

PRÍLOHY

1. Tézzy z programového vyhlásenia vlády SR

2. Stratégia reformy verejnej správy

3. Analýza súčasného stavu z pohľadu decentralizácie a modernizácie

Tézy z programového vyhlásenia vlády SR

Demokratický právny štát:

- * aktívna účasť a súčinnosť všetkých občanov SR,
- * prehĺbenie a rozšírenie možnosti priamej demokracie,
- * decentralizácia kompetencií z orgánov miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a pripravovanú regionálnu samosprávu,
- * prehodnotenie súčasnej právnej úpravy vlastníctva štátu a hospodárenia s jeho majetkom.

Verejné financie:

- * zníženie rozsahu a prerozdelenia finančných prostriedkov prostredníctvom ŠR
- * priekročenie k decentralizácii a demokratizácii štátnych financií s akcentom posilnenia zodpovednosti a postavenia územných samospráv pri poskytovaní služieb občanom so zabezpečením príslušných zdrojov ich financovania,
- * znižovanie nákladov prehodnotením kompetenčného zákona a zmenami orgánov miestnej štátnej správy,
- * prehodnotenie existencie a opodstatnenosti štátnych, neštátnych a verejných fondov,
- * prehodnotenie daňového zaťaženia,
- * postupnou decentralizáciou verejných financií podporiť samosprávu obcí,
- * zefektívnenie správy daní,
- * posilnenie úlohy finančnej polície,
- * v mzdovom ohodnotení zamestnancov ROPO bude vláda vychádzať z motivácie kvalifikovanej odbornej práce.

Doprava:

- * podpora realizácie integrovaných dopravných systémov na regionálnej báze,
- * vytvorenie dopravnej polície.

Poľnohospodárstvo:

- * prevod vlastnícky neidentifikovateľnej pôdy zo správy SPF do správy obcí,
- * zníženie daní z poľnohospodárskej pôdy,
- * bezodplatný prevod vodovodných a kanalizačných systémov obciam a mestám,
- * integrovaná vidiecka politika, opatrenia podporujúce ekonomickú a sociálnu diverzifikáciu na vidieku,
- * Európska charta pre vidiecke oblasti.

Životné prostredie:

- * novelizácia predpisov o priestorovom plánovaní,
- * novelizácia zákona o štátnej správe pre životné prostredie,
- * komplexné dobudovanie Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

Regionálny rozvoj a bývanie:

- * také financovanie regionálneho rozvoja, ktoré umožní diferencovaný prístup regiónov k riešeniu svojich rozhodnutí,
- * legislatívne a inštitucionálne upravenie možnosti vplyvu regiónov na budovanie technickej a sociálnej infraštruktúry decentralizáciou kompetencií a finančných zdrojov,
- * príprava komplexnej zmeny územného plánovania a stavebného poriadku, ktorá umožní občanom, obciam a regiónom efektívnejšie spravovať svoje územie.

Sociálna politika:

- * prehodnotenie existujúcej sústavy štruktúry úradov práce,
- * nová právna úprava právnych vzťahov vo verejnej službe,
- * adresnosť, kontrola a účelnosť vynakladania prostriedkov na podporu jednotlivcov a rodín,
- * prehodnotenie efektívnosti a kvality sociálnych služieb a pôsobnosť orgánov štátnej správy a samosprávy pri poskytovaní pomoci.

Výchova a vzdelanie:

- * prijatie zákona o financovaní, ktorý zabezpečí normatívne prerozdelenie prostriedkov na jednotlivé školy,
- * daňové zvýhodňovanie podnikateľskej činnosti stredných a vysokých škôl,
- * presunutie predškolských zariadení a základných škôl do správy miestnych samosprávnych orgánov,
- * vypracovanie analýzy siete stredných škôl, jej racionalizácia a zváženie možnosti presunu vybraných kompetencií na vyššie územné samosprávne celky,
- * v nadväznosti na koncepciu verejnej správy príprava návrhu na vytvorenie oblastných školských úradov,
- * posilnenie postavenia školskej samosprávy v škole a v regióne.

Zdravotníctvo:

- * vytvorenie predpokladov pre ďalší rozvoj a financovanie domácej ošetrovateľskej starostlivosti,
- * presun právomocí a povinností na nižšie orgány štátnej správy a miestnej samosprávy,

- * prihliadanie na diferencované potreby regiónov, ktoré budú predstavovať relatívne samostatnú jednotku,
- * pri privatizácii zohľadniť záujem zamestnancov a záujem obcí,
- * vytvorenie samostatného fondu na financovanie zvlášť finančne náročnej zdravotnej starostlivosti.

Kultúra:

- * decentralizácia a prenos kompetencií v oblasti kultúry.

Verejná správa:

- * optimálne usporiadanie verejnej správy tak, aby táto zabezpečovala základné potreby pre občana t.j. pokračovanie v decentralizácii pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- * realizovanie decentralizácie kompetencií z orgánov miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a pripravovanú regionálnu samosprávu,
- * nadväzne na presun kompetencií riešiť finančnú samostatnosť s cieľom posilniť a stanoviť stabilné finančné zdroje a toky tak, aby bol obmedzený zásah štátu dotačným systémom do finančnej samostatnosti obcí,
- * posúdiť potrebu zmien v zákone o územnom a správnom usporiadaní,
- * presun niektorých správnych agend z PZ do pôsobnosti miestnej štátnej správy,
- * systematické vzdelávanie pre skvalitnenie profesnej úrovne zamestnancov verejnej správy.

Spravodlivosť:

- * sprístupneniu súdnictva budú slúžiť tiež ďalšie etapy postupného prispôbovania sídiel okresných súdov novozriadeným okresom,
- * zváženie zavedenia inštitúcie obhajcu občianskych práv (ombudsmana).

Zahraničná politika:

- * splnenie podmienok pre vstup do EÚ, NATO, OBSE, OECD,
- * zintenzívnenie spolupráce s ČR, PR, MR,
- * dôležitou formou rozvoja regionálnych väzieb je cezhraničná spolupráca v rámci euroregiónov a v tomto kontexte pripojenie sa k príslušným medzinárodným dokumentom,
- * národnostná a etnická rôznorodosť je historicky daná a preto sa odsudzujú všetky prejavy etnickej a rasovej neznášanlivosti.

Stratégia reformy verejnej správy

(výňatok z častí 1.1, 1.2, 1.5, 2.2 - 2.6)

1.1 MODERNÝ ŠTÁT A OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ

Model reformy verejnej správy nemožno stanoviť iba na základe formálne - právneho inštitucionálneho pochopenia reality, ale aj z výkladu ideových koncepcií štátu. Prirodzeným vzorom by mali byť štáty Európskej únie a ich ideová schéma, zohľadňovať je potrebné aj transformačné procesy posttotalitných štátov v strednej Európe, skúsenosti USA a Kanady, Nového Zélandu. Je potrebné nájsť inšpirácie kompatibilné s danosťami Slovenskej republiky. Nemôže však ísť o snahu násilne a umelo formovať štát podľa zahraničných vzorov.

Je nevyhnutné rešpektovať racionálne a integračné využívanie poznatkov spoločenských vied a projektovanie procesov s dostatočnými ekonomickými, právnymi a riadiacimi kompetenciami, transparentnou koordinačnou funkciou a potrebným materiálnym zabezpečením. Výrazným znakom takéhoto postupu je prelínanie práva do sféry politiky a politického systému, posúdenie existujúceho stavu ústavnosti a jeho komparácie s ústavnými systémami porovnávaných krajín.

Vznik moderného právneho a ústavného štátu je spätý s pojmom **konštitucionalizmu**. Ide o systém založený na takej regulácii základných politických procesov a inštitúcií v štáte, ktorá je založená na **zvrchovanosti ľudu a ktorú sa nositeľ moci v štáte súčasne zaväzuje vykonávať iba pomocou ústavných prostriedkov a pravidiel reprezentatívnej demokracie**. K základným prostriedkom konštitucionálneho chápania štátu teda patrí : zvrchovanosť ľudu, reprezentatívna demokracia, princíp väčšiny, princíp obmedzenia moci a ochrany menšín, časové obmedzenia mocenských funkcií, princíp del'by moci, princíp nedotknuteľnosti základných práv a slobôd, materiálny štát.

K základným znakom moderného demokratického európskeho štátu patrí **pluralistický demokratický systém**, ktorý pripúšťa formovanie a formulovanie rôznych

politických záujmov. Je založený na priamej konfrontácii a vyrovnávaní záujmov. Ak je spoločnosť pluralistická, otvorená, v procese tvorby politickej vôle ako aj v realizácii a uplatňovaní politických rozhodnutí, umožňuje plynulý a politický vývoj na základe spoločensky akceptovateľného prostredia.

Vytvorenie modernej štruktúry verejnej správy, ako nástroja štátu a občianskej spoločnosti, si vyžaduje postaviť aspoň základnú štruktúru hodnôt pluralistickej demokracie, ktorá vychádza z uznania heterogénnej štruktúry spoločnosti a množstva konkurujúcich záujmov. Štruktúra záujmov síce vychádza zo systému uznávaného spravidla väčšinou spoločnosti, ale základom štátnej jednoty sa stáva predovšetkým **kompromis heterogénnych síl**.

Ďalším znakom pluralistického štátu je **horizontálna a vertikálna del'ba moci a autonómnosť právneho systému voči politickej moci**. Spoločnosť si nepodriaduje jednotlivca v záujme celku (štátu, ideológie), ale vychádza zo vzťahu občana a štátu na participatívnom základe a široko koncipovanej základni občianskych a ľudských práv.

Klasická pluralitná demokracia **nepredpokladá permanentnú a „totálnu „ účasť občanov na verejnom živote**. Bezprostredná účasť občanov je často ovplyvňovaná charakterom politickej kultúry, konkrétnou politickou situáciou, resp. charakterom spoločenských konfliktov. V posledných 20 -tých rokoch prichádza k inováciám zameraným najmä na sféry konkurenčného záujmového boja, ochrany proti zlyhaniu napríklad veľkými rozdielmi v schopnosti realizovať sa vo vnútri spoločnosti. Modifikuje sa väčšinový princíp, ktorý častokrát neumožňuje integráciu spoločenských záujmov, ale umožňuje uskutočňovať vládu najmocnejších organizovaných skupín. Na význame získavajú idey konsenzuálnej participatívnej demokracie. **Preferuje sa nutnosť dohody na základe kompromisu za účasti všetkých (aj menšinových strán)**.

Najmä decentralizačné snaženia a vznik relatívne samostatných častí štátu a miera ich autonómie jednoznačne vyžaduje širokú dohodu. Regionálna úroveň takto môže vytvoriť predpoklady pre vznik takej štruktúry výkonných orgánov, ktorá nemusí byť založená na princípe väčšiny, ale proporcionálnym obrazom politickej skladby regionálneho parlamentu.

Výkonná moc sa tak môže stať výrazom spolupráce politických strán, prípadne sa môžu posilniť tendencie apolitickosti resp. nestrannosti verejnej správy.

Objavujú sa požiadavky obmedziť, či regulovať politickú konkurenciu vo sférach, ktoré svojou povahou preferujú nároky na odborne a ekonomicky zdôvodniteľné a nie iba politicky motivované rozhodnutia. Výkonná moc a verejná správa sa významne podieľa na zárukách hospodárskej stability a kvality životnej úrovne a preto nezávislé a racionálne podložené rozhodnutia môžu byť pre spoločnosť užitočnejšie, ako prosté väčšinové rozhodnutia. **Dekonztráciou úloh štátu a odovzdaním zodpovednosti na územné či záujmové samosprávy, stáva sa štát menej napadnuteľný a potenciálne dramatické spoločenské problémy sa môžu rozplynúť v potenciálnej dohode „elít“.**

Pri definovaní modernej verejnej správy je nevyhnutné **rešpektovať charakteristiku vládneho systému**. Slovenská republika prijatím ústavy akceptovala parlamentnú formu vlády, ktorej určujúcim faktorom je úprava vzťahov medzi parlamentom a vládou a jej typickým znakom je existencia prostriedkov vzájomného pôsobenia a kontroly. Toto usporiadanie síce priamo neovplyvňuje východiská usporiadania verejnej správy, pretože ide o určujúci vzťah medzi najvyššími štátnymi orgánmi navzájom, ale nedávne pokusy formalizovať samosprávu ako štvrtú moc v štáte a charakter jej postavenia v štáte bude potrebné posúdiť v konkrétnych vzťahových súvislostiach a precizovať konečné východiská. Horizontálna del'ba moci na ústrednej úrovni totiž môže ovplyvniť charakter vertikálnej štruktúry štátu (moci) resp. vertikálnu del'bu moci, ktorá v reorganizácii verejnej správy hrá dominantnú úlohu.

Ak hľadáme strategické východiská pre koncepciu verejnej správy u nás vo vzťahu k teórii a praxi západoeurópskych krajín, je v súvislosti s vertikálnou del'bou moci potrebné uviesť dva významné momenty:

- 1) prebiehajúci **proces postupného obmedzovania suverenity národného štátu** a to na základe samotnej zmluvy v rámci EÚ, ale aj istými oprávneniami intervencie do vnútroštátnych právnych poriadkov. Preto je potrebné v rámci integračných ambícií SR pripraviť štruktúru orgánov verejnej správy na realizáciu medzinárodných záväzkov a je potrebné definovať krátkodobé, strednodobé a dlhodobé úlohy.

2) prebiehajúci **proces regionalizácie**, ktorý je predpokladom pokračovania integračných procesov, reakciou na rastúci nacionalizmus, ale aj ako hľadanie odpovede na krízu moderného štátu a hľadanie nových rozvojových zdrojov

Uvedené trendy výrazne umocňujú nevyhnutnosť zriadenia vyšších územných samosprávnych celkov, pretože bez nich je významne oslabený samosprávny prvok vo výstavbe štátu a občianskej spoločnosti.

Regionálna politika je jedným zo základných predpokladov moderného štátu, ktorá umožňuje vyrovnávať rozdiely medzi jednotlivými časťami štátu a následne podporuje súdržnosť štátu a tým aj jeho stabilitu. Túto úlohu **nie je možné splniť bez samosprávnych regiónov s vlastnou identitou, teda na základe jednotiek, ktoré nevznikli iba administratívnym delením štátu, bez vedomia regionálnej identity.**

Región je potrebné chápať ako územie **vnútorne súdržné, primerane ekonomicky a kultúrne sebestačné a teda schopné primeranej autonómie. Preto nie je podmienkou rovnaká veľkosť územia pre uplatňovanie regionálnej politiky.** Hlavnou úlohou regiónov je prispievať k čo najvyššej výkonnosti štátu pri mobilizácii zdrojov s cieľom zavŕšiť konsolidáciu jeho územia a vytvárať primeranú mieru homogenizácie spoločnosti.

Aplikácia integračných záujmov Slovenskej republiky do vertikálnej štruktúry štátnej moci bude preto limitovať chápanie európskej integrácie ako funkčne a inštitucionálne najprepracovanejšiu snahu o vytvorenie novej kvality medzinárodných vzťahov, ktoré je v štádiu integrovaného zoskupenia národných štátov z nadnárodnými právomocami a kompetenciami v určitých oblastiach.

