

DECENTRALIZÁCIA

REGISTER NAJČASTEJŠIE POUŽÍVANÝCH POJMOV

Zostavil : Viktor Nižňanský

Marec 2006

Decentralizácia je proces, ktorý napomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tak, že zaisťuje, aby rozhodovanie bolo bližšie k tým, ktorí sú ním dotknutí.

Podľa mnohých teoretikov, ale aj praktikov, nie je možné, aby centrálna vláda nepripravovala zlé zákony [2]. Podľa nich sú zástupcovia politických strán vždy zmanipulovaní alebo podplatení, aby presadili prijatie zákonov, ktoré zvyhodňujú menšiny a menšie záujmové skupiny. Alebo v prípade, že v štáte vládne silná väčšina, politici jednoducho ignorujú záujmy menšín. Títo kritici tvrdia, že decentralizácia je jediným spôsobom, ako prekonať tento problém (inou z možností je aj referendum o dôležitých zákonoch – pozn. VN). Decentralizáciu považujú za jeden z významných spôsobov ochrany demokracie [3] (platí to najmä v unitárnych štátoch, ktoré sú náchylné k autoritatívnej forme vládnutia – pozn. VN).

Decentralizácia je primárnou stratégiou na prenos kompetencií z ústrednej vlády na nižšie stupne (úrovne). Ide o zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa robia politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia.

Rôzne teórie, napríklad teória verejných financií (Musgrave), ale aj životná prax hovorí, že rozhodovacie procesy by mali prebiehať na čo najnižšej úrovni spoločnosti (v prípade, že sú úlohou verejného sektora, tak na čo najnižšej úrovni verejnej správy). Dôvodom je skutočnosť, že dôležité vzťahy medzi súkromným (ziskovým aj neziskovým) sektorom a verejným sektorom sa odohrávajú na miestnej úrovni. Medzi prednosťami decentralizácie sa zaraďujú [4] :

- uvedomenie si vlastnej identity
- miestne a regionálne diferencované politické preferencie a politická činnosť
- väčšia miera priamej zodpovednosti
- del'ba moci a zodpovednosti
- vytváranie miestnych komúní
- participácia a priama informovanosť
- ucelenejší systém rozhodovania
- flexibilita
- subsidiarita a pozornosť venovaná minoritám, ktoré na celoštátnej úrovni ostávajú v úzadí
- politika, ktorá sa nestretáva so širokým konsenzom, sa môže uskutočniť v podobe miestneho experimentu

Medzi pozitíva z hľadiska ekonomického je ešte možné zaradiť :

- lepšiu mobilizáciu miestnych zdrojov
- zvyšovanie ochoty platiť miestne dane a poplatky za miestne služby, ktorých realizácia je pod kontrolou občanov, čo zároveň vytvára tlak proti svojvoľnému zvyšovaniu daní z dôvodu nehospodárneho správania sa vlády
- transparentnosť hospodárenia

Za nedostatky sa označujú [4] :

- nerovnosť v praxi
- obmedzené prostriedky (finančné a aj vo sfére pracovných síl)
- nebezpečenstvo omylu a trieštenie síl
- podryvanie celoštátnej úrovne
- menší odstup a nadhľad
- nižší stupeň sebestačnosti

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

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

Demokracia a prosperita

Existujú rôzne typy demokracií, nie všetky demokratické štáty však prosperujú. Je to dôsledok presadenia špeciálnych záujmov menšín, resp. uplatnenie neobmedzenej moci väčšín. Podľa Swanepoela [2] môže demokratickému systému priniesť prosperitu, ak to bude systém s ústavou a listinou práv a slobôd, s ústavným súdom, s viacerými politickými stranami, s pomerným volebným systémom, v ktorom má každý občan hlasovacie právo, s dvojkomorovým parlamentom, s prenosom moci na volené orgány regionálnej a miestnej úrovne (decentralizácia) a referendum na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni (ako obrana proti zlým a nechceným zákonom a tlak na zvýšenie zodpovednosti politikov). Takáto ústavná demokracia zabezpečí slobodu jednotlivcovi,

**Demokracia
a prosperita**

povzbudí rôznorodosť v spoločnosti a podporí celkový blahobyť (jedna z možností potlačenia partokracie - VN).

Demokracia 21.storočia

Celosvetovo nastáva zastaranosť mnohých súčasných foriem vlády. Celkové celosvetové zmeny si vyžadujú reštrukturalizáciu spôsobu vládnutia na všetkých úrovniach (od OSN a EÚ až po miestnu samosprávu). V dôsledku toho, že chýbajú vhodné politické inštitúcie, zostrujú sa konflikty medzi menšinami až na úroveň násillia. V masovej spoločnosti minulého storočia boli mnohé nedostatky vlády väčšiny tolerované, pretože okrem iného mnohým menšinám chýbala strategická moc na rozvrátenie systému. V dnešnej dobe, kedy je každý z nás príslušníkom nejakej menšiny, to už viac neplatí. Pre spoločnosť 21.storočia sú spätné väzby industriálnej spoločnosti príliš hrubé. Našťastie nové technológie ponúkajú cesty k demokracii Tretej vlny. Tieto technológie umožňujú nové, dosiaľ nepraktizované formy demokracie [6] .

