

**Decentralizácia verejnej správy  
Slovenskej republiky**  
• **otvorené otázky**  
(zborník)

**Editoroky: Elena Žárska  
Miriam Šebová**



**Friedrich Ebert Stiftung e. V.,**  
zastúpenie v Slovenskej republike

Maróthyho 6, 811 06 Bratislava  
Tel> 02/ 544 11 209,544 11 880  
Fax> 02/ 544 11 641  
[www.fes.sk](http://www.fes.sk)

**Ekonomická univerzita v Bratislave**  
**Národohospodárska fakulta**  
Katedra verejnej správy  
a regionálneho rozvoja

Dolnozemska cesta 1, 852 19 Bratislava  
Tel> 02/ 62 41 23 01  
Fax> 02/ 62 41 23 02  
[www.euba.sk](http://www.euba.sk)

ISBN 80-89149-06-5



9 788089 149063

Publikácia vznikla s podporou nadácie  
Friedrich Ebert Stiftung Bratislava

Zborník

**Decentralizácia  
verejnej správy  
Slovenskej republiky**

– otvorené otázky

Editorky: Elena Žárska  
Miriam Šebová

Bratislava, 2005

Recenzenti: prof. Ing. Milan Buček, DrSc.  
doc. Ing. Jozef Tvrdoň, CSc.

Editoroky: doc. Ing. Elena Žárska, CSc.  
Ing. Miriam Šebová

Zborník vyšiel ako súčasť riešeného projektu  
VEGA č. 1/1264/04 „Decentralizácia verejnej správy  
vo fragmentovanej štruktúre osídlenia SR“,  
Ekonomická univerzita. Bratislava 2004.

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, EUBA

ISBN 80-89149-06-5

# **Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky**

## **Zborník príspevkov**

**z vedeckej konferencie organizovanej  
Katedrou verejnej správy a regionálneho rozvoja  
Ekonomickej univerzity v Bratislave**

**Bratislava 22.11. 2005**



# OBSAH

## I. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY – PRIEBEH, VÝSLEDKY A PROBLÉMY

Jozef BÚŠIK: <b>Reformné procesy v štátnej správe</b> .....	7
Marta HAMALOVÁ – Stanislava PAPÁNKOVÁ: <b>K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR</b> .....	19
Marián MINAROVICH: <b>Politika regionálneho rozvoja z pohľadu Únie miest Slovenska</b> .....	35
Jozef MRVA: <b>Postavenie samosprávy v reforme verejnej správy a problémy decentralizácie kompetencií</b> .....	41
Anna SCHULTZOVÁ: <b>Miestne dane vo vybraných štátoch OECD a daň z nehnuteľností v SR od roku 2005</b> .....	47

## II. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY – PRIESKUM

Elena ŽÁRSKA – Miriam ŠEBOVÁ: <b>Decentralizácia verejnej správy v zrkadle predstaviteľov samosprávy, štátnej správy a občanov</b> .....	58
--	----

## III. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY – DISKUSIA

Eva BALÁŽOVÁ – Viera PAPCÚNOVÁ: <b>Analýza výkonu prenesených kompetencií zo štátu na miestnu samosprávu</b> .....	79
Zuzana FRNOVÁ: <b>Reforma verejnej správy a občianska spoločnosť „Spolupracovať sa dá“</b> .....	84
František KOSORÍN: <b>Alternatívne metódy zvyšovania efektívnosti vo verejnej správe</b> .....	90
Dušan KOZOVSÝ (TICHÝ): <b>Otvorené otázky fiškálnej decentralizácie v SR</b> .....	96
Ema MIŠÚNOVÁ: <b>Aktuálna organizácia cestovného ruchu vo verejnom sektore na Slovensku</b> .....	103

<b>Viera VLČKOVÁ: Dopad decentralizácie verejnej správy na demografickú štruktúru sídiel v SR .....</b>	<b>108</b>
<b>Nora ŠTANGOVÁ – Jana MITAĽOVÁ: Hodnotenie výstupov v samospráve ako nevyhnutný podklad pre moderné manažérske riadenie .....</b>	<b>114</b>
<b>PRÍLOHY .....</b>	<b>114</b>

