





Verejná správa na Slovensku

Viktor Nižňanský
EDITOR



Úrad vlády Slovenskej republiky
Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy



POĎAKOVANIE

Verejná správa na Slovensku prešla v období rokov 1995 – 2005 mnohými zásadnými zmenami. S cieľom predstaviť jej súčasnú podobu vychádza táto publikácia. Moje podčiarkovanie patrí predovšetkým Jaroslavovi Pilátovi, s ktorým som na príprave podkladov spolupracoval.

Viktor Nižňanský

editor



OBSAH/TABLE OF CONTENTS/INHALTSVERZEICHNIS/SOMMAIRE/ОГЛАВЛЕНИЕ

Verejná správa na Slovensku	8
Public administration in Slovakia	25
Öffentliche Verwaltung in der Slowakei	45
L'Administration publique en Slovaquie	67
Управление общественными делами в Словакии	89

VEREJNÁ SPRÁVA NA SLOVENSKU

Slovenská republika prešla v období rokov 1989 – 2005 viačerými zásadnými spoločenskými a politickými zmenami. V prvom rade išlo o zmenu politického charakteru štátu – prechod z totality k demokracii – a o výrazné posilnenie individuálnych práv a slobôd jednotlivca. Nasledovali ekonomicke reformy spočívajúce v odstraňovaní bariér brániacich rozvoju trhovej ekonomiky založenej na súkromnom vlastníctve. Ďalšou oblasťou zmien bola organizácia štátu, najmä nová štruktúra a fungovanie verejnej správy a zabezpečovanie verejných služieb. ¶

Klúčovým nástrojom zmien v organizácii štátu a verejnej správy sa stala decentralizácia, a to vo všetkých jej úrovniach – v politickej decentralizácii, v decentralizácii kompetencií a v decentralizácii financií. Od roku 1998 postupne prišlo k zmene územnosprávneho členenia Slovenska a k vytvoreniu druhej úrovne samosprávy (vyššie územné celky), k presunu viac ako 400 kompetencií obciam a vyšším územným celkom, k zmene financovania a kontroly samospráv, k posilneniu autonómnosti rozhodovania samospráv voči centrálnnej vláde a tiež aj k posilneniu kontrolných mechanizmov vo verejnej správe. Realizáciou týchto zmien sa umožnila vyššia miera participácie občana na správe vecí verejných, naplnenie princípu subsidiarity, posilnenie postavenia a zodpovednosti územnej samosprávy pri zabezpečovaní verejných služieb, ale aj pri rozvoji obcí, miest a vyšších územných celkov. ¶

Sme presvedčení, že decentralizovaný štát umožní lepšie využitie ľudského, výrobného a prírodného potenciálu Slovenska v prospech jeho obyvateľov. Decentralizácia a s tým spojená reforma verejnej správy je, pre geograficky a eticky rôznorodé Slovensko, nevyhnutnosťou. Je tiež nástrojom k tomu, aby jeho občania vnímali štát nielen ako inštitúciu, ale aj ako spoločenstvo občanov, ktorí sú so štátom osudovo zviazaní a ktorí majú spoločný záujem na jeho prosperite. ¶

V útlej brožúrke sa Vám snažíme priblížiť to, čo sa na Slovensku v oblasti decentralizácie a reformy verejnej správy za posledných 15 rokov udialo. ¶



Viktor Nižnansky

SPLNOMOCNENEC VLÁDY SR PRE DECENTRALIZÁCIU VEREJNEJ SPRÁVY

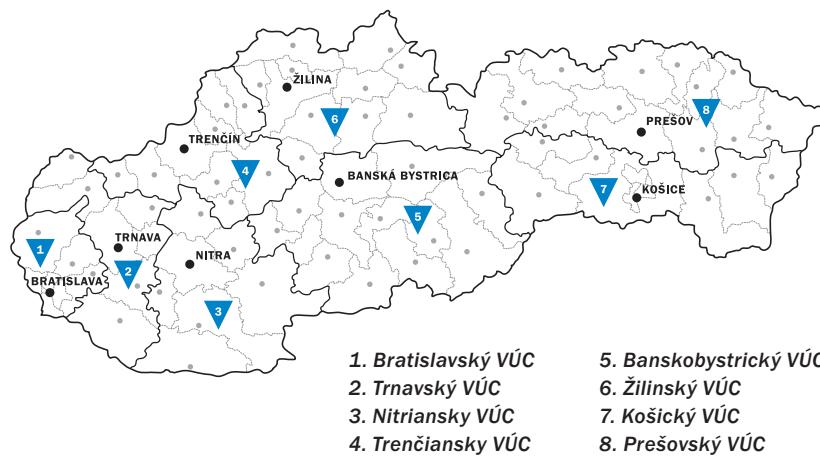


Slovenská republika

Obyvateľstvo **5,378 milióna**

Rozloha **49 034 km²**

Hustota osídlenia **109,7 obyvateľov na km²**



Slovenská republika, ako samostatný štátny útvar, vznikla 1. 1. 1993. Podľa ústavy je unitárnym štátom s jednokomorovým parlamentom (Národná rada Slovenskej republiky), v ktorom je 150 poslancov, volených pomerným spôsobom v rámci jedného volebného obvodu (v súčasnosti sa diskutuje v NR SR o možnosti zvýšiť počet volebných obvodov). Kandidovať do NR SR môžu iba nominanti politických strán. ¶

1. NIEČO Z HISTÓRIE

Prvopočiatky **štátnej správy** na území Slovenska siahajú do 9. storočia. Postupne sa menila v podmienkach rôznych foriem monarchie. Od roku 1918 vystriedali monarchistickú správu štátne orgány a inštitúcie Československej republiky. Tie sa potom stali v nasledujúcich obdobiach nástrojmi moci nielen demokratických, ale aj totalitných vládnucích garnitúr. V 20. storočí sme na území Slovenska zaznamenali 10 správnych reforiem, pričom v rokoch 1923 – 1990 to bolo 5 zmien a po roku 1990 3 zmeny. ¶

Najstaršie **samosprávne formy** na Slovensku začali vznikať od prvej polovice 13. storočia. Niektoré súdla, ktoré sa stali mestami, sa na základe kráľovských privilégii vymaňovali zo závislosti od predstaviteľov územnej štátnej správy – hradných špánov (županov). Ich obyvatelia mali právo zriaďovať a voliť si vlastné výkonné orgány. Tie potom



preberali do svojich rúk celú miestnu správu. Od 11. storočia do roku 1918 prebehlo na území Slovenska 5 hlavných reforiem, pričom celky na regionálnej úrovni mali väčšinou samosprávny charakter. Ich počet sa pohyboval medzi 17 – 21. Šlachtické stolice postupne nahradili sústavu hradných panstiev, ktorá bola kráľovskou, čiže v podstate štátnej územnej správnej organizáciou. Po vzniku Česko – Slovenska (1918) bola územná samospráva výrazne obmedzená a od roku 1923 bola regionálna samospráva v zásade zlikvidovaná. Miestna samospráva bola opäť obnovená v roku 1990. ¶

2. SYSTÉM VEREJNEJ SPRÁVY

Ústava delí moc na legislatívnu, výkonnú a súdnu. Ústava SR garantovala od počiatku určitú autonómnosť miestnej samosprávy (obcí) a po jej novelizácii v roku 2001 sa posilnila aj autonómnosť druhej územnej samosprávy – vyšší územný celok (kraj). V štvrtej hlove ústavy (čl. 64 – čl. 71) sú zakotvené základné princípy oboch úrovní územnej samosprávy: sú samostatnými samosprávnymi a správnymi celkami, právnickými osobami s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami, povinnosti je im možné ukladať iba zákonom, majú vlastné volené orgány (starosta, zastupiteľstvo, resp. predsedza VÚC a zastupiteľstvo), možno na ne preniesť aj výkon štátnych úloh za podmienok daných ústavou a zákonomi. ¶

Slovenská republika je územnosprávne rozdelená na **8 krajov a 2891 obcí** (k 31. 12. 2002). Verejná správa je organizovaná na **troch úrovnach**: štát – kraj – obec. Krajská samospráva vznikla k 1. januáru 2002. Každá úroveň má svojich volených predstaviteľov, rozdelené úlohy a zodpovednosť. Niektoré úlohy sú delené medzi štátou správou a samosprávou. ¶

Volení predstaviteľia všetkých troch úrovní (Národná rada, zastupiteľstvo vyššieho územného celku, obecné zastupiteľstvo) ako aj starostovia obcí a predsedovia samosprávy vyššieho územného celku sú volení na základe všeobecného, rovného a priameho voľebného práva tajným hlasovaním na obdobie 4 rokov. Ústava nevylučuje, aby člen NR SR bol v tom istom čase členom obecného alebo krajského zastupiteľstva. ¶

Z hľadiska vzťahu štátnej správy a územnej samosprávy existuje na Slovensku od roku 1990 tzv. **oddelený model** (štátna správa – územná samospráva). Štátna správa sa od 1. 1. 2004 prejavuje najmä na centrálnej úrovni. Ústredné orgány majú vytvorené nižšie stupne organizované na úrovni kraja. Počet a hranice štátnych administratívnych jednotiek (kraj) sú totožné s počtom a hranicami samosprávnych vyšších územných celkov (symetrické usporiadanie). V prípade potreby si štátne krajské úrady zriadenie dľalšie úrady a pracoviská v rámci krajov. ¶

Medzi oboma úrovňami územnej samosprávy (obec, vyšší územný celok) **neexistuje** vzťah nadriadenosti a podriadenosti. ¶

3. REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY 1990 – 2003

Do roku 1989 bola miestna verejná správa vykonávaná prostredníctvom národných výborov – orgánov socialistickej moci. Po demokratizačných zmenach v roku 1989 sa uskutočnilo viacero zmien územnosprávneho usporiadania. ¶

V septembri 1990 prijala Slovenská národná rada zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Týmto sa obnovila miestna samospráva na úrovni obcí. Došlo k oddeleniu štátnej správy a územnej samosprávy a k zavedeniu tzv. oddeleného modelu verejnej správy. Po obnovení miestnej samosprávy sa zvýšil počet obcí. Zatiaľ čo v roku 1989 existovalo na území Slovenska 2694 obcí, v roku 1991 ich už bolo 2825. V roku 1990 pršlo k zrušeniu krajskej úroveň štátnej správy a miestna štátна správa bola na území Slovenska organizovaná v 38 okresoch a 121 obvodoch. ¶

V roku 1996 prišlo k ďalšej reorganizácii miestnej štátnej správy. Bolo zrušených 121 obvodov a opäťovne sa zaviedla krajská úroveň štátnej správy. Slovenská republika bola rozdelená na 8 krajov a 79 okresov. Zákonom č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadani Slovenskej republiky bolo zároveň rozhodnuté o symetrickom usporiadaní miestnej štátnej správy a druhej úrovne miestnej samosprávy na úrovni kraja. Pokračoval nárast počtu obcí. V roku 2000 ich počet dosiahol 2883. Novelou zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v roku 2001 sa výrazne obmedzilo ďalšie štiepenie obcí. ¶

► Vývoj veľkostnej štruktúry obcí

Veľkostná kategória	Podiel obcí veľkostnej kategórie v %				
	1950	1961	1980	1991	2000
do 499	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5
500 – 999	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 – 1 999	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 – 4 999	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 – 9 999	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8
10 000 – 49 999	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
nad 50 000	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4
Počet obcí	3 344	3 237	2 725	2 825	2 883
Priemerná veľkosť	1 029	1 302	1 833	1 875	1 874

K 1. januáru 2002 vznikla druhá úroveň miestnej samosprávy, v rámci hraníc administratívnych krajov. V súlade s ústavou sa nazýva vyšší územný celok. ¶

► Štruktúra vyšších územných celkov

Vyšší územný celok	Rozloha v km ²	Počet obyvateľov 1996	Hustota obyv./km ²	Počet obcí*	Podiel obcí do 2000 obyvateľov v %
Bratislavský	2 053	618 904	301,5	71	75,0

Vyšší územný celok	Rozloha v km ²	Počet obyvateľov 1996	Hustota obyv./km ²	Počet obcí*	Podiel obcí do 2000 obyvateľov v %
Trnavský	4 148	548 898	132,3	249	81,5
Trenčiansky	4 501	610 135	135,6	275	83,6
Nitriansky	6 343	717 585	113,1	345	82,6
Žilinský	6 788	687 771	101,3	313	79,2
Banskobystrický	9 455	664 024	70,2	513	91,4
Prešovský	8 993	773 121	86,0	663	92,5
Košický	6 753	758 494	112,3	438	91,3
Slovenská republika	49 034	5 378 932	109,7	2867	87,0

* mimo miestnych častí v Bratislave a Košiciach a vojenských obvodov.

4. ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Od roku 1990 do roku 1991 existovala politická vôľa decentralizovať verejný sektor tak, aby obce a vyššie územné celky realizovali čo najviac verejných služieb. V roku 1992 a diskusie zastavili z dôvodu riešenia vzťahov v bývalej Československej federatívnej republike, ktoré vyústili do vzniku samostatnej Slovenskej republiky k 1. januáru 1993. ¶

Roky 1993 – 1998 boli venované zmenám v štátnej správe. Diskusia o decentralizácii sa opäť obnovila po voľbách v roku 1998. Na základe programového vyhlásenia vlády SR bola vládou prijatá koncepcia decentralizácie, v rámci ktorej prišlo a prichádza k novému rozdeleniu kompetencií medzi štátom, obcami a vyššími územnými celkami pri dodržaní princípov politickej ekvivalencie, fiskálnej ekvivalencie, subsidiarity, nelenenia kompetencií a kompenzácií externalít. ¶

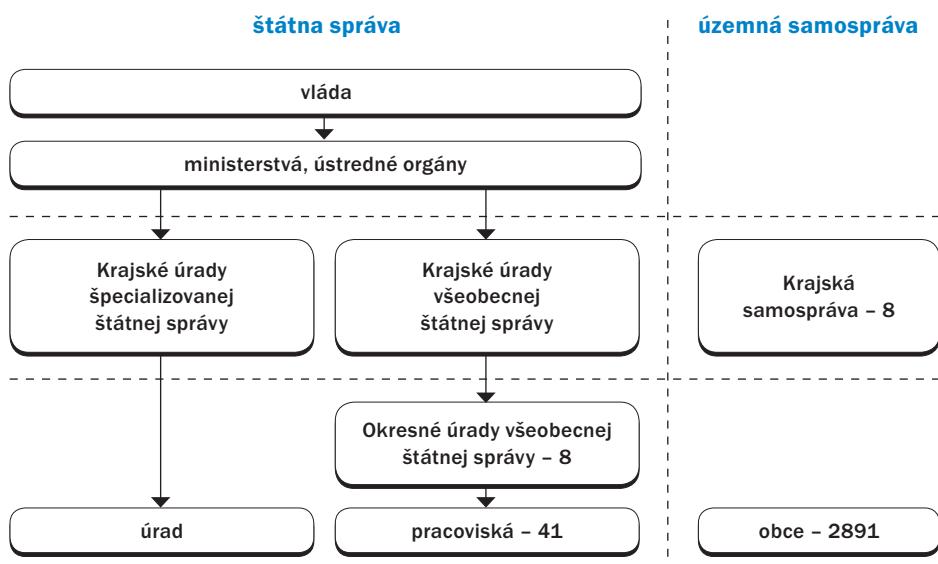
Verejná správa na Slovensku je organizovaná na troch úrovniach: **obec – kraj – štát**. ¶

K 1. januára 2004 prišlo k zmene usporiadania miestnej štátnej správy. Dôvodom bol presun viac ako 400 kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky a zámer zvýšiť efektívnosť a kvalitu riadenia v štátnej správe. Boli zrušené integrované krajské a okresné úrady a rozšírená sieť úradov špecializovanej štátnej správy podriadených priamo ministerstvám. Model dezintegrovaných úradov špecializovanej miestnej štátnej správy fungoval na Slovensku už v rokoch 1990 – 1996. ¶

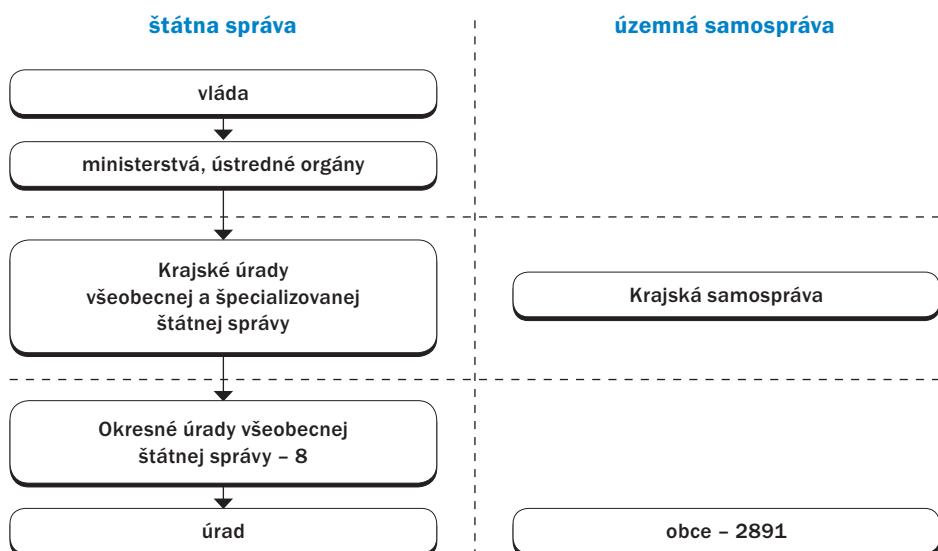
Vláda SR má výkonnú moc. V súlade s tzv. kompetenčným zákonom sa delia jednotlivé ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy o výkonné právomoci a zodpovednosť za výkon štátnej správy. Ministerstvo vnútra je okrem toho zodpovedné za koordináciu miestnej štátnej správy v rámci jednotlivých krajov. ¶

Základnými úlohami centrálnej vlády sú: hospodárska politika, zahraničná politika, bezpečnostná politika, obrana, civilná ochrana, hasičský zbor, súdnictvo, väzenstvo, colné právomoci, menové záležitosti, daňové úrady (mimo miestnych daní), pošty, železnice, diaľničný systém, cesty I. triedy, úrady práce a služieb zamestnanosti,

► **Usporiadanie verejnej správy od 1996 – 2003**



► **Usporiadanie verejnej správy od 1. 1. 2004**



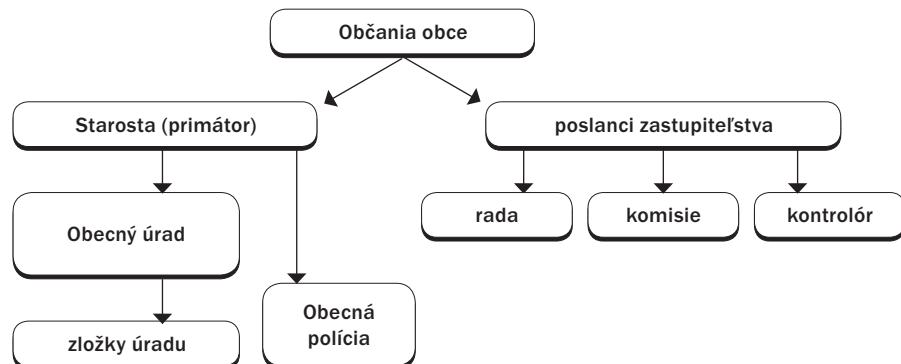
vysoké školstvo, vybrané zdravotnícke, kultúrne a školské zariadenia, letiská (regionálne spolu s obcami a krajmi), plánovanie, ochrana prírody, regionálna politika (dejena s obcami a krajmi). ¶

Paralelne so zmenami vo verejnej správe sa mení aj súdny systém a polícia. V rámci samosprávy neexistuje vzťah nadriadenosti krajskej úrovne obciam. ¶

5. ORGANIZÁCIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

5.1. OBCE

5.1.1. Štruktúra



Okrem miest Bratislava a Košice existuje na Slovensku **jednoúrovňová** obecná samospráva. **Mestá Bratislava a Košice majú dve úrovne samosprávy**: magistrátu (Mesto) a mestské časti. Rozdelenie úloh, právomocí a zodpovednosti stanovuje zákon o hlavnom meste SR Bratislava, zákon o meste Košice a štatúty oboch miest. ¶

5.1.2. Kompetencie

Obce sú **právnickými osobami**. Vlastnia majetok, majú svoj rozpočet, personálnu a finančnú nezávislosť, môžu podnikať, vyberajú miestne dane a poplatky. Môžu sa zúčastňovať medzinárodnej, cezhraničnej a vnútrosťatejnej spolupráce. ¶

Samospráva sa vykonáva volenými orgánmi, hlasovaním obyvateľov, miestnym referendom a verejným zhromaždením. Obce vo svojich samosprávnych kompetenciách môžu vydávať všeobecne záväzné nariadenia a stanoviská. ¶

Obce zabezpečujú **samosprávnu pôsobnosť** (originálne kompetencie), ale vo vybraných oblastiach, kde je to pre štát výhodnejšie, aj **výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy**. Ide o oblasť matrík, stavebného poriadku a časti kompetencií v školstve.

Tieto úlohy vykonávajú v mene štátu, štát je zodpovedný za riadenie a kvalitu služieb a za financovanie týchto úloh. ¶

Medzi originálne kompetencie (samosprávna pôsobnosť) patria: miestne komunikačné, hromadná doprava, verejné priestranstvá, zeleň, čistota, ochrana prírody a životného prostredia, vodné hospodárstvo, odkanalizovanie, komunálny odpad, územné plánovanie, miestny rozvoj, bývanie, predškolské a školské zariadenia, sociálne zariadenia, polikliniky, niektoré nemocnice, kultúra, osvedčovanie listín, niektoré priestupy, miestna polícia, výber miestnych daní a poplatkov, participácia na regionálnych plánoch. Obce môžu podnikať, stať sa členmi podnikateľských subjektov. ¶

Úlohy obce vykonávajú rôznym spôsobom: samostatne, spoluprácou s inými obcami (spoločný obecný úrad, medziobecná spolupráca), spoluprácou s podnikateľmi, privátnym sektorm. Obce založili veľa medziobecných podnikov (odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, údržba,...). Obce si zakladajú pre výkon úloh rozpočtové a príspievkové organizácie, prípade vkladajú majetok do neziskových organizácií. Môžu zakladať obchodné spoločnosti. ¶

Presun úloh na obce sa doteraz uskutočnil v **dvoch etapách**: 1990 – 1991 a 2002 – 2004 a bude pokračovať aj v budúcnosti. ¶

5.1.3. Financie

Podľa Ústavy SR financujú obce svoje potreby z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon pritom stanoví, ktoré dane a poplatky sú príjomom obce. Obce zostavujú rozpočet na každý rok. Od roku 2006 budú zostavovať rozpočet na tri roky, pričom sa bude rozpočet každým rokom spresňovať. ¶

V rokoch 1990 – 2003 boli obce financované najmä transfermi zo štátneho rozpočtu (podiel na štátnych daniach, účelové dotácie). Proces decentralizácie obsahuje aj zmenu v oblasti financovania obcí. Hlavným zámerom je posilniť finančnú autonómiu obcí, zvýšiť stabilitu príjmovej základne, zvýšenie tlaku na efektívnejšie využívanie vlastných príjmov a prepojenie rozsahu a kvality služieb poskytovaných územnými samosprávami s daňovým zaťažením obyvateľstva. ¶

Od 1.januára 2004 sa zmenil spôsob financovania preneseného výkonu štátnej správy v školstve. Obce, ako zriaďovatelia základných škôl, dostávajú finančné prostriedky podľa stanovených normatívov na 1 žiaka, na druh, typ, veľkosť školy a podľa teplotných pásiem. ¶

Obce na Slovensku zamestnávajú cca 140 tisíc osôb na plný pracovný úväzok. ¶

Príjmy

► Pre rok 2004 sa uvažovalo s nasledovnou štruktúrou príjmov:

Druh príjmu	mil. SK	mil. Euro	% podiel
Miestne dane a poplatky	6 400,0	160	9,8
z toho: daň z pozemkov	3 800,0		
miestne poplatky	2 600,0		
Podiel na štátnych daniach	18 639,0	459	28,1

Druh príjmu	mil. SK	mil. Euro	% podiel
Nedaňové príjmy	11 810,0	295	18,1
Príjmy z finančných transakcií	6 650,0	166	10,2
Transfer z kapitol ŠR (prenesený výkon štátne správy)	21 061,2	527	32,2
Výsledok hospodárenia	750,0	19	1,6
Spolu	65 310,2	1 626	100,0

Z vyššie uvedených čísel je zrejmé, že **najdôležitejším základom rozpočtov obcí sú daňové príjmy** (miestne dane a poplatky a podiel na štátnych daniach), ktoré tvoria takmer 38% príjmov, nasledujú **transfery** na prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy (32,2%) a nedaňové príjmy. Miestnu daň tvorí daň z nehnuteľnosti. Väčšinu daňových príjmov však tvoril v roku 2004 podiel obcí na dani z príjmu fyzických osôb, dani z príjmu právnických osôb a cestnej dani. Podiel obcí na štátnych daniach sa prerozdeľuje do jednotlivých rozpočtov podľa počtu obyvateľov (daň z príjmu fyzických osôb a cestná daň). V prípade podielu na dani z príjmov právnických osôb sa podiel prerozdeľuje pomocou dvoch kritérií: počet obyvateľov a sídlo právnickej osoby. ¶

Od 1. januára 2005 prišlo k zásadnej zmene financovania obcí. (viď kapitola 6.). ¶

Výdavky

Presunom kompetencií na obce sa objem výdavkov obcí oproti roku 2000 zdvojnásobil a predstavuje 65,3 mld. Sk, čo je cca 21% výdavkov štátneho rozpočtu a 5% HDP SR. Cca 40% výdavkov obcí je krytých vlastnými príjmami a 60% transfermi zo štátneho rozpočtu. Štruktúra výdavkov sa po presune kompetencií zásadne zmenila. Najväčšiu položku tvorí financovanie školstva, nasleduje správa obce, sociálne veci, bývanie, ¶

V roku 2002 tvorili bežné výdavky 64 % celkových výdavkov a kapitálové výdavky cca 30 %. ¶

5.1.4. Kontrola

Podľa ústavy štát môže zasahovať do činnosti obce len spôsobom ustanoveným zákonom. Ústava predpokladá, že územná samospráva koná vo vlastných kompetenciách samostatne od štátu a pravidlá dozoru, resp. dohľadu, stanoví zákon. V oblastiach prenesenej pôsobnosti štátnej správy na obce podlieha, riadi a kontroluje výkon preneseñých úloh štát. Kontrola obcí je zabezpečovaná vnútornou kontrolou a vonkajšou kontrolou. ¶

Vnútornú kontrolu zabezpečuje hlavný kontrolór obce (volený obecným zastupiteľstvom). Jeho pôsobnosť je zameraná na plnenie samosprávnych funkcií, dodržiavanie nariadení, smerníc, pokynov, rozhodnutí, dodržiavania zákonnosti, rozpočtového hospodárenia, stavu pohľadávok, záväzkov, dodržiavania povinnosti pri nakladaní s majetkom mesta, dodržiavania metód verejného obstarávania, vybavovaním petícií a sťažností. Vypracováva stanoviská k návrhu obecného rozpočtu a k návrhu záverečného čtu obce. Hlavný kontrolór je zamestnancom obce na 6 rokov. Jeho

platové náležitosti určuje zastupiteľstvo (je pripravená zmena, aby plat kontrolóra určoval zákon). ¶

Vonkajšiu kontrolu plnia: Najvyšší kontrolný úrad v oblasti preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, Úrad vlády vo veciach preneseného výkonu štátnej správy, Ministerstvo financií, správne súdy, prokuratúra vo veciach dodržiavania zákonnosti právnych aktov, audit kontroly správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej uzávierky a kontroly finančnej a majetkovej situácie, ombudsman vo veciach dodržiavania ľudských práv a slobôd. V súčasnosti je pripravený návrh na posilnenie postavenia Najvyššieho kontrolného úradu. ¶