Vertikálnu deľbu moci teda vyjadríme v chápaní Slovenskej republiky ako **unitárneho decentralizovaného štátu s konkrétne stanovenou štruktúrou vychádzajúcou z princípu subsidiarity, z heterogenity záujmov v spoločnosti a slobodnej vzájomnej polarizácie s vytváraním samostatných orgánov, ktoré môžu plniť im zverené úlohy nezávisle, pričom budú podliehať iba správnomu dozoru. Zároveň budú disponovať s primeranými nástrojmi normotvornej povahy a primeranými nástrojmi fiskálnej decentralizácie.**

1.2 CELOSVETOVÉ TRENDY REFORMNÝCH PROCESOV VO VEREJNEJ SPRÁVE

Reforma verejnej správy je v podstate nepretržitý proces. Na jednej strane musí rešpektovať históriu vývoja na území štátu, jeho charakter a potenciál, momentálne podmienky. Rovnako sa však musí prispôsobovať predpokladaným európskym a celosvetovým zmenám a trendom vývoja spoločnosti. Nerešpektovanie týchto trendov, môže znamenať zaostávanie, rýchlejšie prehĺbovanie rozdielov kvality životnej úroveň občanov, čo postupne môže prerásť do straty nezávislosti krajiny s vážnymi dopadmi na uchovanie národnej identity,

Prebiehajúce celosvetové trendy ovplyvňujú aj mnohé doterajšie zvyklosti. Majú dopad na štruktúru verejnej správy a postavenie verejného sektora v štáte. Medzi **najvýznamnejšie trendy celosvetových zmien** je možné zaradiť prechod :

- a) od priemyselnej k informačnej spoločnosti
- b) od národnej k svetovej ekonomike
- c) od krátkodobého k dlhodobému plánovaniu
- d) od centralizmu k decentralizácii
- e) od inštitucionálnej podpory k svojpomoci
- f) od reprezentatívnej demokracie k demokracii participačnej
- g) od hierarchie k sieťam
- h) od kvantity ku kvalite
- i) od monoštruktúry produkcie k diverzite výrobkov

Reforma verejnej správy je súčasťou súčasného vývoja väčšiny európskych štátov, neprebíha len v krajinách s transformujúcou sa ekonomikou. **Zatiaľ čo pre prvú polovicu 20.storočia bolo charakteristické posilňovanie centrálnej vlády, v druhej polovici dochádza v mnohých krajinách k výraznému obratu. Postupne začína narastať v riadení a rozhodovaní decentralizačný prvok.**

Medzi všeobecne platné kritériá modernej verejnej správy patria :

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

Obrat v druhej polovici storočia a intenzita zmien v ostatných desaťročiach sa najčastejšie zdôvodňuje :

- a) požiadavkou **zvýšenej výkonnosti samotnej verejnej správy** a vytvorenia takého inštitucionálneho systému, ktorý bude schopný zabezpečiť správu vecí verejných najracionálnejšie (s nízkymi nákladmi, operatívnu a s vysokou účinnosťou).

Paradoxom je, že konkrétne podoby inštitúcií verejnej správy, vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou a kompetenčnou vybavenosťou sú veľmi rozmanité, v závislosti od špecifických podmienok a potrieb tej, ktorej krajiny. Akákoľvek snaha po nájdení unifikovaného modelu sa ukazuje neracionálnou.

- b) potrebou **zvýšenia ekonomickej výkonnosti krajiny a jej nižších územných celkov** - regiónov a obcí.

Odvetvové riadenie ekonomiky, ktoré relatívne úspešne podporovalo industrializačný proces v krajinách Európy, stratilo schopnosť reagovať na akceleráciu procesu ekonomickej reštrukturalizácie. Východisko z tohto stavu vidia mnohé krajiny v naštartovaní regionálnej a lokálnej rozvojovej politiky, schopnej aktivizovať endogénny rozvojový potenciál. Prednosťou tejto politiky je, že sa uskutočňuje na báza lokálnej a regionálnej svojpomoci orgánmi samosprávy v súčinnosti s verejno - právnymi korporáciami, záujmovými organizáciami a občanmi. Všetky tieto subjekty spája spoločný záujem - rozvoj územia. Sú preto zainteresované na odhaľovaní zdrojov a ich efektívnom využívaní. Uplatnenie tejto politiky vyvoláva zavedenie systémových zmien do verejnej správy týkajúcich sa územného členenia, prestavby inštitúcií komunálnej a regionálnej politiky, zvýšenie rozsahu ich kompetencií, zmien vo financovaní a ďalších.

- c) nevyhnutnosťou **reformy fungovania administratívneho štátu.**

Reforma má prispieť k prekonaniu, alebo zmierneniu krízy medzi štátom, ako jedinečným zdrojom legálnej a politickej moci a občanmi, ktorých záujmy sú spravidla reprezentované buď priamo, alebo nepriamo prostredníctvom lokálnych a

regionálnych volených samospráv, alebo územných záujmových organizácií. Moderný štát je spoločným majetkom svojich obyvateľov a mal by im slúžiť. Mali by poznať záujmy svojich obyvateľov a mal by vytvárať predpoklady pre ich reflektovanie. Právo účasti občanov na správe verejných vecí sa môže účinne a prirodzene realizovať tak na lokálnej ako aj na regionálnej úrovni samosprávnymi inštitúciami. Požiadavka rozvoja občianskej spoločnosti vystupuje naliehavo najmä v krajinách, kde sa desaťročia potláčali demokratické prvky v riadení spoločnosti.

d) **tendenciami vstupu do zjednocujúceho sa ekonomického a bezpečnostného systému Európy.**

Efektívna verejná správa je jednou z podmienok členstva v Európskej únii. Reforma v kandidátskych krajinách na členstvo v európskych spoločenstvách by mala rešpektovať všeobecne platné princípy výstavby a fungovania verejnej správy v Európe : demokratičnosť, subsidiaritu, transparentnosť, flexibilitu a efektívnosť. Reformný proces vo svetle skúseností krajín s modernou verejnou správou je procesom dlhodobým. Prebieha v závislosti od vnútroštátnych politických a ekonomických podmienok, od úrovne integrácie krajiny do medzinárodných spoločenstiev, a ďalších faktorov. Niektoré systémové zmeny musia mať vytvorené zrelé prostredie na ich akceptovanie. Nemožno napr. uskutočniť municipalizáciu obcí len púhym rozhodnutím štátu, bez ohľadu na presvedčenie občanov a ich reprezentantov, že tento krok môže poslúžiť k zvýšeniu účinnosti samosprávneho systému. Rovnako nemožno v plnom rozsahu pri koncipovaní samosprávy druhého stupňa (regionálnej) rešpektovať princíp subsidiarity v krajine ako je SR, kde v 70 % obcí žije menej ako 1000 obyvateľov. Systém verejnej správy sa vyvíja v súlade s meniacimi sa podmienkami jeho pôsobenia a preto by mal umožňovať potrebnú flexibilitu. V kontexte integračných procesov sa uskutočňujú aj zmeny v územnom členení krajín, v snahe vytvoriť štandardný územno -geografický rámec pre uplatňovanie regionálnej politiky EU (priblížiť územné jednotky kritériám štatistických územných jednotiek NUTS).

V rámci prebiehajúcich reforiem verejnej správy sú čitateľné trendy, ktoré neobídu ani Slovenskú republiku. Ide najmä o procesy :

- a) **zmena chápania postavenia verejného sektora** v spoločnosti a hľadanie optimalizácie miery regulácie z pohľadu uplatňovania verejného záujmu. Zároveň stále viac sa stáva verejný sektor významným faktorom ekonomického rozvoja a to aj napriek tomu, že ešte

stále existuje názor, že verejná služba je predpoklad sociálneho zmieru. Preto aj jeho inštitucionálne usporiadanie, metódy práce, optimálna organizácia majú podstatný význam pre kvalitu životnej úrovne obyvateľov,

- b) **pochopenie verejnej správy ako služba občanovi** t.j. ústup o jednoznačného chápania verejnej správy ako mocenského nástroja, najmä v oblastiach, ktoré sú regulované právnymi normami,
- c) **dekoncentrácie štátnej správy,**
- d) **decentralizácie verejnej správy s podporou samosprávy,**
- e) **fiskálnej decentralizácie**, pri garantovaní minimálnej alebo štandardnej úrovne verejných tých služieb pre všetkých obyvateľov, ktoré sú financované z verejných financií. Zároveň sa presadzujú zásady vyrovnanosti verejných rozpočtov, aby sa predchádzalo neúnosnému a nadmernému zadĺženiu a znižuje sa miera prerozdelenia verejných financií z centra.
- f) **rastúcej podpory verejnej správy podnikateľskému sektoru** t.j. rýchlejšie vybavovanie a korektný postup správnych vecí, rast právnej istoty, obmedzovanie úniku informácií, ale aj nové účinnejšie postupy pri vymáhaní zákona, sankcie za nekonanie inštitúcií verejnej správy
- g) **uplatňovanie nových metód riadenia verejnej správy** najmä uplatňovaním metód a poznatkov z riadenia súkromného sektora, pričom samozrejme neprichádza k podceneniu významu právnej regulácie procesov. Jedná sa najmä o zmeny prístupu k rozhodovaciemu procesu, k metódam riadenia, k spôsobom motivácie. Aj vo verejnom sektore sa stále viac uplatňujú metódy uplatňované v marketingu t.j. prieskum potrieb pri zabezpečovaní verejných služieb alebo prieskum záujmu pri rozvojových zámeroch. Postupne sa zo súkromného sektora preberajú poznatky organizácie inštitúcií verejného sektora, pracovné postupy, organizačné normy,....
- h) **vytváranie nových mechanizmov kontroly**, pričom popri kontrole iných subjektov verejnej správy v oblastiach definovaných právnymi normami majú stále význam aj presné vymedzenie kontrolných činností štátnej správy voči samospráve a kontrola verejnej správy občanmi. Problémom sú najmä neustále snahy štátu zasahovať samospráve do rozhodovacích procesov, ako aj neochota verejnej správy poskytovať informácie občanom preto, aby ich títo mohli kontrolovať.
- i) **vývoj informatizácie verejnej správy**, ktorá je jedným z hlavných nástrojov na zvyšovanie efektívnosti zabezpečovania verejných služieb. Jedná sa o vytvorenie databáz inštitúcií verejnej správy potrebných pre procesy rozhodovania a kontroly, o zvýšenie

informovanosti občanov o činnosti verejnej správy s možnosťou vyššej občianskej kontroly, ale aj o vytvorenie databáz slúžiacich súkromnému a neziskovému sektoru pre ich rozhodovanie. Trend smeruje k čo najkomplexnejšej informovanosti jednotlivých inštitúcií verejnej správy a ich zamestnancom, aby vedeli využívať nové poznatky pre zvyšovanie efektívnosti ich činnosti. Predpokladom rozvoja informačných systémov je nielen spôsob ochrany informácií, ale aj technické riešenie dostupnosti informácií pre občanov

- j) **podpora rastu kvalifikácie zamestnancov verejnej správy** uplatnením prísnych kritérií pri ich výbere a hodnotení, permanentným vyhodnocovaním motivácie zamestnancov s cieľom ich stabilizácie, ale najmä apolitizáciou štátnych zamestnancov, ale aj zamestnancov samosprávy

1.5 PODMIENKY ÚSPEŠNEJ REALIZÁCIE STRATÉGIE

Úspech realizácie reformy závisí nielen od zvolenej stratégie, ale aj najmä od jej rozpracovania do jednotlivých projektov a do kvalitného legislatívneho rámca. Dôležitou súčasťou je organizačné zabezpečenie reformy, riadenia jednotlivých krokov a procesov reformy. Rozhodujúcou je otázka správneho načasovania realizácie jednotlivých krokov vo väzbe na súčasnú spoločenskú, politickú, ale aj ekonomickú situáciu na Slovensku. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť politickú vôľu všetkých strán súčasnej vládnej koalície realizovať decentralizáciu a zmeniť doterajší prístup k reforme verejnej správy.

Skúsenosti posledných rokov, ale aj poznatky mnohých európskych krajín, vymedzujú aj iné podmienky pre úspešný priebeh a realizáciu reformy a decentralizácie verejnej správy :

- a) pretože reforma verejnej správy sa dotýka všetkých sektorov spoločnosti a jej výsledkom je nová deľba moci a zodpovednosti za fungovanie úspešného štátu, je nevyhnutné aby sa proces reformy stal **národným programom** vlády, dlhodobého charakteru a na čele s predsedom vlády SR
- b) priebeh prípravy a realizácie reformy má dopad na všetkých občanov Slovenskej republiky a preto musí mať **nadstranícky charakter** t.j. vytvorenie inštitucionálneho rámca a zabezpečovanie verejných úloh má priniesť prospech všetkým občanom krajiny a preto by mala byť čo najširším konsenzom medzi súčasnými predstaviteľmi koalície aj opozície.

- Realizácia odlišných politických cieľov, tvorba vládnej politiky by sa potom mala diať v rámci všeobecne prijatého inštitucionálneho rámca a prijatých pravidiel verejnej správy
- c) pokračovanie reformy verejnej správy by malo už v rámci stratégie ďalšieho postupu reflektovať na **súčasnú a predpokladané trendy v Európe**, t.j. jej smerovanie by malo zodpovedať všeobecne platným zásadám v krajinách EÚ a to najmä rešpektovaním všeobecne prijatých európskych dohôd, chárť
- d) reformu verejnej správy, ale najmä proces decentralizácie moci, nie je možné zvládnuť bez podpory verejnosti a preto aj priebeh reformy a proces decentralizácie sa musí stať **vecou verejnou**. Dôležitosť transparentnosti procesu je v štátoch s totalitnou minulosťou veľmi dôležitá nielen z dôvodu nepripravenosti občanov prevziať na seba podstatne vyššiu zodpovednosť za veci verejné, ale aj z dôvodu odstránenia nedôvery voči inštitúciám štátu a samosprávy, ktorá je dôsledkom predchádzajúcich desaťročí. Transparentnosť procesu, chápaná zároveň akú súčasť vzdelávania občanov vo veciach politických a občianskych práv, prispeje aj k väčšiemu záujmu o veci verejné a lepšej kontrole volených a nevolených zástupcov verejnej správy.

2.2 PRINCÍPY REFORMY NA SLOVENSKU

Vytýčené ciele reformy je možné dosiahnuť len za aktívnej účasti a súčinnosti občanov Slovenska. Preto aj reforma verejnej správy musí rešpektovať všeobecne platné princípy občianskej spoločnosti, subsidiarity, efektívnosti, transparentnosti a flexibility.

Občianska spoločnosť

Úspech „*Slovenska 3. tisícročia*“ je podmienený participáciou občanov a preto je potrebné vytvoriť podmienky pre ich možnú spoluúčasť. To znamená úplne nový vzťah medzi štátnou správou, územnou a záujmovou samosprávou, súkromným sektorom a občanom. Základnými deformáciami dnešného stavu sú :

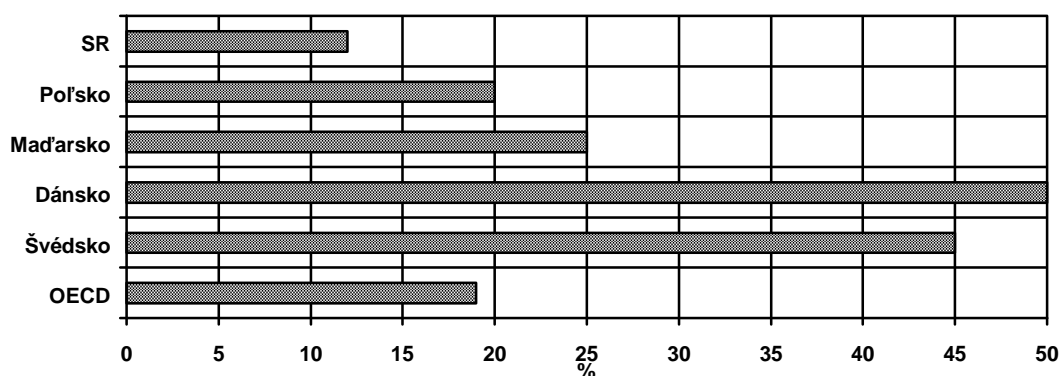
1. prílišné zasahovanie verejného sektora do oblastí, kde je to neúčelné a neefektívne,
2. slabosť podnikateľskej vrstvy, najmä malého a stredného podnikania, prehlbovaná doterajšou politikou centrálnnej moci,
3. poddimenzovanosť tretieho sektora,
4. predimenzovanosť štátneho sektora verejnej správy,

Pri definovaní vzťahu verejného a „tretieho“ sektora je nevyhnutné rešpektovať skutočnosť, že stále viac úloh verejnej správy vo vyspelých a bohatých krajinách vykonávajú organizácie tretieho (neziskového) sektora, pričom výrazným objemom sa na financovaní týchto výkonov podieľa práve verejný sektor (v USA až 38 % príjmov tretieho sektora pochádza od samosprávnych resp. štátnych inštitúcií, najmä na miestnej úrovni). Preto je v záujme oboch subjektov verejného života úzka spolupráca.