## Predslov

Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky patrí k veľmi aktuálnym a diskutovaným problémom, dotýkajúcich sa každého občana. Je to zložitý, postupný a dlhodobý proces zmien usporiadania, výkonu a fungovania orgánov štátnej správy a samosprávy. Uvedený proces priniesol a prináša rad nových účelných väzieb a pozitívnych výsledkov, ale aj problémov a rizík. Tieto skutočnosti sa stali a zostávajú predmetom skúmania, analýz, hodnotení a navrhovania východísk, ktoré sú predmetom záujmu subjektov z rôznych oblastí spoločenského života – od samotných predstaviteľov verejnej správy cez laickú verejnosť až po odborne zainteresované vedeckovýskumné kolektívy.

Príspevkom k riešeniu danej problematiky chce byť i tento zborník, ktorý je tematicky zameraný na viaceré aspekty procesu decentralizácie verejnej správy na Slovensku. Základom jeho vzniku bola vedecká konferencia, realizovaná ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/1246/04 „*Decentralizácia verejnej správy vo fragmentovanej štruktúre osídlenia SR*“.

Odborná verejnosť, predstavitelia verejnej správy, ako aj študenti univerzít orientovaných na štúdium verejnej správy, tu môžu nájsť rad cenných poznatkov a informácií o doterajšom priebehu, výsledkoch a problémoch decentralizačného procesu vo verejnej správe, ako aj odpovede na niektoré otázky súvisiace s danou témou.

Zborník mohol vzniknúť len vďaka láskavej pomoci Frieftich Ebert Stiftung.

*Elena Žárska*



# I. Decentralizácia verejnej správy – priebeh, výsledky a problémy

## REFORMNÉ PROCESY V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Ing. Jozef Búšik, CSc.  
Ministerstvo vnútra SR  
sekcia verejnej správy  
Sekretariát Rady vlády SR pre verejnú správu  
Drieňová 22, 826 86 Bratislava  
02/ 48592900, srv.svs@mvsr.vs.sk

**Kľúčové slová:** štátna správa, orgány štátnej správy, územno – správne usporiadanie, reorganizácia

### Úvod

Ľudská spoločnosť sa zakladá na koexistencii, kooperatívnosti a vzájomnej potrebnosti ľudí. Táto skutočnosť vyžaduje ich vzájomnú komunikáciu, ktorá sa vo svojich formách, intenzite a význame mení v priebehu historického vývoja spoločnosti.

Každá moderná demokratická spoločnosť má vytvorený svoj vlastný systém riadenia – regulácie individuálnych a skupinových záujmov. Jednu z rovných regulácie (pri rešpektovaní všeobecných morálnych zásad a politického a občianskeho združenia) predstavuje verejná správa. Pojem verejná správa obsahuje problematiku organizácie a riadenia vecí verejných, je teda súčasťou spoločenskej reality, praktickou a účelovou záležitosťou, reflektovanou verejnosťou.

### Vymedzenie základných pojmov

#### Verejná správa

Verejnú správu chápeme ako službu verejnosti, aj keď v mnohých situáciách má tiež donucovací charakter. V tomto zmysle je istým vyjadrením politiky (pokiaľ vnímame politiku ako správu verejných vecí). Obsahovo je vecou verejnej správy všetko, čo všeobecne uznávame za záujem verejnosti, teda veci, v ktorých záujmy širšieho okruhu ľudí (obyvateľov, občanov, voličov atď.) prevládajú nad záujmami jednotlivých osôb (subjektov). V širšom poňatí zasahuje teda verejná správa aj do sféry súkromnej. Aj keď tu pre všetky fyzické

a právnické osoby platí zásada „čo nie je zakázané, to je povolené“, pre verejnú správu predstavuje obmedzenie len na to, čo a v akej miere je zákonom povolené. V užšom chápaní, a to oveľa intenzívnejšie, vstupuje verejná správa do riadenia verejného sektora. Zvládnutie všetkých relevantných stránok existencie verejnej správy je rozhodne záležitosťou interdisciplinárnou. Pre komplexné pochopenie problematiky verejnej správy sa preto ako najefektívnejší ukazuje systémový prístup. V základnej rozlišovacej úrovni je potrebné chápať ju ako prvok systému spoločnosti. Termín používame od roku 1990 ako krátky a dostatočne výstižný. Verejná správa predstavuje produkt a základný nástroj štátu. Je prísne organizovaná, predovšetkým jej zložka štátna správa, ktorej činnosť zabezpečuje existencia represívnych zložiek štátu.

