca a
- * súčasná organizácia verejnej správy neumožňuje stabilizovať politickú situáciu, pretože je jednak permanentným zdrojom napätí medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale najmä preto, lebo každé voľby do NR SR pri súčasnej politickej situácii z dôvodu nadmernej centralizácie moci ohrozujú stabilitu krajiny.

Po prijatí koncepcie je potrebné uskutočniť opatrenia pre jej realizáciu a v maximálnej možnej miere zdynamizovať celý proces. Príklady krajín, ktoré prechádzajú obdobnou transformáciou spoločnosti ako Slovenská republika (napríklad Poľsko a Maďarsko) ukázali, že je možné urýchliť reformné kroky, ktoré zabezpečia nezvratné demokratizačné zmeny. Na rozdiel od krajín, ktoré už sú členmi EÚ, (resp. nemajú za sebou desiatky rokov totalitných režimov v 20. storočí) a môžu si dovoliť pomalým tempom vylepšovať svoje demokratické štruktúry verejnej správy. Slovenská republika takýto čas nemá.

Na základe uvedených dôvodov doporučujeme nasledovný postup prípravy a realizácie prvých krokov decentralizácie a modernizácie verejnej správy na Slovensku. Organizačné zabezpečenie a riadenie realizácie je predmetom osobitnej kapitoly C.

1. Prípravná etapa realizácie

1. Prerokovanie koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy vo vláde SR	04/2000
2. Schválenie ďalšej organizácie a riadenia reformy vo vláde SR	06/2000
3. Predloženie koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy na rokovanie NR SR	03/2001
4. Schválenie realizačného projektu vecných riešení a časový harmonogram uskutočňovania reformy verejnej správy vo vláde SR	03/2001
5. Schválenie zoznamu zákonov a článkov Ústavy SR, ktoré budú dotknuté decentralizáciou	03/2001
6. Schválenie zoznamu kompetencií decentralizovaných v rámci I. etapy	03/2001
7. Príprava miestnej úrovne na prevzatie kompetencií	03/2001- 12/2001

2. Legislatívne práce

Návrh postupu legislatívnych prác rešpektuje legislatívny plán práce vlády a odvíja sa od návrhu prípravných prác a postupu realizácie. V rámci odporúčania je prijatá zásada, že rozhodujúce právne normy, schválené v uznesení vlády SR č. 695/1999, by mali byť prijaté NR SR v roku 2001 tak, aby bol vytvorený právny základ pre úpravu a novelizáciu nadväzných zákonov, ktorých zoznam, ako osobitný materiál prerokuje vláda vo februári 2001.

	do vlády	do NR SR
1. Novela Ústavy SR		03/2001
2. Zákony týkajúce sa organizácie verejnej správy		
* zákon o samospráve vyšších územných celkov	03/2001	03/2001
* zákon o voľbách do samosprávy VÚC	03/2001	03/2001
* zákon o územnom a správnom usporiadaní	03/2001	03/2001
* zákon o organizácii miestnej štátnej správy	03/2001	04/2001
* zákon o obecnom zriadení (novela)	04/2001	05/2001
* zákon o obecnej spolupráci	04/2001	09/2001
* zákon o hlavnom meste SR Bratislave	03/2001	05/2001
* zákon o meste Košice	03/2001	05/2001
* zákon o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy	2001	2002
4. Novelu zákonov týkajúce sa decentralizácie kompetencií	03 - 12 /2001	priebežne
5. Finančné zákony		
* novela zákona o rozpočtových pravidlách	03/2001	04/2001
* zákon o majetku samosprávy VÚC	03/2001	04/2001

3. Realizačné kroky

3.1 Ústredná úroveň

- * racionalizácia jestvujúcej štruktúry v rokoch 2000 –
- * vytvorenie úradov špecializovanej štátnej správy, ktoré nie sú zriadené 2001 -
- * ukončenie zmien vyplývajúcich z decentralizácie 2003

3.2 Úroveň vyššieho územného celku a miestna úroveň

Ukončiť zásadné zmeny v oblasti decentralizácie kompetencií s dopadom na štruktúru verejnej správy na miestnej úrovni a na úrovni vyššieho územného celku odporúčame do konca roka 2002. Dôvodmi pre odporúčanie sú :