5.1.5. Volebný systém

Starostovia obcí, primátori miest sú volení z občanov, ktorí majú na území obce trvalý pobyt. Kandidáti môžu byť navrhovaní politickou stranou, alebo kandidovať ako nezávislí. Ak kandidujú bez podpory politickej strany, musia predložiť zákonom stanovený počet podpisov obyvateľov obce podporujúcich ich kandidatúru. Sú volení na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva, tajným hlasovaním, v rámci jedného volebného obvodu, všetkými oprávnenými voličmi na 4 roky. Sú volení v jednokolových voľbách väčšinovým spôsobom a vďačom sa stáva kandidát, ktorý získa najviac hlasov. Každá obec má starosta, primátora, príčom časť z nich pracuje na čiastočný úvazok. Starosta je štatutárnym orgánom obce a zodpovedá za politickú, ale aj vecnú úroveň obce. ¶

Poslanci obecného zastupiteľstva sú volení na štvorročné obdobie, v jedno alebo viacmandátových volebných obvodoch, ktoré určuje zastupiteľstvo obce. Voľby sú tajné, väčšinovým spôsobom, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva. V súčasnosti je na Slovensku zvolených cca 25 000 poslancov obecných zastupiteľstiev. ¶

5.1.6. Spoluúčasť občanov

Na samospráve sa občania zúčastňujú cestou volených orgánov obce, účasťou na rokovaniach zastupiteľstva, miestnym referendom, hlasovaním obyvateľov obce, verejným zhromaždením, účasťou na prieskumoch verejnej mienky, participáciou na rozvojových programoch obce, ale aj členstvom v komisiach zriadených obecným zastupiteľstvom a členstvom v školských radách. ¶

5.1.7. Spolupráca

Napriek snahe o jasné rozdelenie kompetencií medzi štátnej správou a samosprávou, ale aj medzi obcami a vyššími územnými celkami, existuje mnoho foriem spolupráce medzi predstaviteľmi verejnej správy. Ide najmä o oblasť plánovania, regionálneho rozvoja, financovania, medziobecnej spolupráce v administratívnych činnostiach a v hospodárskych službách, medzinárodnej a cezhraničnej spolupráci. ¶

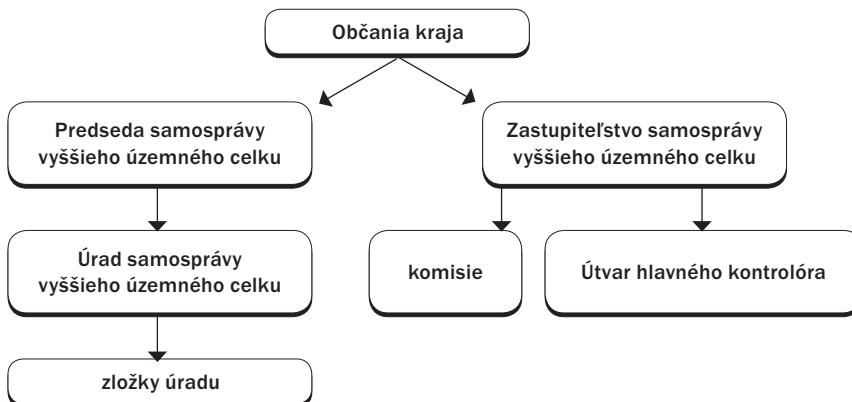
Viac ako 90% obcí na Slovensku je členom Združenia miest a obcí Slovenska, ktorého základnými úlohami sú okrem pomoci obciam a obhajovania ich práv voči centrálnej vláde, aj podpora vzdelávania, podnecovanie spolupráce medzi obcami a medziná-

rodná spolupráca. V rámci združenia existuje viac ako 50 regionálnych združení, ktoré vznikli v roku 1990. Združenie miest a obcí Slovenska je členom Asociácie zamestnávateľských zväzov, v poisťovacích spoločnostiach, a pod. ¶

Okrem tohto združenia existuje aj Únia miest Slovenska a viaceré profesijné združenia: Asociácia komunálnych ekonómov Slovenska, Združenie hlavných kontrolorov Slovenska, Asociácia prednostov mestských úradov..... ¶

5.2. VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY

5.2.1. Štruktúra



5.2.2. Kompetencie

Vyššie územné celky sú **právnickými osobami**. Vlastnia majetok, majú svoj rozpočet, personálnu a finančnú nezávislosť, môžu podnikať, vyberajú správne poplatky. Môžu sa zúčastňovať medzinárodnej, cezhraničnej a vnútrosťatnej spolupráce. ¶

Samospráva sa vykonáva volenými orgánmi a referendum. Vyššie územné celky môžu vydávať vo vlastných kompetenciách všeobecne záväzné nariadenia. ¶

Samospráva vyšších územných celkov má **samosprávne (originálne) kompetencie**, ale vykonáva aj niektoré úlohy **prenesené zo štátnej správy** (napr. časť kompetencí v školstve, zdravotníctve, cestnej doprave). ¶

Medzi originálne kompetencie vyšších územných samosprávnych celkov patria: cesty II. a III. triedy, územné plánovanie, regionálny rozvoj, vlastná investičná činnosť, stredné školstvo, nemocnice, niektoré zariadenia sociálnych služieb (domovy dôchodcov, sociálne služby pre deti, krízové strediská, detské domovy, ...), kultúrne zariadenia (gálie, múzeá, divadlá, niektoré knižnice,...), participácia na civilnej ochrane, licencie pre lekárne a súkromných lekárov,... ¶

Vyššie územné celky zabezpečujú úlohy samostatne, spolupracujú so súkromným sek-

torom. Sú zriaďovateľmi rozpočtových, príspevkových a neziskových organizácií a obchodných spoločností. ¶

Presun kompetencií zo štátu na vyššie územné celky prebehol v I. etape v rokoch 2002 – 2004 a bude pokračovať aj v budúcnosti. ¶

5.2.3. Financie

Podľa ústavy financujú vyššie územné celky svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon stanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. ¶

Vyššie územné celky zostavujú rozpočet na každý rok. Od roku 2006 sa uvažuje, že aj vyššie územné celky budú zostavovať rozpočet v základnom členení na tri roky. ¶

Počas prenosu kompetencií, **v rokoch 2002-2003**, dostávali vyššie územné celky účelové dotácie (decentralizačná dotácia), pomocou ktorých financovali zverené samosprávne úlohy. **Od 1. januára 2004** sa účelové dotácie zmenili na globálnu dotáciu, t.j. vyššie územné celky rozhodujú cestou schválených rozpočtov o použití transferu zo štátneho rozpočtu. Úlohy, ktoré zabezpečujú v mene štátu, sú nadálej financované účelovou dotáciou. Od 1. januára 2004 sa zároveň zmenil spôsob financovania školstva. Vyššie územné celky, ako zriaďovatelia stredných škôl, dostávajú financie na školstvo na základe normatívu na 1 žiaka, podľa druhu a typu školy. ¶

Rovnako ako v prípade obcí, **od 1. januára 2005** sa zásadne zmenil systém financovania vyšších územných celkov. (Vid' kapitola 6.) ¶

Príjmy

► Pre rok 2004 sa uvažuje s nasledovnou štruktúrou príjmov:

	mil. SK	mil. Euro	% podiel
Podiel na štátnych daniach	8 185	205,0	43,70
Nedaňové príjmy	621	15,5	3,30
Príjmy z finančných transakcií	9	0,2	0,05
Transfery z kapitol ŠR na prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	9 920	248,0	52,95
Spolu	18 735	468,7	100,00

Pre rok 2004 boli pre samosprávu vyššieho územného celku rozhodujúcimi príjmami transfery zo štátneho rozpočtu (podiel na štátnych daniach a dotácia na prenesený výkon štátnej správy). ¶

Od 1. januára 2005 sa zrealizovala zmena financovania, v rámci ktorej sa posilnili vlastné príjmy vyšších územných celkov a zmenil sa spôsob prerozdelenia podielu na štátnych daniach (prechod na prerozdelenie podľa vopred známeho vzorca). ¶

Výdavky

Štruktúra výdavkov zodpovedá rozsahu kompetencií, ktoré vyššie územné celky zabezpečujú. Najväčšiu položku tvorí školstvo, potom sociálne veci, kultúra a zdra-

votníctvo. Od 1. januára 2004 pribúdajú aj údržba, oprava a výstavba ciest II. a III. triedy. ¶

5.2.4. Kontrola

Obdobne, ako v prípade obcí, môže štát zasahovať do činnosti samosprávy vyššieho územného celku len spôsobom stanoveným zákonom. Ústava predpokladá, že v prípade samosprávnych kompetencií koná vyšší územný celok nezávisle od štátu a v súlade so zákonmi (je možná iba kontrola dodržiavania zákonnosti). V prípade prenesených pôsobností štátnej správy na vyšší územný celok tento výkon riadi a kontroluje štátna správa. Kontrola vyšších územných celkov je zabezpečovaná vnútornou a vonkajšou kontrolou. ¶

Vnútornú kontrolu zabezpečuje Útvar hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór je volený zastupiteľstvom. Jeho pôsobnosť je zameraná na plnenie samosprávnych funkcií, dodržiavanie nariadení, smerníc, pokynov, rozhodnutí, dodržiavanie zákonnosti, rozpočtového hospodárenia, stavu pohľadávok, záväzkov, dodržiavanie povinností nákladania s majetkom, metód verejného obstarávania, vybavovanie petícií a sťažností. Vypracováva stanoviská k návrhu rozpočtu a k záverečnému účtu. Jeho platové náležitosti ustanovuje zastupiteľstvo. ¶

Vonkajšiu kontrolu plnia tie isté inštitúcie, ako v prípade obcí (viď kapitola 5.1.4.). ¶

5.2.5. Volebný systém

Predsedovia vyšších územných celkov sú volení z občanov majúcich trvalý pobyt na území vyššieho územného celku. Kandidáti môžu byť navrhovaní politickou stranou alebo koalíciou. Za podmienok ustanovených zákonom môžu kandidovať aj nezávislí kandidáti. Predsedovia sú volení na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva, tajným hlasovaním, v rámci jedného volebného obvodu (územie vyššieho územného celku), všetkými oprávnenými voličmi, na obdobie 4 rokov. Voľby sú dvojkolové. Ak v prvom kole nezíska žiadny z kandidátov $50\% + 1$ hlas z platných odovzdaných hlasovacích lístkov, postúpia do druhého kola dvaja kandidáti s najvyšším počtom získaných hlasov. V druhom kole sa víťazom stáva kandidát s vyšším počtom získaných hlasov. Na Slovensku je 8 predsedov vyšších územných celkov. ¶

Poslanci zastupiteľstva sú volení vo viacmandátových volebných obvodoch, na štvorročné obdobie. Hranice volebných obvodov a počet mandátov v nich určí zastupiteľstvo v súlade so zákonom. Voľby sú tajné, väčšinovým spôsobom, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva. V súčasnosti je v 8 zastupiteľstvách spolu 401 poslancov. ¶

5.2.6. Spoluúčasť občanov

Na samospráve sa občania podielajú prostredníctvom svojich volených zástupcov, účasťou na verejných rokovaniach zastupiteľstva, referendom, účasťou na prieskumoch verejnej mienky, participáciou na programoch rozvoja, členstvom v komisiach zriadených zastupiteľstvom a členstvom v školských radách. ¶

5.2.7. Spolupráca

Existuje viacero foriem spolupráce medzi samosprávou vyššieho územného celku, štátnej správou a obcami. Ide najmä o oblasť regionálneho rozvoja, budovania infraštruktúry, plánovania, financovania. ¶

Predsedovia vyšších územných celkov spolupracujú v rámci „konferencie predsedov“ a na rovnakom prípade spolupracujú aj hlavní kontrolóri vyšších územných celkov. ¶

6. NOVÝ SYSTÉM FINANCOVANIA OBCÍ A VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV OD 1.1.2005

Cieľom nového systému financovania územných samospráv je posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnanávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy. Fiskálna decentralizácia nadväzuje na daňovú reformu a na prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Jej realizáciou získaťa územná samospráva mimoriadne dôležitý nástroj – rozhodovanie o vlastných príjmoch – výrazne posilňujúci autonómnosť samosprávy. Podstatou zmeny je prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Nový systém výrazne posilnil samostatnosť, ale aj zodpovednosť, územnej samosprávy v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom. Nový systém prispieva k stabilizácii príjmov samosprávy na dlhšie obdobie a vytvára podmienky pre plánovanie financií na niekoľko rokov dopredu. Zavádzajúci solidárny, spravodlivý, transparentný systém financovania, založený na konkrétnych merateľných kritériách. ¶

Fiskálna decentralizácia uvoľňuje obciam ruky pri určovaní sadzby **miestnych daní**. Tieto sú fakultatívne, čo znamená, že obce rozhodujú nielen o sadzbe dane, ale aj o jej zavedení a o osloboodení a o úľavách na dani. Od 1. januára 2005 zákon stanovil osem miestnych daní: daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd do historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Bol zachovaný aj jeden miestny poplatok – za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Vlastnú fakultatívnu daň majú aj vyššie územné celky – daň z motorových vozidiel -, ktorá nahradila doterajšiu cestnú daň. O jej zavedení, o sadzbe dane, o osloboodení a o úľavách rozhoduje zastupiteľstvo vyššieho územného celku. Predmetom dane sú motorové vozidlá používané na podnikanie alebo v súvislosti s podnikaním. ¶

Nový systém **finančného vyrovnanávania** je založený na prerozdeľovaní dane z príjmu fyzických osôb pomocou vzorca obsahujúceho kritériá zodpovedajúce druhu a objemu kompetencií, ktoré vykonáva územná samospráva. Od 1. januára 2005 je príjmom štátneho rozpočtu iba 6,2 % dane z príjmov fyzických osôb. 70,3 % výnosu dane je príjmom obcí a 23,5 % výnosu je príjmom vyšších územných celkov. Vzorec, pomocou ktorého sa celoslovenský podiel obcí na výnose dane rozdeľuje do jednotlivých obcí, sa skladá zo štyroch kritérií: počet obyvateľov s trvalým pobytom na území obce, počet obyvateľov vážený koeficientom veľkostnej kategórie obce, počet žiakov základných

umeleckých škôl a predškolských zariadení navštevujúcich zariadenia a podiel obyvateľov nad 62 rokov. Vzorec pre vyššie územné celky obsahuje šesť kritérií: celkový počet obyvateľov s trvalým pobytom vo VÚC, počet obyvateľov vo veku 15-18 rokov, počet obyvateľov vo veku 62 rokov a viac, dĺžka cest II. a III. kategórie vo vlastníctve VÚC, hustota obyvateľov a rozloha VÚC. V rámci vyšších územných celkov je zavedený ešte dodatočný mechanizmus horizontálneho finančného využívania podielu VÚC na výnosy dane z príjmu fyzických osôb pomocou indexácie. ¶

Prijatím nového systému sa zrušila kapitola súhrnného finančného vzťahu územnej samosprávy k štátному rozpočtu. Ani miestne dane a ani podiel obcí a VÚC na dani z príjmu fyzických osôb nie sú príjomom štátneho rozpočtu. Podľa odhadu MF SR mal byť v roku 2005 objem daňových príjmov územnej samosprávy 33 854,9 mil. Sk. Pre tento rok mal byť výnos dane garantovaný, t.j. v prípade nedostatočnej výnosnosti dane by mal štát dofinancovať rozdiel do uvedenej sumy. Pôvodne sa predpokladalo, že v prvom roku nového systému bude dopad medzi zavedením a nezavedením systému neutrálny. Výnos dane za prvé tri mesiace roku 2005 ukázal, že už prvý rok priniesla zmena systému pozitívny dopad na objem príjmov samosprávy. ¶

► **Odhadovaný dopad fiskálnej decentralizácie (FD):**

V mil. Sk	2005 SK	Mil.Eur	2006	Mil.Eur	2007	Mil.Eur
(1)Súhrnný finančný vzťah bez FD	33 854	877,5	34 771	901,3	35 673	924,7
(2)FD v schválenom rozpočte 2005	33 854	877,5	35 663	924,4	38 979	1010,4
(3)Aktuálny odhad	34 506	894,4	37 322	967,4	40 971	1062,0
Rozdiel (3) – (1)	+ 652	+16,9	+ 2 551	+ 66,1	+ 5 298	+137,3

Kompetencie, ktoré obce a vyššie územné celky budú vykonávať v režime preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, budú naďalej financované dotáciemi zo štátneho rozpočtu, na základe normatívov, prostredníctvom príslušnej rozpočtovej kapitoly. ¶

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

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

Očakáva sa, že nový systém financovania územných samospráv vytvorí podmienky pre účinnejšiu mobilizáciu zdrojov a zvýšenie osobnej zodpovednosti volených orgá-

nov samosprávy, bude iniciovať vyššiu mieru občianskej participácie, zabezpečí lepšiu informovanosť o používaní verejných financií a umožní diferencovaný prístup k riešeniu špecifických potrieb a požiadaviek občanov v jednotlivých obciach a regiónoch Slovenska. ¶



PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVAKIA

The Slovak Republic underwent a number of major social and political changes in the period between 1989 and 2005. First of all, it was a change in the political character of the state – the transition from totalitarianism to democracy – and a substantial enhancement of the rights and freedoms of the individual. This was followed by economic reforms removing barriers to the development of the market economy based on private ownership. Changes were also made to the organisation of the state resulting above all in the new structure and way of functioning of public administration and the provision of public services. ¶

Decentralisation at all levels – political decentralisation, decentralisation of powers and financial decentralisation – became the key instrument for changes in the organisation of the state and public administration. Since 1998, changes have been gradually made in the territorial division of Slovakia creating a second level of self-government (higher territorial units), transferring more than 400 powers to municipalities and higher territorial units, modifying the method of financing and control of self-government and strengthening the autonomy of decision-making of self-government vis-à-vis the central government, together with the control mechanisms in public administration. The implementation of the changes allowed for a greater degree of participation by citizens in the administration of public affairs, application of the principle of subsidiarity and strengthening of the status and responsibility of territorial self-government for the provision of public services and the development of municipalities and higher territorial units. ¶

We are convinced that a decentralised state will allow for a better use of the human, productive and natural potential of Slovakia to the benefit of its people. Decentralisation and related public administration reform is a must for the geographically and ethnically diverse Slovakia. It is also an instrument for ensuring that people see the state not only as an institution, but also a community of people who are inevitably tied to the state and who have a common interest in its prosperity. ¶

In this little brochure, we are trying to describe what has happened in Slovakia in the field of decentralisation and public administration reform over the past 15 years. ¶



Viktor Nižnanský

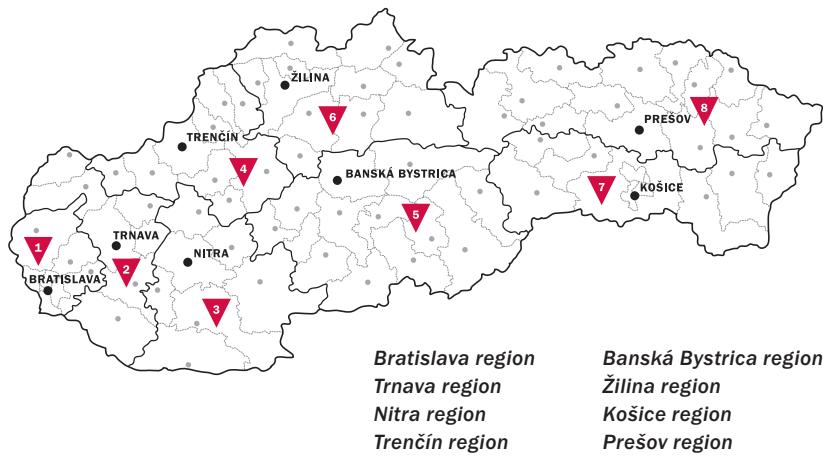
GOVERNMENT PLENIPOTENTIARY FOR THE DECENTRALISATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION

Slovak Republic

Population **5.378 million**

Area **49,034 km²**

Population density **109.7 inhabitants per km²**



The Slovak Republic was established as a sovereign state on 01. 01. 1993. Under its Constitution, it is a unitary state with a unicameral parliament (the National Council of the Slovak Republic) of 150 members elected using the proportional election system in a single electoral district (the possibility of increasing the number of electoral districts is being debated in the parliament). Only candidates of political parties can run in parliamentary elections. ¶

1. A LITTLE OF HISTORY

The origins of **state administration** in the territory of Slovakia go back to the 9th century. It was gradually developing during the various forms of monarchy. The monarchist administration was replaced by state authorities and institutions of the Czechoslovak Republic in 1918. Then it became an instrument of power of democratic as well as totalitarian governments. 10 administrative reforms took place in the territory of Slovakia in the 20th century, 5 of them between 1923 and 1990 and 3 after 1990. ¶ The oldest **forms of self-government** in Slovakia started to develop in the first half of the 13th century. Thanks to royal privileges, some settlements that had turned into towns emancipated from dependence on representatives of territorial administration

– castle lords (governors). Their inhabitants had the right to create and elect their own executive bodies, which then took over the whole local administration. 5 major reforms took place in the territory of Slovakia from the 11th century until 1918 and the administrative units at the regional level were usually of a self-governing nature. Their number varied between 17 and 21. The system of castle counties, which were royal, i.e., in essence, state territorial administrative units, was gradually replaced by aristocratic seats. Territorial self-government was radically restricted after the establishment of Czechoslovakia (1918) and regional self-government was virtually eliminated in 1923. Local self-government was not reinstated until 1990. ¶

2. PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

The **Constitution** divides power between the legislative, executive and judiciary branches. Since the beginning, the Constitution has guaranteed a certain degree of autonomy to local self-government (municipalities) and the amendment of 2001 strengthened the autonomy of the second level of territorial self-government – the higher territorial units (regions). The basic principles of both levels of territorial self-government are defined under Title Four of the Constitution (Articles 64 – 71): they are independent self-governing and administrative units and legal entities which own property and financial resources; duties can be imposed on them only through laws; they have their own elected bodies (mayors, municipal assemblies, heads of higher territorial unit and regional assemblies); and, the performance of state duties can be transferred to them under conditions set down by the Constitution and laws. ¶

The Slovak Republic is territorially divided into **8 regions and 2891 municipalities** (as of 31. 12. 2002). Public administration is organised at **three levels**: state – region – municipality. Regional self-government was created as of 1 January 2002. Every level has its elected officials, delegated duties and responsibility. Certain duties are divided between the state administration and self-government. ¶

The elected officials at all three levels (the parliament, assemblies of higher territorial units, municipal assemblies), as well as mayors and heads of higher territorial units are elected for a 4-year term on the basis of a general, equal and direct right to vote in a secret ballot. The Constitution does not exclude Members of Parliament from being at the same time members of a municipal or regional assembly. ¶

As regards the relationship between the state administration and territorial self-government, the so-called **separate model** (state administration – territorial self-government) has been in place in Slovakia since 1990. Since 01. 01. 2004 the state administration has been operating above all at the central level. Central authorities have subordinate organisational levels at the regional level. The number and borders of the state administration units (regions) are identical with the number and borders of the self-governing higher territorial units (symmetrical division). If necessary, regional state administration offices set up further offices and units within regions. ¶

There is no relationship of superiority or subordination between the two levels of territorial self-government (municipalities and higher territorial units). ¶

3. PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS 1990–2003

Before 1989, local public administration was conducted by means of national committees which were an instrument of Communist power. After the democratisation process in 1989, a number of changes in the territorial division were made. ¶

In September 1990, the Slovak National Council adopted Act No. 369/1990 Coll. on Municipalities. Hence, local self-government was reinstated at the level of municipalities. State administration and territorial self-government were separated and the so-called separate model of public administration was introduced. After the reinstatement of local self-government, the number of municipalities increased. From 2694 municipalities in 1989, the number of municipalities in Slovakia rose to as many as 2825 in 1991. The regional level of state administration was abolished in 1990 and local state administration in Slovakia was divided into 38 districts and 121 sub-districts. ¶ Another reorganisation of local state administration took place in 1996. The 121 sub-districts were abolished and the regional level of state administration was reintroduced. The Slovak Republic was divided into 8 regions and 79 districts. Act No. 221/1996 Coll. on the Territorial and Administrative Division of the Slovak Republic at the same time introduced a symmetric division of local state administration and a second level of local self-government at the level of regions. The number of municipalities continued to rise and reached 2883 in 2000. The 2001 amendment to Act No. 369/1990 Coll. on Municipalities significantly restricted further fragmentation of municipalities. ¶

► Development of the size structure of municipalities

Size category	Number of municipalities in the size category in %				
	1950	1961	1980	1991	2000
up to 499	44.6	35.8	35.3	41.2	41.5
500 – 999	30.6	31.5	29.2	27.6	27.0
1 000 – 1 999	16.7	20.1	20.8	18.5	18.6
2 000 – 4 999	6.2	9.9	10.3	8.4	8.7
5 000 – 9 999	1.2	1.7	2.0	1.8	1.8
10 000 – 49 999	0.7	0.9	2.0	2.2	2.1
over 50 000	0.06	0.06	0.3	0.4	0.4
number of municipalities	3 344	3 237	2 725	2 825	2 883
average size	1 029	1 302	1 833	1 875	1 874

A second level of local self-government was created on 1 January 2002 copying the borders of administrative regions. In accordance with the Constitution, these are called higher territorial units. ¶

► Structure of higher territorial units

Higher territorial unit	Area in km ²	Population in 1996	Population density/km ²	Number of municipa- lities*	Share Proportion of municipa- lities with population below 2000 in %
Bratislava	2 053	618 904	301.5	71	75
Trnava	4 148	548 898	132.3	249	81.5
Trenčín	4 501	610 135	135.6	275	83.6
Nitra	6 343	717 585	113.1	345	82.6
Žilina	6 788	687 771	101.3	313	79.2
Banská Bystrica	9 455	664 024	70.2	513	91.4
Prešov	8 993	773 121	86.0	663	92.5
Košice	6 753	758 494	112.3	438	91.3
Slovak Republic	49 034	5 378 932	109.7	2867	87.0

* excluding town districts of Bratislava and Košice and military districts

4. ORGANISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

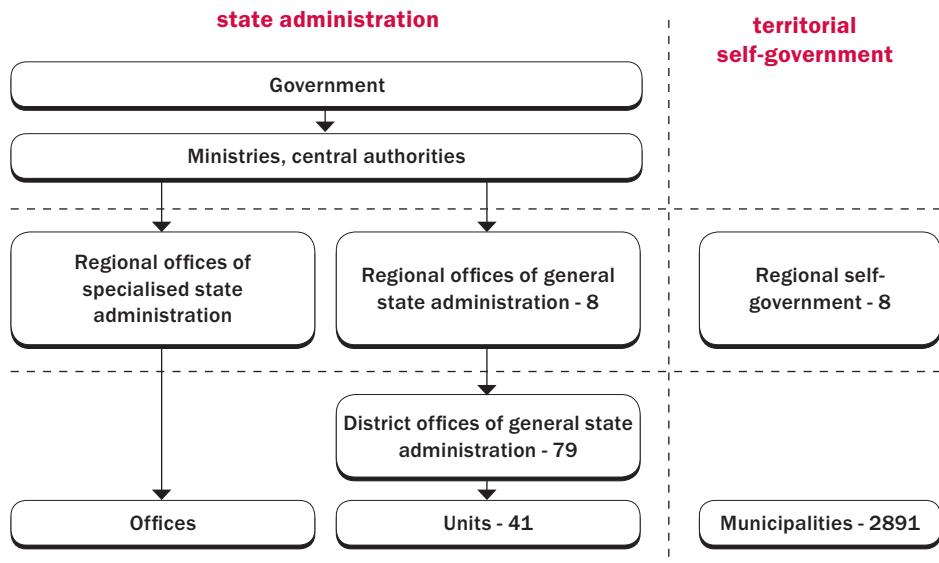
In 1990 and 1991 there was a political will to decentralise the public sector so that as many public services as possible are provided by municipalities and higher territorial units. The debate was halted in 1992 due to the need to deal with the relations within the former Czechoslovak Federative Republic, which led to the creation of the sovereign Slovak Republic on 1 January 1993. ¶

The 1993-1998 period focused on changes in state administration. The discussion on decentralisation was renewed after the 1998 elections. Based on its Policy Statement, the Government adopted a decentralisation concept which served as a basis for the new division of powers between the state, municipalities and higher territorial units respecting the principles of political and fiscal equality, subsidiarity, non-division of powers and compensation of externalities. ¶