Moderná verejná správa by mala plniť všeobecne platné kritériá, predovšetkým by pre ňu mala byť charakteristická:

- jasná delba pôsobnosti, právomoci a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy a vo vzťahu k občanovi,
- kvalitná legislatíva,
- dodržanie a schopnosť vynucovacieho práva,
- vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.

## Štát

Štát je politickou organizáciou spoločnosti, ktorá mu slúži na organizovanie uspokojovania vlastných potrieb, predovšetkým vytvorením poriadku a bezpečnosti na určitom právne vymedzenom území. Plní funkciu normatívnu, ochrannú, výkonu spravodlivosti, sociálnu, kultúrnu a ekonomicko – regulačnú. Štát je produktom organizácie ľudskej spoločnosti na určitom stupni jeho vývoja (produktom ľudskej interakcie). Všeobecne sa uznáva, že štát charakterizujú tri, resp. štyri základné znaky. Prvým je existencia štátnej moci. Vyjadrenie štátnej (resp. politickej) moci má mnoho atribútov (vytvára politické inštitúcie, formuje vzťahy medzi nimi a vydáva právne pravidlá – ústavu, zákony, atď., ďalej má hlavu štátu, vlastnú menu, armádu, štátne symboly ako vlajku, znak, hymnu a pod.).

## Štátna správa

Štátna správa je vykonávaná orgánmi (inštitúciami) štátu. Štátne orgány sú súčasťou mechanizmu štátu, ktorý vo svojom súhrne zabezpečuje realizáciu jednotlivých funkcií a úloh štátu. Presnejšie povedané, reálne reprezentujú štát. Všetky najdôležitejšie štátne orgány upravuje ústava, ktorá súčasne ustanovuje ich miesto v hierarchii štátnych orgánov, spôsob ich kreácie, vzájomné vzťahy medzi nimi, rozsah ich právomocí, pôsobnosť a neraz aj základnú organizačnú štruktúru. Z priestorového pohľadu ide o centrálné (ústredné) alebo územné orgány. Orgánmi štátu sú ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy (krajské a obvodné úrady), ale aj niektoré verejno – právne inštitúcie zabezpečujúce výkon štátnej správy v zákone stanovenom rozsahu.

Existujú rôzne **kritéria delenia štátnych orgánov**. Rozhodujúce a základné delenie je na orgány primárne (bezprostredne zastupujú nositeľa štát-

nej moci – ľud) a sekundárne (sú odvodené od primárnych), sú nimi kreované a v parlamentnej vládnej forme aj kontrolované. Ďalej štátne orgány delíme podľa toho, koho reprezentujú (zákonodarná, výkonná a súdna moc). Podľa zloženia ich rozlišujeme na kolegiálne a individuálne, podľa personálneho obsadzovania na volené a vymenúvané. Ďalšími kritériami je napr. právna forma zriaďovania, dĺžka funkčného obdobia a pod.

## Organizácia štátnej správy

Systémovo a prehľadne možno prezentovať podľa p. Berčíka organizáciu štátnej správy nasledovne<sup>1</sup>:

1. ústredné (najvyššie) štátne orgány (NR SR, prezident SR, vláda SR, Ústavný súd, Súdna rada, Najvyšší súd, Prokuratúra SR, Verejný ochranca práv, Najvyšší kontrolný orgán),
2. ústredné orgány štátnej správy,
3. orgány štátnej správy,
4. miestne orgány štátnej správy.

Sústava ústredných orgánov, najmä ministerstiev, je určitým zrkadlom štruktúry základných úloh štátu v procese riadenia spoločnosti. V organizácii ústredných orgánov štátnej správy u nás možno ďalej pozorovať vplyv štruktúry národného hospodárstva (odvetvovú a prierezovú), ale je tu aj politický vplyv, ktorý na základe koalíčných rozhovorov vedie spravidla k rozdeľovaniu alebo zlučovaniu ministerstiev prihliadajúc k zabezpečeniu adekvátneho politického zastúpenia v príslušnej vláde. Nové skutočnosti nastali v poslednom období na Slovensku aj v súvislosti vo vstupe SR do EÚ.