Demokracia
21.storočia

Dimenzie (miera) decentralizácie

Decentralizácia nepozná jediný existujúci model. Ide o paletu riešení, ako pristúpiť k riešeniu základných problémov usporiadania štátu (v takomto duchu je koncipovaná aj Európska charta miestnej samosprávy)

Decentralizáciu možno posudzovať v troch dimenziách : kompetencie, dostupnosť finančných zdrojov a politická zodpovednosť, pričom je možné rozlíšiť rôzny stupeň charakterizujúci mieru decentralizácie.

Dimenzie
decentralizácie

Stupeň	Kompetencie	Finančné zdroje	Politická autonómia
I.	Minimálne miestne služby (malé údržbové verejné práce) Základná evidencia občanov	Poplatky v malom, niektoré koncesie, povolenia, užívateľské poplatky stanovené ústrednou vládou	Predstavitelia miestnej samosprávy vybraní centrálnou vládou Mzdy určované a vyplácané centrálnou vládou Zodpovednosť voči centrálnej vláde
II.	Základné miestne služby, bez väčšiny sociálnych služieb (školsťvo, zdravotníctvo, sociálne zabezpečenie)	Spoliehanie sa na transfery od ústrednej vlády alebo na podielové dane Užívateľské poplatky stanovené centrálnou vládou	Miestne voľby reprezentantov Mzdy stanovované a vyplácané na miestnej úrovni Zodpovednosť priamo voličom
III.	Široká škála miestnych a verejných prác a sociálnych služieb	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje príjmov Medzivládne transfery Právo vytvárať dlh	

Formy decentralizácie

Podľa štúdie Svetovej banky (Rondinelli, Dennis, John Nethis, Shabbin Chemma, 1984), je možné v praxi rozlíšiť viaceré formy decentralizácie :

Formy
decentralizácie

- *Dekonzentrácia* - prenos právomocí z ústredných orgánov operujúcich z hlavných miest do ich pobočiek v teréne
- *Delegovanie* – prenos zodpovednosti za služby z ústredných orgánov na špecializované organizácie s určitým stupňom prevádzkovej autonómie
- *Prenesenie* – prenos kompetencií a právomocí z ústrednej vlády na autonómne jednotky miestnej samosprávy, ktoré sú právnickými osobami (jednotky so štatutárnym alebo ústavným základom právomoci, odlišným od ústrednej vlády)
- *Privatizácia* – prenos zodpovednosti za výrobu tovarov a služieb na súkromné dobrovoľné organizácie alebo súkromné podniky

(na Slovensku sa v rokoch 1990 – 2003 v rôznych obdobiach s rôznou intenzitou uplatnili všetky štyri formy decentralizácie – pozn. VN)

Formy usporiadania štátu

Formy
usporiadania štátu

V zásade je možné rozlíšiť dve základné formy usporiadania štátu: federatívny (spolkový) a unitárny. V rozmanitosti štátnych foriem je možné pobaďať rôzne mutácie týchto dvoch foriem.

Federatívne štáty

sa vyznačujú teritoriálnym a zvrchovaným členením, sú vertikálne a horizontálne členené. V rámci vertikálneho členenia na prvej úrovni existuje „členský štát“ a na druhej úrovni „centrálny štát“.

V rámci vertikálneho členenia existuje aj vertikálna deľba moci medzi orgánmi na jednotlivých úrovniach federatívneho štátu. Vo vzťahu členských štátov a centrálného štátu existujú permanentné diskusie o centralizácii, resp. decentralizácii rozhodovacej moci, ktoré by mali byť vyvážené, resp. vyvažované. Členské štáty majú svoju vlastnú politickú identitu, svoju ústavu, ktorá určuje organizáciu správy na svojom teritóriu. Z hľadiska občana má napr. obyvateľ obce vo Švajčiarsku občianske práva na úrovni obce, kantónu aj spolku. V niektorých záležitostiach umožňuje ústava členského štátu viac práv voličovi, ako mu umožňuje centrálny štát (jeden kantón poskytuje právo referenda o fiskálnych rozhodnutiach kantonálneho parlamentu, iný nie).

Horizontálne sú federatívne štáty (kantóny vo Švajčiarsku, länder v SRN a Rakúsku, states v USA, ale aj provincie v Kanade) členené na jednotlivé členské štáty,

najčastejšie na základe historického princípu. O ideálnej veľkosti a úprave členských štátov sa vedú všade diskusie. Rovnako existujú rôzne názory o počte členských štátov. Prax však ukázala, že najmenej výhodné je federatívne zoskupenie dvoch členských štátov, pretože vzniká priveľká polarizácia a vznikajú patové situácie (prípady bývalej ČFSR, o to viac, keď federácia vznikla zhora a nie zdola – pozn. V.N.). Kägi- Diener považuje za ideálny federatívny štát útvar s piatimi a viac členskými štátmi.

Unitárne štáty

Vychádzajú zo skutočnosti, že na celom ich území vládne jediná štátna moc a že ich štátotvorný národ nachádza bez rozdielu vyjadrenie svojej identity v jedinom štátnom útvare. Majú iba jednu ústavu a tvorba vôle v unitárnom štáte nachádza svoj základ v jednotnom hlase ľudu. Unitárny štát prijíma dôležité právne rozhodnutia (zákony) sám. Všetky kompetencie sú koncentrované centrálné a napriek tomu, že centrálné inštitúcie majú svoje miestne a regionálne úrady, tieto zväzujú nariadeniami a dohľadom plniť vôľu centra. Unitárne štáty sú najmä v krízových situáciách náchylné k autoritatívnej forme vládnutia práve preto, že neexistuje podstatná delba moci medzi centrom a nižšími útvarmi.