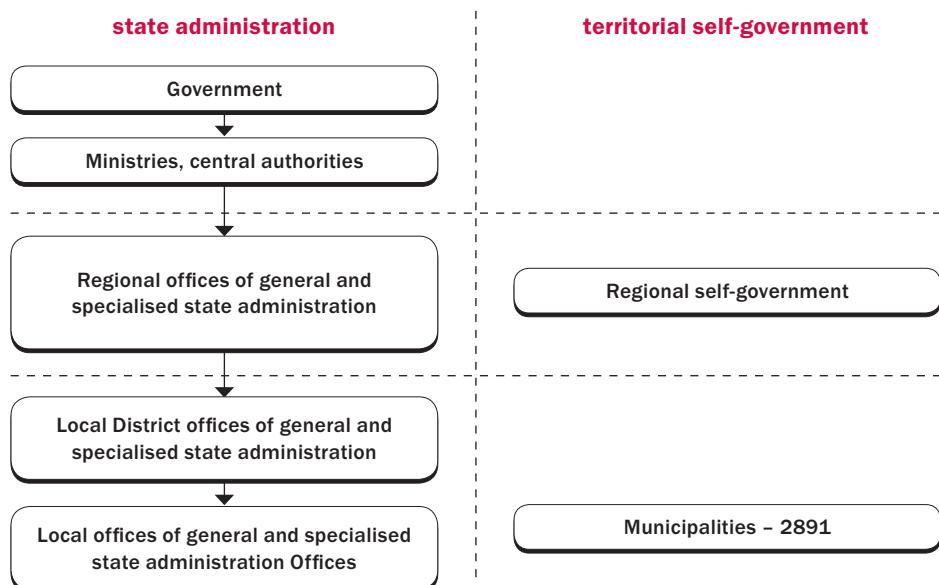
Public administration is divided into three levels in Slovakia: **municipality – region – state.** ¶

The organisation of local state administration **changed effective from 1 January 2004.** The reason for this was the transfer of more than 400 powers from the state administration to municipalities and higher territorial units and the objective to increase the efficiency and quality of management in state administration. The integrated regional and district state administration offices were abolished and the network of offices of specialised state administration directly subordinated to ministries was extended. The

► **Organisation of public administration from 1996 to 2003**



► **Organisation of public administration effective from 01. 01. 2004**



model of disintegrated offices of specialised local state administration was already in place in Slovakia between 1990 and 1996. ¶

The Government has executive power. In accordance with the so-called competence act, executive powers and the responsibility for the performance of state administration are divided between individual ministries and other central state administration authorities. In addition, the Ministry of the Interior is in charge of co-ordinating local state administration in individual regions. ¶

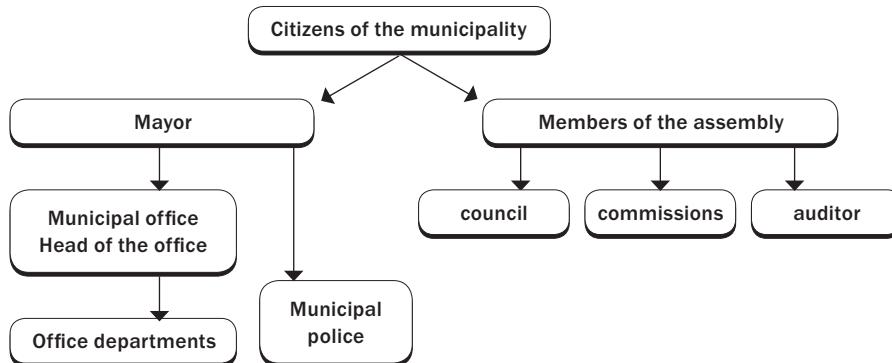
The basic roles of central government are: economic policy, foreign policy, security policy, defence, civil protection, fire brigade, judiciary, prison service, customs, currency affairs, tax offices (except for local taxes), posts, railways, motorway system, 1st class roads, labour and employment services offices, universities, selected healthcare, cultural and school establishments, airports (the responsibility for regional airports is shared with municipalities and regions), planning, nature protection, regional policy (shared with municipalities and regions). ¶

In parallel with the changes in public administration, changes in the judicial system and the police are taking place. There is no relationship of superiority between the regional level and municipalities. ¶

5. ORGANISATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

5.1 MUNICIPALITIES

5.1.1. Structure



Except for the cities of Bratislava and Košice, there is a **single-level** municipal self-government in Slovakia. **The cities of Bratislava and Košice have two levels of self-government:** magistrate (the City) and city districts. The division of duties, powers and

responsibility is defined by the Act on the Capital City of Bratislava, Act on the City of Košice and the statutes of both cities. ¶

5.1.2. Powers

Municipalities are **legal entities**. They own property, have their own budgets and personnel and financial independence, can conduct business and collect local taxes and fees. They can engage in international, cross-border and domestic co-operation. ¶

Self-government is effected by means of elected bodies, citizens' vote, local referendum and public assemblies. Within their self-governing powers, municipalities can issue generally binding regulations and positions. ¶

Municipalities perform **self-government duties** (original powers) and, in selected areas, where it is more advantageous for the state, they also **perform transferred state administration duties**. This concerns the area of registry offices, the construction order and a section of duties in the education sector. They perform these duties on behalf of the state; the state is responsible for the management and quality of the services and funding of these duties. ¶

The original powers (self-government duties) include: local roads, public transport, public areas, green areas, cleanliness, nature and environment protection, water management, sewer system, municipal waste, territorial planning, local development, housing, pre-school and school establishments, social establishments, polyclinics, certain hospitals, culture, certification of documents, certain offences, municipal police, collection of local taxes and fees, participation in regional planning. Municipalities can conduct business and be members of companies. ¶

Municipalities perform their duties in a variety of ways: independently or in co-operation with other municipalities (joint municipal offices, intermunicipal co-operation), businesses and the private sector. Municipalities have established many municipal joint ventures (waste management, water management, maintenance, etc.). For the sake of performing their duties, municipalities create budgetary and contributory organisations, or transfer property to non-profit organisations. They can establish businesses. ¶

The transfer of duties to municipalities has taken place **in two stages**, 1990 – 1991 and 2002 – 2004, and will continue in the future. ¶

5.1.3. Financing

Under the Constitution, municipalities finance their needs from their own revenues and from state subsidies. The law lays down which taxes and fees are revenues of municipalities. Municipalities draw up their budgets on an annual basis. From 2006 onwards, they will draw up three-year budgets, which will be refined every year. ¶

In the 1990 – 2003 period municipalities were mostly financed through transfers from the state budget (a share in state taxes and special-purpose subsidies). The decentralisation process includes a change in the financing of municipalities. The key objective is to strengthen the financial autonomy of municipalities, increase the

stability of their revenue base, intensify the pressure towards more efficient use of own revenues and create a link between the scope and quality of services provided by territorial self-government and the tax burden on the population. ¶

The method of financing the transferred state administration duties in the education sector was changed **on 1 January 2004**. Being the administrators of primary schools, municipalities receive per-child contributions defined by the kind, type and size of school and temperature zones. ¶

Municipalities in Slovakia employ around 140 thousand full-time employees. ¶

Revenues

► **The following revenue structure is expected for 2004:**

type of revenue	SKK million	EUR million	% share
Local taxes and fees	6 400.0	160	9.8
of which: property tax	3 800.0		
local fees	2 600.0		
Share in state taxes	18 639.0	459	28.1
Non-tax revenues	11 810.0	295	18.1
Income from financial transactions	6 650.0	166	10.2
State budget transfers (for transferred state administration duties)	21 061.2	527	32.2
Results of operations	750.0	19	1.6
TOTAL	65 310.2	1 626	100.0

The above figures show that the **most important source of revenue of municipal budgets are taxes** (local taxes and fees and their share in state taxes), which account for almost 38% of revenues. These are followed by **transfers** for transferred state administration duties (32.2 %) and non-tax revenues. Local tax revenues are generated through property tax. Nevertheless, the majority of tax revenues in 2004 came from the municipalities' share in personal and corporate income tax and road tax. Municipalities' share in state taxes is redistributed to individual budgets according to the size of population (personal income tax and road tax). As regards corporate income tax, municipalities' share is redistributed using two criteria: the size of population and the place of business of the legal entity. ¶

Major changes were made in the system of financing municipalities **effective from 1. january 2005**. (See 6.) ¶

Expenditure

Through the transfer of powers to municipalities, expenditure of municipalities doubled compared with 2000 reaching SKK 65.3 billion, which is around 21% of state budget expenditure and 5% of Slovakia's GDP. Approx. 40% of municipalities' expenditure

is covered from their own revenues and the remaining 60% from state budget transfers. ¶

The structure of expenditure substantially changed after the transfer of powers. The greatest expenditure item is education followed by municipality administration, social affairs, housing, etc. ¶

Current expenditure accounted for 64% and capital expenditure for approx. 30% of total expenditure in 2002. ¶

5.1.4. Control

Under the Constitution, the state may intervene in the activities of municipalities only in a manner specified by law. The Constitution foresees that territorial self-government acts within its powers independently of the state, while the rules of oversight or control will be laid down by law. The performance of transferred state administration duties by municipalities is administered and controlled by the state. Municipalities are controlled by means of internal and external control. ¶

Internal control

is conducted by the chief auditor of the municipality (elected by the municipal assembly). The auditor's competence includes the control of self-governing functions, adherence to ordinances, regulations, instructions and decisions, compliance with laws, budget management, balance of claims and liabilities, adherence to obligations in the handling of municipal property, compliance with the methods of public procurement and processing of petitions and complaints. He formulates positions on drafts of municipal budgets and drafts of final financial statements. The chief auditor is an employee of the municipality for a 6-year term. His remuneration is determined by the municipal assembly (an amendment has been prepared so that auditors' remuneration is defined by law). ¶

External control

is conducted by: the Supreme Audit Office in the field of the transferred state administration duties, the Office of the Government in matters of the transferred state administration duties, the Ministry of Finance, administrative courts, prosecutor's offices in matters of legality of legal acts, the audit of the control of accuracy and completeness of ordinary and extraordinary financial statements and control of the financial and property situation, and the ombudsman in matters of respect for human rights and freedoms. ¶

A proposal strengthening the position of the Supreme Audit Office is in the pipeline. ¶

5.1.5. Electoral system

The mayors of municipalities are elected from among citizens with permanent residence in the territory of the municipality. The candidates can be nominated by a political party or run as independent candidates. Candidates without support from a political party must present a certain number of signatures defined by law from the citizens of the municipality supporting their candidature. They are elected for a 4-year term on the basis of a general, equal and direct right to vote in a secret ballot within

one electoral district by all eligible voters. They are elected in one-round elections using the majority system and the elected candidate is the one who receives the greatest number of votes. Each municipality has a mayor (city mayor), although some of them are employed on a part-time basis. The mayor is a statutory authority of the municipality in charge of both the political and material standard of the municipality. ¶

Members of the municipal assembly are elected for a four-year term, in single- or multi-mandate electoral districts defined by the municipal assembly. They are elected in a secret ballot using the majority system, on the basis of a general, equal and direct right to vote. There are approx. 25,000 elected members of municipal assemblies in Slovakia at present. ¶

5.1.6. Participation of citizens

The citizens participate in self-government by means of elected municipal bodies, through participation in meetings of municipal assemblies, local referenda, votes of the citizens of municipality, public assemblies, public opinion surveys and municipal development programmes, as well as through membership of commissions set up by the municipal assembly and through membership of school boards. ¶

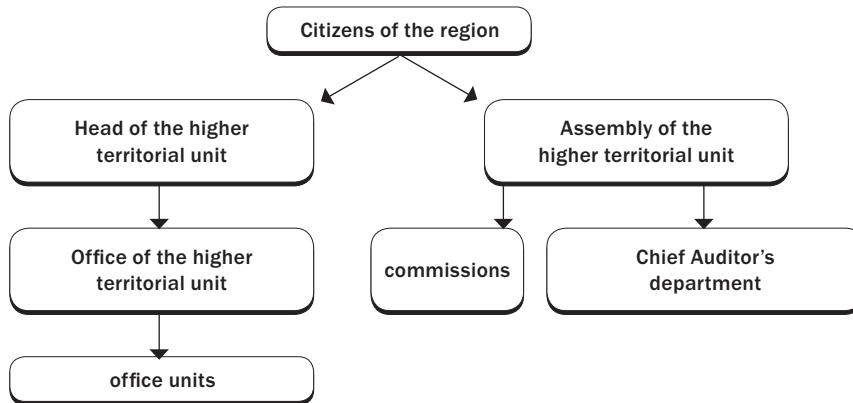
5.1.7. Co-operation

Despite the effort to clearly divide powers between the state administration and self-government, as well as between municipalities and higher territorial units, public administration officials co-operate between each other in a variety of ways. This mostly concerns the area of planning, regional development, financing, intermunicipal co-operation in administrative activities, economic services, and international and cross-border co-operation. ¶

More than 90% of municipalities in Slovakia are members of the Association of Towns and Villages of Slovakia, whose basic objectives include assistance to municipalities and defence of their rights vis-à-vis central government, as well as support for education, and encouragement of co-operation between municipalities and international co-operation. There are more than 50 regional associations within the Association, which were established in 1990. The Association of Towns and Villages of Slovakia is a member of the Confederation of Employer Unions and Associations, insurance companies, etc. ¶ In addition to this Association, there is also the Union of Towns of Slovakia and several professional associations: Association of Municipal Financial Officers of Slovakia, Association of Chief Auditors of Slovakia, Association of Heads of Municipal Offices, etc. ¶

5.2 HIGHER TERRITORIAL UNITS

5.2.1. Structure



5.2.2. Powers

Higher territorial units are **legal entities**. They own property, have their own budgets and personnel and financial independence, can conduct business and collect administrative fees. They can engage in international, cross-border and domestic co-operation. ¶

Self-government is effected by means of elected bodies and referendum. Within the limits of their powers, higher territorial units can issue generally binding regulations. ¶ The self-government of higher territorial units has **self-government (original) powers**, but also performs certain duties **transferred from the state administration** (e. g. a section of powers in the education sector, healthcare sector and road transport). ¶

The original powers of higher territorial units include: 2nd and 3rd class roads, territorial planning, regional development, own investment activities, secondary schools, hospitals, certain social service establishments (retirement homes, social services for children, crises centres, children's homes, etc.), cultural establishments (galleries, museums, theatres, certain libraries, etc.), participation in civil defence, licensing of pharmacies and private physicians, etc. ¶

Higher territorial units carry out their duties independently and co-operate with the private sector. They are administrators of budgetary, contributory and non-profit organisations and businesses. ¶

The 1st stage of the transfer of powers from the state to higher territorial units took place in the period between 2002 and 2004 and the transfer will continue in the future. ¶

5.2.3. Financing

Under the Constitution, higher territorial units finance their needs above all from their own revenues and state subsidies. The law lays down which taxes and fees are revenues of higher territorial units. ¶

Higher territorial units draw up their budgets on an annual basis. It is being considered to also introduce the preparation of basically structured three-year budgets for higher territorial units from 2006. ¶

In 2002 and 2003, during the transfer of the powers, higher territorial units received special-purpose subsidies (decentralisation subsidy) which they used to finance the self-government duties delegated to them. From 1 January 2004, the special-purpose subsidies were transformed into a global subsidy, i.e. higher territorial units decide on the use of the state budget transfers through approved budgets. The duties that they perform on behalf of the state continue to be financed through special-purpose subsidies. The method of financing of the education sector also changed on 1 January 2004. Being the administrators of secondary schools, higher territorial units receive per-student contributions depending on the kind and type of school. ¶

Just like in the case of municipalities, the system of financing higher territorial units substantially changed effective from 1 January 2005. (See 6.) ¶

Revenues

► **The following revenue structure is expected for 2004:**

	SKK million	EUR million	% share
Share in state taxes	8 185	205.0	43.70
Non-tax revenues	621	15.5	3.30
Income from financial transactions	9	0.2	0.05
State budget transfers for the performance of transferred state administration duties	9 920	248.0	52.95
TOTAL	18 735	468.7	100.00

In 2004, the main source of revenue for the self-government of higher territorial units were state budget transfers (share in state taxes and subsidies for the performance of transferred state administration duties). ¶

The system of financing was modified effective from 1 January 2005, which will increase own revenue of higher territorial units and changed the method of redistribution of their share in state taxes (transition to redistribution according to a formula specified in advance). ¶

Expenditure

The structure of expenditure corresponds with the scope of powers exercised by higher territorial units. The greatest expenditure item is the education sector, followed by

social affairs, culture and the healthcare sector. These will be extended to include the maintenance, repair and construction of 2nd and 3rd class roads from 1 January. ¶

5.2.4. Control

Just like in the case of municipalities, the state may intervene in the activities of the self-government of higher territorial units only in a manner specified by law. The Constitution foresees that, with respect to self-government powers, higher territorial units act independently of the state and in compliance with laws (only control of adherence to legality is possible). The performance of state administration duties delegated to higher territorial units is directed and controlled by the state administration. Higher territorial units are controlled by means of internal and external control. ¶

Internal control is conducted by the Chief Auditor's Department. The chief auditor is elected by the assembly. The auditor's competence includes the control of selfgoverning functions, adherence to ordinances, regulations, instructions and decisions, compliance with laws, budget management, balance of claims and liabilities, adherence to obligations related to the handling of property, methods of public procurement and processing of petitions and complaints. He formulates positions on draft budgets and final financial statements. His remuneration is determined by the assembly. ¶

External control is carried out by the same institutions as in the case of municipalities. (See 5.1.4.) ¶

5.2.5. Electoral system

The heads of higher territorial units are elected from among citizens with permanent residence in the territory of the higher territorial unit. Candidates can be proposed by a political party or a coalition. Independent candidates can also run in the elections under conditions defined by law. The heads are elected for a 4-year term on the basis of a general, equal and direct right to vote in a secret ballot, within one electoral district (the territory of the higher territorial unit), by all eligible voters. The elections have two rounds. If no candidate receives 50% of the vote +1 vote in the first round, the two candidates with the highest number of votes proceed to the second round. The elected candidate is the one who receives a higher number of votes in the second round. There are 8 heads of higher territorial units in Slovakia. ¶

The members of the assembly are elected in multi-mandate electoral districts for a four-year term. The borders and the number of mandates of electoral districts are determined by the assembly in accordance with law. They are elected in a secret ballot using the majority system, on the basis of a general, equal and direct right to vote. The 8 assemblies have a total of 401 members at present. ¶

5.2.6. Participation of citizens

The citizens participate in self-government by means of their elected representatives, through participation in public meetings of the assembly, referenda, public opinion surveys, development programmes and through membership of commissions set up by the assembly and through membership of school boards. ¶

5.2.7. Co-operation

There are several forms of co-operation between the self-government of higher territorial units, state administration and municipalities. This particularly includes the area of regional development, infrastructure building, planning and financing. ¶

The heads of higher territorial units co-operate within the framework of their “Conference”. Chief auditors of higher territorial units co-operate on a similar principle. ¶

6. NEW SYSTEM OF FINANCING OF MUNICIPALITIES AND HIGHER TERRITORIAL UNITS EFFECTIVE FROM 01.01.2005

The aim of the new system of financing self-government is to increase tax revenues of municipalities, define own tax revenues of higher territorial units and introduce a new method of financial settlement of current revenue and expenditure of territorial self-government. Fiscal decentralisation is a follow-up to tax reform and the transfer of powers from the state administration to municipalities and higher territorial units. Decentralisation gave an extremely important instrument to the hands of territorial self-government – the possibility to decide on its own revenues, which significantly strengthens the autonomy of self-government. The essence of the change is the transition from the provision of state budget subsidies to the financing of self-government duties through tax revenues. The new system has substantially strengthened both the independence and responsibility of territorial self-government in the process of decision-making on the use of public funds when providing services to people. The new system contributes to the stabilisation of self-government revenues over a longer period of time and creates conditions for financial planning for several years ahead. It introduces a solidary, fair and transparent system of financing based on specific measurable criteria. ¶

The fiscal decentralisation gives municipalities the freedom to determine **local tax** rates. The taxes are facultative - which means that municipalities not only decide about tax rates, but also about the introduction of and exemptions from taxes. Effective from 1 January 2005, eight types of local taxes were defined by law: property tax, dog tax, public area use tax, accommodation tax, slot machine tax, gaming machine tax, tax on entry of historical centres of towns and nuclear facility tax. One type of local fee was retained – the fee for municipal and minor construction waste. Higher territorial units also have their own facultative tax – motor vehicle tax, which has replaced road tax. The introduction, rates and exemptions from the tax are subject to a decision of the assembly of the higher territorial unit. Motor vehicles subject to tax are those used for, or in connection with, business. ¶

The new system of **financial settlement** is based on the redistribution of personal income tax using a formula containing criteria corresponding with the type and scope of powers performed by territorial self-government. Only 6.2% of personal income tax is state budget revenue effective from 1 January 2005. 70.3% of the tax revenues are revenues of municipalities and 23.5% are revenues of higher territorial units. The formula used for the redistribution of municipalities' share in national tax revenues to individual municipalities consists of four criteria: the population with permanent

residence in the territory of the municipality, population weighed by a size category coefficient, number of pupils at primary art schools and pre-school establishments and the proportion of population over 62. The formula for higher territorial units consists of six criteria: total population with permanent residence in the higher territorial unit, population between 15 and 18 years of age, population aged 62 and above, the length of 2nd and 3rd class roads owned by the higher territorial unit, population density and the area of the higher territorial unit. There is also an additional mechanism for the horizontal financial settlement of regions' share in personal income tax revenues using indexation. ¶

The adoption of the new system abolished the summary budget chapter on the financial relationship between territorial self-government and the state budget. Neither local taxes nor the share of municipalities and higher territorial units in personal income tax revenues are state budget revenues. According to estimates of the Ministry of Finance, tax revenues of territorial self-government should amount to SKK 33 854.9 million in 2005. The amount of tax revenues is guaranteed for this year, i.e. the state should cover the difference in the event of insufficient amount of tax revenues. It was originally expected that the impact of the introduction of the new system will be neutral in the first year, but the amount of taxes raised in the first three months of 2005 showed that the changes in the system will have a positive impact on the amount of revenues of the self-government already in the first year. ¶

► ***Estimated impact of fiscal decentralisation (FD):***

in millions of SKK	2005	EUR mil.	2006	EUR mil.	2007	EUR mil.
(1) Summary financial relationship excluding FD	33 854	877.5	34 771	901.3	35 673	924.7
(2) FD in the approved 2005 budget	33 854	877.5	35 663	924.4	38 979	1010.4
(3) Current estimate	34 506	894.4	37 322	967.4	40 971	1062.0
Difference between (3) and (1)	+ 652	+16.9	+ 2 551	+ 66.1	+ 5 298	+137.3

In accordance with the Constitution, the transferred state administration duties that will be performed by municipalities and higher territorial units will continue to be financed from state budget subsidies through the relevant state budget chapter on the basis of standardised rates. ¶

New legislation introduced the use of multi-annual, three-year budgets. This will not only create a more effective alignment of the budgetary period with the terms of office of assemblies, but especially with the long-term commitments of municipalities and higher territorial units. The revenue and expenditure budget for the two years following the first budgetary year is not binding and will be refined in the subsequent budgetary years. ¶

The legislation also creates barriers to an unjustified increases in the debt of territorial self-government. The conditions for the receipt of repayable financial resources have been made stricter. The debt of self-government must not exceed 60% of annual current revenues, while both municipalities and higher territorial units can use a maximum of 25% of annual revenues of the current budget for debt servicing. ¶

It is expected that the new system of financing of territorial self-government will create conditions for a more effective mobilisation of resources and greater personal responsibility of elected self-government authorities, initiate a higher degree of civic participation, provide for better information on the use of public funds and allow for a differentiated approach to responding to the specific needs and requirements of people in individual municipalities and regions of Slovakia. ¶



ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN DER SLOWAKEI

In den Jahren 1989 – 2005 hat die Slowakische Republik mehrere grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Veränderungen erlebt. Es ging in der ersten Reihe um die Veränderung des politischen Charakters des Staates – der Übergang von der Totalität zur Demokratie – und um eine deutliche Verstärkung der individuellen Rechte und Freiheiten des Einzelnen. Es folgten wirtschaftliche Reformen, die in der Beseitigung von den Barrieren lagen, welche die Entwicklung der auf dem Privatgegenstand gegründeten Marktwirtschaft hinderten. Ein weiterer Bereich von Änderungen war die Staatsorganisation, vor allem eine neue Struktur und das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung und die Gewährleistung der öffentlichen Dienstleistungen. ¶

Zum Schlüsselinstrument im Rahmen der Veränderungen in der Organisation des Staates und der öffentlichen Verwaltung wurde die Dezentralisierung, und das auf allen ihren Ebenen – in der politischen Dezentralisierung, in der Dezentralisierung der Kompetenzen und der Finanzen. Ab dem Jahr 1998 kam es allmählich zur Änderung der Gebietsverwaltungsgliederung der Slowakei und zur Bildung einer zweiten Selbstverwaltungsebene (höhere Gebietskörperschaften), zur Verlagerung von mehr als 400 Kompetenzen an die Gemeinden und Gebietskörperschaften, zur Finanzierungs- und Kontrolländerung der Selbstverwaltung, zur Stärkung der Entscheidungsselbstständigkeit der Selbstverwaltung gegenüber der zentralen Regierung und auch zur Stärkung der Kontrollmechanismen in der Selbstverwaltung. Durch das Zustandekommen dieser Veränderungen wurde eine größere Teilnahme der Bürger an der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten, die Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips, die Stärkung der Stellung und der Verantwortung der territorialen Selbstverwaltung bei der Gewährleistung von öffentlichen Dienstleistungen, aber auch bei der Gemeinde-, Stadt- und Gebietskörperschaftsentwicklung ermöglicht. ¶

Wir sind überzeugt, dass ein dezentralisierter Staat eine bessere Ausnutzung des menschlichen, natürlichen und des Produktpotentials der Slowakei zum Vorteil ihrer Einwohner ermöglichen wird. Die Dezentralisierung und die damit verbundene Reform der öffentlichen Verwaltung sind für die geographisch und ethnisch verschiedenartige Slowakei unentbehrlich. Sie ist ebenso ein Instrument, dank welchem ihre Bürger den Staat nicht nur als eine Institution wahrnehmen, sondern als



eine Gemeinschaft von Bürgern, die mit dem Staat durch ihre Schicksäle verbunden sind und die gemeinsam seine Prosperität anstreben. ¶

In der kleinen Broschüre versuchen wir Ihnen das näher zu bringen, was in der Slowakei im Bereich der Dezentralisierung und der Reform der öffentlichen Verwaltung während der letzten 15 Jahre geschehen ist. ¶

Viktor Nižňanský

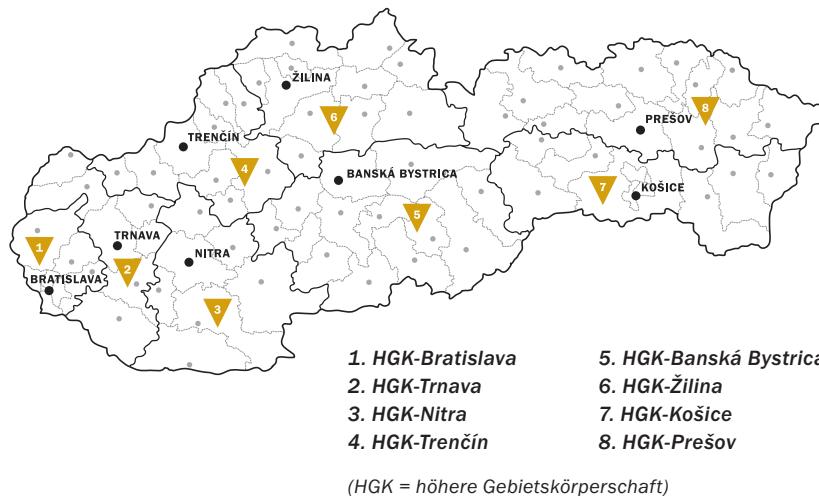
REGIERUNGSBEAUFTRAGTER DER SR FÜR DIE DEZENTRALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Slovakische Republik

Bevölkerung **5,378 Millionen**

Fläche **49 034 km²**

Bevölkerungsdichte **109,7 Einwohner pro km²**



Die Slowakische Republik als unabhängiges Staatsgebilde ist am 1. 1. 1993 entstanden. Laut der Verfassung ist sie ein unitarischer Staat mit einem Einkammerparlament (Nationalrat der Slowakischen Republik) mit 150 Abgeordneten, die mittels Verhältniswahl im Rahmen eines Wahlbezirks gewählt werden (gegenwärtig wird im NR SR über die Möglichkeit der Erhöhung der Wahlbezirksanzahl diskutiert). Für den NR SR können sich nur Kandidaten der politischen Parteien bewerben.¶