- * demokratizácia pomerov na Slovensku,
- * urýchlenie prípravy a zavedenie nových kontrolných mechanizmov, ktoré nie je možné v súčasnej štruktúre uplatniť,
- * urýchlenie racionalizácie a zníženia výdavkov na verejnú správu, pretože:
 - * bude iba nevyhnutný čas paralelne existovať KÚ, OÚ, samospráva VÚC a miestna samospráva,
 - * bude potrebné vytvoriť podmienky pre urýchlenie procesu racionalizácie na krajskej úrovni,
 - * podmienky pre racionalizáciu na úrovni ústredných orgánov,
 - * vytvoriť úrady špecializovanej štátnej správy, čo umožní racionalizáciu ich činnosti v rámci sietí a zároveň sa odbremení proces decentralizácie verejnej správy,
- * vytvoriť podmienky pre participáciu na podporných programoch EÚ a pre účinnú regionálnu politiku a
- * vytvoriť jasné podmienky pre nasledujúce parlamentné voľby.

Celý proces realizácie je rozložený na niekoľko rokov, pričom zásadné rozhodnutia odporúčame realizovať v priebehu rokov 2001 - 2002. Odovzdanie kompetencií vyšším územným samosprávnym celkom a miestnej samospráve je vzájomne časovo posunuté o jeden rok.

1. realizácia projektu medziobecnej spolupráce	03 /2001-12 /2001
2. voľby do samosprávy vyšších územných celkov	11 /2001
3. príprava materiálnych, personálnych a organizačných podmienok SVÚC a nových krajských úradov	07 /2001- 12 /2001
4. zahájenie činnosti novovytvorených úradov špecializovanej štátnej správy	priebežne
5. menovanie prednostu nových krajských úradov	do 12 /2001
6. zahájenie činnosti krajského úradu a samosprávy VÚC	01 /2002
7. odovzdanie kompetencií z KÚ, OÚ a centrálnej úrovne na VÚC I. etapa	od 01/2002
8. odovzdanie kompetencií a majetku miestnej samospráve I. etapa	od 01/2002
9. voľby do orgánov miestnej samosprávy	2002
9. odovzdanie kompetencií územnej samospráve - II. etapa	2003 - ...
10. zrušenie okresných úradov všeobecnej štátnej správy	po delimitácií

F. OPATRENIA PRE RIADENIE PROCESU REFORMY

Vláda SR jasne deklarovala svoju vôľu eliminovať čo najskôr všetky prekážky brániace skorému vstupu do Európskej únie a chce obnoviť pôvodnú dynamiku ekonomického a spoločenského vývoja.

Neustále opakované skúsenosti krajín, v ktorých prebehli dôležité reformy, dokazujú, že pôvodná veľká politická akceptovateľnosť a podpora programov reforiem postupne slabne, zosilňuje sa odpor byrokratických štruktúr. Nádeje a podpora občianskej spoločnosti postupne mizne.

Na dosiahnutie takého decentralizačného procesu, z ktorého už nebude možná cesta späť nepostačuje mať prijatú koncepciu, ale aj:

- * efektívne fungujúcu inštitúciu, resp. sieť kompetentných a vplyvných osôb, ktoré zdieľajú rovnakú víziu decentralizácie a sú pripravení pre ňu pracovať a vziať na seba riziko pri obhajovaní a rozvíjaní tejto vízie,
- * kvalitný inštitucionálny rámec pre prípravu , rozvoj a implementáciu opatrení reformy.

Inštitucionálny rámec by mal zabezpečiť technickú prípravu a konzultačný postup, ktorý by mal predchádzať politickým rozhodnutiam a mal by dokázať zabezpečiť riadenie,

koordináciu, implementáciu procesu a uľahčiť túto implementáciu propagačnými a informačnými aktivitami.

Prvým krokom ďalšej etapy reformy je, okrem pokračovania verejnej diskusie, podrobné rozpracovanie legislatívnych a realizačných opatrení a následne dôležitá fáza technickej prípravy veľkého množstva právnych predpisov, organizovanie školiacich, propagačných a komunikačných aktivít. (*Vláda SR takýto program informačnej kampane vzala v októbri 1999 na vedomie a jeho prvá časť sa už realizovala*)

V rámci uznesenia 695/1999 vláda SR prijala rozhodnutie, že proces decentralizácie a odštátnenia činností je vecou nadrezortnou a prevzala zodpovednosť na seba. V mene vlády SR garantuje tento proces podpredseda vlády pre ekonomiku. Koordináciou vypracovania etapy koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy poverila splnomocnenca vlády. Zároveň v uznesení prijala rozhodnutie, že jedným z výstupov návrhu koncepcie bude aj návrh ďalšieho inštitucionálneho zabezpečenia procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Týmto jasne deklarovala, že vzhľadom na rozsah problematiky bude potrebné prijať také opatrenia, ktoré umožnia realizáciu tohto komplexného procesu.