Ústredné orgány štátnej správy sa členia na ministerstvá (14) a ostatné ústredné orgány štátnej správy (11): Úrad vlády SR, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, Štatistický úrad SR, Úrad pre verejné obstarávanie, Úrad jadrového dozoru SR, Úrad priemyselného vlastníctva SR, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR, Úrad pre štátnu službu, Protimonopolný úrad SR, Národný bezpečnostný úrad, Správa štátnych hmotných rezerv SR).

Medzi orgány štátnej správy sa zaraďujú tie orgány, ktoré svoju odvetvovú pôsobnosť uplatňujú priamo na území celej SR. V ojedinelých prípadoch majú na území svoje pracoviská. Časť týchto úradov vznikla v snahe odľahčiť ústredný orgán štátnej správy od operatívnej správnej činnosti.

Patria sem:

- **Nezávislé orgány štátnej správy** (bez priamej podriadenosti pod niektorým ústredným orgánom štátnej správy) – Úrad na ochranu osobných údajov, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Rada pre vysielanie a retransmisiiu, Telekomunikačný úrad SR, Poštový regulačný úrad.

<sup>1</sup> P. Berčík, Základy štúdia verejnej správy EF UMB, Banská Bystrica 2005

- **Orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou v podriadenosti príslušného ústredného orgánu štátnej správy** – Úrad pre obrannú štandardizáciu, kodifikáciu a štátne overovanie kvality so sídlom v Trenčíne, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity, Centrum pre medzinárodnú ochranu detí a mládeže, Puncový úrad SR, Pôdohospodárska platobná agentúra, Letecký úrad SR, Štátny dráhový úrad, Štátna plavebná správa, Slovenský metrologický ústav. Zvláštnu podskupinu v tejto kategórii tvoria kontrolné a inšpekčné orgány ako Správa finančnej kontroly, Štátny ústav pre kontrolu liečiv, Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky, Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv, Plemenárska inšpekcia SR, Slovenský metrologický inšpektorát.
- **Miestne orgány štátnej správy:** Vyššia vojenská správa (Územná vojenská správa 8), Ústredné daňové riaditeľstvo SR (Daňové úrady 101), Colné riaditeľstvo SR (Colné úrady 15), Štátna pokladnica, Úrad verejného zdravotníctva (Regionálne úrady verejného zdravotníctva 36), Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny 46), Pamiatkový úrad SR (Krajské pamiatkové úrady 8), Hlavný banský úrad (Obvodné banské úrady 5), Štátna veterinárna a potravinová správa SR (Regionálne veterinárne a potravinové správy 40 a Krajské veterinárne a potravinové správy 8).
- Miestna štátna správa v Slovenskej republike v priamom riadení z úrovne ústredného orgánu štátnej správy je reprezentovaná nasledujúcimi subjektami: Krajské úrady (MV SR 8) a Obvodné úrady (50), Krajské úrady životného prostredia (MŽP SR 8) a Obvodné úrady životného prostredia (46), Krajské školské úrady (MŠ SR 8), Krajské pozemkové úrady (MP SR 8) a Obvodné pozemkové úrady (44), Krajské lesné úrady (MP SR 8) a Obvodné lesné úrady (30), Krajské stavebné úrady (MVRR SR 8), Krajské úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie (MDPT SR 8) a Obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie (46), Katastrálne úrady (ÚGKK SR 8) a Správy katastra (79).
- V tejto kategórii orgánov je potrebné uviesť aj nasledovné inšpekcie:
- Slovenská inšpekcia životného prostredia (4 inšpektoráty), Štátna školská inšpekcia (8 inšpekčných centier), Národný inšpektorát práce (8 inšpektorátov), Štátna energetická inšpekcia (8 inšpektorátov), Slovenská obchodná inšpekcia (8 inšpektorátov), Slovenská stavebná inšpekcia (5 inšpektorátov).