1. GESCHICHTE

Die Urfänge der **Staatsverwaltung** auf dem Gebiet der Slowakei reichen in das 9. Jahrhundert zurück. Sie änderte sich allmählich unter den Bedingungen verschiedener Monarchieformen. Ab dem Jahr 1918 haben staatliche Organe und Institutionen der Tschechoslowakischen Republik die monarchistische Verwaltung ersetzt. Diese wurden in den folgenden Regierungsperioden zu Instrumenten von nicht nur demokratischen, sondern auch totalitären Regierungsgarnituren. Im 20. Jahrhundert wurden auf dem Gebiet der Slowakei 10 Verwaltungsreformen verzeichnet, in den Jahren 1923 – 1990 waren es fünf und nach 1990 drei Veränderungen.¶

Die ältesten **Selbstverwaltungsformen** in der Slowakei entstanden in der ersten Hälfte des 13. Jahrhunderts. Einige Siedlungen, die zu Städten wurden, befreiten sich aufgrund königlicher Privilegien aus der Abhängigkeit von den Vertretern der Staatsverwaltung – der Burgspäner (Gaugrafen). Ihre Bewohner hatten das Recht eigene Vollzugsorgane zu errichten und zu wählen. Diese übernahmen dann die ganze lokale Verwaltung. Ab dem 11. Jahrhundert bis 1918 kam es auf dem Gebiet der Slowakei zu 5 Hauptreformen, wobei die Einheiten auf der regionalen Ebene meistens einen Selbstverwaltungscharakter aufwiesen. Ihre Anzahl schwankte zwischen 17 und 21. Die Adeligenstühle ersetzten allmählich das System der Burgspäner, die eine königliche und deshalb im Grunde eine staatliche Gebietsverwaltungsorganisation waren. Nach der Entstehung der Tschecho-Slowakei (1918) war die territoriale Selbstverwaltung deutlich beschränkt und ab 1923 wurde die regionale Selbstverwaltung im Grunde zerstört. Die örtliche Selbstverwaltung wurde im Jahre 1990 wiederhergestellt. ¶

2. DAS SYSTEM DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Die Verfassung teilt die Gewalt auf die Legislative, Exekutive und Justiz auf. Die Verfassung der SR garantierte seit Anfang an eine bestimmte Selbständigkeit der territorialen Selbstverwaltung (der Gemeinden), und nach ihrer Novellierung im Jahre 2001 wurde auch die Selbständigkeit der zweiten Ebene der territorialen Selbstverwaltung gestärkt, nämlich die höhere Gebietskörperschaft (der Bezirk). Im vierten Verfassungskapitel (Art. 64 – Art. 71) sind die Hauptprinzipien beider Ebenen der territorialen Selbstverwaltung verankert: sie sind selbständige Selbstverwaltungs- und Verwaltungseinheiten, juristische Personen mit eigenem Vermögen und Finanzmitteln, Pflichten können ihnen nur per Gesetz auferlegt werden, sie haben eigene gewählte Organe (Bürgermeister, Vertretung, bzw. Vorsitzender der höheren Gebietskörperschaft und die Vertretung). Unter den durch die Verfassung und die Gesetze gegebenen Bedingungen kann auch der Vollzug der Staatsaufgaben auf sie übertragen werden. ¶ Die Slowakische Republik ist aus der Sicht der territorialen Verwaltung auf **8 Bezirke und 2891 Gemeinden** (Stand 31.12.2002) unterteilt. Die öffentliche Verwaltung ist auf **drei Ebenen** organisiert: Staat – Bezirk – Gemeinde. Die Selbstverwaltung der Bezirke ist zum 1. Januar 2002 entstanden. Jede Ebene hat ihre gewählten Repräsentanten, zugeteilten Aufgaben und Verantwortung. Einige Aufgaben werden zwischen die Staatsverwaltung und die Selbstverwaltung geteilt. ¶

Die gewählten Vertreter aller drei Ebenen (Nationalrat, Vertretung der höheren Gebietskörperschaft, Gemeindevorvertretung), sowie die Bürgermeister der Gemeinden und die Vorsitzenden der Selbstverwaltung der höheren Gebietskörperschaften werden auf Grund des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts durch geheime Abstimmung für die Periode von 4 Jahren gewählt. Die Verfassung schließt nicht aus, dass ein Mitglied des NR SR gleichzeitig ein Mitglied einer Gemeinde- oder Bezirksvertretung sein kann. ¶

Aus der Sicht der Beziehung der Staatsverwaltung und der territorialen Selbstverwaltung gibt es in der Slowakei seit 1990 ein sog. **separates Modell** (Staatsverwaltung – ter-

ritoriale Selbstverwaltung). Die Staatsverwaltung ist seit 1.1.2004 vor allem auf der zentralen Ebene sichtbar. Die Zentralorgane haben niedrigere Stufen errichtet, die auf der Bezirksebene organisiert sind. Die Anzahl und die Grenzen der staatlichen Verwaltungseinheiten (Bezirk) sind mit der Anzahl und den Grenzen der selbstverwaltenden höheren Gebietskörperschaften identisch (symmetrische Anordnung). Falls nötig, schaffen die staatlichen Bezirksämter weitere Ämter und Abteilungen im Rahmen der Bezirke. ¶

Zwischen den beiden Ebenen der territorialen Selbstverwaltung (Gemeinde, höhere Gebietskörperschaft) **existiert kein** Über- oder Unterordnungsverhältnis. ¶

3. DIE REFORMEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG 1990 – 2003

Bis zum Jahre 1989 wurde die lokale öffentliche Verwaltung mittels der Nationalausschüsse – Organe der sozialistischen Macht – ausgeübt. Nach den Demokratisierungsveränderungen im Jahre 1989 wurde die territoriale Verwaltungsordnung mehrmals geändert. ¶

Im September 1990 hat der slowakische Nationalrat das Gesetz Nr. 369/1990 Slg. über die Gemeindeordnung verabschiedet. Dadurch wurde die lokale Selbstverwaltung auf der Gemeindeebene wiederhergestellt. Es kam zur Trennung der Staatsverwaltung und der territorialen Selbstverwaltung und zur Einführung des sog. separaten Modells der öffentlichen Verwaltung. Nach der Wiederherstellung der lokalen Selbstverwaltung wurde die Gemeindeanzahl erhöht. Während es im Jahr 1989 auf dem Gebiet der Slowakei 2694 Gemeinden gab, gab es 1991 bereits 2825 Gemeinden. Im Jahr 1990 kam es zur Abschaffung der Bezirksebene der staatlichen Verwaltung, und die lokale Staatsverwaltung wurde auf dem Gebiet der Slowakei in 38 Landkreise und 121 Kreise organisiert. ¶

Im Jahre 1996 kam es zu weiteren Reorganisationen der lokalen Staatsverwaltung. Die 121 Kreise wurden abgeschafft, und die Bezirksebene der Staatsverwaltung wurde wieder eingeführt. Die Slowakische Republik wurde auf 8 Bezirke und 79 Landkreise aufgeteilt. Durch das Gesetz Nr. 221/1996 Slg. über die territoriale- und Verwaltungsordnung der Slowakischen Republik wurde gleichzeitig über eine symmetrische Anordnung der lokalen Staatsverwaltung und der zweiten Ebene der lokalen Selbstverwaltung auf der Bezirksebene entschieden. Die Gemeindeanzahl wuchs weiter und erreichte im Jahr 2000 die Anzahl von 2883 Gemeinden. Durch die Novelle des Gesetzes Nr. 369/1990 Slg. über die Gemeindeordnung im Jahr 2001 wurde die weitere Gemeindespaltung deutlich beschränkt. ¶

► Entwicklung der Gemeindegrößenstruktur

Größenkategorie	Anteil der Gemeinden der Größenkategorie in %				
	1950	1961	1980	1991	2000
bis 499	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5

Größenkategorie	Anteil der Gemeinden der Größenkategorie in %				
	500 - 999	1 000 - 1 999	2 000 - 4 999	5 000 - 9 999	10 000 - 49 999
500 - 999	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 - 1 999	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 - 4 999	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 - 9 999	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8
10 000 - 49 999	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
über 50 000	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4
Gemeindeanzahl	3 344	3 237	2 725	2 825	2 883
durchschnittliche Größe	1 029	1 302	1 833	1 875	1 874

Zum 1. Januar 2002 entstand im Rahmen der Grenzen der Verwaltungsbezirke eine zweite Ebene der lokalen Selbstverwaltung. Im Einklang mit der Verfassung heißt diese höhere Gebietskörperschaft.

► Struktur der höheren Gebietskörperschaften

Höhere Gebietskörperschaft	Fläche in km ²	Einwohnerzahl 1996	Bevölkerungsdichte/ km ²	Gemeindeanzahl*	Gemeindeanteil bis 2000 Einwohner in %
Bratislava	2 053	618 904	301,5	71	75
Trnava	4 148	548 898	132,3	249	81,5
Trenčín	4 501	610 135	135,6	275	83,6
Nitra	6 343	717 585	113,1	345	82,6
Žilina	6 788	687 771	101,3	313	79,2
Banská Bystrica	9 455	664 024	70,2	513	91,4
Prešov	8 993	773 121	86,0	663	92,5
Košice	6 753	758 494	112,3	438	91,3
Slowakische Republik	49 034	5 378 932	109,7	2867	87,0

* außer der Ortsteile in Bratislava und Košice und der militärischen Bezirke

4. ORGANISATION DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Von 1990 bis 1991 gab es den politischen Willen, den öffentlichen Sektor so zu dezentralisieren, dass die Gemeinden und höhere Gebietskörperschaften die meisten öffentlichen Dienstleistungen durchführen. 1992 wurden die Diskussionen wegen der Lösung der Beziehungen in der ehemaligen Tschechoslowakischen Föderativen Republik eingestellt. Diese führten zur Entstehung der selbständigen Slowakischen Republik am 1. Januar 1993. ¶

Die Jahre 1993 – 1998 wurden den Veränderungen in der Staatsverwaltung gewidmet. Die Diskussion über die Dezentralisierung wurde nach den Wahlen im Jahr 1998 wieder aufgenommen. Auf Grund der Programmerklärung der Regierung der SR hat die Regierung die Dezentralisierungskonzeption angenommen, aufgrund welcher es zu einer neuen Kompetenzteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den höheren Gebietskörperschaften bei der Einhaltung der politischen Äquivalenzprinzipien, der fiskalischen Äquivalenz, der Subsidiarität, der Nichtteilung der Kompetenzen und Kompensation der Externalitäten kam und noch immer kommt. ¶

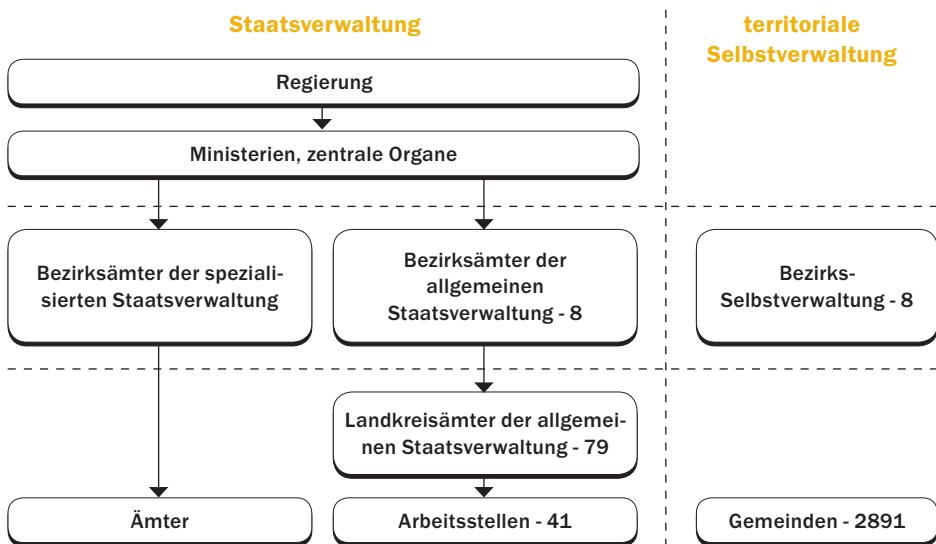
Die öffentliche Verwaltung ist in der Slowakei auf drei Ebenen organisiert: **Gemeinde – Bezirk – Staat.** ¶

Zum 1. Januar 2004 ist es zur Ordnungsänderung der lokalen Staatsverwaltung gekommen. Der Grund dafür war die Verlagerung von mehr als 400 Kompetenzen von der Staatsverwaltung auf die Gemeinden und höhere Gebietskörperschaften und die Absicht, Effektivität und Qualität der Staatsverwaltungsführung zu verbessern. Integrierte Bezirks- und Landkreisämter wurden abgeschafft und das Netz der den Ministerien direkt unterliegenden Ämter der spezialisierten Staatsverwaltung wurde erweitert. Das Modell der desintegrierten Ämter der spezialisierten lokalen Staatsverwaltung funktionierte in der Slowakei bereits in den Jahren 1990 – 1996. ¶ Die Regierung der SR hat die Vollzugsgewalt. Im Einklang mit dem sog. Kompetenzgesetz teilen sich die einzelnen Ministerien und weitere zentralen Organe der Staatsverwaltung die Vollzugskompetenzen und die Verantwortung für den Vollzug der Staatsverwaltung. Das Innenministerium ist außerdem für die Koordinierung der lokalen Staatsverwaltung im Rahmen der einzelnen Bezirke verantwortlich. ¶

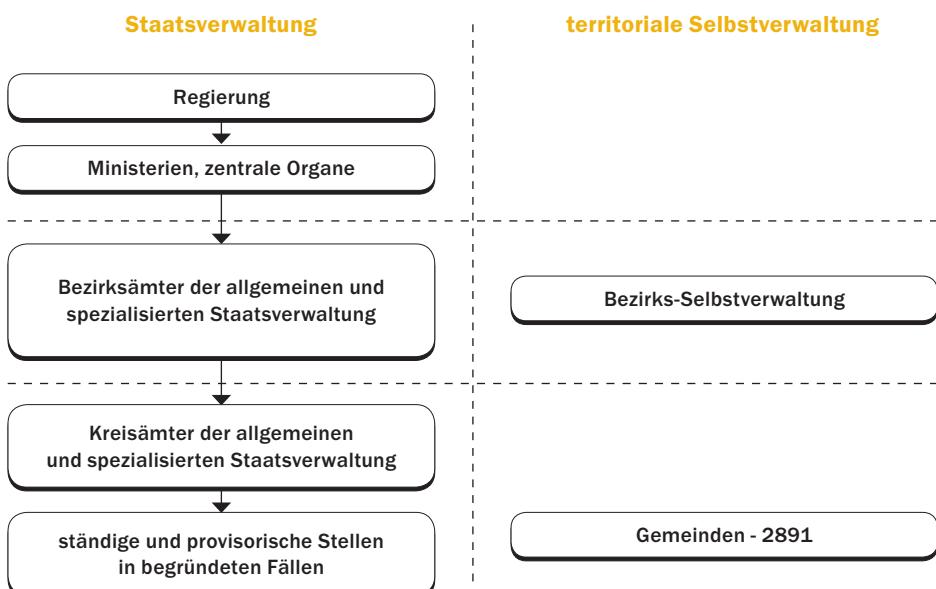
Die Hauptaufgaben der Zentralregierung sind: Wirtschaftspolitik, Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Verteidigung, Zivilschutz, Feuerwehr, Justiz, Gefängniswesen, Zollkompetenzen, Währungsangelegenheiten, Finanzämter (außer lokalen Steuern), Postwesen, Bahn, Autobahnsystem, Straßen der 1. Klasse, Arbeitsämter und Ämter der Beschäftigungsdienstleistungen, Hochschulwesen, ausgewählte Gesundheits-, Kultur- und Schuleinrichtungen, Flughäfen (die regionalen gemeinsam mit Gemeinden und Bezirken), Planung, Naturschutz, Regionalpolitik (geteilt mit Gemeinden und Bezirken). ¶

Parallel mit den Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung werden auch das Gerichtssystem und die Polizei geändert. Im Rahmen der Selbstverwaltung gibt es kein übergeordnetes Verhältnis der Bezirksebene gegenüber den Gemeinden. ¶

► **Regelung der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 1996 – 2003**



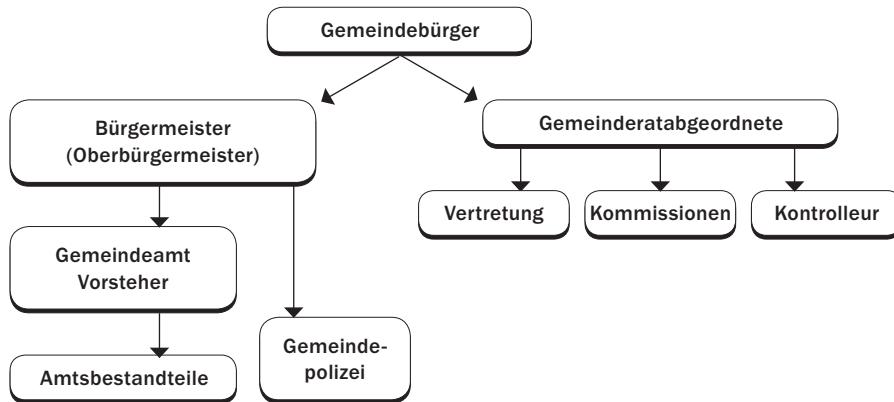
► **Regelung der öffentlichen Verwaltung seit 1.1.2004**



5. ORGANISATION DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNG

5.1. GEMEINDEN

5.1.1. Struktur



Außer den Städten Bratislava und Košice gibt es in der Slowakei die kommunale Selbstverwaltung auf **einer Ebene**. Die Städte Bratislava und Košice haben zwei **Selbstverwaltungsebenen**: den Magistrat (die Stadt) und die Stadtteile. Die Aufgaben-Kompetenzen- und Verantwortungsteilung wird vom Gesetz über die Hauptstadt der SR Bratislava, dem Gesetz über die Stadt Košice und den Statuten der beiden Städte geregelt. ¶

5.1.2. Kompetenzen

Die Gemeinden sind **juristische Personen**. Sie besitzen Vermögen, haben einen eigenen Haushaltsplan, personelle und finanzielle Unabhängigkeit, sie können unternehmen, sie erheben lokale Steuern und Gebühren. Sie können an internationaler, grenzüberschreitender und innerstaatlicher Zusammenarbeit teilnehmen. ¶

Die **Selbstverwaltung erfolgt** durch die gewählten Organe, die Bürgerabstimmung, das örtliche Referendum und die öffentliche Versammlung. Im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenzen können die Gemeinden allgemein verbindliche Verordnungen und Stellungnahmen herausgeben. ¶

Die Gemeinden gewährleisten die **Selbstverwaltungszuständigkeit** (originelle Kompetenzen), aber in ausgewählten Gebieten, in denen es für den Staat vorteilhafter ist, auch den **Vollzug der übertragenen Zuständigkeit der Staatsverwaltung**. Es geht um den Bereich der Matrikelämter, der Bauordnung und einen Teil der Kompetenzen

im Schulwesen. Diese Aufgaben führen sie im Namen des Staates aus, der Staat ist für die Leitung und die Qualität der Dienstleistungen und die Finanzierung dieser Aufgaben verantwortlich. ¶

Unter die originellen Kompetenzen (Selbstverwaltungszuständigkeit) gehören: lokale Verkehrswege, öffentlicher Verkehr, öffentliche Räume, Grünflächen, Sauberkeit, Natur- und Umweltschutz, Wasserwirtschaft, Abwässer, Kommunalabfall, Gebietsplanung, lokale Entwicklung, Wohnungswesen, Vorschul- und Schuleinrichtungen, soziale Einrichtungen, Polikliniken, einige Krankenhäuser, Kultur, Urkundenbeglaubigung, einige Vergehen, lokale Polizei, Erhebung lokaler Steuern und Gebühren, Teilnahme an Regionalplänen. Die Gemeinden können unternehmen und Mitglieder von unternehmerischen Subjekten werden. ¶

Sie führen die Aufgaben auf verschiedene Weisen aus: selbständig, in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (gemeinsames Gemeindeamt, interkommunale Zusammenarbeit), in Zusammenarbeit mit Unternehmern, mit dem Privatsektor. Die Gemeinden haben viele interkommunale Unternehmen gegründet (Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Instandhaltung,...). Die Gemeinden gründen für die Aufgabenerfüllung Budget- und Zuschussorganisationen oder legen das Vermögen in Non-Profit-Organisationen an. Sie können Handelsgesellschaften gründen. ¶

Die Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden ist bis dato **in zwei Etappen** erfolgt: 1990 – 1991 und 2002 – 2004 und wird auch in der Zukunft weiter andauern. ¶

5.1.3. Finanzen

Gemäß der Verfassung der SR finanzieren die Gemeinden ihre Bedürfnisse aus eigenen Einnahmen, so wie aus staatlichen Förderungen. Das Gesetz bestimmt dabei, welche Steuern und Gebühren als Gemeindeeinnahmen gelten. Die Gemeinden stellen jedes Jahr einen Haushaltsplan auf. Ab dem Jahr 2006 werden sie einen Haushaltsplan für drei Jahre aufstellen, wobei der Haushaltsplan jedes Jahr präzisiert wird. ¶

In den Jahren 1990-2003 wurden die Gemeinden vor allem durch die Transfers aus dem Staatshaushalt finanziert (Anteil an staatlichen Steuern, Zweckförderungen). Der Dezentralisierungsprozess beinhaltet auch eine Veränderung im Bereich der Gemeindefinanzierung. Die Hauptabsicht ist die Stärkung der finanziellen Selbstständigkeit der Gemeinden, Erhöhung der Stabilität der Einnahmebasis, Erhöhung des Druckes auf eine effektivere Ausnutzung der eigenen Einnahmen und die gegenseitige Verbindung des Umfangs und der Qualität von Dienstleistungen, die von der territorialen Selbstverwaltung mit der Steuerbelastung der Bevölkerung geleistet werden. ¶

Ab dem 1. Januar 2004 wurde die Finanzierungsweise des übertragenen Vollzugs der Staatsverwaltung im Schulwesen geändert. Gemeinden als Errichter der Grundschulen bekommen für die Art, den Typ und die Größe der Schule und nach den Temperaturzonen pro Schüler Finanzmittel nach bestimmten Richtsätzen. ¶

Die Gemeinden in der Slowakei haben zirka 140 tausend Vollzeitbeschäftigte. ¶

Aus den oben angeführten Zahlen ist erkennbar, dass die **wichtigste Haushaltsbasis**

Einnahmen

► Für das Jahr 2004 wird die folgende Einnahmenstruktur geschätzt:

Einnahmeart	Mio. SKK	Mio. Euro	% Anteil
lokale Steuern und Gebühren	6 400,0	160	9,8
davon: Grundsteuer	3 800,0		
lokale Gebühren	2 600,0		
Anteil an Staatssteuern	18 639,0	459	28,1
Nichtsteuereinnahmen	11 810,0	295	18,1
Einnahmen aus Finanztransaktionen	6 650,0	166	10,2
Transfer aus Kapiteln des Staatshaushalts (übertragener Vollzug der Staatsverwaltung)	21 061,2	527	32,2
Wirtschaftsergebnis	750,0	19	1,6
INSGESAMT	65 310,2	1 626	100,0

der Gemeinden die Steuereinnahmen sind (lokale Steuern und Gebühren und der Anteil an den Staatssteuern), die fast 38 % der Einnahmen bilden, es folgen die Transfers für den übertragenen Vollzug der Staatsverwaltungszuständigkeit (32,2 %) und die Nichtsteuereinnahmen. Die lokale Steuer wird von der Immobiliensteuer gebildet. Die meisten Steuereinnahmen im Jahr 2004 bildet jedoch der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer der natürlichen Personen, Körperschaftssteuer und der Straßensteuer. Der Gemeindeanteil an den Staatssteuern wird in die einzelnen Budgets nach der Einwohnerzahl umverteilt (Einkommenssteuer der natürlichen Personen und Straßensteuer). Im Falle des Anteils an der Körperschaftssteuer wird der Anteil gemäß zwei Kriterien umverteilt: Einwohnerzahl und Sitz der juristischen Person. ¶

Seit dem ersten Januar 2005 ist es bei der Gemeindefinanzierung zu einer grundsätzlichen Veränderung gekommen. (Siehe 6.) ¶

Ausgaben

Durch die Kompetenzverlagerung auf die Gemeinden hat sich das Ausgabenvolumen der Gemeinden im Vergleich zum Jahr 2000 verdoppelt und beträgt 65,3 Mrd. SKK, was ungefähr 21 % der Staatshaushaltsausgaben und 5 % des BIP der SR darstellt. Zirka 40 % der Gemeindeausgaben sind durch die eigenen Einnahmen gedeckt und 60 % durch die Transfers aus dem Staatshaushalts. ¶

Die Ausgabenstruktur hat sich nach der Kompetenzverlagerung grundsätzlich verändert. Den größten Posten bildet die Finanzierung des Schulwesens, es folgt die Gemeindeverwaltung, soziale Angelegenheiten, Wohnwesen,... ¶

Im Jahr 2002 bildeten die laufenden Ausgaben 64 % der Gesamtausgaben und die Kapitalausgaben zirka 30 %. ¶

5.1.4. Kontrolle

Gemäß der Verfassung kann der Staat in die Gemeindetätigkeit nur auf die vom Gesetz festgelegte Weise eingreifen. Die Verfassung setzt voraus, dass die territoriale Selbstverwaltung in der eigenen Kompetenz unabhängig vom Staat handelt, und die Aufsichts- bzw. Kontrollregeln vom Gesetz festgelegt werden. In den Bereichen der auf die Gemeinden übertragenen Zuständigkeit der Staatsverwaltung unterliegt die Gemeinde dem Staat, welcher den Vollzug der übertragenen Aufgaben leitet und kontrolliert. Die Gemeindekontrolle wird durch eine interne und eine externe Kontrolle gewährleistet. ¶

Die interne Kontrolle wird vom Hauptkontrolleur der Gemeinde (gewählt vom Gemeinderat) gewährleistet. Seine Zuständigkeit ist ausgerichtet auf: die Erfüllung der Selbstverwaltungsfunktionen, Einhaltung der Verordnungen, Richtlinien, Bestimmungen, Beschlüsse, Einhaltung der Gesetzesstreue, der Budgetwirtschaftlichkeit it, des Forderungs- und Verbindlichkeitszustands, Einhaltung der Pflichten beim Umgehen mit dem Stadtvermögen, Einhaltung der Methoden bei der öffentlichen Beschaffung, Erledigung der Petitionen und Beschwerden. Er arbeitet Stellungnahmen zum Gemeindehaushaltsplan und zum Abschlusskonto-Entwurf der Gemeinde aus. Der Hauptkontrolleur ist ein Gemeindeangestellter für die Dauer von 6 Jahren. Seine Gehaltsangelegenheiten werden von der Vertretung bestimmt (eine Veränderung wird vorbereitet, nach der das Gehalt des Kontrolleurs per Gesetz festgelegt wird). ¶

Die externe Kontrolle wird von dem Obersten Kontrollamt im Bereich des übertragenen Zuständigkeitsvollzugs der Staatsverwaltung, dem Regierungsamt im Bereich des übertragenen Vollzugs der Staatsverwaltung, dem Finanzministerium, den Verwaltungsgerichten, der Staatsanwaltschaft im Bereich der Einhaltung der Gesetzesstreue der Rechtsakten, der Prüfung des ordentlichen und außerordentlichen Kontoabschlusses auf Richtigkeit und Vollständigkeit und der Prüfung der Finanz- und Vermögenslage, dem Ombudsmann im Bereich der Einhaltung von Menschenrechten und Freiheiten wahrgenommen. ¶

Gegenwärtig ist ein Antrag auf die Stärkung der Stellung des Obersten Kontrollamtes vorbereitet. ¶