Unitárne štáty sú z rôznych hľadísk (etno-kultúrne, geograficko-ekonomické) vystavované odstredivým silám a preto musia často, z dôvodu zachovania celistvosti štátu, odovzdať kompetencie regiónom, alebo autonómny celkom. Napriek tomu centrum vykonáva dozor nad týmito celkami a osobuje si právo rozhodovať o tom, akým spôsobom regióny zaväzuje. Existujú také unitárne štáty (napr. severské), ktoré poskytujú nižším útvarom vyššiu mieru samostatnosti, čím sa približujú ku koncepcii spolkového štátu. Môže sa stať, že poskytnú dokonca viac nezávislosti než členské štáty vo federáciách (napr. Dánsko verzus Rakúsko v oblasti fiskálnej nezávislosti – pozn. V.N.). Spravidla sa v unitárnych štátoch udeľovala samosprávna zvrchovanosť iba určitým územiám, alebo územne zakotveným spoločenstvám (Baskovia,) a chýba dôsledná štruktúra rozdelenia právomocí a úloh a primeraná rovnosť území. V poslednom čase však čoraz viac do popredia vystupuje regionalizmus ako štátoprávne usporiadanie. Mnohé, veľké, unitárne štáty (Francúzsko, Taliansko, ale aj Poľsko) vytvorili nové správne útvary (regióny, vojvodstvá), ktoré sú prvkami unitárneho (decentralizovaného) štátu. Toto sa nazýva „nepravý federalizmus“. Majú mnohokrát aj vlastnú ústavu, prevzali pôvodné úlohy štátu, alebo získali fiskálnu autonómiu. Väčšinou však niektoré z týchto prvkov absentujú.

Môžu byť aj malé štáty federatívne usporiadané ?

Podľa Kägi – Diener [1] sa môže federalizmus ako štátne usporiadanie zaviesť prakticky všade. Nie vždy bolo jeho zavedenie úspešné a jedným z dôvodov bolo aj to, že je diferencovaným systémom, kladúcim vysoké nároky na zúčastnené strany a preto potrebuje veľa času, aby dozrel (v rámci ČSFR bolo tých dvadsať rokov veľmi málo, odhliadnuc od ostatných negatív: iba dva štáty, vznik zhora a nie zdola, absencia demokracie, štátotvorcovia na oboch stranách, ... – pozn. VN), aby bol vhodným spoločenstvom pre etnické, náboženské, jazykové a kultúrne spoločenstvá.

Na rozdiel od veľkých štátov nie je účelom federalizmu v malých štátoch udržať pohromade územie centrálné prakticky nespravovateľné. Štát je vlastne iba nádobou pre vysoko diferencovaný, živý útvar, poskytujúci spoločenským silám, rozdielnym politickým predstavám a rozdielnym kultúrnym názorom priestor na seberealizáciu. Preto tam, kde na malom priestore existujú vedľa seba rôzne kultúrne tradície – územne rozptýlené, vzájomne odlišné jazykové alebo národnostné spoločenstvá, alebo tam, kde je kvôli topografickej členitosti sťažená hospodárska a kultúrna výmena – umožňuje federalizmus, aby žili rozličné časti štátu navzájom vo svornosti a rovnosti.

Medziobecná spolupráca, zlučovanie obcí

Vieme, že nie všetky samosprávne úlohy môžu v plnom rozsahu a v rovnakej kvalite zabezpečovať všetky obce. Z hľadiska naplnenia princípov je potom potrebné hľadať také riešenia, aby občan – spotrebiteľ, ale najmä daňový poplatník nebol hendikepovaný nedostupnosťou a nekvalitou služieb. Existuje viacero riešení, ktoré sa aplikovali a aplikujú v rozličných štátoch, pričom veľmi úzko súvisia aj s mierou skutočnej nezávislosti územnej samosprávy. Dá sa povedať, že čím je efektívnejšie usporiadaná miestna samospráva, tým je aj väčšia jej nezávislosť od štátu (severské štáty). V štátoch Európy je možné rozpoznať dobrovoľnú spoluprácu a zákonom definovanú spoluprácu obcí (zmluvné vzťahy, združenia obcí, zväzy obcí). Existujú rôzne formy financovania a existujú aj rôzne právne formy spolupráce.

V mnohých štátoch (severské štáty, Poľsko, niektoré spolkové štáty SRN, ale aj napríklad provincie v Kanade) pristúpili až k tomu najradikálnejšiemu riešeniu, ktorým je zlučovanie obcí. To môže mať tiež rôzne formy: úplný zánik obcí, ponechanie obce bez právnej subjektivity, pričlenenie obce k mestu, odčlenenie obce od mesta, zlúčenie dvoch úrovní samosprávy vo veľkých mestách do jednej. V oboch prípadoch

**Medziobecná
spolupráca,
zlučovanie obcí**

(medziobecná spolupráca, zlučovanie) ide o dosiahnutie efektívnejšieho a kvalitnejšieho zabezpečovania verejných služieb, pričom konkrétny spôsob, forma a rýchlosť riešenia závisia od historických podmienok a od politickej, ekonomickej a sociálnej situácie v čase prípravy a realizácie procesu.

Oddelený versus integrovaný model územnej verejnej správy

Pod územnou verejnou správou rozumieme úrady miestnej štátnej správy a obe úrovne územnej samosprávy (obce, VÚC).