Medzi **ďalšie orgány a inštitúcie** možno zaradiť:

- A. Miestne orgány justície (Krajské a okresné sudy, Vyšší vojenský súd a vojenské sudy, Krajské a okresné prokuratúry, Vyššia vojenská prokuratúra a vojenské prokuratúry).
- B. Vojenské, bezpečnostné a záchranné zložky (Ozbrojené sily SR, Policajný zbor SR, Železničná polícia SR, Hasičský a záchranný zbor SR, Zbor väzenskej a justičnej stráže SR, Slovenská informačná služba, Vojenské ochranné spravodajstvo, Horská záchranná služba).
- C. Iné štátne inštitúcie (Fond národného majetku SR, Slovenský pozemkový fond, Národná banka Slovenska).

D. Verejnoprávne inštitúcie (Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Spoločná zdravotná poisťovňa).

Tolko prezentácia súčasnej štruktúry štátnej správy na Slovensku. Z prehľadu možno vidieť jej značne zložitú štruktúru. Je potrebné si uvedomiť, že ide o viacúrovňový systém so zložitými vnútornými väzbami, a preto reformu ťažko možno dosiahnuť nesystémovými parciálnymi zmenami. Navyiac v záujme kvality a efektívnosti nielen štátnej správy, ale celej verejnej správy je potrebné reagovať na nové modely riadenia, ako je napr. New Public Management, Benchmarking, Outsourcing, model CAF, a pod.

Nová politická – spoločenská zmena a hospodárska orientácia vyjadrená v ústavných zmenách po roku 1990 vytvorila prirodzený politický tlak na uskutočnenie reformy vtedajšieho administratívno – centralistického systému štátu. Cieľom bolo v kontexte s vývojom v Európe vytvoriť stabilizované podmienky pre činnosť štátu na princípoch pluralitnej demokracie a štandarde vyspelých krajín. Zároveň bolo potrebné nahradiť predchádzajúci systém systémom fungujúcim na interakcii verejného a súkromného sektora. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že sa vyvíjal aj systém verejnej správy vo vyspelých krajinách nášho kontinentu, ale aj vo svete. Reakcia bola na spoločenský a ekonomický vývoj, na prebiehajúce globalizačné tendencie, na určité krízové momenty a tendencie.

## Reformné kroky v štátnej správe po roku 1990

V tejto časti venujeme pozornosť len štátnej správe, ktorá popri územnej samospráve pôsobí nezávisle, ako jedna zo zložiek verejnej správy. Realizované reformné kroky v štátnej správe po roku 1990 mali svoju časovú a vecnú súvislosť a následnosť. Možno ich komentovať nasledovne:

**V roku 1990** bolo rozhodnuté o **revitalizácii miestnej samosprávy, o oddelení štátnej správy od samosprávy, o zrušení krajských úradov**. V územnej organizácii štátu sa teda zrušili 4 kraje a správne usporiadanie bolo vyjadrené existenciou 38 okresov a 121 obvodných úradov, pričom v niektorých oblastiach štátnej správy a v niektorých územiach sa umožňovalo zriaďovať aj tzv. detašované pracoviská. Miestnu štátnu správu vykonával štát aj rôznymi úradmi špecializovanej štátnej správy pôsobiacimi vo vymedzených správnych celkoch (napr. daňové úrady, colné orgány, finančné správy, úrady životného prostredia, úrady práce a pod.). Dôsledné oddelenie štátnej správy od samosprávy sa prejavilo v systéme financovania verejných úloh zo štátneho rozpočtu uplatnením prísne odvetvového princípu prostredníctvom rozpočtov ministerstiev. Reforma verejnej správy sa po roku 1990 prejavila aj presunom niektorých úloh štátu na verejno – právne korporácie (napr. vznik Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní, Národného úradu práce a pod.). V oblasti záujmovej samosprávy bolo po roku 1991 zriadených 30 profesných komôr a tiež Obchodná a priemyselná komora a Poľnohospodárska komora.