5.1.5. Wahlsystem

Gemeindebürgermeister, Oberbürgermeister der Städte werden von den Bürgern gewählt, die auf dem Gemeindegebiet einen ständigen Aufenthalt haben. Kandidaten können von einer politischen Partei vorgeschlagen werden oder als Unabhängige kandidieren. Falls sie ohne die Unterstützung einer politischen Partei kandidieren, müssen sie eine vom Gesetz festgelegte Anzahl an Unterschriften von Gemeindebürgern vorlegen, die ihre Kandidatur unterstützen. Sie werden aufgrund des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts durch Geheimabstimmung im Rahmen eines Wahlbezirks von allen berechtigten Wählern für 4 Jahre gewählt. Sie werden in einer Wahlrunde mittels

des Mehrheitswahlsystems gewählt, und es gewinnt der Kandidat, der die meisten Stimmen erhält. Jede Gemeinde hat einen Bürgermeister, Oberbürgermeister, wobei ein Teil von ihnen auf Teilzeit beschäftigt ist. Der Bürgermeister ist das Statutarorgan der Gemeinde und ist für die politische aber auch die sachliche Ebene der Gemeinde verantwortlich. ¶

Die Abgeordneten des Gemeinderates werden für eine Periode von vier Jahren gewählt, in Ein- oder Mehrmandatwahlbezirken, die vom Gemeinderat bestimmt werden. Die Wahlen sind geheim, erfolgen durch Mehrheitswahlsystem, auf Grund des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts. Gegenwärtig sind in der Slowakei zirka 25 000 gewählte Gemeinderatgeordnete vorhanden. ¶

5.1.6. Mitbeteiligung der Bürger

Die Bürger nehmen an der Selbstverwaltung mittels der gewählten Gemeindeorgane, durch die Teilnahme an den Gemeinderatstagungen, lokales Referendum, Abstimmung der Gemeindebürger, öffentliche Versammlung, Teilnahme an der öffentlichen Meinungsforschung, Partizipierung an den Entwicklungsprogrammen der Gemeinde, aber auch mittels der Mitgliedschaft in den von dem Gemeinderat gegründeten Kommissionen und der Mitgliedschaft in den Schulräten teil. ¶

5.1.7. Zusammenarbeit

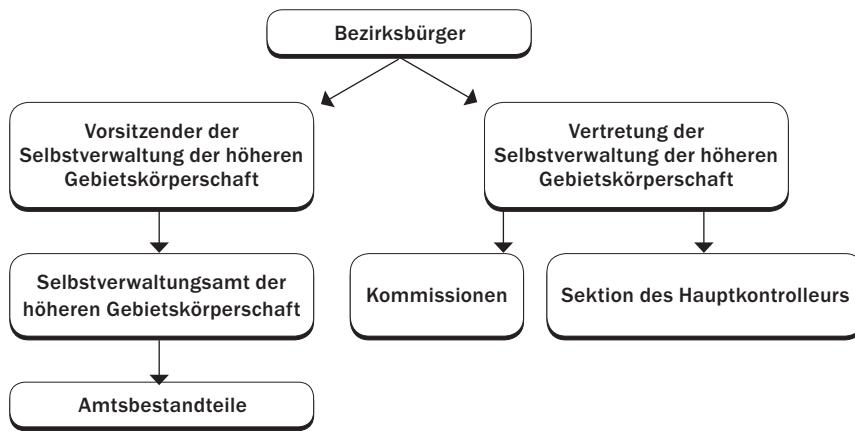
Trotz der Bemühungen um eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung, aber auch zwischen den Gemeinden und den höheren Gebietskörperschaften, gibt es viele Formen der Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der öffentlichen Verwaltung. Es handelt sich vor allem um die Bereiche der Planung, der Regionalentwicklung, der Finanzierung, der interkommunalen Zusammenarbeit bei Verwaltungstätigkeiten und in wirtschaftlichen Dienstleistungen, der internationalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. ¶

Mehr als 90 % der Gemeinden in der Slowakei sind Mitglieder der Gemeinschaft der Städte und Gemeinden der Slowakei, deren Hauptaufgaben nicht nur die Hilfe an die Gemeinden und die Verteidigung ihrer Rechte gegenüber der zentralen Regierung, sondern auch die Unterstützung im Ausbildungsbereich, im Bereich der interkommunalen aber auch der internationalen Zusammenarbeit sind. Im Rahmen der Gemeinschaft der Städte und Gemeinden der Slowakei gibt es mehr als 50 regionale Vereinigungen, die im Jahr 1990 entstanden sind. Die Gemeinschaft der Städte und Gemeinden der Slowakei ist Mitglied der Assoziation der Arbeitgeberverbände, der Versicherungsgesellschaften, u.ä. ¶

Neben dieser Gemeinschaft gibt es auch die Union der Städte der Slowakei und mehrere Berufsverbände: Assoziation der kommunalen Wirtschaftsexperten der Slowakei, Gemeinschaft der Hauptkontrolleure der Slowakei, Assoziation der Stadtamtvorsteher,... ¶

5.2. HÖHERE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

5.2.1. Struktur



5.2.2. Kompetenzen

Die höheren Gebietskörperschaften sind **juristische Personen**. Sie besitzen Vermögen, haben ihr Budget, personelle und finanzielle Unabhängigkeit, können unternehmen, erheben Verwaltungsgebühren. Sie können an der internationalen, grenzüberschreitenden und innerstaatlichen Zusammenarbeit teilnehmen. ¶

Die Selbstverwaltung wird durch gewählte Organe und das Referendum ausgeführt. Höhere Gebietskörperschaften können in den eigenen Kompetenzen allgemein verbindliche Verordnungen herausgeben. ¶

Die Selbstverwaltung der höheren Gebietskörperschaften hat **Selbstverwaltungskompetenzen (originelle Kompetenzen)**, führt aber auch einige **von der Staatsverwaltung übertragenen** Aufgaben aus (z.B. ein Teil der Kompetenzen im Schul- und Gesundheitswesen, im Straßenverkehr). ¶

Zuden originellen Kompetenzen der höheren Selbstverwaltenden Gebietskörperschaften gehören: die Straßen der II. und III. Kategorie, Raumplanung, Regionalentwicklung, eigene Investitionstätigkeit, Mittelschulwesen, Krankenhäuser, einige Sozialdiensteinrichtungen (Altersheim, soziale Dienstleistungen für Kinder, Krisenzentren, Kinderheime...), Kultureinrichtungen (Galerien, Museen, Theater, einige Bibliotheken, ...), Teilnahme am Zivilschutz, Apotheken- und Privatarztizenzen, ... ¶

Höhere Gebietskörperschaften gewährleisten die Aufgaben selbstständig, sie arbeiten mit dem Privatsektor zusammen. Sie sind Errichter von Budget-, Zuschuss- und Non-Profit-Organisationen und Handelsgesellschaften. ¶

Die Kompetenzübertragung vom Staat auf die höheren Gebietskörperschaften verlief in der I. Etappe in den Jahren 2002 – 2004 und wird auch in der Zukunft fortgesetzt. ¶

5.2.3. Finanzen

Verfassungsgemäß finanzieren die höheren Gebietskörperschaften ihre Bedürfnisse vor allem aus den eigenen Einnahmen und auch aus staatlichen Förderungen. Das Gesetz setzt fest, welche Steuern und Gebühren die Einnahmen der höheren Gebietskörperschaft darstellen. ¶

Die höheren Gebietskörperschaften stellen ihren Haushaltsplan für jedes Jahr auf. Es wird erwogen, dass ab 2006 auch die höheren Gebietskörperschaften ihren Haushaltsplan in der Grundgliederung auf drei Jahre aufstellen werden. ¶

Während der Kompetenzübertragung **in den Jahren 2002 – 2003** haben die höheren Gebietskörperschaften Zweckförderungen erhalten (Dezentralisierungsförderung), mit Hilfe welcher sie die ihnen anvertrauten Selbstverwaltungsaufgaben finanzierten. Seit **1. Januar 2004** sind die Zweckförderungen zu Globalförderungen geworden, d.h. die höheren Gebietskörperschaften entscheiden mittels genehmigter Haushaltspläne über die Anwendung des Transfers aus dem Staatshaushalt. Aufgaben, die sie im Namen des Staates gewährleisten, werden weiterhin durch Zweckförderungen finanziert. Seit dem 1. Januar 2004 wurde gleichzeitig die Finanzierungsweise des Schulsystems geändert. Die höheren Gebietskörperschaften, als Errichter der Mittelschulen, erhalten Finanzen fürs Schulwesen gemäß des Richtsatzes pro Schüler, nach der Art und dem Typ der Schule. ¶

Ebenso wie im Fall der Gemeinden wurde das Finanzierungssystem der höheren Gebietskörperschaften **ab dem 1. Januar 2005** grundsätzlich geändert. (Siehe 6.). ¶

Einnahmen

► Für das Jahr 2004 wird mit der folgenden Einnahmestruktur gerechnet:

	Mio. SKK	Mio. Euro	% Anteil
Anteil an Staatssteuern	8 185	205,0	43,70
Nichtsteuereinnahmen	621	15,5	3,30
Einnahmen aus Finanztransaktionen	9	0,2	0,05
Transfers aus den Kapiteln des Staatshaushalts für den übertragenen Vollzug der Staatsverwaltungszuständigkeit	9 920	248,0	52,95
INSGESAMT	18 735	468,7	100,00

Für das Jahr 2004 sind die entscheidenden Einnahmen für die Selbstverwaltung der höheren Gebietskörperschaft die Transfers aus dem Staatshaushalt (Anteil an den Staatssteuern und die Förderung auf den übertragenen Vollzug der Staatsverwaltung). ¶

Ab dem 1. Januar 2005 wird eine Finanzierungsänderung vorbereitet, im Rahmen wel-

cher die eigenen Einnahmen der höheren Gebietskörperschaften gestärkt werden und die Umverteilungsweise des Staatssteueranteils verändert wird (Übergang auf die Umverteilung gemäß einer im Vornhinein bekannten Formel). ¶

Ausgaben

Die Ausgabenstruktur entspricht dem Kompetenzumfang, welchen die höheren Gebietskörperschaften gewährleisten. Den größten Posten bildet das Schulwesen, es folgen die sozialen Angelegenheiten, Kultur und das Gesundheitswesen. Ab dem 1. Januar werden die Instandhaltung, Reparatur und der Aufbau der Straßen der II. und III. Kategorie hinzugefügt. ¶

5.2.4. Kontrolle

Ähnlich wie im Fall der Gemeinden kann der Staat in die Tätigkeit der Selbstverwaltung der höheren Gebietskörperschaft nur auf eine per Gesetz festgelegte Art und Weise eingreifen. Die Verfassung sieht vor, dass im Fall der Selbstverwaltungskompetenz en die höhere Gebietskörperschaft unabhängig vom Staat und im Einklang mit den Gesetzen handelt (nur die Gesetzesinhaltung kann kontrolliert werden). Im Fall der übertragenen Staatsverwaltungszuständigkeiten auf die höhere Gebietskörperschaft wird dieser Vollzug von der Staatsverwaltung geleitet und kontrolliert. Die Kontrolle der höheren Gebietskörperschaften wird durch die interne und externe Kontrolle gewährleistet. ¶

Interne Kontrolle wird von der Sektion des Hauptkontrolleurs gewährleistet. Der Hauptkontrolleur wird von der Vertretung gewählt. Sein Zuständigkeitsbereich zielt auf die Erfüllung der Selbstverwaltungsfunktionen, auf die Einhaltung der Verordnungen, der Richtlinien, der Bestimmungen, der Beschlüsse, die Einhaltung der Gesetzestreue, der Haushaltswirtschaftlichkeit, des Förderungs- und Verbindlichkeitszustands, die Einhaltung der Pflichten bei dem Umgehen mit dem Vermögen, der Methoden der öffentlichen Beschaffung, der Erledigung von Petitionen und Beschwerden ab. Er arbeitet Stellungnahmen zum Haushaltsplan und zum Rechnungsabschluss aus. Seine Gehaltsangelegenheiten werden von der Vertretung bestimmt. ¶

Die externe Kontrolle wird von den gleichen Institutionen wie im Falle der Gemeinde erfüllt. (Siehe 5.1.4.) ¶

5.2.5. Wahlsystem

Die Vorsitzenden der höheren Gebietskörperschaften werden von den Bürgern gewählt, die im Gebiet der höheren Gebietskörperschaft ständigen Aufenthalt haben. Kandidaten können von einer politischen Partei oder von einer Koalition vorgeschlagen werden. Unabhängige Kandidaten können unter den per Gesetz festgesetzten Bedingungen kandidieren. Die Vorsitzenden werden auf Grund des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts mittels einer Geheimabstimmung im Rahmen eines Wahlbezirks (das Gebiet der höheren Gebietskörperschaft) von allen berechtigten Wählern auf die Dauer von 4 Jahren gewählt. Es gibt zwei Wahlrunden. Falls in der ersten Runde keiner der Kandidaten 50 % + 1 Stimme von den gültigen abgegeben

nen Wahlzetteln erhält, gehen zwei Kandidaten mit der höchsten Anzahl der gewonnenen Stimmen in die zweite Runde. In der zweiten Runde gewinnt der Kandidat mit der höchsten Anzahl der gewonnenen Stimmen. In der Slowakei gibt es 8 Vorsitzende der höheren Gebietskörperschaften. ¶

Die Vertretungsabgeordneten werden in Mehrmandats-Wahlbezirken für die Periode von 4 Jahren gewählt. Die Grenzen der Wahlbezirke und die Mandatszahl in ihrem Rahmen werden von der Vertretung im Einklang mit dem Gesetz bestimmt. Die Wahlen sind geheim, das Mehrheitswahlsystem wird auf Grund des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlsystems angewendet. In der Gegenwart gibt es 401 Abgeordnete in 8 Vertretungen. ¶

5.2.6. Mitwirkung der Bürger

Die Bürger nehmen an der Selbstverwaltung mittels ihrer gewählten Vertreter, durch Teilnahme an öffentlichen Ratstagungen, Referendum, Teilnahme an der öffentlichen Meinungsforschung, Partizipierung an den Entwicklungsprogrammen, Mitgliedschaft in den von der Vertretung gegründeten Kommissionen und durch Mitgliedschaft in Schulräten teil. ¶

5.2.7. Zusammenarbeit

Es gibt mehrere Formen der Zusammenarbeit zwischen der Selbstverwaltung einer höheren Gebietskörperschaft, der Staatsverwaltung und den Gemeinden. Es handelt sich vor allem um den Bereich der Regionalentwicklung, den Infrastrukturausbau, der Planung und der Finanzierung. ¶

Die Vorsitzenden der höheren Gebietskörperschaften arbeiten im Rahmen der „Vorsitzendenkonferenz“ zusammen. Auf dem selben Prinzip arbeiten auch die Hauptkontakteure der höheren Gebietskörperschaften zusammen. ¶

6. DAS NEUE FINANZIERUNGSSYSTEM DER GEMEINDEN UND HÖHEREN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN AB 1.1.2005

Das Ziel des neuen Finanzierungssystems der territorialen Selbstverwaltung ist die Stärkung der Gemeindesteuereinnahmen, die Festlegung der eigenen Steuereinnahmen der höheren Gebietskörperschaften und die Einführung einer neuen Finanzausgleichsweise der laufenden Einnahmen und Ausgaben der territorialen Selbstverwaltung. Die fiskalische Dezentralisierung schließt auf die Steuerreform und auf die Kompetenzübertragung von der Staatsverwaltung auf die Gemeinden und höhere Gebietskörperschaften an. Durch ihre Verwirklichung hat die territoriale Selbstverwaltung ein besonders wichtiges Instrument gewonnen – die Entscheidung über die eigenen Einnahmen – welches die Selbständigkeit der Selbstverwaltung deutlich stärkt. Der Grundsatz der Veränderung ist der Übergang von der Förderungsleistung aus dem Staatshaushalt zur Finanzierung der Selbstverwaltungszuständigkeit mittels Steuereinnahmen. Das neue System hat die Selbständigkeit aber auch die Verantwortung der territorialen Selbstverwaltung im Entscheidungsprozess über die Benützung der öffentlichen Ressourcen bei der

Gewährleistung der Dienstleistungen an die Bürger deutlich gestärkt. Das neue System trägt zur Stabilisierung der Selbstverwaltungseinnahmen in einem längeren Zeitraum bei, und bildet Bedingungen für die Finanzplanung auf mehrere Jahre im Voraus. Es führt ein solidarisches, gerechtes, transparentes Finanzsystem ein, das auf konkreten messbaren Kriterien beruht. ¶

Die fiskalische Dezentralisierung gibt den Gemeinden freie Hand bei der Bestimmung der **lokalen Steuersätze**. Diese sind fakultativ, d.h., dass die Gemeinden nicht nur über den Steuersatz, sondern auch über seine Einführung und über die Steuerbefreiung und -begünstigung entscheiden. Seit dem 1. Januar 2005 hat das Gesetz die folgenden acht örtlichen Steuern festgelegt: Immobiliensteuer, Hundesteuer, Steuer für die Benutzung der öffentlichen Räumlichkeiten, Unterkunftssteuer, Verkaufsautomatensteuer, Steuer für Spielmaschinen ohne Gewinnmöglichkeit, Steuer für die Einfahrt in den historischen Stadtteil und Steuer für Kernanlagen. Es wurde auch eine lokale Gebühr beibehalten – für Kommunalmüll und kleinen Bauabfall. Auch die höheren Gebietskörperschaften haben eine eigene fakultative Steuer – Kraftfahrzeugsteuer, welche die bisherige Straßensteuer ersetzt hat. Über ihre Einführung, den Steuersatz, die Befreiung und die Begünstigungen entscheidet die Vertretung der höheren Gebietskörperschaft. Der Steuergegenstand sind Kraftfahrzeuge, die fürs Unternehmen oder im Zusammenhang mit dem Unternehmen benutzt werden. ¶

Das neue **Finanzausgleichssystem** beruht auf der Umverteilung der Einkommensteuer natürlicher Personen mit Hilfe einer Formel, welche die der Art und dem Umfang der Kompetenzen entsprechenden Kriterien beinhaltet, die die territoriale Selbstverwaltung erfüllt. Ab dem 1. Januar 2005 bilden nur 6,2 % der Einkommenssteuer der natürlichen Personen Einnahmen des Staatshaushalts. 70,3 % der Einnahme sind Gemeindeeinnahmen und 23,5 % der Einnahme sind Einnahmen der höheren Gebietskörperschaften. Die Formel nach welcher der gesamtslowakische Anteil der Gemeinden an dem Steuerertrag an die einzelnen Gemeinden verteilt wird, setzt sich aus vier Kriterien zusammen: Bevölkerungszahl mit ständigem Aufenthalt auf dem Gebiet der Gemeinde, Bevölkerungszahl gewogen durch den Koeffizienten der Größenkategorie der Gemeinde, Schüleranzahl an den Kunstgrundschulen und den Vorschuleinrichtungen, die die Einrichtungen besuchen, und der Anteil der Bevölkerung älter als 62 Jahre. Die Formel für die höheren Gebietskörperschaften beinhaltet sechs Kriterien: die Gesamtzahl der Bewohner mit ständigem Aufenthalt in der höheren Gebietskörperschaft, Anzahl der Bewohner im Alter von 15 – 18 Jahren, Anzahl der Bewohner im Alter von 62 Jahren und mehr, Länge der Straßen der II. und III. Kategorie im Besitz der höheren Gebietskörperschaft, Bevölkerungsdichte und die Fläche der höheren Gebietskörperschaft. Im Rahmen der höheren Gebietskörperschaften wurde noch ein zusätzlicher Mechanismus des horizontalen Finanzausgleichs des Anteils der höheren Gebietskörperschaft an der Einnahme der Einkommenssteuer der natürlichen Personen mit Hilfe der Indexierung eingeführt. ¶

Durch die Annahme des neuen Systems wurde das Kapitel der Gesamtfinanzbeziehung der territorialen Selbstverwaltung zum Staatshaushalt abgeschafft. Weder die lokalen Steuern, noch der Gemeindeanteil, noch der Anteil der höheren Gebietskörperschaften

an der Einkommenssteuer der natürlichen Personen sind Staatshaushaltseinnahmen. Laut der Schätzung des Finanzministeriums der SR sollte das Steuereinnahmenvolumen der territorialen Selbstverwaltung im Jahr 2005 33 854,9 Mio. SKK betragen. Für dieses Jahr sollte der Steuerertrag garantiert sein, d. h. im Fall eines unzureichenden Steuerertrags sollte der Staat den Unterschied bis zum Erreichen des angeführten Betrags nachfinanzieren. Ursprünglich wurde angenommen, dass im ersten Jahr des neuen Systems die Auswirkung zwischen der Systemeinführung und -nichteinführung neutral sein wird. Der Steuerertrag für die ersten drei Monate des Jahres 2005 hat gezeigt, dass die Systemänderung bereits im ersten Jahr eine positive Auswirkung auf das Einnahmenvolumen der Selbstverwaltung haben wird. ¶

► **Die geschätzte Auswirkung der fiskalische Dezentralisierung (FD):**

in Mio. SKK	2005	Mio. EUR	2006	Mio. EUR	2007	Mio. EUR
(1) Gesamtfinanzverhältnis ohne FD	33 854	877,5	34 771	901,3	35 673	924,7
(2) FD im angenommenen Haushaltsplan 2005	33 854	877,5	35 663	924,4	38 979	1010,4
(3) Aktuelle Schätzung	34 506	894,4	37 322	967,4	40 971	1062,0
Unterschied (3) – (1)	+ 652	+16,9	+ 2 551	+ 66,1	+ 5 298	+137,3

Kompetenzen, die die Gemeinden und höhere Gebietskörperschaften in dem von der Staatsverwaltung übertragenen Regime durchführen werden, werden weiterhin, im Einklang mit der Verfassung, durch Förderungen aus dem Staatshaushalt, auf Grund von Richtsätzen, mittels eines entsprechenden Haushaltskapitels finanziert. ¶

Die neue Legislative führt die Erstellung eines mehrjährigen – dreijährigen Haushalts ein. Auf diese Weise entsteht eine wirksamere Zeitverknüpfung der Haushaltspériode nicht nur mit der Wahlperiode der Vertretungen, sondern vor allem auch mit den langfristigen Verbindlichkeiten der Gemeinden und höheren Gebietskörperschaften. Der Haushalt der Einnahmen und Ausgaben für zwei Jahre, die nach dem Jahr folgen, für das der Haushalt aufgestellt wird, ist nicht verbindlich und wird in den nächsten Haushaltsjahren korrigiert. ¶

Eine rechtliche Regelung schafft dem unbegründeten Erhöhen der Verschuldung der territorialen Selbstverwaltungen auch eine Barriere. Die Bedingungen für die Annahme der zu rückzahlenden Finanzquellen werden strenger. Die maximale Verschuldung der Selbstverwaltung kann nicht höher als 60 % der laufenden Jahreseinnahmen sein, wobei die Gemeinden oder höheren Gebietskörperschaften jährlich für den Schuldendienst maximal 25 % der Jahreseinnahmen aus dem laufenden Haushalt aufwenden können. ¶

Eswird erwartet, dass das neue Finanzierungssystem der territorialen Selbstverwaltungen Bedingungen für eine effizientere Ressourcenmobilisierung und eine Erhöhung der

persönlichen Verantwortung der gewählten Organe der Selbstverwaltung schafft, ein höheres Maß an Bürgerbeteiligung initiieren wird, einen besseren Informationsstand über die Verwendung der öffentlichen Finanzen gewährleistet und einen differenzierteren Zugang zur Lösung von spezifischen Bedürfnissen und Anforderungen der Bürger in den einzelnen Gemeinden und Regionen der Slowakei ermöglicht. ¶

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN SLOVAQUIE

Au cours de la période 1989 – 2005, la République slovaque a connu plusieurs changements sociaux et politiques profonds. En premier lieu, il s'agissait d'un changement du caractère politique de l'Etat – transition du système totalitaire vers la démocratie – et d'un renforcement significatif des droits et libertés individuels des personnes. Ceux-ci étaient suivis de réformes économiques consistant à l'abolition des barrières empêchant le développement de l'économie de marché reposant sur la propriété privée. Un autre domaine de changements était l'organisation de l'Etat, en particulier la nouvelle structure et le fonctionnement de l'Administration publique et la prestation de services publics. ¶

La décentralisation est devenue l'instrument essentiel de la transformation de l'organisation de l'Etat et de l'Administration publique, à tous les niveaux – dans la décentralisation politique, dans la décentralisation des compétences et dans la décentralisation des finances. Depuis 1998, progressivement, la modification de l'organisation administrative du territoire de la Slovaquie a été réalisée et le deuxième niveau d'autonomie a été créé (collectivités régionales), plus de 400 compétences ont été transférées aux collectivités locales et régionales, le financement et le contrôle des collectivités locales ont été modifiés, l'autonomie de décision des collectivités par rapport au gouvernement central a été renforcée, ainsi que les mécanismes de contrôle dans l'Administration publique. La réalisation de ces changements a permis un niveau supérieur de participation du citoyen à l'administration des affaires publiques, la mise en œuvre du principe de subsidiarité, le renforcement de la position et de la responsabilité de l'autonomie territoriale à l'accomplissement des services publics, mais aussi au développement des communes, des villes et des régions. ¶

Nous sommes convaincus qu'un Etat décentralisé permettra une meilleure utilisation du potentiel humain, industriel et naturel de la Slovaquie en faveur de ses habitants. La décentralisation et la réforme de l'Administration publique qui l'accompagne sont indispensables pour la Slovaquie, caractéristique par sa diversité géographique et ethnique. Elle est également l'instrument pour que les citoyens perçoivent l'Etat non seulement comme une institution, mais également comme une collectivité de citoyens attachés à l'Etat par leur destinée et dont la prospérité constitue leur intérêt commun. ¶



Dans cette petite brochure, nous nous efforçons de vous faire connaître ce qui a été accompli en Slovaquie dans le domaine de la décentralisation et de la réforme de l'Administration publique au cours des 15 dernières années. ¶

Viktor Nižnanský

PLÉNIOPOTENTIAIRE DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE
POUR LA DÉCENTRALISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

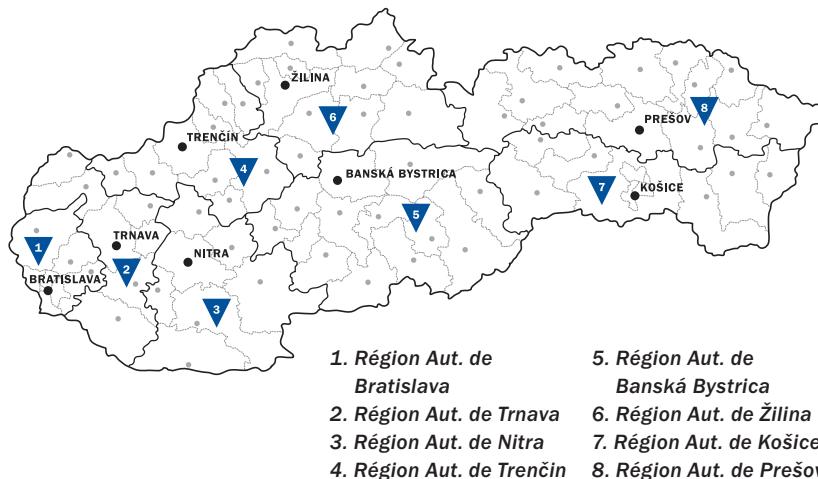


République Slovaque

Population **5,378 millions**

Superficie **49 034 km²**

Densité **109,7 habitants/km²**



La République slovaque a été créée comme Etat indépendant le 1.1.1993. Selon sa Constitution, c'est un Etat unitaire avec un parlement à une chambre (Conseil national de la République slovaque), dans lequel siègent 150 députés élus par la méthode proportionnelle dans le cadre d'une seule circonscription électorale (actuellement, on discute au Parlement de la possibilité d'augmenter le nombre de circonscriptions électorales). Seuls les candidats nommés par les partis politiques peuvent se porter candidats aux élections dans le CN de la RS. ¶

1. UN PEU D'HISTOIRE

Les débuts de l'**Administration d'Etat** sur le territoire de la Slovaquie remontent au 9^{ème} siècle. Elle connut des changements successifs sous différentes formes de monarchie qui se succédèrent. Depuis 1918, le système de la monarchie a été remplacé par les autorités et les institutions de l'Etat de la République tchécoslovaque. Elles sont devenues ensuite dans les périodes suivantes, les instruments du pouvoir des garnitures de gouvernement non seulement démocratiques, mais aussi totalitaires. Au 20^{ème} siècle, nous avons connu sur le territoire de la Slovaquie 10 réformes administratives, dont 5 changements dans la période de 1923 à 1990 et 3 changements après l'année 1990.¶