Prakticky od zahájenia prác na reforme verejnej správy sa viedli a naďalej vedú diskusie o modeli (usporiadaní) verejnej správy. Názory je možné zhrnúť do dvoch variant usporiadania: tzv. oddelený model a integrovaný model.

Oddelený model

- inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a územnej samosprávy
- výrazný prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu vyšších územných celkov a obcí do ich samostatnej samosprávnej pôsobnosti
- diferenciacia prenesených kompetencií na základe princípu subsidiarity
- dekoncentrácia kompetencií z centrálnej štátnej správy na jej miestny stupeň a zároveň v dôsledku redukcie úloh (presun na samosprávu) redukcia úradov miestnej štátnej správy
- vytvorenie mechanizmov kooperácie štátnej správy a územnej samosprávy

Integrovaný model

- previazanie územnej štátnej správy a územnej samosprávy „pod jednu strechu“
- minimálne odovzdanie kompetencií územnej samospráve do samostatnej samosprávnej pôsobnosti (prevahu má tzv. prenesený výkon pôsobnosti)
- prenesenie pôsobnosti štátnej správy na „poverené“ (štatutárne) mestá
- dekoncentrácia kompetencií z centra na nižšie stupne miestnej štátnej správy
- zachovanie vplyvu štátu na výkon väčšiny kompetencií

V zásade sa jedná o zbytočne zvýrazňovanú diskusiu v demokratickom štáte. Výkonná verejná správa je v demokratických štátoch reprezentovaná výkonnou územnou samosprávou a výkonnou miestnou štátnou správou na všetkých stupňoch (úrovniah) štátu. Vôbec nie je rozhodujúce, či sídli „v jednom dome“ alebo „pod jednou strechou“. Dôležité je, aby boli jasne rozdelené úlohy medzi štátnou správou a územnou samosprávou, aby existovala kvalitná legislatíva a aby sa zamestnanci verejnej správy vyznačovali vysokou profesionalitou a etikou. Zmyslom procesu správnej reformy je

**Oddelený versus
integrovaný model
verejnej správy**

prenesenie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a dekoncentrácia činnosti z centrálnej úrovne štátnej správy na jej miestne úrady, ak je to vhodné.

Zástancovia modelu tzv. integrovaných úradov štátnej správy a územnej samosprávy sa vlastne snažili fakticky podriadiť samosprávu štátnej správe (pri výkone prenesenej pôsobnosti) a tiež zvýšiť finančnú závislosť samosprávy na štátnej správe. V podstate sa pokúšali o návrat k modelu národných výborov, ktoré však boli podriadené mestskému, okresnému, resp. krajskému tajomníkovi Komunistickej strany.

V rámci prípravy reformy verejnej správy v Českej republike a v Slovenskej republike sa autori vládnych dokumentov pokúsili posúdiť oddelený a integrovaný model pomocou šiestich kritérií: vplyv zákonov na činnosť verejnej správy, objektivita a nestrannosť výkonu, rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a územnej samosprávy, vzájomná koordinácia činností, miera uplatnenia decentralizácie, objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov.

Kritérium	Oddelený model	Integrovaný model
Vplyv zákonov na činnosť verejnej správy	Samospráva je vystavená riziku snáh centrálnej vlády meniť jestvujúce zákony, resp. ich nedodržiavať. Štátna správa je viac vzdialená od miestneho rozhodovania, čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti. Požiadavka na ingerenciu samosprávy na príprave zákonov.	Môžu sa prejavovať snahy o porušovanie zákonov zo strany záujmov miestneho spoločenstva (miestnych elít). Riziko prepojenia miestnej štátnej a samosprávnej moci pri riešení konfliktných situácií.
Objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy	Výkon samosprávnych pôsobností bude kontrolovaný priamo občanmi. Rozloženie kompetencií na väčšie množstvo správnych jednotiek (obce, VÚC) zvýši transparentnosť. Možnosť vonkajšej kontroly samosprávy inšpekčnými a dozornými inštitúciami štátu.	Nižšia transparentnosť. Možné snahy o porušovanie zákonov pri riešení konfliktných situácií (prepojenie miestnych „elít“).
Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a územnej samosprávy	Sú rešpektované obe zložky, najmä v prípade jasného rozdelenia kompetencií a minimalizácie prenosu pôsobnosti štátnej správy na obce a VÚC.	Prelínanie kompetencií samosprávnej pôsobnosti a pôsobnosti štátnej správy. Riziko narušovania štátnej správy v prípade prevahy pôsobností samosprávy. Riziko oslabovania samosprávneho princípu v prípade prenosu veľkého rozsahu kompetencií štátnej správy na samosprávu. Riziko ukotvenia dvojitej podriadenosti vedúcich pracovníkov, uplatňovania inštitucionálneho dozoru a metodického riadenia.
Vzájomná koordinácia činností	Horšia, sťažaná. Existujú riziká decentralizovaného systému.	Nepredstavuje vážny problém.
Forma uplatnenia decentralizácie	Jasné rozdelenie úloh. Možnosť prenesenia úloh (zvýšená požiadavka) zo štátnej správy na územnú samosprávu (samosprávna pôsobnosť). Možnosť dekoncentrácie úloh v rámci štátnej správy.	Riziko prevahy prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Obmedzovanie nezávislosti samosprávy.
Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov	Vyššia prehľadnosť výdavkov a finančných tokov. Lepšia kontrola (vnútorná aj vonkajšia). Efektívnejšie výdavky štátu na verejnú správu.	Neprehľadné finančné toky.