**V roku 1996** sa uskutočnil **druhý krok reformy verejnej správy**. Podľa zákona NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní v znení neskorších predpisov sa Slovenská republika člení na kraje, kraje sa členia na okresy a okresy na obce a vojenské obvody. Organizácia miestnej štátnej správy je reprezentovaná krajskými a okresnými úradmi tak, ako to upravoval zákon NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov. **Vzniklo 8 krajských a 79 okresných úradov**. Krajské úrady boli samostatnými rozpočtovými kapitolami, boli druhostupňovými odvolacími orgánmi štátnej správy a mali tiež koordinovať plnenie spoločných úloh s inými orgánmi štátnej správy a samosprávy pri zabezpečovaní úloh ekonomického a sociálneho rozvoja príslušného územia. Krajské úrady mali tiež právo v rozsahu svojej pôsobnosti uzatvárať s orgánmi verejnej správy v iných krajinách zmluvné vzťahy. V tomto období došlo aj **k integrácii štátnej správy** a rezortného riadenia miestnej štátnej správy (nie však absolútne) napr. okresné a obvodné úrady, životného prostredia, práce. V súvislosti s týmto krokom reformy verejnej správy boli predmetom diskusie zriadenie krajov a ich počet (posudzoval sa počet 12, ale aj 16), integrácia štátnej správy a jej efektívnosť, počet a veľkosť okresov z hľadiska počtu obyvateľov (veľkosť okresov bola zástupená zhruba od 13 do 160 tis. obyvateľov, a preto sa aj okresy členili do troch skupín a to do 30 000, do 90 000 a nad 90 000 tis. obyvateľov).

V roku 1999 vzala vláda SR na vedomie Stratégiu reformy verejnej správy<sup>2</sup> a v roku 2000 Konceptiu decentralizácie a modernizácie verejnej správy<sup>3</sup>. V Konceptii decentralizácie a modernizácie verejnej správy možno nájsť rámcový zoznam kompetencií, z ktorého sa má pri deľbe kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou vychádzať, ale aj kritériá pre deľbu kompetencií. Medzi kritériá pre deľbu kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou boli zaradené: výlučnosť nositeľa, garancia ústavných práv, subsidiarita, prospešnosť pre občanov, efektívnosť financovania, udržanie úrovne kvality a dostupnosť statkov, európsky štandard, priestorová určenosť, zníženie nákladov na výkon verejnej správy – funkčná štruktúra inštitúcie územnej samosprávy.

**Od roku 1999 nastáva aj postupná dezintegrácia miestnej štátnej správy** obnovovaním samostatných úradov napr. v oblasti veterinárnej správy, školskej inšpekcie, verejného obstarávania, správy katastra, pamiatok, požiarnej ochrany. Bola to reakcia na silné tendencie príslušných ústredných orgánov atomizovať štátnu správu a túžba po väčšej dôležitosti a prezentácii. Bola to zároveň predzvesť vzniku neskoršej špecializovanej miestnej štátnej správy.

Významný medzník vo vývoji štátnej správy bol zaznamenaný v roku 2001. Zákomom č. 302/2001 Z. z. **bola zriadená samospráva vyšších územných celkov** (samosprávnych krajov). Územný obvod samosprávneho kraja je zhodný s územím kraja a možno ho meniť len zákonom. Na Slovensku teda vzniklo 8 samosprávnych krajov.

<sup>2</sup> Uznesenie vlády SR č. 695 z 18.8. 1999

<sup>3</sup> Uznesenie vlády SR č. 230 z. 11.4. 2000

Vytvorením druhého stupňa územnej samosprávy boli splnené podmienky pre **prechod niektorých pôsobností z orgánov miestnej štátnej správy na obce a vyššie územné celky**. Riešil to zákon č. 416/2001 Z. z. a časový harmonogram bol od 1. 4. 2002 do 1.1.2004. Išlo o viac ako 400 kompetencií, ktoré bolo doprevádzané značnými presunmi v oblasti finančných a personálnych zdrojov. Napr. od roku 2001 vzrástli príjmy rozpočtov obcí z 32 mld. Sk na 77 mld. SK a hodnota majetku zo 183 mld. Sk na 318 mld. Sk.<sup>4</sup> (údaje okolo prvého polroku r. 2005)

Na obce prešli pôsobnosti na úseku:

- pozemných komunikácií,
- vodného hospodárstva,
- všeobecnej vnútornej správy – vedenie matrík,
- sociálnej pomoci,
- územného plánovania a stavebného poriadku,
- ochrany prírody,
- školstva,
- telesnej kultúry,
- divadelnej činnosti,
- zdravotníctva,
- regionálneho rozvoja,
- cestovného ruchu.