Les **formes d'autonomie** les plus anciennes en Slovaquie commencèrent à apparaître dès la première moitié du 13^{ème} siècle. Certains sites d'habitation, devenus villes, se libérèrent de leur dépendance vis-à-vis des représentants de l'Administration territoriale d'Etat – des gouverneurs de châteaux „hradný špán“ (chefs de comitat) – grâce aux priviléges royaux. Leurs habitants avaient le droit de constituer et d'élire leurs propres autorités exécutives. Celles-ci reprenaient ensuite entre leurs mains toute l'administration locale. Du 11^{ème} siècle jusqu'en 1918, le territoire de la Slovaquie connut 5 réformes essentielles, les ensembles au niveau régional ayant eu le plus souvent un caractère autonome. Leur nombre variait entre 17 et 21. Les sièges aristocratiques remplacèrent progressivement le système de gouvernats de château, qui était une organisation territoriale royale, donc étatique à vrai dire. Après la création de la Tchéco-Slovaquie (1918), l'autonomie territoriale a été nettement limitée et depuis 1923 l'autonomie régionale a été pratiquement liquidée. L'autonomie locale a été renouvelée en 1990. ¶

2. SYSTEME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La Constitution divise le pouvoir en pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. La Constitution de la République slovaque a garanti, dès le début, une certaine autonomie des collectivités locales (communes) et après son amendement en 2001, l'autonomie du deuxième niveau d'administration a été renforcé également – collectivité régionale (région). Le quatrième titre de la Constitution (art.64 – art.71) définit les principes fondamentaux des deux niveaux d'autonomie territoriale: ce sont des ensembles autonomes et administratifs, personnes morales ayant leur propre patrimoine et leurs fonds financiers, les obligations peuvent leur être conférées uniquement par la loi, ils ont leurs propres institutions élues, le conseil municipal et/ou le président de la région autonome et l'assemblée représentative de la région autonome, il est possible d'y transférer aussi l'exécution des tâches de l'Etat dans les conditions stipulées par la Constitution et par les lois. ¶

Quant à son organisation territoriale, la République slovaque est divisée en **8 régions et 2891 communes** (à la date du 31.12.2002). L'Administration publique est organisée à **trois niveaux** : Etat – région – commune. L'autonomie régionale n'a connu le jour que le 1^{er} janvier 2002. Chaque niveau comporte ses représentants élus, les tâches et les responsabilités sont réparties. Certaines tâches sont réparties entre l'Administration d'Etat et l'autonomie. ¶

Les représentants élus des trois niveaux (Conseil national, assemblée de la région, conseil municipal) ainsi que les maires des communes et les présidents des régions autonomes sont élus sur la base du suffrage universel, égal et direct au vote secret pour un mandat de 4 ans. La Constitution n'exclut pas que le membre du Conseil national soit en même temps membre d'un conseil municipal ou de l'assemblée régionale. ¶

Du point de vue du rapport entre l'Administration d'Etat et l'autonomie territoriale, il existe en Slovaquie depuis 1990 le **modèle « séparé »** (Administration d'Etat – autonomie territoriale). Depuis le 1.1.2004, l'Administration d'Etat se manifeste notamment au niveau central. Les autorités centrales ont créé les niveaux inférieurs organisés au niveau des régions. Le nombre et les limites des unités administratives de l'Etat (régions) sont iden-

tiques au nombre et aux limites des régions autonomes (organisation symétrique). En cas de nécessité, les Bureaux régionaux d'Etat constituent d'autres bureaux et services dans le cadre des régions. ¶

Entre les deux niveaux de l'autonomie territoriale (commune, région) **n'existe pas** le rapport hiérarchique de subordination ou de supériorité. ¶

3. REFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 1990 – 2003

Avant 1989, l'Administration publique au niveau local était effectuée par l'intermédiaire des comités nationaux – organes du pouvoir socialiste. Après les changements démocratiques en 1989, plusieurs transformations de l'organisation administrative du territoire ont eu lieu. ¶

En septembre 1990, le Conseil national slovaque a adopté la loi n° 369/1990 Zb. du Recueil sur le système d'organisation des collectivités. Par cet acte, l'autonomie a été renouvelée au niveau des communes. La séparation entre l'Administration d'Etat et l'autonomie territoriale a été effectuée et le « modèle séparé de l'Administration publique » a été instauré. Après le renouvellement de l'autonomie locale, le nombre de communes a été augmenté. Alors qu'en 1989 sur le territoire de la Slovaquie il y en avait 2694, en 1991 leur nombre s'est accru à 2825. En 1990, le niveau régional de l'Administration d'Etat a été supprimé et l'Administration d'Etat au niveau local a été organisée sur le territoire de la Slovaquie dans 38 districts et 121 circonscriptions. ¶ Une nouvelle réorganisation de l'Administration d'Etat au niveau local a été effectuée **en 1996**. 121 circonscriptions ont été supprimées et le niveau régional de l'Administration d'Etat a été renouvelé. La République slovaque a été divisée en 8 régions et 79 districts. Par la loi n° 221/1996 Z. z. du Recueil des Lois sur l'organisation administrative et territoriale de la République slovaque, il a été également décidé de l'organisation symétrique de l'Administration d'Etat locale et du deuxième niveau de l'autonomie locale au niveau de la région. Le nombre de communes continuait à croître. En 2000, leur nombre a atteint 2883. Par l'amendement de la loi n° 369/1990 Zb. du Recueil sur le système d'organisation des collectivités, en 2001, la poursuite de la scission des communes a été sensiblement limitée. ¶

► Evolution de la structure des communes par leur taille

Catégorie par taille	Pourcentage des communes de la catégorie de taille (%)				
	1950	1961	1980	1991	2000
Jusqu'à 499	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5
500 – 999	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 – 1 999	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 – 4 999	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 – 9 999	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8

Catégorie par taille	Pourcentage des communes de la catégorie de taille (%)				
10 000 – 49 999	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
Plus de 50 000	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4
Nombre de communes	3 344	3 237	2 725	2 825	2 883
Taille moyenne	1 029	1 302	1 833	1 875	1 874

A la date du 1^{er} janvier 2002, le deuxième niveau de l'autonomie locale a été constitué, dans le cadre des frontières des régions administratives. Selon la constitution, il s'appelle « l'ensemble territorial supérieur » (région autonome). ¶

► Structure des collectivités régionales

Région	Superficie en km ²	Nombre d'habitants 1996	Densité Habit./km ²	Nombre de communes*	Pourcentage des communes de moins de 2000 habitants (%)
Bratislava	2 053	618 904	301,5	71	75
Trnava	4 148	548 898	132,3	249	81,5
Trenčín	4 501	610 135	135,6	275	83,6
Nitra	6 343	717 585	113,1	345	82,6
Žilina	6 788	687 771	101,3	313	79,2
Banská Bystrica	9 455	664 024	70,2	513	91,4
Prešov	8 993	773 121	86,0	663	92,5
Košice	6 753	758 494	112,3	438	91,3
République slovaque	49 034	5 378 932	109,7	2867	87,0

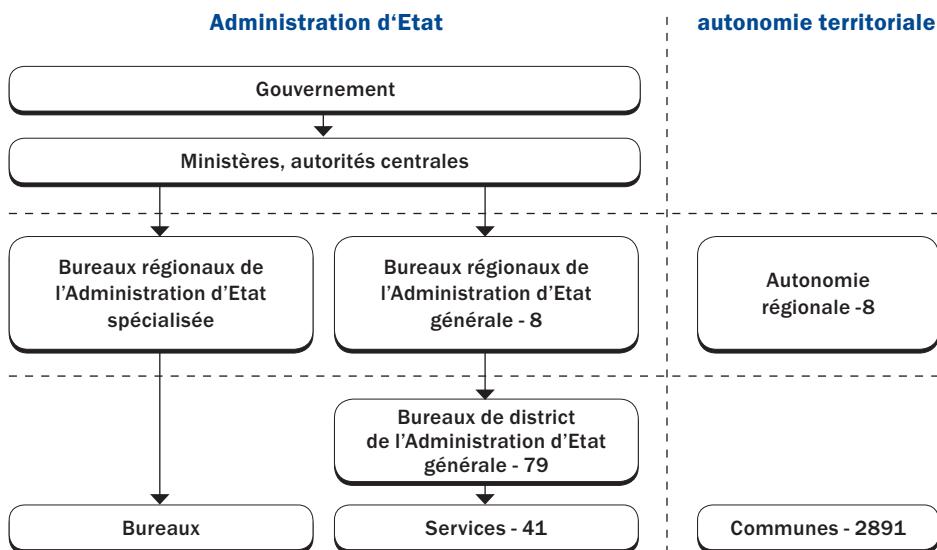
* hors arrondissements à Bratislava et à Košice et circonscriptions militaires

4. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

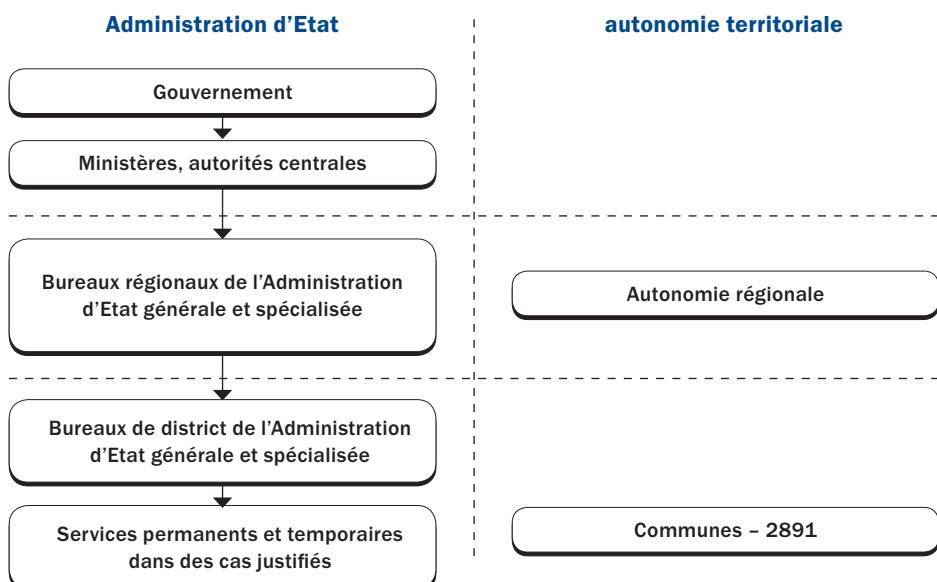
De 1990 à 1991, il existait la volonté politique à la décentralisation du secteur public de façon à ce que les collectivités locales et les régions autonomes réalisent le maximum des services publics. En 1992, les discussions ont été stoppées à cause de la résolution des relations dans l'ancienne République Fédérative tchécoslovaque qui ont abouti à la création de la République slovaque indépendante au 1^{er} janvier 1993. ¶

Les années 1993 – 1998 ont été consacrées aux transformations dans l'Administration d'Etat. La discussion de la décentralisation a été renouvelée après les élections en

► **Organisation de l'Administration publique dans la période 1996 – 2003**



► **Organisation de l'Administration publique après le 1. 1. 2004**



1998. Sur la base de la déclaration du programme du gouvernement de la République slovaque, le gouvernement a adopté le concept de la décentralisation, sur la base duquel les compétences entre l'Etat, les collectivités locales et les régions autonomes ont été et continuent à être réparties, dans le respect des principes de l'équivalence politique, de l'équivalence fiscale, de la subsidiarité, de non division des compétences et des compensations des externalités. ¶

L'Administration publique en Slovaquie est organisée à trois niveaux: **commune – région – Etat**. ¶

A la date du 1^{er} janvier 2004 a été modifiée l'organisation de l'Administration d'Etat au niveau local. La raison en a été le transfert de plus de 400 compétences de l'Administration d'Etat aux collectivités locales et aux régions autonomes et l'intention d'améliorer l'efficacité et la qualité de la gestion dans l'Administration d'Etat. Les Bureaux régionaux et de district intégrés ont été supprimés et il a été procédé à l'extension du réseau des bureaux de l'Administration d'Etat spécialisée soumis directement aux ministères. Le modèle des bureaux de l'Administration d'Etat spécialisée au niveau local fonctionnait déjà en Slovaquie entre 1990 – 1996. ¶

Le gouvernement de la République slovaque a le pouvoir exécutif. Conformément à la « Loi des compétences », les différents ministères et les autres autorités centrales de l'Etat partagent leurs pouvoirs exécutifs et leurs responsabilités vis-à-vis de l'exercice de l'Administration d'Etat. En outre, le Ministère des affaires intérieures assume la responsabilité de la coordination de l'Administration d'Etat locale dans le cadre des différentes régions. ¶

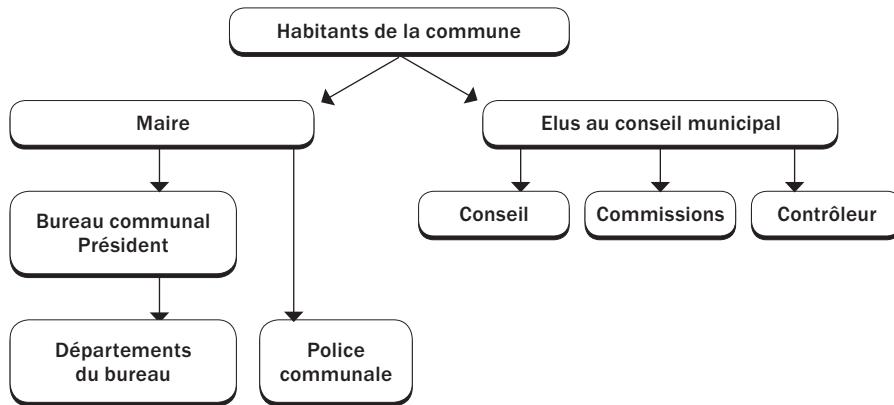
Les missions principales du gouvernement national sont: la politique économique, la politique étrangère, la politique de la sécurité, la défense, la défense civile, le corps des pompiers, la justice, le système pénitentiaire, les pouvoirs douaniers, les affaires monétaires, les bureaux d'impôt (hors impôts locaux), les postes, les chemins de fer, le réseau d'autoroutes, les routes de 1^{ère} classe, les bureaux de travail et de services à l'emploi, les écoles supérieures, les établissements de santé, de la Culture régions pour et scolaires sélectionnés, les aéroports (partagée avec les communes et les régions pour les aéroports régionaux), la planification, la protection de la nature, la politique régionale (partagée avec les communes et les régions). ¶

En parallèle avec les changements dans l'Administration publique, change également le système judiciaire et la police. Dans le cadre de l'autonomie, le rapport de supériorité hiérarchique du niveau régional en relation avec les communes n'existe pas. ¶

5. ORGANISATION DE L'AUTONOMIE LOCALE

5.1 COLLECTIVITÉS LOCALES

5.1.1. Structure



A l'exception des villes de Bratislava et de Košice, l'autonomie communale est organisée en Slovaquie **à un seul niveau**. **Les villes de Bratislava et de Košice ont deux niveaux d'autonomie**: la mairie de la ville (Ville) et les arrondissements. La répartition des tâches, des pouvoirs et de la responsabilité est définie dans la loi sur la capitale de la Slovaquie Bratislava, la loi sur la ville de Košice et les statuts des deux villes. ¶

5.1.2. Compétences

Les collectivités locales sont des **personnes morales**. Elles sont propriétaires de leur patrimoine, elles ont leur propre budget, leur indépendance personnelle et financière, elles peuvent exercer des activités commerciales, elles perçoivent les impôts et taxes locaux. Elles peuvent participer à la coopération internationale, transfrontalière et intérieure. ¶

L'autonomie est exercée par les organes élus, par le vote des habitants, par le référendum local et par l'assemblée publique. Les collectivités locales peuvent publier des ordonnances généralement applicables et les avis dans leurs compétences autonomes. ¶

Les collectivités locales assurent **les compétences autonomes** (compétences originales), mais dans les domaines choisis, là où c'est plus avantageux pour l'Etat, également **l'exercice des compétences déléguées de l'Administration d'Etat**. Il s'agit des domaines tels que l'état civil, le règlement de construction et d'une partie des compétences relatives à l'éducation nationale. Elles exercent ces missions au

nom de l'Etat, l'Etat est responsable de la gestion et de la qualité des services et du financement de ces tâches. ¶

Parmi les compétences originales (compétences de l'autonomie) compétent: les voies de communication locales, les transports en commun, les espaces publics, les espaces verts, la propreté, la protection de la nature et de l'environnement, l'aménagement des eaux, les égouts, les déchets ménagers, l'aménagement du territoire, le développement local, le logement, les établissements préscolaires et scolaires, les établissements sociaux, les centres médicaux, certains hôpitaux, la Culture, l'authentification des documents, certains délits, la police locale, le recouvrement des impôts et des droits locaux, la participation aux plans régionaux. Les communes peuvent exercer des activités commerciales, devenir membres d'entités d'entreprise. ¶

Les collectivités locales accomplissent leurs missions de différentes façons: individuellement, en collaboration avec d'autres communes (bureau communal commun, collaboration intercommunale), en collaboration avec les entrepreneurs, avec le secteur privé. Les collectivités locales ont constitué de nombreuses entreprises intercommunales (traitement des déchets, gestion des eaux, entretien,...). Pour l'accomplissement de leurs missions, les collectivités locales constituent des organismes fonctionnant avec leur budget ou avec des subventions, ou bien elles apportent leurs biens dans des organisations à but non lucratif. Elles peuvent constituer des sociétés commerciales. ¶

Le transfert des missions aux communes a été effectué jusqu'à présent **en deux étapes:** 1990 – 1991 et 2002 – 2004 et il sera poursuivi à l'avenir. ¶

5.1.3. Finances

Selon la Constitution de la République slovaque, les collectivités locales financent leurs besoins de leurs propres recettes, ainsi que des subventions de l'Etat. Pour cela, la loi détermine lesquels des impôts et des droits perçus constituent les recettes des collectivités locales. Les collectivités locales établissent leur budget tous les ans. A compter de 2006, elles vont constituer leur budget pour trois ans, le budget étant mis à jour chaque année. ¶

Au cours de la période 1990 – 2003, les collectivités locales ont été financées notamment par les transferts du budget national (participation aux impôts de l'Etat, subventions ciblées). Les processus de la décentralisation comportent un changement également dans le domaine du financement des collectivités locales. L'objectif principal est de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales, d'augmenter la stabilité de la base des recettes, d'augmenter la pression sur l'utilisation plus efficace des revenus propres et la mise en corrélation de l'étendue et de la qualité des services réalisés par les autonomies territoriales avec la charge fiscale des habitants. ¶

Depuis le 1^{er} janvier 2004 a changé le mode de financement de l'exécution déléguée de l'Administration d'Etat dans l'éducation nationale. Les collectivités locales, en tant que fondateur des écoles primaires, reçoivent des fonds de financement selon les critères standardisés fixés par 1 élève, pour chaque type, taille de l'école et selon les zones de température climatique. ¶

Les collectivités locales emploient en Slovaquie environ 140 000 personnes à temps plein. ¶

Recettes

► Pour l'année 2004, la structure des recettes suivante est prévue:

Type de recette	Millions de SKK	Millions d'Euro	Quote-part en %
Impôts et droits locaux	6 400,0	160	9,8
dont : taxe foncière	3 800,0		
Droits locaux	2 600,0		
Participation aux impôts à l'Etat	18 639,0	459	28,1
Recettes non fiscales	11 810,0	295	18,1
Recettes des opérations financières	6 650,0	166	10,2
Transfert des chapitres du budget national (exercice délégué de l'Administration d'Etat)	21 061,2	527	32,2
Résultat de gestion	750,0	19	1,6
TOTAL	65 310,2	1 626	100,0

Il apparaît des chiffres indiqués ci-dessus que la **base la plus importante des budgets des collectivités locales sont les recettes fiscales** (impôts et droits locaux et la participation aux impôts de l'Etat), qui constituent presque 38% des recettes, suivent les **transferts** pour l'exercice délégué des compétences de l'Administration d'Etat (32,2%) et les recettes non fiscales. Les impôts locaux sont constitués des impôts sur les biens immobiliers. Mais la plus grande partie des recettes fiscales en 2004 est représentée par la participation des collectivités locales aux impôts sur les revenus des personnes physiques, aux impôts sur les revenus des personnes morales et aux taxes routières. La participation des collectivités locales aux impôts de l'Etat est redistribuée dans les différents budgets selon le nombre d'habitants (impôts sur les revenus des personnes physiques et taxe routière). Dans le cas de la participation aux impôts sur les revenus des personnes morales, la quote-part est redistribuée selon deux critères: nombre d'habitants et siège de la personne morale. ¶

A compter du premier janvier 2005 est appliqué un changement de principe du financement des collectivités locales. (Voir 6.) ¶

Dépenses

Par le transfert des compétences aux collectivités locales, le volume des dépenses des collectivités locales a augmenté deux fois par rapport à l'année 2000 et représente 65,3 milliards de SKK, ce qui représente environ 21% des dépenses du budget national et 5% du PIB de la République slovaque. Environ 40% des dépenses des

collectivités locales sont couverts par les recettes propres et 60 % par les transferts du budget national. ¶

La structure des dépenses a changé substantiellement après le transfert des compétences. Le poste le plus important est celui du financement de l'éducation nationale, suivi de l'administration de la collectivité locale, des affaires sociales, du logement,... ¶

En 2002, les dépenses courantes ont constitué 64 % des dépenses globales et les dépenses de capitaux en constituaient environ 30 %. ¶

5.1.4. Contrôle

Selon la Constitution, l'Etat ne peut intervenir dans l'activité de la collectivité locale que de la manière définie dans la loi. La Constitution prévoit que l'autonomie territoriale agisse dans ses compétences propres indépendamment de l'Etat et les règles de la surveillance ou de contrôle sont définies par la loi. Dans les domaines des compétences déléguées de l'Administration d'Etat aux collectivités locales, l'exécution des missions déléguées est soumise, dirigée et contrôlée par l'Etat. Le contrôle des collectivités locales est assuré par le contrôle intérieur et le contrôle extérieur. ¶

Le contrôle intérieur est assuré par le contrôleur principal de la collectivité locale (élu par le conseil communal). Sa compétence porte sur l'accomplissement des fonctions d'autonomie, sur le respect des ordonnances, directives, instructions, décisions, sur le respect de la légalité, de la gestion budgétaire, de l'état des créances, des dettes, sur le respect des obligations à la disposition des biens de la ville, sur le respect des méthodes appliquées aux marchés publics, sur le traitement des pétitions et des plaintes. Il élabore des avis concernant le projet du budget communal et le projet du compte final de la commune. Le contrôleur principal est l'employé de la collectivité locale pour 6 ans. Les conditions de sa rémunération sont déterminées par le conseil communal (une modification est préparée, pour que le salaire du contrôle soit déterminé par la loi). ¶

Le contrôle extérieur est réalisé par: le Bureau de contrôle supérieur dans le domaine des compétences déléguées de l'Administration d'Etat, l'Office du gouvernement dans les affaires de l'exercice délégué de l'Administration d'Etat, le Ministère des finances, les juridictions administratives, le parquet dans les affaires du respect de la légalité des actes juridiques, l'audit du contrôle de la justesse et de l'intégralité de la clôture des comptes ordinaire et extraordinaire et du contrôle de la situation financière et patrimoniale, le médiateur dans les affaires du respect des Droits de l'homme et des libertés. ¶

Un projet est préparé actuellement en vue du renforcement de la position du Bureau de contrôle supérieur. ¶

5.1.5. Système électoral

Les maires des communes et des villes sont élus parmi les citoyens ayant leur domicile sur le territoire de la commune. Les candidats peuvent être proposés par un parti politique ou bien ils peuvent se porter candidats en indépendants. En cas de

candidature sans soutien d'un parti politique, ils doivent présenter le nombre défini par la loi de signatures des habitants de la commune qui soutiennent leur candidature. Ils sont élus au suffrage universel, égal et direct, par un vote secret, dans le cadre d'une circonscription électorale, par tous les électeurs habilités, pour un mandat de 4 ans. Ils sont élus en un seul tour de vote à la majorité, le vainqueur étant le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de votes. Chaque commune ou ville a son maire, une partie de ceux-ci travaillant à temps partiel. Le maire est le représentant statutaire de la collectivité locale qui assume la responsabilité du niveau politique, mais aussi du niveau matériel de sa commune. ¶

Les élus du conseil municipal sont élus pour une période de quatre ans, dans des circonscriptions électorales à un seul ou à plusieurs mandats, déterminés par le conseil municipal. Le vote est secret, à la majorité, sur la base d'un droit électoral universel, égal et direct. Actuellement, il y a en Slovaquie environ 25 000 élus dans les conseils municipaux. ¶

5.1.6. Participation des citoyens

Les citoyens participent à l'autonomie par la voie des organes élus de la collectivité locale, en participant aux délibérations du conseil municipal, au travers du référendum local, par le vote des habitants de la commune, par l'assemblée publique, en participant aux enquêtes de l'opinion publique, en participant aux programmes de développement de la commune, mais aussi en tant que membres des commissions constituées par la municipalité ou membres des conseils scolaires. ¶

5.1.7. Collaboration

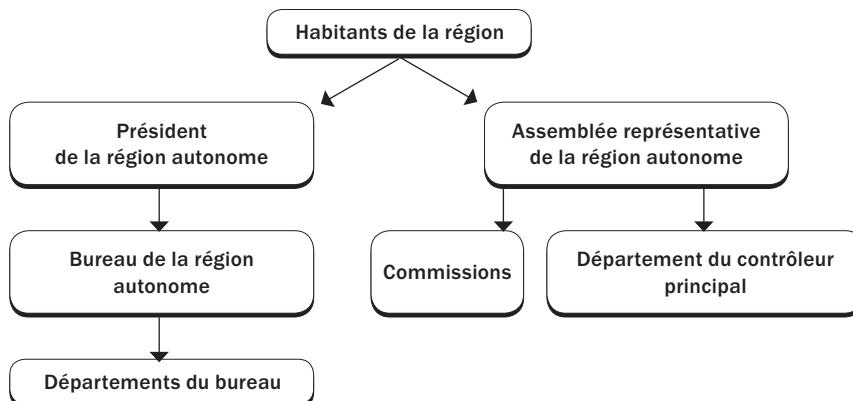
Malgré les efforts d'une répartition claire des compétences entre l'Administration d'Etat et l'autonomie locale, mais également entre les collectivités locales et les régions autonomes, il existe de nombreuses formes de collaboration entre les représentants de l'Administration publique. Il s'agit notamment du domaine de la planification, du développement régional, du financement, de la collaboration intercommunale dans les activités administratives et dans les services économiques, dans la collaboration internationale et transfrontalière. ¶

Plus de 90% des communes en Slovaquie sont membres de l'Association des villes et de communes de Slovaquie, dont les missions principales sont, hormis l'assistance des collectivités locales et la défense de leurs droits face au gouvernement central, également le soutien à l'éducation, l'incitation à la collaboration entre les collectivités locales, mais aussi la collaboration internationale. Dans le cadre de l'Association, il existe plus de 50 associations régionales constituées après 1990. L'Association des villes et de communes de Slovaquie est membre de l'Association des Fédérations patronales, dans les compagnies d'assurance, etc. ¶

Outre cette association, il existe aussi l'Union des villes de la Slovaquie et plusieurs associations professionnelles: Association des gestionnaires communaux de la Slovaquie, Association des contrôleurs principaux de la Slovaquie, Association des présidents des Bureaux communaux, ¶

5.2 RÉGIONS AUTONOMES

5.2.1. Structure



5.2.2. Compétences

Les régions autonomes sont **des personnes morales**. Elles sont propriétaires de leur patrimoine, elles ont leur propre budget, leur indépendance personnelle et financière, elles peuvent exercer des activités commerciales, elles perçoivent les droits administratifs. Elles peuvent participer à la coopération internationale, transfrontalière et intérieure. ¶

L'autonomie est exercée par les organes élus et le référendum. Les régions autonomes peuvent publier dans leurs propres compétences, les ordonnances généralement applicables. ¶

L'autonomie des régions autonomes possède **les compétences autonomes (originales)**, mais elle exerce aussi certaines missions **déléguées de l'Administration d'Etat** (par exemple une partie des compétences dans l'éducation nationale, dans la santé publique, dans le transport routier). ¶