Subsidiarita

Slovenská republika patrí v súčasnosti medzi krajiny s najvyššou mierou centralizácie moci. Najpresvedčivejšie o tom vypovedá ukazovateľ : podiel výdavkov miestnych rozpočtov na celkových verejných výdavkoch, v porovnaní s priemerom krajín OECD, Švédskom, Dánskom, Maďarskom a Poľskom.

Podiel výdavkov rozpočtov miestnej samosprávy na celkových výdavkoch verejných rozpočtov (%)



Princíp subsidiarity sa uplatňuje vo všetkých vyspelých krajinách. Jeho naplnenie predpokladá decentralizácia a dekoncentráciu pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti na nižšie úrovne verejnej správy.

Decentralizácia znamená, že zodpovednosť za zabezpečovanie jasne vymedzených verejných služieb a za vytváranie podmienok pre rozvoj Slovenska bude **odovzdaná miestnej samospráve a samospráve vyššieho územného celku** (ďalej územnej samospráve). Územná samospráva bude konať v oblastiach, za ktoré bude zodpovedná, nezávisle od štátnej správy, v súlade s platnými zákonmi. K zabezpečovaniu úloh bude mať vlastné finančné zdroje. V prípade porušenia zákona, v prípade sporov medzi subjektami územnej samosprávy alebo medzi územnou samosprávou a štátnou správou budú o veci rozhodovať nezávislé súdy.

Dekoncentrácia znamená najmä prenesenie **kompetencií ústredných orgánov štátnej správy na ich nižší stupeň**. V prípade prenesenia úloh štátnej správy na územnú samosprávu, zákonom, bude výkon finančne krytý zo štátneho rozpočtu a spôsob výkonu úloh bude podliehať pravidlám a podmienkam štátnej správy.

Efektívnosť

Aby mohla Slovenská republika efektívne spolupracovať s ostatnými krajinami Európy a zámoria musí disponovať efektívnou štruktúrou verejnej správy. Táto podmienka má aj iný význam. Len dobre usporiadaná a efektívne fungujúca správa verejných vecí umožní mobilizáciu miestneho a regionálneho potenciálu (ľudského, prírodného a výrobného), umožní aktívne zapájanie sa občanov, občianskych združení do verejného života, umožní regionálny rozvoj.

Centrálne vládne potrebuje omnoho viac priestoru pre integráciu Slovenska do euroatlantických štruktúr, pre implementáciu právnych predpisov. Decentralizácia zodpovednosti a verejných financií umožní územnej samospráve efektívnejšie zabezpečovať verejné úlohy a rozviaže ruky centrálnym orgánom štátu pri vytváraní podmienok pre rozvoj hospodárstva, pre spoluprácu so zahraničím, pre európsku integráciu. O to viac je nevyhnutné, aby bola rozložená zodpovednosť za zabezpečovanie verejných a zmiešaných statkov medzi občana, miestnu samosprávu, samosprávu vyššieho územného celku, záujmovú samosprávu a miestnu štátnu správu.

Efektívnosť výdavkov na verejnú správu umožní zvýšenie disponibilných zdrojov pre zabezpečovanie služieb, pre participáciu na zahraničných podporných programoch, pre spoluúčasť súkromného domáceho i zahraničného kapitálu. Efektívnosť verejnej správy umožní efektívnejšiu spoluprácu verejného a súkromného sektora.

Transparentnosť

Neprehľadná, komplikovaná a na subjektívizme založená verejná správa umožňuje rast klientelizmu a korupcie. „Staré inštitúcie“, ktorá pretrvávajú z čias centrálne a vládou

riadeného hospodárstva spôsobujú zlyhávanie nielen v oblasti správy, ale aj v oblasti hospodárskej.

Sprehľadnenie štruktúry verejnej správy, jej modernizácia, stabilizácia inštitúcií a zamestnancov, permanentné vzdelávania, zásadná zmena financovania verejného sektora, odovzdanie časti moci územnej samospráve a tým možnosti zvýšenia kontroly verejnosti nad správou verejných vecí, ako aj jasné definovanie kto je za čo zodpovedný, umožnia eliminovať javy ohrozujúce ekonomický rozvoj a sociálne istoty občanov Slovenskej republiky

Flexibilita

Je nevyhnutné aby verejná správa flexibilne reagovala na vnútroštátne potreby, ale zároveň aby reagovala na trendy celosvetových zmien. Diferencované potreby a požiadavky obyvateľov jednotlivých regiónov, ale aj potreba diferencovaného prístupu k rozvoju regiónov si vyžaduje aj flexibilitu verejnej správy

Doterajší paternalizmus štátu a uplatňovanie zastaralých metód riadenia verejnej správy zapríčinili rast sociálneho napätia, prehlbujú rozdiely medzi životnou úrovňou v jednotlivých regiónoch, spôsobujú rast nezamestnanosti, vylučujú z možnosti participácie na verejnej správe menšiny (záujmové aj etnické).

Významným krokom k zmene týchto zvyklostí je odovzdanie pôsobnosti, právomocí, ale aj zodpovednosti a kontroly do rúk územnej samosprávy. Zároveň sa tak vytvoria predpoklady pre efektívnejší výkon správy, diverzifikovaný prístup na základe požiadaviek občanov, lepšiu spoluprácu medzi verejným a mimovládny sektorom, lepšie riešenie menšinových problémov, odpolitizovanie verejnej správy a najmä dynamickejší rozvoj hospodárstva.

2.3 VŠEOBECNÉ ZÁSADY

1. Decentralizácia a uplatnenie princípu subsidiarity neznamená ústup pôsobnosti štátu. Cieľom nového rozdelenia zodpovednosti za rozvoj Slovenskej republiky medzi všetky tri úrovne (obec - vyšší územný celok - štát) je dosiahnuť zvýšenú účinnosť a postavenia štátu ako celku, v rámci európskych a celosvetových štruktúr, na poli politickom aj hospodárskom a

zároveň mobilizovať a podstatne efektívnejšie využiť prírodný, výrobný a ľudský potenciál obcí, miest a regiónov v prospech zvýšenia kvality životnej úrovne ich obyvateľov.

2. Rozhodnutie o tom, ako bude vyzerat' pozícia jednotlivých úrovní výkonu verejnej správy je úzko späté s rozhodnutím **akým štátom má byť Slovenská republika**.

3. Je nevyhnutné dôsledne zvážiť aká má byť úloha štátu v procese transformácie a decentralizácie. **Slovenská republika unitárny štát a Slovenská republika je výlučným ústavodarným a zákonodarným subjektom a je jej vyhradená všetka súdna moc, a teda úloha štátu a centrálnej vlády je nezastupiteľná**. Štát sa nemôže vzdať svojej zodpovednosti a nemôže jednoduchým aktom odovzdať zodpovednosť nižším úrovniam verejnej správy bez toho, aby garantoval to, že občan - daňový poplatník, týmto procesom neutrpí.

4. Z ekonomického hľadiska (ale aj politického - napätá atmosféra vyplývajúca zo zlej ekonomickej situácie) je určite vhodnejšie ak sa procesy zmien uskutočňujú v čase relatívneho „blahobytu“ a nie v čase prepadu ekonomiky. Stabilizácia nových štruktúr „decentralizovaného štátu“ trvá nejaké obdobie a potrebuje finančné krytie. Deficit verejných rozpočtov v SR, potreba splácať dlhy z minulého obdobia, potreba na určitý čas koncentrovať objem finančných prostriedkov si vyžaduje prechodne rozhodovať centrálné o ich realokácii do oblastí, ktoré to najviac potrebujú. To všetko kladie dôraz na **premyslenú a správne načasovanú decentralizáciu verejných financií**. Opak by mohol spôsobiť:

1. komplikovanú koordináciu poskytovania verejných financií do krízových oblastí
2. stratu efektu z dôvodu nezodpovednosti využívania decentralizovaných verejných financií nielen zo strany štátu, ale aj zo strany volených predstaviteľov územnej samosprávy

Je potrebné tieto riziká minimalizovať.

2.4 DEETATIZÁCIA (ODŠTÁTENIE)

1. Je potrebné definovať statky, ktoré majú povahu súkromnú (súkromné statky), ktoré sú záležitosťou verejnou (verejné statky) a ktoré patria medzi zmiešané statky. Na Slovensku pretrvávajú **základné deformácie** v oblasti proporcionality medzi verejnou správou, súkromným a tretím sektorom . Ak má byť reforma verejnej správy niečo viac ako nástroj moci politikov, ak má byť cieľom reformy aj efektívne nakladanie s daňami občanov, je rozlíšenie súkromných a verejných statkov nevyhnutnosťou.

2. Dôvodom nevyhnutnosti nového rozlíšenia statkov je skutočnosť, že zatiaľ čo súkromné statky sú zabezpečované platbami, verejné statky a podiel verejnej správy na zabezpečovaní zmiešaných statkov, je financovaná odvádzaním daní do verejných rozpočtov. Z tohoto dôvodu zohráva pomer súkromných a verejných statkov významnú úlohu pri posudzovaní vládnych výdavkov. Vysoký objem vládnych výdavkov, vyplývajúci z nadmerného rozsahu činností, ktoré štát vykonáva vplýva na vysoké daňové zaťaženie, je dôvodom rastu „šedej“, ekonomiky a ovplyvňuje kvalitu poskytovaných verejných služieb. Z porovnania štátov s rozličnou veľkosťou vládnych výdavkov vyplýva, že štáty s **vysokým podielom štátu na plnení úloh, ktoré môže zabezpečovať súkromný a mimovládny sektor, nielenže neúmerne zaťažujú svojich občanov - daňových poplatníkov, ale často zaostávajú aj pri poskytovaní služieb v sociálnej oblasti.**

3. Významnú rolu zohráva racionálna deľba zabezpečovanie úloh verejnej správy medzi jednotlivými úrovňami a spôsob jej financovanie. Nejasnosť vo vzťahoch sa odráža v narastajúcich nákladoch zabezpečovania služieb pre občanov, čo občania pociťujú ako platcovia daní, ale aj ako odberatelia v kvalite poskytovaných služieb. Mnohokrát **monopolné postavenie subjektov verejnej správy likviduje zvyšovanie kvality a znižovanie ceny pomocou konkurenčného prostredia.**

4. Je zrejmé, že angažovanosť verejného sektora, miera súkromných statkov a rozdelenie verejnej moci medzi všetky tri úrovne bude závisieť od filozofie politikov a od štruktúry rozhodujúcich politických subjektov reprezentujúcich verejnú moc. Napriek tomu je potrebné si uvedomiť, že v demokratických krajinách, ktoré neprechádzajú procesom transformácie totalitného k demokratickému usporiadaniu, **nedochádza medzi štandardnými politickými subjektami k diametrálnym rozdielom chápania verejných a súkromných statkov.** Mnohé „ľavo“ orientované vlády pristúpili k zásadným rozhodnutiam v rámci deetatizácie, a to nielen v krajinách EÚ, ale aj napríklad v tranzitívnych krajinách (Maďarsko).

5. Proces odštátnenia neznamena iba privatizáciu, ale **aj proces odovzdania doterajšieho majetku štátu iným inštitúciám verejnej moci**, v našom prípade miestnej samospráve a budúcej samospráve vyšších územných celkov. Ide najmä o oblasti, v rámci ktorých príde k odovzdaniu kompetencií.

6. Jednou z rozhodujúcich úloh verejného sektora je **racionalizácia verejnej spotreby.** Túto podmienku je možné realizovať úsporami v rámci jestvujúcich štruktúr, čo je permanentnou úlohou. Na druhej strane transformácia Slovenskej republiky z krajiny s centralistickou verejnou mocou a riadením plánovitého hospodárstva, na krajinu

s decentralizovanou verejnou mocou s uplatením princípov trhového hospodárstva, si vyžaduje:

- * znížiť mieru zabezpečovania súkromných statkov verejným sektorom,
- * obmedziť zásahy verejnej správy do súkromných statkov,
- * znížiť náklady na fungovanie orgánov verejnej správy,
- * definovať nové rozdelenie kompetencií medzi jednotlivými úrovňami verejnej moci.

7. Rozhodujúcou podmienkou racionalizácie verejnej spotreby je pokračovanie v procese

transformácie vlastníctva a prenesenie zodpovednosti štátu za väčšinu ekonomických činností na súkromný, samosprávny a mimovládny sektor. Deetatizácia však neznamená, že by štát abdikoval na svoje výlučné práva. V zásade by však štát nemal priamo zasahovať do hospodárskych činností a mal by ingerenciu verejného sektora prenechať na územnú resp. záujmovú samosprávu. **Štát je reprezentantom spoločnosti skôr navonok. Jeho úlohou dovnútra sú najmä definovanie strategických cieľov, rozvojových zámerov a definovanie pravidiel umožňujúcich fungovanie spoločnosti.**

V rámci pokračovania deetatizácie majetku je možné zvažovať:

- * lesné hospodárstvo : prevod do vlastníctva obcí resp. privatizácia
- * poľnohospodárska pôda : prevod do vlastníctva obcí, privatizácia
- * energetika : privatizácia s účasťou štátu resp. územnej samosprávy (prirodzené monopoly)
- * dopravná infraštruktúra : privatizácia , prevod na územnú samosprávu, ponechať vo vlastníctve štátu (hlavné trasy železníc, diaľnice)
- * bytový fond : privatizácia, prevod na obce
- * zdravotníctvo : privatizácia vybraných zariadení, prevod na územnú samosprávu
- * školstvo : prevod na územnú samosprávu s výnimkou univerzít, privatizácia
- * kultúra : privatizácia, prevod na územnú samosprávu
- * kúpeľníctvo : privatizácia, prevod na územnú samosprávu (okrem zdrojov)
- * vodné hospodárstvo : privatizácia a prevod na miestnu samosprávu, okrem zdrojov

2.5 VÝBER MODELU VEREJNEJ SPRÁVY

V rámci ďalšieho postupu reformy je potrebné v prvom rade potrebné zodpovedať na otázku, aký model správy vecí verejných sa má uplatniť na Slovensku. V zásade do úvahy prichádzajú dva modely :

- * pokračovať v oddelenom (duálnom) spôsobe zabezpečovania verejných úloh
- * realizovať tzv. „integrovany model“ t.j. nie odovzdanie, ale prenesenie výkonu úloh štátnej správy na orgány územnej samosprávy.

Oba varianty majú svoje výhody a nevýhody a aj svoju históriu.