Z porovnania kritérií vyplynuli určité výhody aplikácie oddeleného modelu v rámci miestnej verejnej správy.

Participácia verejnosti

Prakticky vo všetkých demokratických štátoch existujú možnosti spoluúčasti občanov na správe vecí verejných. Nástroje sú však rozdielne. Väčšina štátov má v zákonoch zakomponované právo odvolania sa a referenda vo vymedzených veciach. Švajčiarsko je extrémnym príkladom aplikácie priamej demokracie v Európe. Vďaka skutočnosti, že sa tieto nástroje, opäť s výnimkou Švajčiarska, aplikujú iba výnimočne, hľadajú sa v posledných rokoch aj nové spôsoby komunikácie s občanmi a nové spôsoby zabezpečenia ich participácie na správe vecí verejných. Ide napríklad o nové formy plánovania (stratégie rozvoja, Agenda 21, ...), nové formy prerokovania zámerov volených orgánov (tvorivé dielne, reprezentatívne skupiny, ...), ale aj o prieskumy verejnej mienky, verejné vypočutia alebo dialógy s predstaviteľmi súkromného sektora. Spotrebiteľia a občania majú zastúpenie pri riadení služieb (školské rady, nájomníci bytov, športové kluby, ...). Stále viac sa hovorí o uplatnení kvalitatívnych a kvantitatívnych ukazovateľov v správe (normatívy, čas na vybavenie, ...) a prejavuje sa snaha prejsť zo správy vecí na poskytovanie služieb a prispôbenie požiadavkám spotrebiteľa (otváracie hodiny, bezbariérový prístup, zjednodušovanie formulárov, miesta prvého kontaktu).

Princípy efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti

Orgány územnej samosprávy preberajú v rámci procesu decentralizácie od štátu zodpovednosť nielen za zabezpečovanie zákonom vymedzených úloh, ale aj za hospodársky rozvoj nimi spravovaného územia. Preto je dôležité uplatniť a dodržať nasledovné princípy [5] :

Princíp politickej ekvivalencie

Voliči, ktorých sa priamo týkajú určité politické opatrenia a regulácie, musia o tom rozhodnúť svojim hlasom. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach (v originálnych kompetenciách), aby boli volené orgány za svoje rozhodnutie zodpovedné iba voličom na území, ktoré spravujú v ich mene a ich rozhodnutie nebolo ovplyvňované inou úrovňou verejnej správy. Tento princíp úzko súvisí s jasnou deľbou kompetencií medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy.

**Princípy efektívneho
rozdelenia politickej
moci**

Princíp fiskálnej ekvivalencie a zodpovednosti

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

Princíp subsidiarity a princíp ultra vires

Základná myšlienka subsidiarity spočíva v tom, že politická moc by mala zasahovať iba vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti nie sú schopné vyhovieť jej konkrétnym potrebám (Kukliš). Princíp subsidiarity sa teda neuplatňuje výlučne v rámci verejnej správy, ale jeho uplatnenie priamo súvisí s demokraciou.

V prípade, že úlohy prevzala na seba verejná správa (neposudzujem, či ich realizuje preto, že spoločnosť na ne Abdikovala, alebo si ich uzurpovala - pozn. VN), princíp subsidiarity stanovuje, že vyššia správna jednotka má na seba prevziať úlohu iba vtedy, ak je isté, že nižšia správna jednotka nie je schopná túto funkciu efektívne zabezpečiť. V tejto definícii sa uplatňuje aj princíp ultra vires (z lat. nad možnosti, nad silu), ktorý znamená, že územná samospráva môže pozitívne a racionálne pôsobiť len v rámci svojich možností a síl.

Princíp nedelenej zodpovednosti

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

Princíp kompenzácie externalít

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

Prosperita štátu a politický systém

Nepochybne existuje výrazný vzťah medzi bohatstvom štátu (a teda jeho občanov) a formou, spôsobom vládnutia. Ako uvádza M. Swanepoel [2] „všetky krajiny, ktoré prosperovali v minulosti a prosperujú v súčasnosti, chránili vlastníctvo a používanie majetku. To umožňuje jednotlivcom obchodovať, vytvárať hodnoty, zakladať dobrovoľné združenia, budovať obce, pomáhať chudobným a slobodne sa vyjadrovať“. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že existujú aj ďalšie významné princípy výrazne ovplyvňujúce tvorbu bohatstva štátu. Napríklad nedeforovaný cenový systém. Dosiahnutie pozitívnych účinkov je však možné iba v prostredí takého politického systému, ktorý dlhodobo chráni princípy slobody a prosperity. Zjednodušene môžeme rozdeliť politické systémy na demokratické, s volenými predstaviteľmi občanov a nedemokratické, kde predstavitelia štátu volení nie sú. História ukazuje, že v oboch systémoch existovali úspešné aj neúspešné príklady prosperujúcich štátov. Dôvodom úspechu je rešpektovanie súkromného vlastníctva. V nedemokratických politických systémoch je lákadlo moci také veľké, že mnohí vládcovia siahli na vlastnícke práva a slobodu jednotlivcov, čo spôsobilo následný pád prosperity štátov.