Parmi les compétences originales des régions autonomes comptent: les routes de II^{ème} et III^{ème} classe, l'aménagement du territoire, le développement régional, l'activité d'investissement propre, l'enseignement secondaire, les hôpitaux, certains établissements des services sociaux (maison de retraites, services sociaux pour les enfants, centre de crise, orphelinats...), établissements culturels (galeries d'art, musées, théâtres, certaines bibliothèques, ...), participation à la défense civile, licences pour les pharmacies et les médecins privés,... ¶

Les régions autonomes accomplissent leurs missions seules, en collaboration avec le secteur privé. Elles sont fondatrices des organismes financés du budget, avec subventions ou à but non lucratif, ainsi que des sociétés commerciales. ¶

Le transfert des compétences de l'Etat aux régions autonomes a eu lieu en 1^{ère} étape dans la période 2002 – 2004 et sera poursuivi à l'avenir. ¶

5.2.2. Finances

Selon la Constitution, les régions autonomes financent leurs besoins principalement de leurs propres recettes, ainsi qu'à partir des subventions de l'Etat. La loi détermine lesquels des impôts et des droits perçus constituent les recettes de la région autonome. ¶

Les régions autonomes établissent leur budget tous les ans. A compter de 2006, il est envisagé que les régions autonomes constituent également leur budget, dans les chapitres fondamentaux, pour trois ans. ¶

Pendant le transfert des compétences, **dans la période 2002-2003**, les régions autonomes recevaient des subventions ciblées (subvention à la décentralisation), à l'aide desquelles elles ont financé les missions d'autonomie qui leur ont été confiées. **A compter du 1^{er} janvier 2004**, les subventions ciblées ont été changées en une subvention globale, c'est-à-dire les régions autonomes décident par la voie des budgets approuvés de l'utilisation du transfert du budget national. Les missions qu'elles accomplissent au nom de l'Etat, continuent à être financées par une subvention ciblée. A compter du 1^{er} janvier 2004, a également changé le mode de financement de l'éducation nationale. Les régions autonomes, en tant que fondatrices des écoles secondaires, reçoivent les fonds financiers pour l'enseignement selon les critères standardisés fixés pour 1 élève, par genre et type d'école. ¶

De même que dans le cas des collectivités locales, **à compter du 1^{er} janvier 2005** a complètement changé le principe du système de financement des régions autonomes. (Voir 6.) ¶

Recettes

► Pour l'année 2004, la structure des recettes suivante est prévue :

	Millions de SKK	Millions d'Euros	Quote-part en %
Participation aux impôts à l'Etat	8 185	205,0	43,70
Recettes non fiscales	621	15,5	3,30
Recettes des opérations financières	9	0,2	0,05
Transfert des chapitres du budget national pour l'exercice délégué des compétences de l'Administration d'Etat	9 920	248,0	52,95
TOTAL	18 735	468,7	100,00

Pour l'année 2004, pour l'autonomie au niveau de la région, les recettes décisives sont les transferts du budget national (participation aux impôts de l'Etat et la subvention à l'exercice délégué de l'Administration d'Etat). ¶

Depuis le 1^{er} janvier 2005, se prépare le changement de financement, dans le cadre duquel seront renforcées les recettes propres des régions autonomes et le mode de redistribution de la participation aux impôts de l'Etat sera modifié (passage à la redistribution selon une formule connue à l'avance). ¶

Dépenses

La structure des dépenses correspond à l'étendue des compétences assurées par les régions autonomes. Le poste le plus important est celui de l'éducation nationale, suivi des affaires sociales, de la Culture et de la santé. Depuis le 1^{er} janvier s'y ajoutent aussi l'entretien, les réparations et la construction des routes de II^{ème} et III^{ème} classes. ¶

5.2.4. Contrôle

Comme dans le cas des collectivités locales, l'Etat ne peut intervenir dans l'activité de la collectivité de la région autonome que de la manière définie dans la loi. La Constitution prévoit que la région autonome agisse dans ses compétences autonomes indépendamment de l'Etat et en conformité avec les lois (seul le contrôle du respect de la légalité est possible). Dans le cas des compétences déléguées de l'Administration d'Etat à la région autonome, ces activités sont dirigées et contrôlées par l'Administration d'Etat. Le contrôle des régions autonomes est assuré par un contrôle intérieur et un contrôle extérieur. ¶

Le contrôle intérieur est assuré par le Département du contrôleur principal. Le contrôleur principal est élu par l'assemblée de la région. Sa compétence porte sur l'accomplissement des fonctions d'autonomie, sur le respect des ordonnances, directives, instructions, décisions, sur le respect de la légalité, de la gestion budgétaire, de l'état des créances, des dettes, sur le respect des obligations à la disposition des biens, sur le respect des méthodes appliquées aux marchés publics, sur le traitement des pétitions et des plaintes. Il élabore les avis concernant le projet du budget et le compte final. Son salaire est déterminé par l'assemblée de la région autonome. ¶

Le contrôle extérieur est réalisé par les mêmes institutions que dans le cas des collectivités locales (Voir 5.1.4.) ¶

5.2.5. Système électoral

Les présidents des régions autonomes parmi les citoyens ayant leur domicile sur le territoire de la région autonome. Les candidats peuvent être proposés par un parti politique ou bien par une coalition de partis. Dans les conditions prévues par la loi, les candidats indépendants peuvent également se porter candidats. Les présidents sont élus au suffrage universel, égal et direct, par un vote secret, dans le cadre d'une circonscription électorale (territoire de la région autonome), par tous les électeurs habilités, pour un mandat de 4 ans. Les élections sont organisées en deux tours. S'il n'y a pas de candidat ayant obtenu 50 % + 1 voix des bulletins de vote valables remis au premier tour, les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix passent au second tour. Au second tour, le vainqueur est le candidat ayant obtenu

le nombre de voix supérieur à l'autre candidat. En Slovaquie, il y a 8 présidents de régions autonomes. ¶

Les élus de l'assemblée sont élus dans plusieurs circonscriptions électorales à plusieurs mandats, pour une période de quatre ans. Les frontières des circonscriptions électorales et le nombre de mandats correspondants sont déterminés par l'assemblée conformément à la loi. Le vote est secret, à la majorité, sur la base d'un droit électoral universel, égal et direct. Actuellement, dans les 8 assemblées, il y a au total 401 élus. ¶

5.2.6. Participation des citoyens

Les citoyens participent à l'autonomie par la voie de leurs représentants élus, en participant aux délibérations publiques de l'assemblée, par référendum, en participant aux enquêtes de l'opinion publique, en participant aux programmes de développement, en tant que membres des commissions constituées par l'assemblée ou comme membres des conseils scolaires. ¶

5.2.7. Collaboration

Il existe plusieurs formes de collaboration entre l'autonomie de la région autonome, l'Administration d'Etat et les collectivités locales. Il s'agit notamment du domaine du développement régional, de la construction d'infrastructures, de la planification, du financement. ¶

Les présidents des régions autonomes coopèrent dans le cadre de la « conférence des présidents » et le même principe régit la collaboration des contrôleurs principaux des régions autonomes. ¶

6. NOUVEAU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES À COMPTER DU 1.1.2005

Le but du nouveau système de financement des collectivités territoriales est le renforcement des recettes fiscales des collectivités locales, la détermination des recettes fiscales propres des régions autonomes et la mise en œuvre de la nouvelle méthode d'équilibrage financier des recettes et des dépenses courantes de l'autonomie territoriale. La décentralisation fiscale renoue avec la réforme fiscale et avec le transfert des compétences de l'Administration d'Etat aux collectivités locales et aux régions autonomes. Par sa mise en œuvre, l'autonomie territoriale a obtenu un instrument particulièrement important, la décision de ses propres recettes, ce qui renforce considérablement l'autonomie de la collectivité. Le fond du changement est le passage de la mise à disposition des subventions du budget national vers un financement des compétences de l'autonomie par l'intermédiaire des recettes fiscales. Le nouveau système a sensiblement renforcé l'indépendance, mais également la responsabilité, de l'autonomie territoriale dans le processus de décision de l'utilisation des ressources publiques à la prestation des services aux citoyens. Le nouveau système contribue à la stabilisation des recettes des collectivités pour une période plus longue et crée des

conditions à la planification des finances pour plusieurs années à l'avance. Il introduit un système solidaire, équitable, transparent de financement reposant sur des critères mesurables concrets. ¶

La décentralisation fiscale libère les mains aux collectivités locales pour fixer le taux des **impôts locaux**. Ceux-ci sont facultatifs, ce qui signifie que les collectivités locales décident non seulement du taux de l'impôt, mais également de son application et de l'exonération ou des réductions fiscales. A compter du 1^{er} janvier 2005, la loi détermine huit impôts locaux: impôt sur les biens immobiliers, taxe sur le chien, taxe d'utilisation de l'espace public, taxe d'hébergement, taxe sur les distributeurs automatiques de vente, taxe sur les machines de jeux sans gain, taxe sur l'accès de la cité historique de la ville et la taxe sur l'installation nucléaire. Un droit local a également été maintenu – pour les ordures ménagères et les petits déchets de construction. Les régions autonomes ont aussi leur impôt facultatif propre – la taxe sur les automobiles qui remplace la taxe routière antérieure. Son application, le taux de la taxe, les exonérations et les réductions font l'objet de l'assemblée de la région autonome. La taxe a pour objet les automobiles utilisés à des buts professionnels ou en liaison avec les activités professionnelles. ¶

Le nouveau système de ***l'équilibrage financier*** repose sur la redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'aide de la formule comportant des critères correspondant au type et au volume des compétences exercées par la collectivité territoriale. Depuis le 1^{er} janvier 2005, seulement 6,2% des impôts sur le revenu des personnes physiques constituent les recettes du budget national. 70,3% des produits des impôts constituent les recettes des collectivités locales et 23,5% du produit sont la recette des régions autonomes. La formule à l'aide de laquelle la participation des collectivités locales de toute la Slovaquie sur les produits des impôts est redistribuée aux différents collectivités locales, comporte quatre critères: nombre d'habitants ayant leur domicile fixe sur le territoire de la commune, nombre d'habitants pondéré par le coefficient de la catégorie de taille de la commune, nombre d'élèves des écoles élémentaires d'arts et des établissements préscolaires fréquentant ces établissements et pourcentage des habitants âgés de plus de 62 ans. La formule pour les régions autonomes comporte six critères: nombre total d'habitants ayant leur domicile fixe dans la région autonome, nombre d'habitants dans la tranche d'âge de 15 à 18 ans, nombre d'habitants âgés de 62 ans et plus, longueur des routes de II^{ème} et III^{ème} catégories en propriété de la région autonome, densité de la population et superficie de la région autonome. Dans le cadre des régions autonomes est instauré également un mécanisme complémentaire de la compensation financière horizontale de la participation de la région autonome sur le produit des impôts sur le revenu des personnes physiques, à l'aide de l'indexation. ¶

Par l'adoption du nouveau système a été supprimé le chapitre du rapport financier sommaire entre la collectivité territoriale et le budget national. Ni les impôts locaux, ni la participation des collectivités locales et des régions autonomes sur les impôts sur le revenu des personnes physiques ne constituent la recette du budget national. Selon les estimations du Ministère des finances, en 2005, le montant des recettes

fiscales des collectivités territoriales devaient atteindre 33 854,9 millions de SKK. Pour cette année, le produit des impôts devait être garanti, c'est-à-dire en cas de produit insuffisant des impôts, l'Etat devrait financer le complément jusqu'au montant indiqué. Initialement, il a été supposé que la première année du nouveau système l'impact entre l'application et la non application du système serait neutre. Mais le produit des impôts pour les trois premiers mois de l'année 2005 a montré que le changement du système apporterait un impact positif sur le montant des recettes des collectivités dès la première année. ¶

► **Impact estimé de la décentralisation fiscale (DF) :**

En millions de SKK	2005 SK	Mil.Eur	2006	Mil.Eur	2007	Mil.Eur
(1)Rapport financier Sommaire hors DF	33 854	877,5	34 771	901,3	35 673	924,7
(2)DF dans le budget 2005 approuvé	33 854	877,5	35 663	924,4	38 979	1010,4
(3)Estimation actuelle	34 506	894,4	37 322	967,4	40 971	1062,0
Ecart (3) - (1)	+ 652	+16,9	+ 2 551	+ 66,1	+ 5 298	+137,3

Les compétences qui seront exercées par les collectivités locales et les régions autonomes dans le régime de l'exercice délégué de l'Administration d'Etat, continueront d'être financées, conformément à la Constitution, par les subventions du budget national, sur la base des critères normalisés, par l'intermédiaire du chapitre correspondant du budget. ¶

La nouvelle législation introduit l'élaboration du budget pour plusieurs années – pour trois ans. Cette méthode permettra de créer une liaison plus efficace de la période du budget non seulement avec le mandat des assemblées des collectivités, mais notamment avec les dettes à long terme des collectivités locales et des régions autonomes. Le budget des recettes et des dépenses pour deux ans qui suivent après l'année pour laquelle le budget est élaboré, n'est pas définitif, il est mis à jour dans les années suivantes du budget. ¶

Le texte juridique dresse aussi les barrières à l'endettement excessif non justifié des collectivités territoriales. Les conditions pour l'acceptation des sources de financement à rembourser sont devenues plus strictes. L'endettement maximum de la collectivité locale ne doit pas dépasser le niveau de 60% des recettes annuelles courantes, les collectivités locales ou les régions autonomes pouvant dépenser au service de la dette au maximum 25% des recettes annuelles du budget courant. ¶

Il est supposé que le nouveau système de financement des collectivités territoriales crée les conditions pour une mobilisation plus efficace des ressources et pour une augmentation de la responsabilité personnelle des organes élus des collectivités, qu'il initie un taux plus élevé de la participation des citoyens, qu'il assure une meilleure information de l'utilisation des finances publiques et qu'il permette une approche

différenciée à la résolution des besoins et des exigences spécifiques des habitants des différentes communes et régions de la Slovaquie. ¶

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ В СЛОВАКИИ

В период 1989 – 2005 годов в Словацкой Республике произошли многие принципиальные общественные и политические изменения. В первую очередь дело касалось изменения политического характера государства – переход от тоталитаризма к демократии – и выразительного укрепления индивидуальных прав и свобод человека. После этого следовали экономические реформы, заключающиеся в устраниении барьеров, препятствующих развитию рыночной экономики, основанной на частной собственности. Следующей областью преобразований стала организация государства, в особенности новая структура и функционирование управления общественными делами и обеспечения общественных услуг. ¶ Ключевым инструментом для изменений в организации государства и общественного управления стала децентрализация, проводимая на всех ее уровнях: политическая децентрализация, децентрализация компетенций и децентрализация финансов. Начиная с 1998 года, постепенно происходили изменения территориально-административного деления Словакии, был создан второй уровень самоуправления (территориальные единицы более высокого уровня), более 400 видов компетенций были переведены на муниципалитеты и территориальные единицы более высокого уровня, изменилась система финансирования и контроля самоуправления, укрепилась автономность принятия решений органами самоуправления по отношению к центральному правительству, а также укрепились контрольные механизмы в системе управления общественными делами. В результате реализации этих изменений стали возможными повышенная мера участия граждан в управлении общественными делами, осуществление принципа субсидиарности, упрочение позиции и ответственности территориального самоуправления при обеспечении общественных услуг, но также при развитии сел, городов и территориальных единиц более высокого уровня. ¶ Мы убеждены, что децентрализованное государство позволит лучше использовать людской, производственный и природный потенциал Словакии в пользу ее жителей. Децентрализация и связанная с этим реформа управления общественными делами для географически и этнически разнообразной Словакии является необходимостью. Она является также средством для того, чтобы граждане воспринимали государство не только в качестве института, но также



в качестве сообщества граждан, которых судьба связывает с государством, и которые совместно заинтересованы в его процветании. ¶

В настоящей маленькой брошюре мы стремимся приблизить Вам то, что в Словакии в области децентрализации и реформы управления общественными делами в течение последних 15 лет произошло. ¶

Виктор Нижнянски,

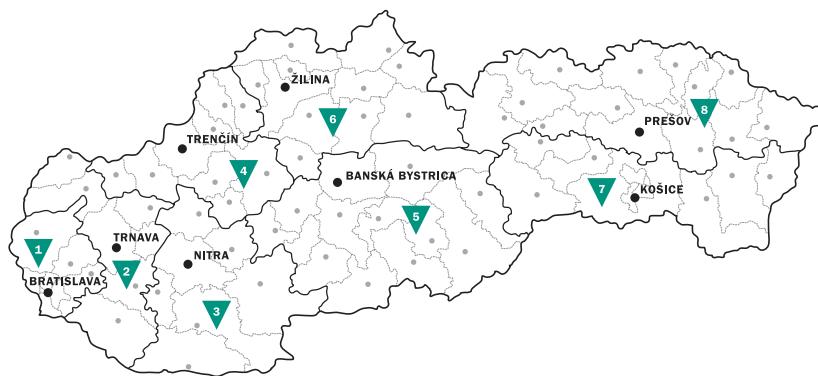
УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ

Словацкая Республика

Численность населения: **5,378 миллиона чел.**

Площадь территории: **49 034 км²**

Плотность населения: **109,7 жителей на км²**



1. Братиславская территориальная единица высшего уровня
2. Трнавская территориальная единица высшего уровня
3. Нитранская территориальная единица высшего уровня
4. Тренчьянская территориальная единица высшего уровня
5. Банско-Бистрицкая территориальная единица высшего уровня
6. Жилинская территориальная единица высшего уровня
7. Кошицкая территориальная единица высшего уровня
8. Прешовская территориальная единица высшего уровня

Словацкая Республика в качестве самостоятельного государственного формирования возникла 1 января 1993 года. В соответствии с Конституцией она является унитарным государством с однопалатным парламентом (Национальный Совет Словацкой Республики), в котором заседает 150 депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе в рамках одного избирательного округа (в настоящее время в Национальном Совете СР идет дискуссия о возможности увеличения количества избирательных округов). Выдвигать свою кандидатуру в депутаты Национального Совета СР могут только номинанты от политических партий.¶

1. КРАТКИЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ

Начало **государственного управления** на территории Словакии относится к 9 столетию. Оно постепенно менялось в условиях различных форм монархии. С 1918 года

монархистское управление было заменено государственными органами и учреждениями Чехословацкой Республики. Последние потом, в последующие периоды, стали инструментами власти не только демократических, но и тоталитарных правящих составов. На протяжении 20 века на территории Словакии произошли 10 административных реформ, в том числе 5 изменений в период 1923 – 1990 годов, а после 1990 года – 3 изменения. ¶

Самые древние **формы самоуправления** в Словакии начали возникать, начиная с первой половины 13 века. Некоторые населенные пункты, которые стали городами, на основании королевских привилегий освобождались от зависимости представителей территориального государственного управления – ишпанов (жупанов). Жители этих городов получили право учреждать и выбирать свои собственные исполнительные органы. Эти органы впоследствии брали в свои руки все местное управление. Начиная с 11 века по 1918 год, на территории Словакии было проведено 5 главных реформ, причем единицы на региональном уровне в большинстве случаев имели управление типа самоуправления. Их число менялось в пределах от 17 до 21. Дворянские комитеты постепенно заменили систему ишпанов, которая в принципе была королевской, то есть, государственной территориальной административной организацией. После возникновения Чехо-Словакии (1918 год), было территориальное самоуправление существенно ограничено, а с 1923 года было региональное самоуправление практически полностью ликвидировано. Местное самоуправление было опять восстановлено в 1990 году. ¶

2. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ

В соответствии с **Конституцией** власть подразделяется на власть законодательную, исполнительную и судебную. Конституция Словацкой Республики с самого начала гарантировала определенную автономность местного самоуправления (населенный пункт, муниципалитет). После поправок, принятых в 2001 году, укрепилась также автономность второго уровня территориального самоуправления – территориальная единица более высокого уровня (область, край). В четвертой главе Конституции (статьи 64 – 71) закреплены основные принципы обоих уровней самоуправления: они являются самостоятельными самоуправленческими и административными единицами, юридическими лицами с собственным имуществом и финансовыми средствами; обязанности на них можно возлагать только на основе закона; у них имеются собственные выборные органы (староста, представительство или председатель территориальной единицы более высокого уровня и представительство); им можно поручать также исполнение задач государства при условиях, указанных в Конституции и законах. ¶

В территориально-административном отношении Словацкая Республика разделена на **8 областей и 2891 населенный пункт** (на 31 декабря 2002 г.). Управление общественными делами организовано на **трех уровнях**: государство – область – населенный пункт. Областное самоуправление возникло 1 января 2002 года. На каждом уровне имеются свои выборные представители, разделенные задачи и от-

ветственность. Некоторые задачи делятся между государственным управлением и самоуправлением. ¶

Выборные представители всех трех уровней (Национальный Совет, представительство территориальной единицы более высокого уровня, представительство населенного пункта), а также старосты населенных пунктов и председатели органов самоуправления территориальной единицы более высокого уровня избираются на основе общего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием на четырехлетний период. Конституция не исключает, чтобы член Национального Совета мог быть одновременно также членом представительства населенного пункта или области. ¶

С точки зрения взаимоотношения государственного управления и территориально-го самоуправления в Словакии с 1990 года существует так называемая **разделен-ная модель** (государственное управление – территориальное самоуправление). С 1 января 2004 года государственное управление проявляется, главным образом, на центральном уровне. У центральных органов созданы более низкие ступени, организованные на уровне области. Число и границы государственных административных единиц (областей) тождественны с числом и границами территориальных самоуправляющихся единиц более высокого уровня (симметричная конфигурация). В случае необходимости государственные областные администрации учреждают дополнительные администрации и подразделения в рамках областей. ¶
Между обоими уровнями территориального самоуправления (**не существует** взаимоотношений вышестоящего и подчиненного субъекта. ¶

3. РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ В ПЕРИОД 1990 – 2003 ГОДОВ

До 1989 года местное управление общественными делами обеспечивалось по-средством национальных комитетов – органов социалистической власти. После демократических преобразований в 1989 году было осуществлено несколько изменений территориально-административного устройства. ¶

В сентябре 1990 года Словацкий Национальный Совет принял Закон № 369/1990 Собрания законов «Об устройстве населенных пунктов» (О муниципальном устройстве). Этим было восстановлено местное самоуправление на уровне населенных пунктов. Было осуществлено разделение государственного управления и территориального самоуправления, и была внедрена так называемая разделенная модель управления общественными делами. После восстановления местного самоуправления увеличилось число населенных пунктов. Если в 1989 году на территории Словакии были 2694 населенных пункта, то в 1991 году их уже насчитывалось 2825. В 1990 году были отменены областные уровни государственного управления, а местное государственное управление было на территории Словакии организовано в 38 районах и 121 округе. ¶

В 1996 году была проведена следующая реорганизация местного государственного управления. Были отменены 121 округ, и опять был введен областной уро-

вень государственного управления. Словацкая Республика была разделена на 8 областей и 79 районов. Законом № 221/1996 Сборника законов «О территориальном и административном устройстве Словацкой Республики» было принято также решение о симметричном устройстве местного государственного управления и второго уровня местного самоуправления на уровне области. Продолжался рост количества населенных пунктов. В 2000 году их число увеличилось до 2883. В результате принятия поправок к Закону № 369/1990 Сборника законов «Об устройстве населенных пунктов» в 2001 году существенно ограничились дальнейшее расщепление населенных пунктов. ¶

► **Динамика изменения структуры населенных пунктов в зависимости от их величины**

Категория населенного пункта по численности населения	Доля, приходящаяся на населенные пункты данной категории, %				
	1950	1961	1980	1991	2000
до 499	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5
500 – 999	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 – 1 999	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 – 4 999	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 – 9 999	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8
10 000 – 49 999	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
более 50 000	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4
Число населенных пунктов	3 344	3 237	2 725	2 825	2 883
Средняя численность населения	1 029	1 302	1 833	1 875	1 874

1 января 2002 года возник второй уровень местного самоуправления в рамках границ административных областей. В соответствии с Конституцией он называется «территориальной единицей более высокого уровня» ¶

► **Структура территориальных единиц более высокого уровня**

Территориальная единица более высокого уровня	Площадь территории в км²	Численность населения 1996 г.	Плотность населения чел./км²	Число населенных пунктов*	Доля населенных пунктов до 2000 жителей, %
Братиславская	2 053	618 904	301,5	71	75
Трнавская	4 148	548 898	132,3	249	81,5
Тренчьянская	4 501	610 135	135,6	275	83,6
Нитранская	6 343	717 585	113,1	345	82,6
Жилинская	6 788	687 771	101,3	313	79,2

Территориальная единица более высокого уровня	Площадь территории в км ²	Численность населения 1996 г.	Плотность населения чел./км ²	Число населенных пунктов*	Доля населенных пунктов до 2000 жителей, %
Банско-Бистрицкая	9 455	664 024	70,2	513	91,4
Прешовская	8 993	773 121	86,0	663	92,5
Кошицкая	6 753	758 494	112,3	438	91,3
Словацкая Республика	49 034	5 378 932	109,7	2867	87,0

* не учитывая городских частей в городах Братислава и Кошице и военных округов

4. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ

В период 1990 – 1991 годов существовала политическая воля, децентрализовать общественный сектор таким образом, чтобы населенные пункты и территориальные единицы более высокого уровня предоставляли максимально возможную долю общественных услуг. В 1992 году дискуссии были прекращены из-за решения взаимоотношений в бывшей Чехословацкой Федеративной Республике, что привело к возникновению самостоятельной Словацкой Республики 1 января 1993 года. В период 1993 – 1998 годов основное внимание уделялось изменениям системы государственного управления. Дискуссия о децентрализации опять возобновилась после парламентских выборов в 1998 году. На основе Программного заявления Правительства СР, была правительством принята концепция децентрализации, на базе которой было осуществлено, и продолжает осуществляться, новое разделение компетенций между государством, муниципалитетами и территориальными единицами более высокого уровня, при соблюдении принципов политической эквивалентности, фискальной эквивалентности, субсидиарности, неразрывности компетенций и компенсации экстернальностей. ¶

Управление общественными делами в Словакии организовано на трех уровнях: **муниципалитет – область – государство.** ¶

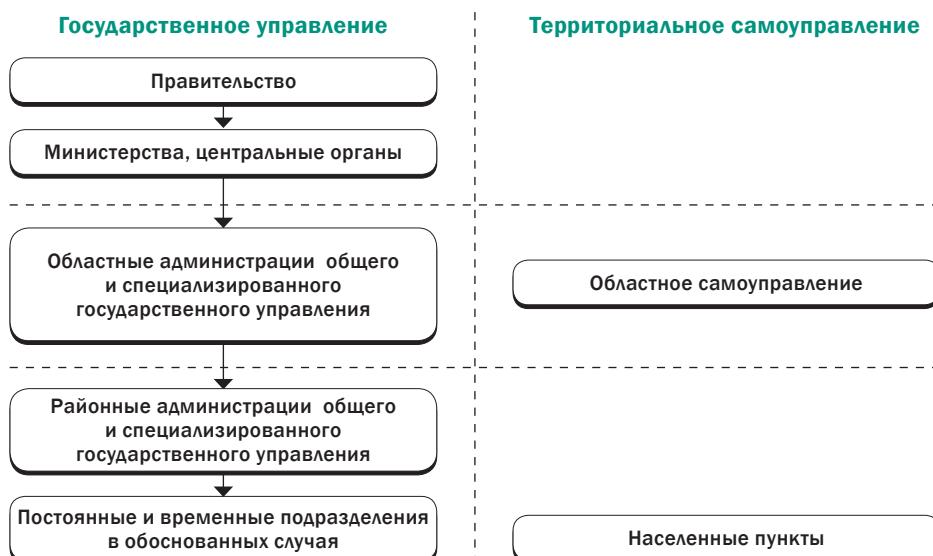
1 января 2004 года были осуществлены изменения конфигурации местного государственного управления. Причина заключалась в переводе более 400 компетенций государственного управления на муниципалитеты и территориальные единицы более высокого уровня, причем преследовалась цель повышения эффективности и качества управления в системе государственного управления. Были отменены интегрированные областные и районные администрации, и расширена сеть администраций специализированного государственного управления, подчиненных непосредственно министерствам. Модель дезинтегрированных администраций специализированного местного государственного управления была использована в Словакии уже в период 1990 – 1996 годов. ¶