Oddelený model sa obnovil na Slovensku opäť v roku 1990, prijatím zákona č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení a preferuje posilnenie samosprávneho prvku pri zabezpečovaní verejných úloh. Jeho uplatnenie znamená :

1. inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a samosprávy
2. výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu vyšších územných celkov a na miestnu samosprávu (decentralizácia)
3. diferenciacia odovzdaných kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky
4. presun kompetencií z centrálnej vlády na jej nižšie stupne
5. výrazne zníženie pôsobnosti štátu v území, redukcia úradov miestnej štátnej správy
6. presun kompetencií štátu na verejno - právne inštitúcie
7. vytvorenie mechanizmov kooperácie štátnej správy a samosprávy v území

Integrovaný model preferuje podstatne citeľnejší vplyv štátnej správy v území. Jeho uplatnenie znamená :

1. Previazanie územnej štátnej správy a územnej samosprávy
2. Minimálne odovzdanie kompetencií štátu samospráve
3. Prenesený výkon štátnej správy na „poverené“ mestá, obce a regióny, pri zohľadnení vzťahu medzi veľkosťou územnej a správnej jednotky a efektívnosťou zabezpečovania úlohy
4. Presun výkonu kompetencií z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne
5. Zachovanie vplyvu štátu na výkon väčšiny kompetencií

Pre rozhodnutie o budúcom usporiadaní vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou na Slovensku boli porovnané oba modely pomocou šiestich kritérií. Vzhľadom

na záväzok vlády posilniť samosprávu a decentralizovať moc je hodnotenie zamerané na dopad kritérií na samosprávu.

Kritérium 1 : Vplyv zákonov na činnosť verejnej správy

V rámci oddeleného modelu je štátna správa „viac vzdialená“ od miestneho rozhodovania čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti.

V rámci integrovaného modelu sa môžu prejavovať snahy o porušovanie zákonov zo strany záujmov miestneho (regionálneho) spoločenstva.

Záver

Riziko u integrovaného modelu je vyššie vzhľadom na možné prepojenie miestnej štátnej a samosprávnej moci pri riešení konfliktných situácií.

V rámci oddeleného modelu je samospráva vystavená riziku snáh centrálnej moci meniť jestvujúce zákony resp. ich nedodržiavať (aj v súčasnosti abdikácia na plnenie si svojich úloh a viazanie samosprávy na plnenie záväzkov štátu). Dôsledné uplatnenie oddeleného modelu si teda vyžiada vyššiu ingerenciu územnej samosprávy na príprave celoštátne platných zákonov, čo zmierni napätie pri ich aplikácii.

Kritérium 2 : Objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy

Územná samospráva nebude mať priamy dosah na tvorbu legislatívy a prenesenie výkonu štátnej správy na miestnu úroveň môže zvädzať k snahám o porušovanie zákonov pri riešení konfliktných situácií na miestnej úrovni.

V rámci oddeleného modelu bude výkon územnej správy kontrolovaný priamo občanmi, občianskymi iniciatívami, ale aj kontrolnými, inšpekčnými a dozornými inštitúciami štátu, čo je väčšou zárukou objektivnosti a nestrannosti ako pri integrovanom modeli

Záver

Platia rovnaké závery ako pri kritériu 1

Kritérium 3 : Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a samosprávy

V rámci oddeleného modelu sú rešpektované obe zložky verejnej správy v prípade jasného definovania kompetencií štátnej správy a kompetencií samosprávy.

V rámci integrovaného modelu sa prelínajú kompetencie štátnej správy a samosprávy, čo vyvoláva riziko narušovania štátnej správy pri prevahe samosprávy, najmä v personálnych otázkach. Naopak pri prevahe štátových kompetencií môže prichádzať k oslabovaniu samosprávneho princípu. Tomuto riziku je síce možné predísť ukotvením dvojitej podriadenosti vedúcich pracovníkov a uplatňovaním inštitucionálneho dozoru a metodického riadenia, čo je však obtiažne. Uplatnenie takého prístupu v integrovanom modeli by znamenal podstatne väčšie komplikácie vzhľadom a podstatne rozdielny spôsob fungovania štátnej správy a samosprávy.

Záver

Väčšia miera rešpektovania oboch funkcií sa dá očakávať pri oddelení štátnej správy a samosprávy.

Kritérium 4 : Vzájomná koordinácia činnosti

V rámci oddeleného modelu je koordinácia sťažená. Vo všeobecnosti platia riziká decentralizovaného systému verejnej správy, medzi ktoré patrí aj sťažené vyjednávanie medzi subjektami verejnej správy. Riziká je možné redukovať veľmi jasným vymedzením kompetencií a stanovením koordinačných väzieb.

V rámci integrovaného modelu koordinácia nepredstavuje vážny problém.

Záver

Vzájomná koordinácia činnosti verejnej správy je jednoduchšia pri integrácii štátnej správy a samosprávy.

Kritérium 5 : Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie

Oddelený model umožňuje uplatnenie oboch princípov. Efektívnosť decentralizácie je viazaná na výber kompetencií, ktoré samospráva dokáže lepšie zabezpečiť (sú viazané na priame potreby občana), ale aj na veľkosť samosprávneho subjektu z hľadiska efektívneho zabezpečovania služieb. Dekoncentrácia z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne tiež nie je problémom a môže sa riadiť rovnako princípom efektívnosti.

V rámci integrovaného modelu sa síce rovnako priblíži výkon verejnej správy k občanovi, ale v prípade, že v rámci tohoto modelu bude prevažovať miera prenesených úloh štátnej správy, príde k obmedzovaniu nezávislosti samosprávy a rovnako nebude dôvod na dekoncentráciu výkonu štátnej správy z centrálnej úrovne.

Záver

Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie je závislá najmä na spôsobe realizácie oboch modelov (miera oddelenia, resp. podiel originálnych a prenesených kompetencií), ale vzhľadom na súčasný stav na Slovensku by bolo, z hľadiska nezávislosti miestnej samosprávy, uplatnenie integrovaného modelu krokom späť.

Kritérium 6 : Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov

V rámci oddeleného modelu je podstatne vyššia prehľadnosť výdavkov na štátnu správu a na samosprávu, ako aj prehľad finančných tokov. Objem bežných výdavkov samosprávy môže, po uplatnení prípadných jednorázových výdavkov spojených s odovzdaním kompetencií, klesnúť, vzhľadom na podstatne lepšiu kontrolu volenými orgánmi. Oddelený model znamená nižší podiel verejných financií v štátnom rozpočte a tým aj nižšie výdavky.

Integrovaný model si vyžaduje rovnako jednorázové výdavky (už doterajšia realizácia miestnej štátnej správy je toho dôkazom). V tomto modeli sú však finančné toky podstatne neprehľadnejšie, pričom môžu nastať výraznejšie spory pri uplatnení systému štátnej pokladnice vzhľadom niekoľkoročnú existenciu nezávislej samosprávy.

Záver

V zásade je možné konštatovať, že výdavky nie sú rozdielne, ale rozhodujúca je skutočnosť, že pri duálnom systéme sú prehľadnejšie finančné toky.

Celkový záver

Z porovnania kritérií vychádza **výhodnejšie realizácia oddeleného modelu** verejnej správy t.j. pokračovanie v procese oddelenia štátnej správy od samosprávy, decentralizácie kompetencií zo štátu na samosprávu. S odovzdaním kompetencií samospráve je nevyhnutné **odovzdať jej aj majetok potrebný na zabezpečovanie verejných úloh a preto neoddeliteľnou súčasťou reformy aj deetatizácia súčasného štátneho majetku.**

Je potrebné pristúpiť k jasnému vymedzeniu kompetencií, ktoré budú v správe miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov.

Decentralizačný krok si vyžaduje zásadnú zmenu daňového systému, systému finančného vyrovnávania a nové rozpočtové pravidlá, ale aj realizáciu opatrení smerujúcich k obmedzovaniu rizika nadmerného zadlžovania sa miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov, opatrenia smerujúce k obmedzeniu neochoty participovať na celoštátnych programoch, prípadne obmedzenie, ktoré by mali dopad na zlú platobnú bilanciu štátu ako celku.

Navrhované zmeny a zmeny vyplývajúce z ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy je potrebné premietnuť do jestvujúcich zákonov a mali by zohľadnené v novelizácii Ústavy resp. v rámci prác na novej Ústavy SR.

2.6 ZÁSADY CIEĽOVÉHO STAVU

1. Verejná správa na Slovensku bude zabezpečovaná na **troch úrovniach**

1) štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku)

2) vyšší územný celok

3) obec

2. Všetky tri úrovne verejnej správy musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh riadia **verejným aj súkromným právom** t.j. že pri zabezpečovaní verejných úloh (verejnej moci) budú povinné zo zákona realizovať tie kompetencie, ktoré jej budú zverené a zároveň môžu ako právnické osoby konať úkony, ktoré sú výsledkom dohody predstaviteľov obce, mesta, vyššieho územného celku resp. štátu a ich obyvateľov.

3. Všetky tri úrovne verejnej správy budú reprezentované **volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom** . Na úrovni štátu to bude Národná rada Slovenskej republiky a ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy . Na úrovni SVÚC to bude volený predseda (župan) , zastupiteľstvo a úrad vyššieho územného celku a na obecnej úrovni starosta, miestne zastupiteľstvo a miestny (mestský) úrad.

4. V súlade s Ústavou SR budú existovať **dve úrovne samosprávy** : miestna samospráva a samospráva vyššieho územného celku s tým, že sa podstatne zväčší objem kompetencií samosprávnych orgánov a zvýši sa zodpovednosť samosprávy sa správu a rozvoj štátu.

5. **Štátnu správu** budú zabezpečovať :

* ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a štátom poverené agentúry

* územné orgány štátnej správy

Vo výnimočných prípadoch (ak to je z hľadiska služby pre občana výhodnejšie riešenie) budú úlohy štátu zabezpečovať orgány miestnej samosprávy v tzv. **prenesených kompetenciách** zo štátnej správa na samosprávu (napr. matrika, evidencia obyvateľstva, vydávanie osobných dokladov,)

Štátna správa

6. V oblasti uplatňovania výkonnej moci **bude mať štát pôsobnosť vo veciach týkajúcich sa celého územia štátu a všetkých osôb v ňom**. Dôvodom je nevyhnutnosť zabezpečenia jednotnosti uplatňovania verejnej moci na celom území SR a pre všetky prípady

7. Medzi **výlučné kompetencie štátu** patria :

- * obrana štátu vrátane vydržiavania ozbrojených síl a ozbrojených zborov
- * zahraničná politika a medzištátne vzťahy
- * zabezpečovanie vnútroštátneho poriadku (legislatíva, polícia, vzdelanie)
- * veci týkajúce sa štátneho občianstva, pobytu cudzincov, sobáše, rozvody, osvojenie si detí,..)
- * ochrana práv a slobôd občana (vrátane napr. katastra nehnuteľností)
- * sociálne zákonodarstvo (Ústava hovorí o sociálnom trhovom hospodárstva), sociálne- právna ochrana detí, štátna sociálna podpora
- * správa štátneho majetku
- * správa vlastných príjmov a výdavkov (štátny rozpočet)
- * štátne evidencie (obyvateľstvo, matrika, evidencia zbraní a streliva, motorových vozidiel, ...)
- * vydávanie štátnych dokladov (cestovné doklady, identifikační karty, vodičské preukazy,..)
- * výkon štátnej kontroly (napr. : inšpekcia práce, štátny stavebný dohľad, štátny zdravotný dozor, školská inšpekcia, štátny veterinárny dozor, fyto(rastlinný) dozor, štátny požiarny dozor, štátny dozor v životnom prostredí, ochrana pamiatok, štátna obchodná inšpekcia, farmaceutický dozor, dozor v oblasti potravinárstva, polícia, živnostenský dozor, štátny dozor vo vzťahu k sociálnej poisťovni, Národnému úradu práce, dôchodkovému poisteniu,....)
- * vytváranie podmienok pre zdravé hospodárske prostredie (menová politika, daňová politika, hospodárska a regionálna politika, celoštátna infraštruktúra - základná železničná sieť, diaľničná sieť, vodné cesty)

8. Decentralizácia a nové rozdelenie verejnej moci sa nepochybne dotkne súčasnej štruktúry štátnej správy na všetkých jej stupňoch. Navrhovaná **decentralizácia smeruje k posilneniu koncepčných, riadiacich a kontrolných funkcií ústredných orgánov štátnej**

správy a zamýšľaná dekoncentrácia úloh ústredných orgánov oprostí tieto inštitúcie od operatívnej činnosti a zároveň priblíži výkon k miestu kde úlohy vznikajú

9. V nových podmienkach trhového hospodárstva, ale aj vo väzbe na plnenie požiadaviek

vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie je **nevyhnutný odklon od doterajšieho rezortného prístupu k spravovaniu vecí verejných a je žiaduce zvýšiť prierezový a koncepčný charakter činnosti ústredných orgánov štátnej správy**. Zároveň je nevyhnutné presunúť viaceré úlohy, ktoré doteraz riešili rezortné orgány na nadrezortnú úroveň, prípadne posilniť existujúce, alebo vytvoriť nové inštitúcie (ústredné orgány, špecializované vládne agentúry, polooficiálne agentúry, nezávislé inštitúcie) aj za cenu zrušenia existujúcich, ktoré tieto činnosti budú zabezpečovať. Táto požiadavka má osobitný význam aj z **dôvodu uskutočnenia deklarovaných zásadných zmien v zmysle programového vyhlásenia vlády**.

Ide najmä o činnosti :

- * formulovanie makroekonomickej stratégie a hospodárskej politiky
- * regionálna politika a podporné programy zo zahraničia
- * proces decentralizácie a modernizácie verejnej správy
- * verejné obstarávanie
- * kontrolná činnosť
- * informatizácia vo verejnej správe
- * štátna pomoc
- * personálna agenda, najmä vo vzťahu k štátnym úradníkom
- * správa všetkého štátneho majetku

Je potrebné zásadne **prehodnotiť postavenie Úradu vlády SR a jeho štruktúru**. Vznik nových inštitúcií je podmienený zánikom resp. zlúčením jestvujúcich.

10. Bude **nevyhnutná vnútorná reorganizácia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy** s cieľom :

- * zjednodušiť a zjednotiť organizačnú štruktúru
- * zvýšiť horizontálnu koordináciu v rámci ministerstiev a ostatných ústredných orgánov, ako aj medzi nimi navzájom

11. Je nevyhnutné **nanovo definovať posty v orgánoch štátnej správy** (politické, odborné, úradnícke a servisné) vo vzťahu k pripravovaným zákonom ako aj vo vzťahu k požiadavkám na vzdelávanie vo verejnej správe. Rozdelenie postov do jednotlivých

kategórií závisí od spôsobu obsadzovania postu, od postavenia a perspektívy osoby na tomto poste, od jeho práv a povinností.

1. posty politické sa obsadzujú voľbou resp. menovaním na dobu neurčitú, bez nárokov na „predĺženie“, garantovaný kariérny postup alebo definitívu.
2. najvyššie úradnícke posty by mali byť obsadzované na základe výberového konania
3. V rámci organizačnej štruktúry ministerstiev, ústredných orgánov resp, dekoncentrovaných orgánov štátu (po realizácii decentralizácie) by vedúci úradov mali byť funkciou úradníckou a nie politickou. Do času realizácie decentralizácie sú prednostovia úradov miestnej štátnej správy funkciou politickou
4. Neúradnícke posty v štátnej správe a ostatné posty vo verejnom sektore (vrátane samosprávy a verejnoprospešných inštitúcií) bude riešiť osobitným zákonom
5. pomocné a servisné miesta sa budú obsadzovať na základe náboru a výberu a títo zamestnanci verejnej správy budú zamestnancami podľa Zákonníka práce

12. Decentralizáciou verejnej správy sa otvorí možnosť pristúpiť k zmenám v rámci ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (horizontálna integrácia) a k presunu kompetencií medzi jednotlivými orgánmi. Rozhodujúce je zvýšenie ich efektívnosti, pružnosti a flexibility. Súčasné, ťažkopádne ministerstvá, so zložitou organizačnou štruktúrou, s veľkým počtom zamestnancov a mnohokrát nelogicky usporiadanými činnosťami sú príčinou nízkej racionality ich činností.