Medzi demokratickými štátmi je možné sledovať obrovské rozdiely v ich prosperite. Tento fakt súvisí s typom demokracie, ktorá sa v konkrétnom štáte uplatňuje. Jednotlivec je súčasťou štátu. Pod pojmom štát rozumieme sústavu inštitúcií na viacerých stupňoch (úrovniah), ktoré vykonávajú svoju činnosť na presne vymedzenom území. Zo vzťahu občana a štátu vyplývajú pre občana nielen práva, ale aj povinnosti. Práv sa človek môže vzdať, ale povinnosti si musí plniť. V tomto prípade štát vystupuje voči jednotlivcovi ako výkonná inštitúcia so zvrchovanými právami. Každý štát však môžeme hodnotiť podľa miery jeho priblíženia k ľuďom, podľa toho ako uplatňuje svoju moc, pretože štát nie je iba inštitúcia, ale zároveň je politické spoločenstvo občanov, ktorí sú s ním osudovo zviazaní. Z hľadiska využitia potenciálu krajiny sa ukazuje, že štáty s demokratickým zriadením, so silnými prvkami vertikálnej delby moci a zodpovednosti prosperujú viac, ako štáty nedemokratické a centrálne riadené¹. Napriek rôznorodosti politických systémov je možné konštatovať, že pre dlhodobý rast prosperity štátu a tým pádom aj jeho občanov, je nevyhnutný demokratický spôsob vlády.

K obdobnému záveru, že absolutistické (nedemokratické) režimy sú spájané s nízkym hospodárskym rastom, dospeli Shleifer-Vishny [10] štatistickými dôkazmi, pomocou

¹ Výnimka potvrdzuje pravidlo : Hong Kong nemal demokratické voľby a prosperoval

ktorých skúmali rast miest v priebehu ôsmich storočí pred priemyselnou revolúciou. Podľa tejto štúdie je „daňová politika, v širšom slova zmysle, za vlády autokratov menej priaznivá, ako za vlády neautokratických vlád, ktoré mali často pod kontrolou kupci“.

Autori uvádzajú, že historici často písali oslavným štýlom o pevnej panovníckej autorite francúzskych, pruských a španielskych kráľov, pretože sa im podarilo založiť absolutistické režimy, ktoré sa stali jadrom národných štátov 19. storočia. Z pohľadu blahobytu ľudí, alebo z pohľadu dlhodobého hospodárskeho rastu však znamenal úspech panovníka úpadok hospodárstva.

Spôsob vládnutia

Spôsob vládnutia

Dobrý spôsob vládnutia má politický a technický rozmer [3]. Politický rozmer je charakterizovaný legitímnosťou a zodpovednosťou verejnosti. Technický rozmer tvorí efektívnosť riadenia a dostupnosť informácií.

Predpokladom úspešného vládnutia je priaznivé prostredie na centrálnej úrovni (najmä v unitárnych štátoch), ktoré sa odvíja od kvality ústavného a právneho rámca, inštitucionálneho vybavenia a celkového politického prostredia. Dobrý spôsob vládnutia rešpektuje skutočnosť, že dôležité vzťahy medzi verejným a súkromným sektorom sa odohrávajú na miestnej úrovni. Rozumná vláda preto pomocou decentralizačnej stratégie posilňuje miestne vlády (v našom prípade miestna samospráva = obec aj kraj, pozn.VN) a stratégiou politickej a ekonomickej liberalizácie posilňuje postavenie podnikateľov a občanov (občianska spoločnosť).

Kvalita vládnutia úzko súvisí s tým, akú možnosť dostanú občania pre vyjadrovanie svojich názorov ku kvalite služieb, ako služby môžu ovplyvniť a ako sa môžu podieľať na rozhodovaní, ktoré služby a v akom rozsahu si želajú. To nie je možné riešiť z centrálnej úrovne. Dokonca sa preukazuje, že čím väčší vplyv majú občania na charakter a rozsah služieb, tým radšej poskytujú finančné a materiálové zdroje. Preto je aj odôvodnená snaha o minimalizáciu daňových a odvodových služieb na nevyhnutnú mieru solidarity a maximalizáciu zavedenia poplatkov (platieb) za verejné služby, s výnimkou oblastí, kde nie je možné merať užitie služby konkrétnemu užívateľovi.

Systém verejnej správy

Systém verejnej správy

Systém verejnej správy všeobecne pozostáva zo štátnej správy, územnej samosprávy a verejnoprávnych organizácií [7].

V krajinách Európy je jeho štruktúra rozdielna a preto sa systém verejnej správy nestal súčasťou *aqui communautaire* v rámci procesu zjednocovania Európy.

Administratívne členenie väčšiny európskych štátov vychádza z princípu teritoriality. Pri ich porovnávaní je však potrebné mať na zreteli formu usporiadania štátu (unitárny, federatívny). Vo väčšine krajín sa na riadení štátu podieľa, okrem centrálnej (štátnej) úrovne, aj vláda na miestnej (obecnej) a supralokálnej (provincia, department, county, amtskommuner, kantón, land) úrovni. Na týchto úrovniach existujú volené orgány, ktoré sú občanom zodpovedné za politické rozhodnutia a za poskytovanie zverených služieb.