Правительство Словацкой Республики осуществляет исполнительную власть. В соответствии с так называемым «Законом о компетенциях» исполнительные

► Конфигурация управления общественными делами в период 1996 – 2003 годов



► Конфигурация управления общественными делами, начиная с 1. 1. 2004 года



полномочия и ответственность за исполнение государственного управления разделены между отдельные министерства и остальные центральные органы государственного управления. Министерство внутренних дел, наряду с этим, несет ответственность за координирование местного государственного управления в рамках отдельных областей. ¶

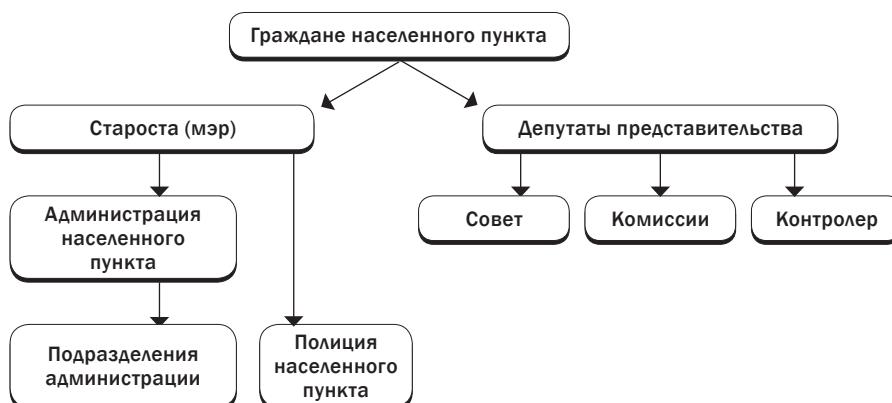
Основные задачи центрального правительства: экономическая политика, внешняя политика, политика безопасности, оборона, гражданская оборона, противопожарная охрана, судебная система, система мест отбывания наказания, таможенные компетенции, валютные дела, налоговые управления (за исключением местных налогов), почты, железные дороги, система магистральных автомобильных дорог, автомобильные дороги 1 класса, биржи труда и службы трудоустройства, система высших учебных заведений, выбранные учреждения здравоохранения, культуры и образования, аэродромы (региональные совместно с муниципалитетами и областями), планирование, охрана природы, региональная политика (согласно с муниципалитетами и областями). ¶

Параллельно с изменениями в управлении общественными делами проводятся изменения также в судебной системе и полиции. В рамках самоуправления не существуют отношения подчиненности населенных пунктов областному уровню. ¶

5. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

5.1. МУНИЦИПАЛИТЕТЫ

5.1.1. Структура



За исключением городов Братислава и Кошице в Словакии существует **одноуровневое** самоуправление населенных пунктов. **Города Братислава и Кошице**

имеют два уровня самоуправления: мэрия (муниципалитет) и городские части. Разделение задач, полномочий и ответственности регламентируется Законом «О столице Словацкой Республики городе Братислава», Законом «О городе Кошице» и статутами обоих городов. ¶

5.1.2. Компетенции

Муниципалитеты являются **юридическими лицами**. Они владеют имуществом, имеют собственный бюджет, персональную и финансовую независимость, могут заниматься предпринимательской деятельностью, взимают местные налоги и сборы. Могут принимать участие в международном, приграничном и внутригосударственном сотрудничестве. ¶

Самоуправление осуществляется выборными органами, голосованием жителей, местным референдумом и общественным открытым собранием. В соответствии со своими компетенциями самоуправления населенные пункты (муниципалитеты) могут издавать общеобязательные указы и заключения. ¶

Органы самоуправления населенных пунктов обеспечивают самоуправленческие компетенции (первоначальные компетенции), но в выбранных областях, там, где это более выгодно для государства, они обеспечивают также **исполнение delegированных компетенций государственного управления**. Имеются в виду такие области как метрика, вопросы разрешения строительства, часть компетенций в области образования. Эти задачи они выполняют от имени государства. Государство несет ответственность за управление и качество служб, и финансирование исполнения этих задач. ¶

К первоначальным (оригинальным) компетенциям (самоуправленческие компетенции) относятся: местные коммуникации, массовый транспорт, общественные пространства, озеленение, чистота, охраны природы и окружающей среды, водное хозяйство, канализация, коммунальные отходы, территориальная планировка, местное развитие, жилье, дошкольные и образовательные заведения, социальные учреждения, поликлиники, некоторые больницы, культура, заверка документов, некоторые нарушения закона, местная полиция, сбор местных налогов и сборов, участие в реализации региональных планов. Органы местного самоуправления могут заниматься предпринимательской деятельностью, стать членами предпринимательских субъектов. ¶

Свои задачи местные органы самоуправления выполняют различными способами: самостоятельно, в сотрудничестве с другими муниципалитетами (совместная местная администрация, сотрудничество муниципалитетов), в сотрудничестве с предпринимателями, частным сектором. Органы самоуправления населенных пунктов учредили много совместных с другими муниципалитетами предприятий (утилизация отходов, водное хозяйство, техническое обслуживание ...). Для выполнения своих задач органы самоуправления населенных пунктов уплачивают бюджетные или дотационные организации или, эвентуально, вкладывают капитал в некоммерческие организации. Они могут учреждать коммерческие организации. ¶ Передача задач органам самоуправления населенных пунктов до настоящего вре-

мени проводилась **в два этапа**: 1990 -1991 и 2002-2004 гг. и будет продолжаться также в будущем. ¶

5.1.3. Финансы

В соответствии с Конституцией Словацкой Республики муниципалитеты финансируют свои потребности из своих собственных доходов, а также из государственных дотаций. Притом законом регламентируются, которые налоги и сборы считаются доходами населенного пункта. Органы самоуправления населенных пунктов составляют ежегодно бюджет. Начиная с 2006 года, они будут составлять бюджет на трехлетний период, причем каждый год будет проводиться уточнение бюджета. ¶

В период 1990 – 2003 годов финансирование населенных пунктов осуществлялось, главным образом, за счет переводов из государственного бюджета (доля от государственных налогов, целевые дотации). Процесс децентрализации охватывает также изменения в области финансирования населенных пунктов. Главная цель заключается в укреплении финансовой автономии населенных пунктов, повышении стабильности базы доходов, повышении давления на более эффективное использование собственных доходов и обеспечении взаимосвязи объема и качества услуг, предоставляемых органами местного самоуправления с налоговой нагрузкой населения. ¶

Начиная с 1 января 2004 года, изменился способ финансирования делегированного исполнения государственного управления в области образования. Органы местного самоуправления, будучи учредителями учебных заведений, получают финансовые средства по установленным нормативам на одного ученика, в зависимости от рода, типа и величины учебного заведения, а также в зависимости от климатической зоны. ¶

Органы самоуправления населенных пунктов в Словакии – работодатели для приблизительно 140 тысяч человек, работающих на полную ставку. ¶

Доходы

► **На 2004 год предусматривается следующая структура доходов:**

Род доходов	миллионы словацких крон	миллионы евро	Процентная доля
Местные налоги и сборы	6 400,0	160	9,8
в том числе: земельный налог	3 800,0		
местные сборы	2 600,0		
Доля от государственных налогов	18 639,0	459	28,1
Доходы, не являющиеся налоговыми доходами	11 810,0	295	18,1
Доходы из финансовых сделок	6 650,0	166	10,2

Род доходов	миллионы словацких крон	миллионы евро	Процентная доля
Переводы из статей государственного бюджета (делегированное исполнение государственного управления)	21 061,2	527	32,2
Экономический результат	750,0	19	1,6
ВСЕГО	65 310,2	1 626	100,0

Из вышеприведенных данных очевидно, что **важнейшей базой бюджетов населенных пунктов являются налоговые доходы** (местные налоги и сборы, а также доля от государственных налогов), которые образуют почти 38 % от доходов. Дальше следуют **трансферты** на исполнение делегированных компетенций государственного управления (32,2 %) и доходы, не являющиеся налоговыми доходами. Местный налог образован налогом с недвижимости. Большинство налоговых доходов населенных пунктов, однако, образует в 2004 году доля от подоходного налога физических лиц, подоходного налога юридических лиц и налога с автомобильных дорог. Доля населенных пунктов от государственных налогов перераспределяется в отдельные бюджеты в зависимости от числа жителей (подоходный налог физических лиц и налог с автомобильных дорог). В случае доли от подоходного налога юридических лиц перераспределение осуществляется на базе двух критериев: численность населения и место штаб-квартиры юридического лица. ¶

Начиная с 1 января 2005 года, произошли принципиальные изменения финансирования населенных пунктов. (Смотрите Главу 6.) ¶

Расходы

В результате делегирования компетенций на органы самоуправления населенных пунктов размер расходов населенных пунктов по сравнению с 2000 годом увеличился вдвое, и представляет 65,3 миллиарда словацких крон, что равно приблизительно 21 % от расходной части государственного бюджета и 5 % налога на добавленную стоимость Словацкой Республики. Приблизительно 40 % расходов населенных пунктов покрываются собственными доходами, а 60 % - трансфертами из государственного бюджета. ¶

Структура расходов после перевода компетенций существенно изменилась. Наибольшую статью представляет финансирование образования. После этого следуют расходы на администрацию населенного пункта, социальные дела, жилье,...¶ В 2002 году текущие расходы составляли приблизительно 64 % от общих расходов, а капитальные расходы – приблизительно 30 %. ¶

5.1.4. Контроль

В соответствии с Конституцией вмешиваться в деятельность органов самоуправ-

ления населенных пунктов, можно только способом, предусмотренным законодательством. Конституция регламентирует, что органы территориального самоуправления действуют самостоятельно, исполняя свои компетенции, а правила надзора или контроля определяются законом. В областях делегированных на органы самоуправления полномочий государственного управления, исполнение делегированных задач подчиняется управлению и контролю со стороны государства. Контроль над деятельностью органов самоуправления населенных пунктов осуществляется органами внутреннего и внешнего контроля. ¶

Внутренний контроль выполняется главным контролером самоуправления населенного пункта (избираемым представительством населенного пункта). Его компетенции распространяются на выполнение функций самоуправления; соблюдение указов, инструкций, указаний, решений; соблюдение законности; бюджетное хозяйство; состояние дебиторской задолженности и обязательств; соблюдение обязанностей и распоряжений, связанных с имуществом города (муниципалитета); соблюдение правил общественных закупок; рассмотрение петиций и жалоб. Главный контролер разрабатывает заключения по проекту бюджета населенного пункта и проекту заключительного финансового баланса населенного пункта. Главный контролер избирается на пост работника органа самоуправления населенного пункта на шестилетний срок. Его заработную плату определяет представительство (разработан законопроект, в соответствии с которым заработка контролера должна определяться законом). ¶

Внешний контроль осуществляют: Высшее контрольное управление (государственная счетная палата) – в области делегированного исполнения компетенций государственного управления; Администрация правительства - по делам делегированного исполнения государственного управления; Министерство финансов, административные суды и прокуратура - по делам соблюдения законности правовых актов, аудита правильности и комплектности регулярного и чрезвычайного бухгалтерского баланса и контроля финансового и имущественного положения; омбудсмен – по делам соблюдения прав и свобод человека. ¶

В настоящее время подготовлен законопроект, который должен акцентировать роль Высшего контрольного управления (счетной палаты). ¶

5.1.5. Избирательная система

Старост населенных пунктов (сел), мэров городов выбирают среди граждан, имеющих постоянное место жительства на территории населенного пункта. Кандидатов могут выдвигать политические партии, или кандидаты могут быть независимы. Если кандидат выставляет свою кандидатуру в качестве независимого кандидата, без поддержки политической партии, то он должен представить требуемое по закону число подписей жителей населенного пункта, поддерживающих его кандидатуру. Выборы проводятся на основе общего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием в рамках одного избирательного округа на четырехлетний срок всеми имеющими избирательное право избирателями. Выборы проводятся в один тур, и победителем становится кандидат, получивший

наибольшее число голосов. Каждый населенный пункт (село, город) имеет старосту, мэра, причем некоторые работают на частичную ставку. Староста является официальным представителем населенного пункта. Он несет ответственность за политический, но также предметный уровень населенного пункта. ¶

Депутатов представительства населенного пункта выбирают на четырехлетний срок в одномандатных или многомандатных избирательных округах, которые определяет представительство населенного пункта. Выборы тайные и проводятся на основе общего, равного и прямого избирательного права. Победителями становятся кандидаты, получившие наибольшее количество голосов. В настоящее время в Словакии избраны 25 000 депутатов представительств населенных пунктов. ¶

5.1.6. Участие граждан в самоуправлении

Граждане принимают участие в самоуправлении посредством выборных органов населенного пункта; участием в заседаниях представительства; участием в местных референдумах; голосованием жителей населенного пункта; участием в открытых общественных собраниях; участием в исследованиях общественного мнения; участием в программах развития населенного пункта; членством в комиссиях, учреждаемых представительством населенного пункта и членством в советах учебных заведений. ¶

5.1.7. Сотрудничество

Несмотря на стремление, отчетливо разграничить компетенции между государственным управлением и самоуправлением, но также между муниципалитетами и территориальными единицами более высокого уровня, существует много форм сотрудничества между представителями управления общественными делами. Мы имеем в виду, главным образом, области планирования, регионального развития, финансирования, сотрудничества между муниципалитетами в административной деятельности и экономических службах, сотрудничества на международном и приграничном уровнях. ¶

Свыше 90% населенных пунктов в Словакии являются членами Ассоциации городов и сел Словакии. Основные цели Ассоциации, наряду с помощью населенным пунктам и защитой их прав по отношению к центральному правительству, заключаются также в поддержке образования, инициировании сотрудничества между населенными пунктами, международном сотрудничестве. В рамках Ассоциации существует более чем 50 региональных объединений, которые возникли в 1990 году. Ассоциация городов и сел Словакии является членом Ассоциации союзов работодателей, страховых компаний и т. п. ¶

Кроме Ассоциации существует также Союз городов Словакии и многие профессиональные объединения, такие как Ассоциация коммунальных экономистов Словакии, Объединение главных контролеров Словакии, Ассоциация глав городских администраций и другие. ¶

5.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ БОЛЕЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ

5.2.1. Структура



5.2.2. Компетенции

Территориальные единицы более высокого уровня являются юридическими лицами. Они владельцы имущества, имеют свой бюджет, персональную и финансовую независимость, могут заниматься предпринимательской деятельностью, взимают административные сборы. Они могут принимать участие в международном, приграничном и внутригосударственном сотрудничестве. ¶

Самоуправление осуществляется через выборные органы и референдум. Территориальные единицы более высокого уровня могут в собственной компетенции издавать общеобязательные указы. ¶

Самоуправление территориальных единиц более высокого уровня имеет **самоуправленческие (первоначальные, оригинальные) компетенции**, но оно выполняет также некоторые задачи, **делегированные из государственного управления** (например, часть компетенций в системе образования, здравоохранении, автодорожном транспорте). ¶

К первоначальным компетенциям территориальных единиц самоуправления более высокого уровня относятся: автомобильные дороги второго и третьего классов, территориальное планирование, региональное развитие, собственная инвестиционная деятельность, средние учебные заведения, больницы, некоторые учреждения социальных услуг (дома пенсионеров, социальные службы для детей, кризисные центры, детские дома,...), учреждения культуры (галереи, музеи, театры,

некоторые библиотеки, ...), участие в гражданской обороне, лицензии для аптек и частных врачей,... ¶

Территориальные единицы более высокого уровня обеспечивают выполнение задач самостоятельно, сотрудничают с частным сектором. Они учредители бюджетных, дотационных и бесприбыльных организаций и коммерческих компаний. ¶

Первый этап перехода компетенций от государства на территориальные единицы более высокого уровня осуществлялся в период 2002 – 2004 годов. Переход будет осуществляться также в будущем. ¶

5.2.3. Финансы

В соответствии с Конституцией территориальные единицы более высокого уровня финансируют свои потребности, прежде всего, из своих собственных доходов, а также из государственных дотаций. Закон регламентирует, какие налоги и сборы являются доходами территориальной единицы более высокого уровня. ¶

Территориальные единицы более высокого уровня составляют бюджет каждый год. Предполагается, что, начиная с 2006 года, территориальные единицы более высокого уровня будут тоже составлять бюджет по основным статьям на трехлетний период. ¶

На протяжении периода передачи компетенций в 2002 – 2003 гг. территориальные единицы более высокого уровня получали целевые дотации (дотации децентрализации), при помощи которых они финансировали переданные им задачи по самоуправлению. **Начиная с 1 января 2004 года**, целевые дотации были заменены глобальной дотацией, то есть, территориальные единицы более высокого уровня на основе утвержденных бюджетов принимают решение об использовании средств, переведенных из государственного бюджета. Задачи, выполнение которых они обеспечивают от имени государства, продолжают финансироваться целевыми дотациями. Начиная с 1 января 2004 года, изменился также способ финансирования учебных заведений. Территориальные единицы более высокого уровня, являясь учредителями средних учебных заведений, получают средства на финансирование образования по нормативам на одного ученика, в зависимости от рода и типа учебного заведения. ¶

Аналогично случаю финансирования самоуправления населенных пунктов, **с 1 января 2005 года** принципиально изменилась также система финансирования территориальных единиц более высокого уровня. (Смотрите Главу 6.) ¶

Доходы

► **На 2004 год предусматривается следующая структура доходов:**

	МИЛЛИОНЫ словацких крон	МИЛЛИОНЫ евро	ДОЛЯ В процентах
Доля от государственных налогов	8 185	205,0	43,70

	миллионы словацких крон	миллионы евро	доля в процентах
Доходы, не являющиеся налоговыми доходами	621	15,5	3,30
Доходы с финансовых сделок	9	0,2	0,05
Трансферты из статей государственного бюджета на делегированное исполнение компетенций государственного управления	9 920	248,0	52,95
ВСЕГО	18 735	468,7	100,00

В 2004 году для органов самоуправления территориальных единиц более высокого уровня решающими доходами являлись трансферты из государственного бюджета (доля от государственных налогов и дотация на делегированное исполнение компетенций государственного управления). ¶

С 1 января 2005 года было проведено изменение финансирования. Были увеличены собственные доходы территориальных единиц более высокого уровня, и изменился способ перераспределения долей от государственных налогов (переход на перераспределение по заранее известной формуле). ¶

Расходы

Структура расходов отвечает объему компетенций, исполнение которых территориальные единицы более высокого уровня обеспечивают. Наибольшую статью образует образование, потом социальные дела, культура и здравоохранение. Начиная с 1 января, добавляется также техническое обслуживание, ремонт и строительство автомобильных дорог второго и третьего классов. ¶

5.2.4. Контроль

Аналогично случаю населенных пунктов, государство может вмешиваться в деятельность самоуправления территориальной единицы более высокого уровня только способом, регламентированным законодательством. Конституция предполагает, что в случае компетенций самоуправления территориальная единица более высокого уровня действует независимо от государства и в соответствии с законами (допускается только контроль над соблюдением законности). В случае делегированных компетенций государственного управления на территориальную единицу более высокого уровня, их исполнением управляет, и контроль над ним осуществляет государственное управление. Контроль над территориальными единицами более высокого уровня обеспечивается посредством внутреннего и внешнего контроля. ¶

Внутренний контроль

Выполнение внутреннего контроля обеспечивается Отделом главного контролера. Главный контролер избирается представительством. Его деятельность ориен-

тирована на исполнение самоуправленческих функций; соблюдение положений, инструкций, указаний, решений; соблюдение законности; бюджетное хозяйство, состояние дебиторской задолженности и обязательств; соблюдение обязанностей и распоряжений, связанных с имуществом; соблюдение правил общественных закупок; рассмотрение петиций и жалоб. Главный контролер разрабатывает заключения по проекту бюджета населенного пункта и по заключительному финансовому балансу. Его заработную плату определяет представительство. ¶

Внешний контроль

Внешний контроль осуществляется этими же органами, как и в случае населенных пунктов. (Смотрите Главу 5, пункт 5.1.4.) ¶

5.2.5. Избирательная система

Председателей территориальных единиц более высокого уровня выбирают из граждан, постоянно проживающих на территории данной территориальной единицы более высокого уровня. Кандидатов могут выдвигать политические партии или коалиции политических партий. При условиях, регламентированных законодательством, могут выставлять свою кандидатуру также независимые кандидаты. Выборы председателей осуществляются на базе общего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием в пределах одного избирательного округа (территория территориальной единицы более высокого уровня) всеми избирателями на четырехлетний срок. Выборы проводятся в два тура. Если в первом туре ни один из кандидатов не получит 50 % плюс 1 голос из действительных бюллетеней, во втором туре участвуют два кандидата с наибольшим числом полученных голосов. Во втором туре победителем становится кандидат, получивший большее число голосов. В Словакии 8 председателей территориальных единиц более высокого уровня. ¶

Депутатов представительства выбирают в многомандатных избирательных округах на четырехлетний срок. Границы избирательных округов и число мандатов в них определяет представительство в соответствии с законом. Выборы тайные, общи, равные и прямые. Избранные кандидаты определяются большинством голосов. В настоящее время в 8 представительствах вместе имеется 401 депутат. ¶

5.2.6. Участие граждан в самоуправлении

Граждане принимают участие в самоуправлении посредством выборных представителей; участием в открытых заседаниях представительства; участием в референдумах; участием в исследованиях общественного мнения; участием в программах развития населенного пункта; членством в комиссиях, учреждаемых представительством и членством в советах учебных заведений. ¶

5.2.7. Сотрудничество

Существует много форм сотрудничества между самоуправлением территориальной единицы более высокого уровня, государственным управлением и самоуправ-

лением населенных пунктов. Сотрудничество осуществляется, в особенности, в областях регионального развития, строительства инфраструктуры, планирования, финансирования. ¶

Председатели территориальных единиц более высокого уровня сотрудничают в рамках Конференции председателей. Аналогично взаимно сотрудничают также главные контролеры территориальных единиц более высокого уровня. ¶

6. НОВАЯ СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ БОЛЕЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ, НАЧИНАЯ С 01.01.2005 ГОДА.

Цель новой системы финансирования органов территориального самоуправления заключается в упрочении налоговых доходов населенных пунктов, определении собственных налоговых доходов территориальных единиц более высокого уровня и внедрении нового способа финансовой компенсации текущих доходов и расходов территориального самоуправления. Фискальная децентрализация исходит из реформы налогообложения, а также делегирования компетенций с государственного управления на населенные пункты (муниципалитеты) и территориальные единицы более высокого уровня. В результате ее осуществления территориальное самоуправление получило чрезвычайно важный инструмент – принятие решений о собственных доходах – существенно упрочняющий автономию самоуправления. Сущность изменения заключается в переходе от предоставления дотаций из государственного бюджета, на финансирование самоуправленческой деятельности посредством налоговых доходов. Новая система существенно укрепила самостоятельность, но также и ответственность территориального самоуправления в процессе принятия решений об использовании общественных ресурсов при предоставлении услуг гражданам. Новая система способствует стабилизации доходов самоуправления на более длительный период и создает условия для планирования финансов на несколько лет вперед. Вводится солидарная, справедливая, прозрачная система финансирования, основанная на конкретных критериях, поддающихся измерению. ¶

Фискальная децентрализация освобождает муниципалитетам руки при определении ставки **местных налогов**. Местные налоги являются факультативными, что значит, что муниципалитеты принимают решение не только о ставке налога, но также о его внедрении, освобождении и налоговых льготах. С 1 января 2005 года закон установил 8 видов местных налогов: налог с недвижимости, налог с собаки, налог за использование общественного пространства, налог за предоставление жилища, налог с автоматов для продажи, налог с невыигрышных игорных машин, налог за въезд в историческую часть города и налог с атомной установки. Был сохранен также один вид местного сбора – за коммунальные отходы и мелкий строительный мусор. ¶

Собственный факультативный налог имеют также территориальные единицы более высокого уровня – налог с автомашин –, который заменил существующий до сих

пор налог с автомобильных дорог. О применении этого налога, его ставке, освобождении и льготах решение принимается представительством территориальной единицы более высокого уровня. Предметом налога являются автомашины, используемые для предпринимательской деятельности или в связи с предпринимательской деятельностью. ¶

Новая система **финансового выравнивания** основана на перераспределении подоходного налога физических лиц с помощью формулы, содержащей критерии, соответствующие роду и объему компетенций, которые выполняет территориальное самоуправление. Начиная с 1 января 2005 года, в доход государственного бюджета отчисляется только 6,2% от подоходного налога физических лиц, 70,3% – в доход муниципалитета, а 23,5% – в доход территориальной единицы более высокого уровня. Формула, с помощью которой общегосударственная доля муниципалитетов от налогового дохода распределяется на отдельные населенные пункты содержит четыре критерия: численность населения, постоянно проживающего на территории населенного пункта; число жителей, взвешенное коэффициентом категории величины населенного пункта; число учеников основных школ искусства и дошкольных учреждений, а также процент жителей в возрасте более 62 года. Формула для территориальных единиц более высокого уровня содержит 6 критериев: число жителей, постоянно проживающих на территории территориальной единицы более высокого уровня; число жителей в возрасте 15 – 18 лет; число жителей в возрасте 62 года и больше; протяженность автомобильных дорог второй и третьей категорий, являющихся собственности территориальной единицы более высокого уровня; плотность населения и площадь территории территориальной единицы более высокого уровня. Для территориальных единиц более высокого уровня вводится еще дополнительный механизм горизонтального финансового выравнивания доли территориальной единицы более высокого уровня от подоходного налога физических лиц при помощи индексации. ¶

В результате принятия новой системы была отменена статья сводной финансовой связи территориального самоуправления с государственным бюджетом. Ни местные налоги, ни доля муниципалитетов и территориальных единиц более высокого уровня от подоходного налога физических лиц, не являются доходом государственного бюджета. В соответствии с оценкой Министерства финансов Словацкой Республики сумма налоговых доходов территориального самоуправления должна была в 2005 году составлять 33 854,9 миллиона словацких крон. В этом году налоговые доходы должны были быть гарантированы, то есть, в случае недостаточной доходности налога государство должно профинансировать разность до вышеприведенной суммы. Первоначально предполагалось, что в первом году действия новой системы будут последствия введения системы нейтральны. Налоговые доходы за первые три месяца 2005 года показали, что уже в первом году изменение системы оказала положительное влияние на объем доходов самоуправления. ¶

Комpetенции, которые муниципалитеты и территориальные единицы более высокого уровня будут исполнять в режиме делегированного исполнения государствен-

► Оценка последствий фискальной децентрализации (ФД):

	2005		2006		2007	
	миллионы словацких крон	миллионы евро	миллионы словацких крон	миллионы евро	миллионы словацких крон	миллионы евро
(1) Сводная финансовая связь без ФД	33 854	877,5	34 771	901,3	35 673	924,7
(2) ФД в утвержденном бюджете 2005	33 854	877,5	35 663	924,4	38 979	1010,4
(3) Новая оценка	34 506	894,4	37 322	967,4	40 971	1062,0
Разность (3) - (1)	+ 652	+16,9	+ 2 551	+ 66,1	+ 5 298	+137,3

ного управления, будут и впредь, в соответствии с Конституцией, finanziроваться дотациями из государственного бюджета на основе нормативов посредством соответствующей бюджетной статьи. ¶

Новым законодательством вводится составление бюджета на более длительный – трехлетний период. Благодаря этому, будет обеспечена более эффективная временная связь бюджетного периода не только с избирательным сроком представительств, но, прежде всего, с долгосрочными обязательствами муниципалитетов и территориальных единиц более высокого уровня. Бюджет доходов и расходов на два года, которые следуют после года, на который бюджет составляется, не является обязательным, а в последующие бюджетные годы он корректируется. ¶

Новая правовая норма создает также барьеры для необоснованного увеличения задолженности органов территориального самоуправления. Условия для принятия возвращаемых источников финансирования стали более жесткими. Максимальная задолженность самоуправления не должна превышать уровень 60% от текущих годовых доходов, причем муниципалитеты или территориальные единицы более высокого уровня могут на обслуживание долга тратить в год не больше 25% годовых доходов по бюджету на текущий год. ¶

Ожидается, что новая система финансирования органов территориального самоуправления создаст условия для более эффективной мобилизации ресурсов и повышения личной ответственности выборных органов самоуправления, будет инициировать в повышенной мере участие граждан, обеспечит лучшую информированность об использовании общественных финансов и позволит дифференцированно подходить к решению специфических потребностей и запросов граждан в отдельных населенных пунктах и регионах Словакии. ¶