13. Vláda, ako vrcholový orgán výkonnej moci, sa bude orientovať predovšetkým na normotvorbu, riadenie a kontrolu a nebude plniť technicko - administratívnu funkciu, nebude rozhodovať o konkrétnych právach a povinnostiach jednotlivých subjektov. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy budú v rámci novým kompetenčným zákonom stanovenej právomoci vykonávať najmä prípravu legislatívy, koncepcnú, riadiacu a kontrolnú funkciu.

14. Efektívnosť činnosti úradov štátnej správy sa podstatne zvýši obmedzovaním priameho zasahovania štátu do oblasti ekonomiky, ale aj do oblastí, ktoré budú predmetom decentralizácie . Úloha štátnych inštitúcií sa viac sústreďí na formulovanie strategických cieľov, určovanie smerovania politiky štátu a definovania rámcových podmienok. Zvýrazní sa jeho kontrolná funkcia najmä voči subjektom pôsobiacim v štáte, najmä v daňovej oblasti.

15. Zmeny v rámci miestnej štátnej správy sú viazané na rozhodnutie o modeli usporiadania verejnej správy a o miere decentralizácie a dekoncentrácie kompetencií. Realizácia zmien by sa mala dvomi smermi :

1. racionalizácia v rámci jestvujúcej štruktúry rozdelenia kompetencií

2. zásadná reorganizácia na základe rozhodnutia o miere decentralizácie

16. Po realizácii decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na samosprávu sa zúži náplň viacerých dnešných štátnych úradov na činnosť dozornú a inšpekčnú. **Počet inštitúcií jednotlivých sietí budú závisieť od požiadaviek na racionalitu a efektívnosť výkonu a bude mať regionálne odlišnosti t.j. nebude identický** . Vzhľadom na súčasný stav (budovy, technické vybavenie, zamestnanci,..) je vhodné, aby boli využívané najmä dnešné okresné sídla.

Vyšší územný samosprávny celok

17. Nevyhnutnosť vytvorenia samosprávy vyšších územných celkov vyplýva najmä z nasledujúcich skutočností :

- * **historický vývoj územného členenia Slovenska od 13. a 14. storočia** smeroval ku konštituovaniu dvoch úrovní územnej verejnej správy (okrem obcí) reprezentovanej okresmi a vyššími územnými celkami (stolicami, župami, krajmi), ktoré disponovali užšou, alebo širšou samosprávnou podstatou. Tento vývoj výrazne ovplyvnil územnú štruktúru krajiny reprezentovanú územnými celkami so špecifickými kultúrno - historickými, demografickými, sociálno - ekonomickými a urbanistickými väzbami
- * **doterajšie skúsenosti z pôsobenia neúplného modelu územnej verejnej správy** potvrdzujú, že absencia samosprávy vyšších územných celkov je vážnou brzdou racionálnej del'by funkcií správy vecí verejných medzi štátnou správou a územnú samosprávu, napomáha byrokracii, vysokej nákladovosti, nízkej účinnosti a slabej verejnej kontrole verejnej správy
- * **bez vytvorenia samosprávy na úrovni vyšších územných celkov nemožno začať uplatňovať regionálnu rozvojovú politiku** založenú na využívaní endogénnych rastových faktorov. Takáto politika predpokladá vytvorenie inštitúcií, ktoré majú právo a schopnosť spravovať na vlastnú zodpovednosť a v prospech obyvateľov územných celkov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu

- * **vznik samosprávy vyšších územných celkov ukladá Ústava SR**, ktorá v článku 64 ods.3 predpokladá jestvovanie samosprávy vyšších územných celkov, na základe osobitného zákona
- * podľa pripravovanej Európskej charty regionálnej samosprávy existencia regiónov, ktoré sú riadené zodpovednými volenými zástupcami, poverenými skutočnými zodpovednosťami vytvára také riadenie, ktoré je efektívne a zároveň blízke občanovi. **Región vytvára úroveň moci vhodnej na realizáciu princípu subsidiarity, jedného zo základných princípov organizácie moderného štátu**
- * vytvorenie vyšších územných celkov by malo Slovensko urobiť **d ďalší krok v procese adaptácie jeho územnej štruktúry na integráciu do spoločenstva EÚ** a malo by sa začať uberať „európskym smerom“ reforiem územnej verejnej správy a zároveň by sa malo prostredníctvom regionálnych vlád otvoriť vstupu štrukturálnych fondov EÚ.

18. Vyššie územné samosprávne celky (druhá úroveň samosprávy) tvoria územia nachádzajúce sa medzi obcami a štátom. Vznikajú zo zákona, sú samostatnými právnymi a ekonomickými subjektami. Reprezentujú úroveň moci vhodnej na realizáciu princípov subsidiarity. Z hľadiska nomenklatúry právomocí musia mať všetky právomoci, ktoré patria správne mu orgánu :

- * **normotvornú** (uznávanie sa na všeobecne záväzných nariadeniach)
- * **rozhodovaciú** (v oblasti verejnej správy aj v oblasti rozvoja)
- * **kontrolnú** (k vlastným orgánom, organizáciám, príjmom, výdavkom, majetku)
- * **exekučnú** (výkon vlastných rozhodnutí, daňová exekúcia)
- * **trestnú** (sankcie za správne delikty v ich pôsobnosti)
- * **kreačnú** (zriaďovanie vlastných iniciatívnych, kontrolných, výkonných orgánov, organizácií,..)

19. Vyššie územné samosprávne celky budú vo vymedzenom území plniť tie samosprávne úlohy, ktoré nemôžu plniť jednotlivé obce (z dôvodov dostupnosti, ekonomiky, efektívnosti správy,..). Hlavným poslaním vyššieho územného samosprávneho celku však je :

- * sociálne - ekonomický rozvoj územia
- * vyrovnávanie rozdielov vo vybavenosti územia
- * plniť spoločné nadobecné služby verejnej správy pre všetky obce územia a ich obyvateľov

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

21. Aký rozsah kompetencií vo verejnej správe budú zabezpečovať samospráva vyššieho územného celku záleží **od miery decentralizácie a deetatizácie verejnej správy a uplatnenie princípu subsidiarity.**

22. Do pôsobnosti samosprávy vyšších územných celkov **nebudú patriť výlučné kompetencie štátu a výkon štátneho dozoru a dohľadu** nad subjektami verejného, súkromného práva a občanmi.

Miestna samospráva

23. Miestne samosprávne orgány sú vo svojej organizačnej štruktúre a spôsobom zabezpečovania služieb **podstatne flexibilnejšími inštitúciami v porovnaní so štátnou správou.** Navyiac sú spravidla schopné vykonávať služby lacnejšie a bez zbytočnej byrokracie. Správa, ktorá je bližšie obyvateľstvu je priamo kontrolovaná obyvateľstvom, tak v otázkach programových ako aj rozpočtových.

24. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v súlade s Ústavou SR, legalizuje postavenie obce ako samosprávneho územného celku, rámcovo vymedzuje rozsah jej kompetencie aj spôsob financovania. **Jedným z dlhodobých problémov reformy je doniesť decentralizačný proces až do obcí, vytvoriť z nich rozhodujúce články verejnej správy.** Táto tendencia sa uplatňuje vo všetkých reformujúcich sa krajinách. Viac a rozmanitejších kompetencií, znamená väčšiu pracovnú náročnosť pre miestne úrady, rozsiahlejšiu agendu a rast špecifčnosti pracovných činností. Reforma by však mala na druhej strane zvýšiť efektívnosť výkonu verejnej správy.

25. Veľkostnú štruktúru obcí v SR, v ktorej 60 % tvoria obce do 1000 obyvateľov a až 43% obce do 500 obyvateľov, spochybňuje možnosť všeobecného uplatnenia zámeru odovzdania veľkého rozsahu kompetencií plošne jednotlivým obciam. Skúsenosti krajín západnej Európy, rovnako ako aj krajín strednej a východnej Európy potvrdzujú, že

decentralizácii kompetencií do obcí predchádzala vo viacerých štátoch municipalizácia - zlučovania pôvodných samosprávnych obcí do väčších miestnych jednotiek.

Vo Švédsku tento proces prebiehal v r. 1962 - 1974, kedy z pôvodných 2500 obcí vzniklo dnešných 284 municipalít s minimálnym počtom 8 000 a s optimálnym počtom 20 000 obyvateľov. V súčasnosti má asi 1/4 municipalít menej ako 20 000 obyvateľov. jedným z pozitívnych dôsledkov reformy je o.i. zníženie počtu volených zástupcov z 200 000 v roku 1951 na dnešných 70 000. Podobný vývoj zaznamenalo aj napr. Poľsko, kde sa municipalizácia uskutočnila už v roku 1974 a miestna samospráva sa vykonáva v 2489 gminách, ktoré vznikli spojením niekoľkých obcí tak, aby ich počet obyvateľov predstavoval cca 15 000 obyvateľov. V oboch prípadoch sa vznik optimálnej veľkostnej štruktúry obcí uskutočnil rozhodnutím vlády a následnou legalizáciou parlamentom.

26. Dôvodom vytvorenia optimálnejšej veľkostnej štruktúry municipalít je efektívnosť decentralizačného procesu t.j. efektívnosť zabezpečovania verejných služieb a snaha o minimalizáciu výdavkov na verejnú spotrebu. Tento problém bol pertraktovaný na konferencii organizovanej Radou Európy v Budapešti, v r. 1994, na tému „ Veľkosť municipalít a efektívnosť občianskej participácie“. Jej cieľom bolo poukázať na skutočnosť, že municipality musia dosahovať ekonómiu z určitej veľkosti, v záujme efektívneho budovania administratívnych, infraštruktúrnych aj osobných služieb. Rozhodnutie o optimálnej veľkosti samosprávnej jednotky na miestnej úrovni umožní :

- * odovzdanie kompetencií štátnej správy a finančných prostriedkov na miestnu samosprávu úroveň,
- * vytvorenie predpokladov pre ich kvalifikovaný a racionálny výkon,
- * eliminovanie konfliktov medzi potrebou decentralizácie verejnej správy a rozdrobenosťou sídelnej štruktúry,
- * priblíženie verejných služieb občanom,
- * preverenie efektívnosti a odbornosti výkonu niektorých samosprávnych funkcií pre územia väčších municipalít,
- * zabezpečiť efektívnejší a odbornejší výkon originálnych kompetencií malých obcí.

28. Niekoľko rokov prebiehajúca diskusia o optimálnej veľkosti obce pre správu decentralizovaných kompetencií na Slovensku vyústila do úvahy o vzniku tzv. miestnej správnej jednotky, pričom názor na jej veľkosť sa neustále líšil. Pohybuje sa od 3000 obyvateľov, až po vytvorenie cca 270 takýchto jednotiek t.j. s priemerne 20 000

obyvateľmi. **Neriešenie problému veľkostnej štruktúry obcí znemožňuje realizovať rozsiahlejší proces decentralizácie.** Navrhovaná cesta **diferenciácie prenosu kompetencií v závislosti od veľkosti obce by bola v rozpore so zákonom SNR č.369/90 Zb.,** o v znení neskorších predpisov, o obecnom zriadení, pretože by viedla k obmedzovaniu práv občanov malých obcí. Rovnako **nepriechodné je aj možné administratívne rozhodnutie o zlúčení obcí do optimálnych municipalít,** pretože obce, ktoré získali zákonom reálnu právnu a ekonomickú suverenitu sa jej nebudú chcieť vzdať. Akýkoľvek takýto administratívny zásah by narušil proces demokratizácie na Slovensku.

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

- * skúsenosti zo zahraničia hovoria **o potrebe silného právneho rámca a minimálny dobrovoľný výber pri určovaní sídla spoločného úradu,**
- * takýto úrad by mal mať nad sebou minimálne **radu starostov príslušných obcí,**
- * spoločný úrad by mal mať **právnú subjektivitu a mať možnosť priamo získavať transfery z verejných rozpočtov resp. podielové dane, čo je v rozpore s Ústavou SR,**
- * **ingerencia štátu,** aj keď len metodická a finančná **ide proti zámerom decentralizácie,**
- * musia byť veľmi **presne vypočítané príspevky obcí na tento úrad a určený aj spôsob vymáhania v prípade neplnenia služby,**
- * poznatky ukazujú, že **ak kompetencie nie sú pod dohľadom zastupiteľstiev, systém nefunguje,.....**

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

- * v rámci radikálnej zmeny územného a správneho usporiadania **posilniť vyššiu úroveň samosprávy** ako sú obce a týmto ponechať iba najzákladnejšie funkcie (nie hospodárske)

- * **delením pôsobnosti miestnej samosprávy a samosprávy vyššieho územného celku v rámci kompetencie** (napr. školstvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť) t.j. zriaďovanie, zrušovanie, financovanie by bolo v kompetencii samosprávy vyšších územných celkov a vlastníctvo objektov, prevádzka by bolo v kompetencii miestnej samosprávy. Tento prístup umožní aj rovnakú pozíciu zo strany „tretieho“ sektoru
- * **realizovať medziobecnú spoluprácu na princípe združovania**

Reforma vo veľkých mestách

31. Súčasná situácia v tzv. veľkých mestách (Bratislava, Košice) je charakteristická **nevyjasnenými vzťahmi medzi mestom a mestskými časťami**. Súčasný stav je upravený v zákone o Bratislave a v zákone o Košiciach, no napriek tomu je predmetom neustálych diskusií najmä o finančných vzťahoch, o majetkových vzťahoch, o zabezpečovaní služieb presahujúcich hranice mestskej časti, ale aj v oblasti reprezentácie mesta. V oboch mestách existujú minimálne dve verzie návrhu nových zákonov o meste (primátorské resp. starostov mestských častí).

32. Ústava SR deklaruje mesto Bratislavu za hlavné mesto Slovenskej republiky, pričom územné členenie mesta na mestské časti je dané osobitným zákonom o Bratislave a del'ba pôsobnosti medzi mestom a mestskými časťami je definovaná v Štatúte hlavného mesta Bratislava. Zároveň je Bratislava sídlom kraja a 5 okresných úradov. Súčasná situácia, nielen vo vzťahoch medzi správnymi orgánmi, je neprehľadná aj pre občana mesta.

33. Vznikom samosprávy vyššieho územného celku bude mať mesto Bratislava postavenie krajského mesta a oboch úrovní samosprávy (samosprávy vyššieho územného celku a miestnej samosprávy). Vzhľadom na predpoklad decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu bude mesto Bratislava :

- * samostatným vyšším územným samosprávnym celkom
- * obcou v zmysle zákona 369/90 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
Existuje aj iný názor (ZMOS), ktorý uvažuje s tým, že mesto Bratislava bude plniť úlohy samosprávy vyššieho územného celku a mestské časti úlohy obce v zmysle zákona 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov
- * krajským mestom, na jeho území bude pôsobiť 1 krajský úrad, so sieťou pracovísk

34. Vzťahy medzi mestom a mestskými časťami, majetkové vzťahy ako aj finančné mechanizmy budú upravené v novom zákone o meste Bratislava tak, aby boli kompatibilné s pravidlami platnými na území celého štátu.