Na viacerých odborných diskusných stretnutiach boli v zásade zvažované tri možnosti ďalšieho zabezpečovania procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy:

1. vznik nového ústredného orgánu s nadrezortnou pôsobnosťou,
2. vrátenie zodpovednosti za realizáciu procesu decentralizácie a modernizácie na MV SR,
3. vytvorenie stáleho sekretariátu pre decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy na Úrade vlády.

Na základe prvého porovnania kladov a nedostatkov bola z ďalšej úvahy vylúčená prvá možnosť (komplikácia v rámci kompetenčného zákona, politická komplikácia, otázka nábehu nového orgánu pri časovom obmedzení na realizáciu reformy, menovanie nového člena vlády,...). Obe ďalšie možnosti vyžadujú výrazné posilnenie personálne, materiálne, ale aj kompetenčné, vo vzťahu k realizácii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Toto posilnenie však neznamená dodatočné výdavky zo štátneho rozpočtu.

Vo vládou schválenej koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy bolo navrhnuté inštitucionálne zabezpečenie pre ďalšie riadenie procesu reformy. Vláda SR uznesením 230/2000 poverila koordináciu procesu podpredsedu vlády Ivana Mikloša.

Uznesením č. 462/2000 vláda schválila návrh zabezpečenia koordinácie priebehu prípravy a realizácie reformy verejnej správy. V súlade s uznesením vlády budú ďalšími inštitúciami zabezpečujúcimi priebeh reformy :

1. koordinačné a odborné pracovisko pri Úrade vlády SR
2. koordinačná skupina
3. podpredseda vlády pre legislatívu
4. Rada vlády pre verejnú správu
5. ústredné orgány štátnej správy
6. kontaktné osoby na ústredných orgánoch štátnej správy

1. Koordinačné a odborné pracovisko

bude pre podpredsedu vlády SR pre ekonomiku zabezpečovať nasledovné činnosti

- * koordinácia postupu prác na ďalšej prípravy a realizácii reformy (porady, diskusné fóra, časová koordinácia)
- * posudzovanie materiálov jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy z pohľadu koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy
- * expertízne posudky, príprava alternatívnych riešení
- * koordinácia zahraničnej pomoci , partnerstvo v podporných programoch
- * propagácia reformy, informácie o stave prípravy a priebehu reformy

Sídlom pracoviska je Úrad vlády, Štefánikova 2, Bratislava

Pracovisko bude mať dvoch stálych zamestnancov : projektový manager- vedenie pracoviska a koordinátor zahraničnej pomoci, mediálna politika. S pracoviskom budú spolupracovať externí experti v oblasti právnej agendy, ekonomiky a financií, regionalizácie, mediálnej politiky.

Zdrojmi financovania pracoviska budú : zamestnanci (2) - mzdové prostriedky z kapitoly Úradu vlády SR, externí odborní spolupracovníci - z prostriedkov podporných programov, priestory a technické vybavenie : Úrad vlády SR

2. Koordinačná skupina

bude mať nasledovné úlohy :

- diskutovanie materiálov predkladaných vláde SR
- odporúčania a pokyny smerom k odbornému pracovisku
- posudzovanie politickej, ekonomickej a sociálnej priechodnosti navrhovaných riešení

Členmi koordinačnej skupiny sú :

- predseda : podpredseda vlády pre ekonomiku
- členovia : štátny tajomník MV, štátny tajomník MF, splnomocnenec vlády SR pre reformu verejnej správy

3. Podpredseda vlády pre legislatívu

v súlade s uznesením vlády koordinuje legislatívne práce na príprave reformy verejnej správy s prácami na príprave novely Ústavy SR, volebnými zákonmi a návrhom ústavného zákona o bezpečnosti, v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy

4. Rada vlády SR pre verejnú správu

úlohy v súlade s jej štatútom

5. Ústredné orgány štátnej správy, reprezentované konkrétnymi osobami, menovanými príslušným ministrom a schválené vládou SR, zodpovednými za proces reformy verejnej správy

- * vypracovanie projektov odovzdávania kompetencií v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy a v súlade s odvetvovými reformami
- * príprava legislatívnych zámerov zákonov a zákonov
- * implementáciu reformy na príslušnom ministerstve
- * podávanie informácií o dopade navrhovaných riešení decentralizácie
- * kontakt a spolupráca s koordinačným a odborným pracoviskom
- * styk a spolupráca s predstaviteľmi zahraničným podporných programov