Tradičné rozlišovanie medzi tromi úrovňami verejnej správy sa však postupne komplikuje z dôvodu zmien v posledných obdobiach. V unitárnych štátoch vznikli nad supralokálnou úrovňou regióny s volenými orgánmi (Francúzsko, Taliansko, Belgicko, Španielsko, Poľsko) a rôznym rozsahom kompetencií. Na druhej strane vznikli vo viacerých štátoch medzi lokálnou a supralokálnou úrovňou rôzne nové štruktúry (municipality, medziobecné zväzy, metropolitné územia) a naopak, pod miestnou úrovňou existujú aj miestne časti (ako v Bratislave a v Košiciach). Preto je veľmi ťažké definovať, teoreticky aj prakticky, model usporiadania verejnej správy. Ten je výsledkom historického vývoja, politických zmien a iných dôsledkov. Aj v súčasnosti prebiehajú neustále zmeny v systémoch verejnej správy v postkomunistických štátoch (v nedávnej dobe napríklad aj v Španielsko, Veľkej Británii, ..), ktoré sú zmesou rôznych tzv. pôvodných modelov (anglosaský, tradičný francúzsky, nemecký).

Štát

Štát

Existuje mnoho definícií štátu a jeho úloh (od Platóna, cez moderné ideály štátov, utopistov až po futuroológov). Väčšina z nich považovala (alebo najmä deklarovala) za cieľ existencie nového štátu to, aby sa štát stal pre ľudí, nachádzajúcich sa na jeho území, spoločným domovom.

Podľa Kägi – Diener [1] „Každý štát hodnotíme podľa jeho miery priblíženia sa k ľuďom, čo znamená tiež, že ho hodnotíme podľa spôsobu, akým uplatňuje svoju moc“. „Štát hodnotíme podľa stupňa jeho ľudskosti“.

Na rozdiel od organizovania sa občana v rôznych spoločenských organizáciách, zo štátu jednotlivec nemôže uniknúť. Tvorí jeho nevyhnutnú súčasť a prináležia mu práva a zároveň povinnosti. Práv sa môže vzdať, ale povinnosti si musí plniť, lebo sú vynútiteľné (daňová povinnosť, dodržiavanie zákonov, predpisov, ...). Štát vystupuje voči jednotlivcovi ako výkonná inštitúcia so zvrchovanými právami. Štát je komplexne

organizovaná, miestne a regionálne konajúca organizácia, ktorá pôsobí na určitom území – na území štátu.

Štát však nie je iba inštitúciou. Je zároveň aj politickým spoločenstvom – komunitou. Je to spoločenstvo, s ktorým sú ľudia osudovo zviazaní. V spôsobe, akým štát oslovuje ľudí a ako integruje nimi vytvorené sociálne spoločenstvá, sa prejavuje jeho humanizmus. Ak sa darí nájsť správny prístup k menším sociálnym spoločenstvám, do ktorých sú ľudia vzrastení a ak ich rešpektuje a spolupracuje s nimi, tak nadobúda na legitimitu.

Štátna správa

Štátna správa

Úlohou štátnej správy (vzniká bezprostredne po vzniku štátu) je zabezpečovať a usmerňovať všetky oblasti života, ktoré sú rozhodujúce pre riadne fungovanie a existenciu štátu. Systém správy daného štátu odzrkadľuje mnohostranný komplex vplyvov, najmä dosiahnutý stupeň hospodárskeho rozvoja, typ spoločenského zriadenia, mocenské pomery a v neposlednom rade tiež historické tradície. Každá štátna správa sa prejavuje predovšetkým na ústrednej úrovni. Tu sa sústreďuje všetka, alebo aspoň prevažná časť najvyššej moci. Štátna správa si zriaďuje spravidla menšie, územnosprávne celky. Tieto ovládajú buď všetky, alebo iba vybrané oblasti verejného života [9]. Činnosť štátnej správy je vykonávaná na základe zákonov a v súlade s nimi, v mene štátu a spravidla štátnymi orgánmi. V prípade, ak štát deleguje (zákonom) určitý výkon na iný ako štátny orgán (obce, VÚC, agentúry, ..), tak aj tieto inštitúcie musia rešpektovať pri výkone úloh zo zákona všetky podzákonné normy (nariadenia, vyhlášky, ...). Plnenie úloh hradí štát (slovenská ústava ukladá štátu hradiť výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy na obce a VÚC). V rámci štátnej správy existuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti. To znamená, že hierarchicky nadriadený orgán môže usmerňovať a ovplyvňovať orgán, ktorý je na nižšej úrovni. Uskutočňuje sa to najmä podzákonnými normami, internými inštrukciami a smernicami, ktoré však nemôžu odporovať zákonu. Súčasťou správneho konania je aj možnosť odvolať sa proti rozhodnutiu príslušného orgánu. V rámci štátnej správy je odvolacím orgánom spravidla najbližšie nadriadený orgán voči tomu, ktorý rozhodnutie vydal. Hierarchicky platí usporiadanie od ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy smerom k najnižšiemu stupňu. V prípade Slovenska je to od 1.1.2004 vo všeobecnosti (nie v každom prípade) štruktúra: ministerstvo – krajský úrad – obvodný úrad – pracovisko. Každému úradu a pracovisku, je zákonom zadefinovaná územná pôsobnosť.