35. Na základe rozhodnutia o miere decentralizácie t.j. v prípade odovzdania vyššie uvedených kompetencií samospráve (miestnej, ale najmä samospráve vyšších územných celkov) bude potrebné overiť potrebu vypracovania osobitného zákona pre mestá, ktoré budú sídlom kraja a zároveň sídlom samosprávy vyššieho územného celku a v rámci ktorých je predpoklad vzniku miestnych častí.

Rámcový zoznam potencionálnych originálnych kompetencií územnej samosprávy

37. Definitívny zoznam kompetencií a rozdelenie kompetencií na jednotlivé úrovne samosprávy bude doriešené v rámci spracovania koncepcie verejnej správy t.j. do 31.12.1999

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 z celoštátnym zámerom,
4. vypracovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického a sociálneho rozvoja obce, mesta, vyššieho územného samosprávneho 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 vyrovnávanie 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 vydávanie 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

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 obce.

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 miestnych knižníc, múzeí, galérií, kultúrnych stredísk, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, 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 na základe definovaných noratívov
3. poskytovanie dávok sociálnej pomoci

Vnútoraná správa, správna administratíva

1. organizačná štruktúra úradu
2. vydávanie všeobecne záväzných nariadení
3. organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb
4. správne úkony vyplývajúce z 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. požiarňa ochrana

Analýza súčasného stavu

1. Nedokončený model verejnej správy a pretrvávajúci centralizmus

Reforma verejnej správy nemôže byť súhrnom nekompatibilných rozhodnutí, mnohokrát motivovaných iba mocenskými zámermi vládnucich politických zoskupení pre dané volebné obdobie. Transformácia spoločnosti v postkomunistických krajinách si vyžaduje komplexný prístup a systémové zmeny aj v reforme verejnej správy najmä preto, že táto je dôležitá aj pre ďalšie reformy (školstva, zdravotníctva, ...).

Vzhľadom na dedičstvo minulého režimu si reforma verejnej správy na Slovensku vyžaduje realizovať paralelne viaceré vzájomne previazané reformy:

1. **decentralizáciu**, ktorej súčasťou je odovzdanie kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, vrátane decentralizácie verejných financií a **dekoncentráciu** úloh z ústredných orgánov na územné orgány verejnej správy,
2. **administratívnu (inštitucionálnu) reformu**, ktorá v sebe zahŕňa vznik nových subjektov územnej samosprávy (vyššie územné celky), ako aj zmeny v rámci jestvujúcich subjektov štátnej správy (miestna štátna správa, ústredné orgány štátnej správy a ich podriadené organizácie,...),
3. **reformu územného a správneho usporiadania**, ktorej súčasťou sú zmeny v rámci vymedzenia teritórií a sídiel územných samosprávnych celkov a krajov,
4. **reformu kontrolného systému**.

Pôvodne zahájený proces v roku 1990 sa sústredil najmä na prvé tri reformy. Prišlo k zmenám v rámci územného usporiadania, k administratívnej reforme a bol zahájený proces decentralizácie (vznik miestnej samosprávy, odovzdanie majetku, miestne rozpočty,..). Do dnešného dňa sa nepodarilo zvládnuť adekvátnym spôsobom kontrolný systém vo verejnej správe.

Obnovením pôsobnosti miestnej samosprávy bol založený tzv. "oddelený model" (oddelený výkon štátnej správy a územnej samosprávy), pričom vzhľadom na sídelnú

štruktúru Slovenskej republiky a nepriechodnosť municipalizácie obcí, logickým pokračovaním mal byť vznik samosprávy vyššieho územného celku tak, ako to predpokladá Ústava SR. Paralelne mala prebehnúť decentralizácia kompetencií a verejných financií pri uplatnení princípu subsidiarity a racionalizácia v rámci štátnej správy.

Zmeny vlád, vznik samostatnej Slovenskej republiky tento proces zastavili. V roku 1996 prišlo k zmene v rámci územného a správneho usporiadania, k administratívnej reforme (horizontálna integrácia) a k dekoncentracii niektorých činností z centrálnej vlády na miestnu štátnu správu. Nepokročilo sa však v decentralizácii kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, neprišlo k reforme vo financovaní územnej samosprávy, nedotiahol sa kontrolný systém.

V rokoch 1990 - 1999 sa uskutočňovali zmeny, ktoré mali mnohokrát protichodný charakter, s dopadom na neprimerané výdavky. Vôbec sa nepokračovalo v nastúpenom procese decentralizácie z roku 1990 a napriek reálnej existencii oddeleného modelu verejnej správy, **zmeny sa realizovali výhradne v štátnej správe:**

- * po roku 1990 prechod z trojstupňového na dvojstupňové riadenie (vypadli kraje) a prechod z tzv. integrovaného na rezortné riadenie miestnej štátnej správy (špecializované siete).
- * po roku 1996 prechod z dvojstupňového na trojstupňové riadenie (centrum - kraj - okres) a z rezortného na integrované riadenie.
- * po roku 1998 snaha o zachovanie trojstupňového riadenia, ale zároveň snahy o opätovný prechod na rezortné riadenie vo forme špecializovaných sietí.

Nekomplexný prístup spôsobuje narastajúce problémy v transformácii verejnej správy, ale celého verejného sektora..

Slovenská republika patrí medzi krajiny s **najväčšou centralizáciou kompetencií, financií a politickej moci** v porovnaní so štátmi V4, ale aj OECD, pričom práve decentralizácia a tým aj demokratizácia verejnej správy je hlavným trendom druhej polovice 20. storočia v rozvinutých krajinách.

Centralizácia rozhodovania a riadenia verejnej správy má všeobecne známe nedostatky :

1. nízku mieru flexibility na miestne požiadavky, normatívne rozhodovanie, oneskorené reakcie na vzniknuté problémy,
2. neumožňuje efektívne riešiť nepopulárne opatrenia, (napr. racionalizácia sietí v školstve, zdravotníctve, ...), pretože každý návrh, krok, prerastie v celoštátny a celospoločenský problém a to i napriek tomu, že sa mnohokrát riešia iba regionálne, resp. sektorové disparity, ktoré sú dôsledkom neefektívneho hospodárenia posledných desaťročí.
3. vysoká centralizácia a spoluzodpovednosť ústredných orgánov za operatívnu činnosť komplikujú plnenie hlavných úloh vlády a ministerstiev, t.j. koncepcnú, legislatívnu, metodickú a kontrolnú činnosť,
4. priveľká koncentrácia operatívnych činností na ústredných orgánoch štátnej správy spôsobuje aj pretrvávanie rezortného prístupu, čo sťažuje účinnú koordináciu činností a definovanie celoštátnych priorít. Zároveň je brzdou v rýchlejšej transformácií (odštatnení) činností, ktoré by efektívnejšie mohli zabezpečovať súkromné, resp. neziskové organizácie.

Odkladanie nevyhnutnej decentralizácie pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti z centrálnej úrovne na úroveň miestnu, existencia nedokončeného modelu spôsobujú politickú destabilizáciu štátu a prispievajú k jeho ekonomickým problémom.

Nevyužitie celospoločenskej atmosféry na počiatku a zastavenie reformných procesov v roku 1992 spôsobilo pre Slovenskú republiku veľké problémy a zanechalo následky, ktoré sa dnes veľmi ťažko prekonávajú a ktoré bránia rýchlejšim systémovým opatreniam.

Koncentrácia právomocí, finančnej a politickej moci v centre, prepojenie politickej a ekonomickej moci, vytvorenie ideálnych podmienok pre pôsobenie rôznych záujmových skupín, korupciu, klientelizmus a pre permanentný súboj o celé Slovensko, pričom občan , podľa ústavy nositeľ moci, sa stal iba pozorovateľom a štatistom procesu bez možnosti ovplyvniť ho.

2. Kontrola vo verejnej správe

Základnými kritériami kontrolnej činnosti sú zákonnosť, hospodárnosť, účelnosť a úspornosť. Uvedené kritériá majú byť v hodnotení rovnocenné.

V súčasnosti je kontrolný systém vo verejnej správe právne upravený a funkčný, napriek tomu existuje rad nedostatkov, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú efektívnosť kontroly a nápravu nedostatkov.

Realizácia decentralizovaného systému verejnej správy si vyžiada aj zmenu kontrolných mechanizmov vo verejnej správe. Cieľom je vytvorenie takého systému kontroly, ktorý postihne všetky procesy v rámci verejnej správy, v oboch jej zložkách (štátnej správa, územná samospráva) a na všetkých troch úrovniach.

Pozitívne faktory súčasného systému kontroly vo verejnej správe :

1. kontrolná činnosť v SR je zabezpečovaná na **všetkých úrovniach verejnej správy**, aj keď úroveň vykonávanej činnosti dosahuje rôznu kvalitu a účinnosť,
2. **NKÚ SR** svojim výkonom nezávislej vonkajšej kontroly a jej výsledkami vytvára podmienky pre odstránenie zistených nedostatkov a tým aj na zefektívnenie činnosti verejnej správy,
3. **Úrad vlády SR**, sekcia kontroly, svojou činnosťou napomáha zefektívneniu činnosti štátnej správy,
4. zákon č.10/1996 Z.z. založil **povinnosť pre subjekty štátnej správy** zabezpečiť funkčný systém vnútornej kontroly,
5. právna regulácia pre oblasť kontroly obsahuje prvky **kompatibilné** s právom Európskej únie

Medzi *negatívne faktory* možno zaradiť :

1. **absencia vonkajšej nezávislej kontroly FNM a verejných fondov**, ako aj kontrola hospodárenia verejnoprávnych inštitúcií, ktoré hospodária s verejnými financiami a verejným majetkom, ako aj kontrola hospodárenia s finančnými prostriedkami poskytnutými Európskym spoločenstvom a kontrola hospodárenia obcí,

2. **absencia systému vnútornej finančnej kontroly v SR,**
3. **nedostatočná a závislá kontrolná činnosť v samospráve,**
4. **nedostatočná kontrola v dozorných radách,** v ktorých pôsobia zástupcovia štátu,
5. prejavujú sa **prvky závislosti v konaní zamestnancov vnútornej kontroly** a v riadiacej práci vedúcich zamestnancov, pričom zákonný rámec nevytvára dostatočné spoločenské a materiálne záruky pre nezávislé fungovanie kontroly vo verejnej správe,
6. prijímajú sa **nedostatočne účinné opatrenia,** pričom existuje aj nedôsledná kontrola prijatých opatrení,
7. výsledky kontroly sa **nevyužívajú na všetkých stupňoch riadenia a nevyvodzujú sa osobné postihy** za zistené porušenia,
8. po odstúpení orgánom činným v trestnom konaní sa **nedostatočne realizujú výsledky kontroly,**
9. existuje **duplicita kontrolných akcií** s rovnakým predmetom kontroly, vykonávaných orgánmi kontroly, čo má za následok, okrem zvýšených výdavkov, znižovanie spoločenskej funkcie a autority kontroly,
10. vznik, postavenie a pôsobenie **kontroly v územnej samospráve nemá obligatórnu povahu,** pričom aj z metodického hľadiska nie je výkon kontroly upravený všeobecne právnym predpisom,
11. existuje **nedostatočná príprava a organizácia na výkon kontroly,** z dôvodu časovej tiesne zapríčinenej zvýšenými požiadavkami na početnosť vykonávania kontrol (ale aj už uvedenej nízkej koordinácii), nedodržiavanie základných pravidiel kontrolnej činnosti v štátnej správe,
12. v rámci vnútornej kontroly sú často vykonávané kontroly bez zistenia nedostatkov **v snahe zakryť nedostatky, resp. z dôvodu nedostatočnej znalosti kontrolovanej problematiky,** pričom vonkajšie orgány kontroly následne zisťujú nedostatky v rovnakom predmete kontroly,
13. v potrebnom rozsahu sa **nezabezpečuje výkon správneho súdnictva,**
14. nie je zavedený **jednotný systém evidencie a vyhodnocovania petícií a sťažností,** čo má negatívny vplyv na spätnú informovanosť a ďalšie skvalitnenie riadiacej práce,

15. **nedostatočná databáza poznatkov z kontrol**, absencia príslušného kontrolórskeho softvéru a nedostatočné uplatňovanie výpočtovej techniky na úseku kontroly,

16. **nedostatočné ohodnotenie**, ale aj absencia vytvárania podmienok odborne spôsobilých zamestnancov kontroly v celom systéme a nezabezpečenie dodatočného **vzdelávania**,

Koncepcia kontroly vo verejnej správe je osobitným materiálom, ktorý patrí medzi tzv. súvisiace koncepcie procesu reformy verejnej správy a nadväzuje na navrhované zámery koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy v zmysle uznesenia vlády SR č. 230.

3. Rast a neefektívnosť výdavkov na verejnú správu

Rast výdavkov na verejnú správu má dve príčiny. Jedna je objektívna a súvisí s rastom výdavkov na tovary a služby, s rastom ceny práce. Druhá však tkvie v doterajších **nesystémových opatreniach** v prebiehajúcej reforme. Počiatok siaha už do obdobia roku 1990 a je dôsledkom nedokončenia oddeleného modelu verejnej správy a viacerých opatrení v rámci štátnej správy v priebehu rokov 1990 - 1998.

Aj v súčasnosti sa v rámci úvah o znižovaní výdavkov na verejnú správu odporúčajú **rôzne dielčie opatrenia**, napr.:

- * zachovanie počtu plnohodnotných okresov s diferencovaným počtom zamestnancov,
- * znižovanie počtu tzv. plnohodnotných okresov,
- * redukcia počtu okresov a počtu krajov.

Tieto opatrenia **síce zdanlivo môžu byť argumentom** pre úsporu výdavkov v oblasti administratívy, ale nie je to pravda. Práve naopak dodatočné výdavky na zmeny štruktúry štátnej správy v rokoch 1990 - 1998 a ich efekt sú toho dôkazom.

Neefektívnosť a vysoké výdavky na verejnú správu sú dôsledkom **nevhodnej štruktúry verejnej správy, nevhodného rozdelenia právomocí (duplicity), nevhodného systému riadenia a nemotivačného prostredia, ktoré nepodporuje zmeny.**

Nárast počtu zamestnancov po roku 1990 v miestnej verejnej správe (bez rozpočtových a príspevkových organizácií) je evidentný. Kým v roku 1989 bolo v rámci národných výborov (KNV, ONV, MsNV, MNV) zamestnaných 14 743 zamestnancov, v rokoch 1989 - 1999 vzrástol tento počet na 35 505, z toho v miestnej štátnej správe 17 393 a v rámci miestnej samosprávy 18 112.

	Miestna samospráva		miestna štátna správa		spolu
	volení	nevolení	okresný úrad	krajský úrad	
počet zamestnancov	2 916	15 196	15 040	2 353	35 505

Dôvodom nárastu počtu zamestnancov a tým aj výdavkov v rámci územnej verejnej správy sú už spomínané dôvody. Najmä nedôsledná deľba kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj v rámci štátnej správy a s tým súvisiaci nákladný model usporiadania verejnej správy. Inými dôvodmi boli a sú abdikácia štátu na viaceré úlohy, ktoré preberala miestna samospráva, pričom sa to neprejavilo v opatreniach na strane štátnej správy (presun kompetencií bez personálneho a finančného zabezpečenia, realizácia infraštruktúry, a pod.), komplikovaná legislatíva, rôzne rozhodnutia vlád zakladajúce požiadavky na nové pracovné miesta bez prehodnotenia dovedty vykonávaných činností a ich potrebnosti a mnohé ďalšie.

Horizontálna integrácia štátnej správy, ktorá mala prispieť k úsporám a prehľadnosti, sa v roku 1996 zamerala najmä na odstránenie jedného z vtedajších negatívnych znakov, t.j. priveľký rozsah rezortného riadenia špecializovaných sietí. **Nedošlo však opäť k decentralizácii kompetencií a verejných financií zo štátnej správy na územnú samosprávu.**

Zámerom horizontálnej integrácie orgánov miestnej štátnej správy, na základe ktorej vzniklo 8 krajských úradov a 79 okresných úradov, bolo :

1. minimalizovať rozpočtové nároky na prevádzkové a prierezové činnosti (ekonomické, personálne, prevádzkové, informačné),
2. zabezpečovať väčšinu potrieb občanov a inštitúcií na jednom úrade,
3. lepšie koordinovať poskytovanie služieb občanom a inštitúciám v jednotlivých úsekoch štátnej správy,

4. zohľadňovať pri rozhodovaní špecifické podmienky a potreby územia,
5. efektívnejšie zabezpečovať mimoriadne a jednorázové úlohy,....

Čiastočné zníženie počtu zamestnancov (o cca 2 300) sa po čase ukázalo ako **krátkodobé opatrenie, ale dôsledky reorganizácie** (jednorázové finančné výdavky, opakované finančné výdavky z dôvodu nadhodnotenia počtu zamestnancov na okresných a krajských úradoch a najmä funkčné nedostatky) sú **podstatne horšie** ako prechodná úspora zamestnancov.

Mimoriadne rozpätie medzi najväčšími a najmenšími okresmi (Nitra 163 tis. obyvateľov, Medzilaborce 12,8 tisíc obyvateľov) si vyžiadalo vytvorenie **diferencovaných vnútorných organizačných štruktúr 79 okresných úradov**. Tieto boli rozdelené do troch veľkostných kategórií : do 30 tisíc obyvateľov (9) , do 90 tisíc obyvateľov (49) a nad 90 tisíc obyvateľov (21). Podľa organizačnej štruktúry, vymedzenej v smerniciach MV SR, majú okresné úrady :

1. do 30 000 obyvateľov 12 odborov, ktoré sa na oddelenia nečlenia
2. do 90 000 obyvateľov 14 odborov a 16 oddelení,
3. nad 90 001 obyvateľov 15 odborov a 20 oddelení,

pričom okresné úrady nad 30 000 obyvateľov zriadili **ešte 45 stálych pracovísk** mimo sídla okresného úradu.

Na 79 okresných úradoch bolo k 31.12. 1999 **15 040** zamestnancov t.j. 2,78 zamestnancov na 1000 obyvateľov, resp 359 obyvateľov na 1 zamestnanca. V priemere na 1 okresný úrad pripadá 190 zamestnancov. Pre rok 2000 je plánovaný počet **15 182** pracovných miest. Na krajských úradoch bolo zriadených 16 odborov a 25 oddelení. Na 8 krajských úradoch pracovalo k 31.12.1999 **2353** zamestnancov t.j. 0,43 zamestnanca na 1000 obyvateľov. V priemere na 1 krajský úrad pripadá 294 zamestnancov. Na rok 2000 je na Krajské úrady rozpísaných **2339** pracovných miest.

Na každom úrade existuje funkcia prednostu a dvoch zástupcov prednostu, pričom vo väčšine prípadov je funkcia zástupcu vykonávaná spolu s funkciou vedúceho odboru.

Je všeobecne známe, že v roku 1996 pri určovaní globálneho počtu pracovných miest bol vládou stanovený limit 20 000 zamestnancov. Aj napriek úspore počtu úradov, časť pracovných miest pohltili **nárasty počtu prednostov, zástupcov prednostov, vedúcich odborov** a oddelení na 41 nových okresných úradoch a 8 krajských úradoch. Významným je fakt, že značná časť dovtedy špecializovanej štátnej správy nemala do tej doby štruktúru obvodných úradov t.j. **mala prevahu výkonných odborných pracovných miest**. Zmena v roku 1996 znamenala krátenie týchto pracovných miest v prospech vedúcich pracovných miest a **oklieštenie priamej pracovnej kapacity úradov**. V súčasnosti sa je zo 100 zamestnancov úradov miestnej štátnej správy 14,8 zamestnancov v oblasti riadenia, a vnútornej prevádzky :

- * vnútorná prevádzka 7,2 / 100 zamestnancov
- * riadenie 7,6 / 100 zamestnancov

Posúdenie využitia zamestnancov v malom a veľkom okrese signalizuje **nepomer vo výdavkoch na zabezpečovanie verejnej správy na 1 obyvateľa príslušného okresu**. Podiel výdavkov v roku 2000 na správu z celkových výdavkov rozpočtu okresného úradu sa pohybuje v rozpätí 6,7 % do 22,3 % a v jednom prípade 31,8 %.

V súvislosti s porovnávaním počtu úradov miestnej štátnej správy v integrovanom modeli a dezintegrovanom modeli sa často poukazuje na rast počtu úradov, ktoré budú osobitne rozhodovať. Tu je potrebné zdôrazniť, že **odborní súčasní krajských a okresných úradov rozhodujú v administratívno-právnych veciach na jednotlivých úsekoch štátnej správy samostatne, t.j. ide o celkom cca 1112 odborov a organizačných útvarov**.

Počas pôsobenia integrovaných úradov miestnej všeobecnej štátnej správy sa prejavili nasledovné nedostatky :

1. **zložitejšie riadiace vzťahy** ústredných orgánov štátnej správy pri zabezpečovaní jednotného výkonu miestnej štátnej správy, najmä vzhľadom na finančnú a personálnu autonómiu krajských úradov a okresných úradov,
2. **oddelenie zodpovednosti ústredných orgánov štátnej správy** za odborné riadenie odvetví miestnej štátnej správy od riadenia finančných procesov a personálnych

- podmienok, čím sa znižuje účinnosť riadiacich opatrení ústredných orgánov štátnej správy,
3. **zvýšené nároky na súčinnosť** ústredných orgánov štátnej správy, krajských úradov a Ministerstva financií SR pri príprave a realizácii rozpočtového procesu,
 4. **zníženie prehľadnosti finančných tokov**,
 5. **rozdelenie zodpovednosti medzi viaceré ústredné orgány štátnej správy** : ministerstvo vnútra, ministerstvo financií a odvetvové ministerstvá,
 6. **chýba komplexné zastúpenie úradov** miestnej štátnej správy vo vláde, čím sa sťažuje prijímanie rozhodnutí vládou vo vzťahu ku krajským a okresným úradom,
 7. **vysoká náročnosť na personálne, materiálové a súvisiace finančné zabezpečenie ich činnosti**, vyplývajúce zo zásady vytvorenia plnohodnotných úradov (pre všetky úseky štátnej správy) vo všetkých 79 okresoch, bez ohľadu na efektívnosť týchto úradov z hľadiska vynaložených prostriedkov vo vzťahu k rozsahu úloh,
 8. **problém s personálnym obsadzovaním** a nízke platové ohodnotenie, zapríčinené roztrieštením úradov do 79 okresov a neuskutočnením decentralizácie kompetencií na miestnu samosprávu,
 9. **nerovnomerné personálne** vybavenie krajských úradov v porovnaní s okresnými úradmi, najmä s ohľadom na rozsah zabezpečovania výkonu štátnej správy a iných odborné - administratívnych úkonov,
 10. **rozdielna úroveň** zabezpečovania odvetvovoriadiacej pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy vo vzťahu ku krajským a okresným úradom,
 11. **nevhodná územná pôsobnosť** okresných úradov štátnej správy, ktorej dôsledkom sú nerovnaké podmienky pre občanov pri poskytovaní služieb a ktorej následkom bolo potrebné vytvoriť 45 stálych pracovísk mimo sídla okresného úradu.

Dôsledkom je model verejnej správy, ktorý je **finančne náročnejší**, ako bol model uplatňovaný vo verejnej správe pred rokom 1996. K ďalším negatívam jednostranného rozhodnutia možno zaradiť:

- * integrácia aj takých úradov, ktoré **nemuseli kopírovať** nové územné a správne usporiadanie,
- * **unifikácia organizačných štruktúr**, ktorá bráni reagovať na diferencované potreby regiónov,

- * **nepružnosť vo financovaní** diferencovaných potrieb a požiadaviek jednotlivých regiónov.

Nesystémové riešenia **znemožňujú urobiť aj zásadné zmeny v rámci ústredných orgánov** štátnej správy a ich detašovaných pracovísk v území.

Problémy, ktoré spôsobili nesystémové kroky v rokoch 1990 - 1996 sa prejavujú neustálou snahou jednotlivých rezortov o **vznik vlastných sietí špecializovaných úradov** (Ministerstvo školstva, Ministerstvo životného prostredia, Ministerstvo pôdohospodárstva, Ministerstvo zdravotníctva, Zbor požiarnej ochrany , Úrad geodézie, kartografie a katastra,....).

Plošné znižovanie výdavkov na verejnú správu sa ukazuje ako jednorazovo čiastočne účinné riešenie, ale dlhodobo neprináša žiadúce efekty. Vo väčšej miere postihuje iba nižšie stupne štátnej správy. Na druhej strane prijímanie nových zákonov mnohokrát zakladá väčšie personálne požiadavky, ako boli prijaté racionalizačné opatrenia. Príkladom je napríklad dopad opatrenia súčasnej vlády o znížení počtu zamestnancov z roku 1999:

zamestnanci	2000	návrh 2001	rast v %
- v rozpočtových organizáciách	226 972	227 722	0,3
v tom administratíva	24 695	24 831	0,6
- v príspevkových organizáciách	45 816	46 209	0,9
mzdy, platy (v tis. Sk)	4 155 894	4 388 532	5,6

Z uvedeného vyplýva, že **bez priekročení k decentralizácii kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, bez odstránenia duplicit pri ich zabezpečovaní, nie je možné v už založenom oddelenom modeli verejnej správy na Slovensku dospieť k úsporám.** Na základe miery decentralizácie je potrebné pristúpiť k formovaniu štruktúry miestnej štátnej správy.

**Prehľad počtu zamestnancov na súčasnej miestnej úrovni verejnej správy
(okresné úrady, miestna samospráva)**

kraj	okres	počet obyvateľov	Počet zamestnancov *				
			okresný úrad	MS volení	MS nevolení	spolu	na 1000 obyv.
Bratislavský	Bratislava I	47 896	186	8	634	828	17,3
	Bratislava II	113 043	216	6	194	416	3,7
	Bratislava III	64 403	172	7	134	313	4,9
	Bratislava IV	96 376	200	15	196	411	4,3
	Bratislava V	130 288	226	7	121	354	2,7
	Malacky	62 373	194	28	156	378	6,1
	Pezinok	53 280	171	22	143	336	6,3
	Senec	50 220	171	33	136	340	6,8

Trnavský	Dunajská Streda	111 100	270	71	378	719	6,5
	Galanta	93 808	255	39	228	522	5,6
	Hlohovec	45 596	138	25	85	248	5,4
	Piešťany	64 079	173	30	157	360	5,6
	Senica	60 502	194	36	141	371	6,1
	Skalica	46 550	152	23	100	275	6,0
	Trnava	126 333	269	54	266	589	4,7

Trenčiansky	Bánovce n/Bebr.	38 725	151	25	84	260	6,7
	Ilava	62 283	174	20	98	292	4,7
	Myjava	29 938	126	22	88	236	7,9
	Nové Mesto n/V.	64 424	188	35	149	372	5,8
	Partizánske	48 428	148	20	98	266	5,5
	Pov. Bystrica	65 580	195	26	125	346	5,3
	Prievidza	141 184	310	54	365	729	5,2
	Púchov	45 703	147	22	110	279	6,1
	Trenčín	113 563	246	37	227	510	4,5

Nitriansky	Komárno	109 027	276	53	293	622	5,7
	Levice	120 995	295	84	362	741	6,1
	Nitra	162 592	294	63	355	712	4,4
	Nové Zámky	152 380	306	74	451	831	5,5
	Šaľa	54 611	153	20	124	297	5,4
	Topoľčany	74 246	209	63	195	467	6,3
	Zlaté Moravce	43 773	145	34	105	284	6,5

Žilinský	Bytča	30 198	133	16	66	215	7,1
	Čadca	91 891	253	34	200	487	5,3
	Dolný Kubín	38 690	169	25	78	272	7,0
	K.N.Mesto	33 117	135	17	80	232	7,0
	Lipt. Mikuláš	74 629	223	36	182	451	6,0
	Martin	97 835	239	34	175	448	4,6
	Námestovo	53 147	167	28	116	311	5,9
	Ružomberok	59 558	174	22	111	307	5,2
	Turč. Teplice	16 905	113	12	37	162	9,6
	Tvrdošín	33 882	140	18	70	228	6,7
	Žilina	155 513	304	56	306	666	4,3

Banskobystrický	Banská Bystrica	112 810	260	44	212	518	4,6
	Banská Štiavnica	17 006	113	18	58	189	11,1
	Brezno	66 182	196	28	162	386	5,8
	Detva	34 104	145	19	82	246	7,2
	Krupina	23 034	130	23	76	229	10,0
	Lučenec	73 086	227	61	176	464	6,3
	Poltár	23 598	120	25	55	200	8,5
	Revúca	40 970	161	37	99	297	7,2
	Rimavská Sobota	82 106	251	90	198	539	6,6
	Veľký Krtíš	46 878	181	67	119	367	7,8
	Zvolen	67 829	203	26	164	393	5,8
	Žarnovica	27 879	133	20	88	241	8,6
	Žiar nad Hronom	48 509	183	36	110	329	6,8

Prešovský	Bardejov	74 066	222	83	140	445	6,0
	Humenné	64 882	196	56	127	379	5,8
	Kežmarok	59 727	199	39	179	417	7,0
	Levoča	30 516	129	22	69	220	7,2
	Medzilaborce	12 966	110	21	41	172	13,3
	Poprad	101 465	271	34	248	453	4,5
	Prešov	163 241	299	88	299	686	4,2
	Sabinov	51 622	164	42	110	316	6,1
	Snina	39 416	148	30	79	257	6,5
	Stará Ľubovňa	49 004	169	44	162	375	7,7
	Stropkov	20 328	125	27	43	195	9,6
	Svidník	33 143	142	59	106	307	9,3
	Vranov n/T.	68 343	213	64	170	447	6,5

Košický	Gelnica	30 004	145	23	88	256	8,5
	Košice I	65 747	172	9	138	319	4,9
	Košice II	82 356	182	16	278	476	5,8
	Košice III	32 171	117	3	36	156	4,8
	Košice IV	60 642	151	9	97	257	4,2
	Košice okolie	101 630	277	90	268	635	6,2
	Michalovce	107 743	249	79	233	561	5,2
	Rožňava	61 274	203	60	177	440	7,2
	Sobrance	23 632	136	51	62	248	10,5
	Sp. Nová Ves	89 358	232	34	198	464	5,2
	Trebišov	101 449	242	82	222	546	5,4

SPOLU		536 7740	15 196	2 916	12 893	31 005	5,8
--------------	--	-----------------	---------------	--------------	---------------	---------------	------------

* Okresné úrady - rozpis na rok 2000, obecné (mestské) úrady - stav 2.štvrťrok 1999

4. Súčasný stav právnej reformy

K významným nástrojom riadenia spoločenských procesov patrí právna regulácia vo sfére tvorby práva, jeho uplatňovania, vynucovania a vytvárania atmosféry zákonnosti. Reforma práva patrí k nevyhnutným predpokladom “vecnej správnosti” spravovaných procesov a je nesporné, že kompatibilita súboru právnych predpisov s právom EÚ je významným predpokladom dynamiky integračných procesov.