Územná štruktúra a právomoci dekoncentrovaných štátnych inštitúcií v Európe sa veľmi líšia a sú dané najčastejšie historickým vývojom. Rozdiely v tradíciách zaznamenávame najmä medzi [Davey, 2001] :

- krajinami južnej Európy (krajinami Stredozemného mora), kde si štát udržal tak prefektoriálnu správu, ako aj odborné služby, ktoré priamo zabezpečuje a dozerá a napomáha pri zabezpečovaní služieb a miestnych samospráv
- severskými európskymi krajinami, kde si štát neponechal mnoho výkonných funkcií (okrem hlavného mesta), ale spolieha sa na územné samosprávy, ktoré zabezpečujú väčšinu verejných služieb

Anglosaské a škandinávске politické kultúry majú tendenciu nedôverovať nadmernej moci štátu. Miestne riadenie takých oblastí ako je vzdelávanie, policajná ochrana a riadenie volieb je vnímané ako ostražitosť pred totalitným nebezpečenstvom. Cynickým môže byť pohľad národov Stredozemného mora, ktorý sa menej obávajú moci štátu, pretože dôverujú svojej schopnosti nedať sa manipulovať. Prikladajú význam schopnosti predstaviteľov miestnej štátnej správy chrániť občanov pred diktátorstvom miestnych elit [9].

Prvopočiatky štátnej správy na území Slovenska siahajú do 9.storočia. Postupne sa menili v podmienkach patrimonálnej monarchie, monarchie feudálnej rozdrobenosti, stavovskej absolutistickej a konštitučnej monarchie. Od roku 1918 vystriedali monarchistickú správu štátne orgány a inštitúcie republiky. Tie sa potom v nasledujúcom období stali nástrojom moci nielen demokratických, ale aj totalitných vládnucich garnitúr [9].

V rokoch 1996 – 2003 pôsobili na Slovensku na úrovni krajov a okresov úrady ako právnické osoby s integrovaným rozpočtom, vedené prednostom, ktorý bol menovaný vládou. Ich úlohy boli zabezpečovanie miestnych verejných služieb, regulačné úlohy (individuálnoprávne akty, ..) a dohľad nad miestnymi samosprávami. Takýto model nie je aplikovaný v žiadnej z krajín EÚ, s výnimkou podstatne vyšších teritoriálnych území, ako je u nás kraj a okres, pokrývajúcich užšie a špecializovanejšie úlohy [8]. Dekoncentrované štátne inštitúcie poskytujú síce služby na regionálnej a miestnej úrovni, ale zvyčajne cez siete zodpovedné priamo ministerstvám alebo centrálnym orgánom. Jedine Regierungsbezirke v Rakúsku a v Nemecku sústreďujú tieto služby v integrovanom teritoriálnom úrade (zároveň však, najmä v SRN, existujú aj mestá, ktoré nie sú štátnym úradom podriadené, ale vykonávajú samostatne prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy). Prakticky vo všetkých štátoch je štátny úradník zodpovedný

za dohľad na zákonnosťou konania územnej samosprávy. V každom štáte je to však riešené odlišne. Prefekt, vyšší štátny úradník vo Francúzsku a v SRN krajský landrat je volený, švédsky guvernér je menovaný štátom, rovnako ako holandský kráľovský komisár. Vo Veľkej Británii nie je jeden všeobecný zástupca centrálnej vlády, ale mení sa to podľa kompetencií.

Územná samospráva

Podstata samosprávy spočíva v jej relatívnej nezávislosti od štátnej správy. Miera nezávislosti môže byť rozličná a závisí od mocenských ambícií štátnej správy, charakteru pôsobnosti príslušnej samosprávy a od iných okolností. Samosprávne orgány riadia svoje záležitosti bez zasahovania zvonku. Platí, že zatiaľ čo štátna správa koná vždy iba v mene štátu, územná samospráva koná v mene občana, v ktorého mene spravuje zverené úlohy. Samosprávne jednotky sa vytvárajú zásadne len na regionálnej a miestnej úrovni. Na najvyššom, teda ústrednom, stupni podliehajú vždy štátnej správe.

Najstaršie samosprávne formy na Slovensku vznikali v prvej polovici 13.storočia. Mladšou, ako miestna samospráva bola samospráva stoličná. Šľachtické stolice nahradili kráľovské hradné španstvá, ktoré boli v zásade štátnymi (kráľovskými) celkami. V stredoveku vznikli na Slovensku aj dva osobitné samosprávne celky regionálneho typu: provincia spišských Sasov a Spišská kopijnícka stolica. V mestách a na dedinách sa uplatňovala spravidla čiastočná samospráva [9].

**Územná
samospráva**

Literatúra

- [1] Kägi – Diener, Regula: Breviár federalizmu, Švajčiarske helsinské združenie a M.E.S.A. 10, Bratislava 2000, ISBN 80-968627-0-7
- [2] Swanepoel, Marc: Základy tvorby bohatstva, Nadácia F.A. Hayeka, Bratislava 1995, ISBN 80-967459-1-3
- [3] Johnson Roland W. – Minis Henry P.: K demokratickej decentralizácii, RTI – Centrum pre medzinárodný rozvoj, 1996
- [4] Delmartino F., Vermessen E., Miháliková S., Falťan L.: Nové podoby verejnej správy, Sociologický ústav SAV, Bratislava 1997, ISBN 80-85544-17-2
- [5] Projekt decentralizácie verejnej správy 2003-2006, ÚV SR, 2003
- [6] Toffler A. - Tofflerová H.: Utváranie novej civilizácie, Vydavateľstvo Open Windows, Bratislava 1966, ISBN 80-85741-15-6
- [7] Škultéty P. a kol.: Správne právo, Bratislava, Právnická fakulta UK 1997
- [8] Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy, Phare, Bratislava, 2001, ISBN 80-88947-07-3
- [9] Historická revue, ročník II, číslo 4.
- [10] Shleifer A. - Vishny Robert W.: Kradmá ruka, Kalligram, Bratislava 2000, ISBN 80-7149-322-8