V rámci stratégie reformy verejnej správy boli uvedené zásady potrebnej právnej reformy, tak ako ich prijali ministri krajín OECD v roku 1997. Stratégia tejto reformy by sa mala orientovať na:

- * prijatie programu, ktorý jasne stanovuje ciele reformy práva a rámec pre jej implementáciu,
- * systematickú kontrolu a preskúvanie právnych predpisov a administratívnych smerníc, aby sa zaistilo, že vedú efektívne a účinne k zamýšľaným cieľom,
- * zaistenie, aby regulácia a regulatórne procesy boli transparentné, nediskriminačné a aby boli účelne využívané,
- * preskúvanie a v prípade nevyhnutnosti posilňovanie rozsahu, efektívnosť vynucovania politiky súťaže,

- * reformovanie regulácie vo všetkých sektoroch ekonomiky, s cieľom podporiť konkurenciu a eliminovať reguláciu všade tam, kde nie je zrejmé, či je vo verejnom záujme,
- * odstránenie nadbytočných regulatórnych prekážok obchodu a investícií tým, že sa zlepši vykonávanie medzinárodných dohôd a posilnia sa medzinárodne uznávané princípy,
- * identifikáciu dôležitých súvislostí, s cieľom iných politík a vyvinúť stratégiu na dosiahnutie zhody, ktorá bude súčasne podporovať regulatórnu reformu.

5. Riadenie vo verejnej správe

Procesu riadenia vo verejnej správe sa doteraz nevenovala dostatočná pozornosť a to i napriek tomu, že riadenie (manažment) je považované za rozhodujúci faktor efektívnosti verejnej správy a tým aj celého verejného sektora. Iba kvalitne riadená verejná správa je schopná úspešne realizovať proces decentralizácie.

V rámci prác na koncepcii boli vyhodnotené doteraz vypracované (v rámci podporného projektu EÚ – Phare) rámcové analýzy riadenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy, ako aj miestnej štátnej správy (okresné úrady). Z analýz vyplynulo:

na ústrednej úrovni:

- * existuje značný rozdiel v tom, čo by jednotlivé útvary, ale aj jednotlivé pracovné funkcie mali robiť s tým, čo skutočne robia,
- * neexistuje adresné smerovanie toho, kto a ako využíva výstupy z činnosti jednotlivých oddelení a pracovných miest, čo má za následok preťaženie jednotlivých útvarov výkonom často zbytočných alebo len veľmi málo potrebných činností,
- * organizačná štruktúra týchto centrálnych úradov má tendenciu správať sa ako “špongia”, t.j. nasávať nové činnosti s následnou deľbou práce smerujúcou do vytvárania nových pracovných pozícií bez prehodnotenia a odbúravania činností, ktoré neprinášajú efekty žiadnemu užívateľovi,

v rámci miestnej štátnej správy,

- * popisy pracovných činností (pracovné náplne) sú vypracované so zreteľom na funkčné zaradenie a účelovo smerované k platovému zaradeniu. Pretrvávajú snaha preradenia zamestnancov na vyššiu funkciu s vyšším platovým zaradením, čo je sprevádzané snahou dokumentovať pracovnou náplňou, ktorá nezodpovedá skutočne vykonávanej práci,
- * nedostatočne sú riešené popisy prác nižších organizačných celkov, t.j. nie vždy je zrejmé, aké kompetencie, povinnosti a zodpovednosti sú určené príslušnému pracovnému miestu,
- * využiteľnosť pracovných náplní pre analýzy práce je veľmi nízka, v niektorých prípadoch je to menej ako 30%. Pracovná náplň má vyjadrovať všetky povinnosti zamestnanca na príslušnom pracovnom mieste, resp. vedúci pracovník určuje danou pracovnou náplňou zamestnancovi úlohy, za ktoré tento dostáva svoj plat. V prípade, že existuje pracovná náplň (aj to nie je vždy pravidlo), je často vypracovaná tak, že po obsahovej stránke cca v 30 % určuje povinnosti pracovníka a zvyšok tvorí napr.: pracovník sa bude pravidelne zúčastňovať školení, je povinný dodržiavať pracovnú dobu,..... ,
- * súčasný stav dáva priestor na nízku efektivitu práce, čím do značnej miery prispieva k zvyšovaniu nákladov,
- * v mnohých prípadoch sa prelína výkonná a riadiaca činnosť, čo môže byť spôsobené účelovým zaradením jednotlivých zamestnancov so zámerom platového rastu alebo kumuláciou činností z dôvodu nedostatku vhodných (kvalifikovaných) zamestnancov hlavne u špecializovaných činností.

Na Slovensko doteraz neprenikli do riadenia verejnej správy prvky, ktoré sa uplatňujú vo vyspelých krajinách Európy a ktoré sa doteraz uplatňovali v súkromnom sektore pri riadení ekonomických činností. Medzi tieto prvky patria: nové mechanizmy rozhodovania, zmeny kultúry organizácie a kultúry poskytovania služieb, optimalizácia organizačnej štruktúry vo vzťahu k jasne definovaným úlohám a požiadavkám občanov, nové kritériá rozdelenia pracovných miest na výkonné (odborné), riadiace a politické, metódy koordinácie práce, nové spôsoby personálnej práce, odmeňovania pracovníkov, kritériá sociálnych a zamestnaneckých výhod vo väzbe na postavenie a vzdelanie, ale aj participácia zamestnancov na riadení. Všetky tieto a ďalšie poznatky, napr. metódy prieskumu potrieb občanov, nové formy spolupráce

s občanmi, je možné uplatňovať aj vo verejnom sektore pri zohľadnení jeho osobitostí, t.j. právnej regulácie vymedzenia jednotlivých procesov.

6. Fiskálna decentralizácia

Realizácia decentralizácie verejnej správy si vyžaduje zmeny **v oblasti štruktúry verejných rozpočtov, zmeny tokov verejných financií, zmeny v oblasti daňových právomocí, daňového určenia, zmeny v oblasti štátnych fondov, zmeny v oblasti štruktúry rozpočtov, tvorby rozpočtov, ako aj nové mechanizmy finančného vyrovnávania rozdielnej daňovej sily regiónov, miest a obcí.**

Napriek tomu, že neexistuje všeobecne platný model fiskálnej decentralizácie, pretože neexistuje ani univerzálny model usporiadania verejnej správy, sú **všeobecné princípy financovania územnej samosprávy** definované v európskych dohovoroch (Európska charta miestnej samosprávy, pripravovaná Európska charta regionálnej samosprávy,...), resp. sú deklarované na medzinárodných konferenciách, (napr. v rámci konferencie európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu v Lisabone - 1996) :

- * **zvýšenie finančnej autonómie** územnej samosprávy,
- * **efektívna demokratická kontrola** využívania verejných financií,
- * **zvyšovanie slobody** stanovovania poplatkov a tržieb za miestne, resp. regionálne služby,
- * **zvyšovanie daňovej právomoci** (pri stanovovaní výšky miestnych daní. diferenčnej prirážky,...),
- * definovanie mechanizmov **finančného vyrovnávania**,
- * stanovenie kritérií, ktoré by **zamedzovali nadmernému rasu zadĺženia** verejných rozpočtov,

ale aj **zodpovednosti štátu** za vytvorenie podmienok pre realizovanie vyššie uvedených požiadaviek.

Vznik samosprávy vyšších územných celkov a nové rozdelenie zodpovednosti za zabezpečovanie verejných úloh si vyžiada nanovo definovať vzťahy medzi štátom a územnou

samosprávou, pričom je potrebné rešpektovať základné princípy: **subsidiarity, motivácie a solidarity.**

Problémy verejných rozpočtov spojené s nevyhnutnosťou splácania nadmernej zadĺženosti štátu z minulého volebného obdobia, vysoký vnútorný dlh na jednej strane a nevyhnutnosť minimalizácie verejných výdavkov si vyžiada **zásadné zmeny aj v oblasti rozpočtovania.** Stabilizácia situácie v štáte, stabilizácia vzťahov medzi verejnými rozpočtami, ako aj decentralizácia kompetencií, by mali prispieť ku vzniku nových prístupov k tvorbe, prerokovávaniu a kontrole verejných rozpočtov.

Súčasťou decentralizácie právomocí na územnú samosprávu bude potrebné **doriešiť otázku ich majetku** (okrem toho, ktorý bude priamo súvisieť s prechodom kompetencií). Hospodárenie s majetkom by malo umožniť samosprávam riešiť modernizačný dlh zariadení, ktoré im budú odovzdané, resp. ako zdroj budúcich príjmov pre rozvojové programy. Toto si vyžaduje užšie **previazanie pripravovanej decentralizácie kompetencií s procesom privatizácie.**

7. Postavenie verejného sektora pri podpore ekonomického rozvoja

Verejná správa zohráva významnú úlohu vo vzťahu k ekonomickému rozvoju štátu. **Vytvára rámcové podmienky** pre rozvoj ekonomiky štátu cestou tvorby legislatívy, regulácií, vybavovania správnej agendy, vynucovania práva, a pod. Verejná správa sa **priamo zúčastňuje na rozvoji ekonomiky** štátu participáciou na zabezpečovaní územia technickou, resp. sociálnou infraštruktúrou, cieľavedomým umiestňovaním investícií, ale napríklad aj zmenou postavenia sídla v rámci návrhu nového územného a správneho usporiadania (sídlo kraja, VÚSC, ...), resp. v rámci dislokácie ústredných orgánov zabezpečuje vyrovňovanie rozdielov medzi jednotlivými regiónmi, ktoré vyplývajú z nerovnakých ekonomických podmienok a pod. Je zrejmé, že miera ingerencie verejnej správy do ekonomiky závisí od spoločenskej, ekonomickej a politickej situácie príslušného štátu.

Vo všeobecnosti však čoraz viac dochádza ku **kombinácii verejného a súkromného sektora pri riešení rozvojových programov štátu, regiónu, obce.** Tak ako existujú rozdiely

medzi zásahmi verejného sektora do ekonomiky v rámci jednotlivých štátov, tak budú existovať rozdiely zásahu verejného sektora v rámci jednotlivých regiónov, miest a obcí v závislosti na sociálno - ekonomických podmienkach. Preto je potrebné:

- * decentralizáciou kompetencií a financií vytvoriť prostredie pre **efektívne zásahy verejného sektora do ekonomiky** na jednotlivých úrovniach verejnej správy,
- * **prehodnotiť** existenciu, organizačnú formu, spôsob financovania a vyhodnocovanie efektívnosti vynakladania prostriedkov časti rozpočtových, ale najmä príspevkových organizácii verejnej správy,
- * pristúpiť k **privatizácii činnosti** verejného sektora na všetkých úrovniach,
- * zvážiť **rozsah majetku samosprávy vyšších územných celkov** vzhľadom na ich budúci významný podiel zodpovednosti za ekonomický rozvoj štátu.

8. Vzdelávanie zamestnancov vo verejnej správe

Aj keď vláda SR schválila v roku 1995 koncepciu vzdelávania vo verejnej správe, postup realizácie koncepcie vzdelávania vo verejnej správe nepriaznivo ovplyvnili:

- * **nedostatočné finančné zdroje** vyčleňované na odbornú prípravu zamestnancov,
- * **absencia uceleného systému** riadenia a rozvoja ľudských zdrojov,
- * **absencia systémového riešenia** kvality a efektívnosti uskutočňovania vzdelávania,
- * **nedostatočná koordinácia** viacerých inštitúcií, ktoré sa zapájali do vzdelávania zamestnancov verejnej správy.

Nedokončený model usporiadania verejnej správy **neumožnil stabilizovať** organizačné štruktúry, posty vo verejnej správe, úlohy a zodpovednosť, čím sa komplikovali možnosti realizácie adaptačného štúdia, špecializovaného kvalifikačného štúdia a pod.

Pripravovaná novelizácia, resp. nová koncepcia vzdelávania vo verejnej správe, ktorá sa spracováva v gescii MV SR, v spolupráci s MŠ SR a ktorá bude nadväzovať na prijatú koncepciu decentralizácie verejnej správy, má za cieľ:

- * vytvoriť efektívne fungujúci vzdelávací systém vo verejnej správe s cieľom skvalitniť činnosť verejnej správy na všetkých jej úrovniach,

- * navrhnuť inštitucionálne a právne zabezpečenie fungovania tohoto systému a jeho koordináciu,
- * zlepšiť prepojenie vzdelávacích programov pre verejnú správu s praxou a s ňou súvisiace skvalitnenie poskytovaných služieb občanovi.

Vo väzbe na proces decentralizácie je potrebné venovať mimoriadnu pozornosť vzdelávaniu zamestnancov územnej samosprávy, ale aj jej voleným predstaviteľom (najmä starostom malých obcí), pričom je úlohou štátu, ako nositeľa vzdelávania vo všeobecnosti, zabezpečiť primerané podmienky.

9. Existujúce územné a správne usporiadanie

Už v čase prijímania zákona č. 221/1996 o územnom a správnom usporiadaní, bol jeho návrh podrobený kritike a neskôr bolo uzákonené usporiadanie podrobené viacerým analýzám, z ktorých vyplynulo, že rozhodnutie medzi iným spôsobilo:

- * významný **negatívny zásah** do sociálno - priestorovej organizácie slovenskej spoločnosti,
- * **nevhodné vymedzenie centier** krajov a okresov, potrebu vzniku detašovaných pracovísk okresov,
- * **nové okresy nekorešpondujú s tzv. funkčnými mestskými regiónmi,**
- * **počet krajov, výber centier, administratívne hranice nekorešpondujú s regionálnou štruktúrou SR.**

10. Nízka miera vedomostí o verejnej správe

Verejná diskusia poriadaná v priebehu roku 1999 (12 diskusných podujatí v Bratislave, 32 diskusných podujatí v 16 regiónoch Slovenska, konferencie, ...) poukázala na rezervy v záležitostiach vedomostí o verejnej správe. Je to dôsledok nielen spoločenského systému pred roka 1989, ale aj **nedostatok informovanosti, vysvetľovania a vzdelávania po roku 1990.** Je to dôsledok aj toho, že štát za 10 rokov neinvestoval do vzdelávania samosprávy prakticky žiadne finančné zdroje a zároveň sa nepokročilo vo vzdelávaní o verejnej správe ani v základných a stredných školách.

Nedostatky poznania sa prejavujú u občanov, ale aj u predstaviteľov verejnej správy.

Z verejných diskusií napr. vyplynuli nejasnosti v oblasti:

- * definovania postavenia a úlohy verejného sektora, verejnej správy ako celku,
- * nedostatočného rozlíšenia úloh štátnej správy a územnej samosprávy,
- * nedostatočného chápania zmien, ktoré nastali v roku 1990 a priniesli podstatne vyššiu mieru osobnej zodpovednosti za kvalitu svojho života,
- * pretrvávajúceho pocitu, že verejná správa sa má postarať o všetky ich požiadavky a potreby, mnohokrát v rozpore s platnou legislatívou,
- * zámena povinných (zo zákona vyplývajúcich) a dobrovoľných úloh (volebné programy) u volených predstaviteľov verejnej správy, čo zapríčiňuje neefektívne vynakladanie verejných finančných zdrojov,
- * nedostatkov v hospodárení s verejnými financiami, s efektívnym využívaním majetku a financií verejnej správy,
- * nízkej profesionality zamestnancov verejnej správy (v štátnej správe, ale aj v samospráve).

Odstránenie týchto negatívnych prvkov je možné zvýšením vedomostí a informovanosti o verejnej správe medzi obyvateľmi, väčším dôrazom na vzdelávanie zamestnancov verejnej správy, väčšími požiadavkami na kvalitu riadenia a kvalitu poskytovania služieb vo verejnej správe, vplyvom regionálnych a celoslovenských médií.