Na samosprávne kraje prešli pôsobnosti na úseku:

- pozemných komunikácií.
- dráh,
- cestnej dopravy,
- civilnej ochrany,
- sociálnej pomoci,
- územného plánovania,
- školstva,
- telesnej kultúry,
- divadelnej činnosti,
- múzeí a galérií,
- osvetovej činnosti,
- knižníc,
- zdravotníctva,
- humánnej farmácie,
- regionálneho rozvoja,
- cestovného ruchu.

Bližšiu špecifikáciu prenosu kompetencií v tomto príspevku neuvádzame. V prípade osobitného záujmu odporúčame preštudovať príslušné legislatívne normy.

---

<sup>4</sup> Stanovisko XV. snemu ZMOS k realizácii fiškálnej decentralizácie – Verejná správa z 10.6. 2005

Realizované zmeny sú v súčasnosti v štádiu posudzovania, vyhodnocovania a verejnej diskusie. Mali by pomôcť riešiť aj problém medzi mierou decentralizácie a rozdrobenosťou sídelnej štruktúry, priblížiť verejné služby občanovi a prispieť ku kvalifikovanému, racionálnemu a efektívnemu výkonu verejnej správy.

V súvislosti s prenosom kompetencií bolo poukazované na niektoré otázky a otvorené problémy. Išlo napr. o:

- ďalší rast a neefektívnosť verejných výdavkov,
- nesystémové opatrenia v uskutočňovanej reforme,
- nevhodnú štruktúru verejnej správy,
- duplicity v delení kompetencií,
- nedostatočný kontrolný systém v samospráve,
- nevhodný systém riadenia a nemotivačné prostredie,
- nekoordinovanosť postupu,
- oneskorené prijímanie reformných zákonov a niekedy aj protichodnosť ich ustanovení,
- financovanie kompetencií,
- oneskorovanie podpisu delimitačných protokolov,
- nedoriešenie vlastníckych vzťahov,
- absencia poistenia majetku,
- personálne zabezpečenie kompetencií,
- kapitálová poddimenzovanosť, atď.

Nejde o otázky, ktoré by svojou povahou spochybňovali decentralizáciu, ale poukazujú na široký záber decentralizácie, nie vždy náležitú koordináciu celkového postupu a poddimenzovanie finančného zabezpečenia presúvaných kompetencií.

**V roku 2003 vláda SR schválila Návrh projektu decentralizácie verejnej správy<sup>5</sup> a Návrh koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy<sup>6</sup>.**

V uvedených materiáloch sa riešili otázky legislatívnych úprav vzniku budúcej špecializovanej štátnej správy, terminológia miestnej štátnej správy, optimalizácia jej usporiadania, problematika komunálnej reformy, harmonogram vykonaných zmien, otázky finančné, personálne, umiestnenia orgánov a informačného systému miestnej štátnej správy.

Zrušením všetkých okresných úradov a transformáciou krajských úradov **k 1.1. 2004 integrovaná štátna správa zanikla a vytvorilo sa 9 samostatných systémov orgánov špecializovanej štátnej správy** organizovaných poväčšine na dvoch stupňoch riadených príslušnými odvetvovými ministerstvami. Išlo o krajské a obvodné úrady v gescii Ministerstva vnútra SR (všeobecná vnútorná správa, živnostenské podnikanie, civilná ochrana, riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu), Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (cestná doprava a pozemné ko-

<sup>5</sup> Uznesenie vlády SR č. 370 zo 14.5. 2003

<sup>6</sup> Uznesenie vlády SR č. 371 zo 14.5. 2003



munikácie), Ministerstva pôdohospodárstva SR (pozemkové a lesné úrady), Ministerstva životného prostredia SR, Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstva zdravotníctva SR, Ministerstva školstva SR a Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR (stavebné úrady)<sup>7</sup>.

V priebehu ďalších rokov (**r. 2004 a 2005**) boli **schválené** ešte niektoré **zákony a vykonávajúce predpisy upravujúce nový systém financovania územných samospráv** (o rozpočtových pravidlách verejnej správy, o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady<sup>8</sup>). Ďalej zákony a vykonávacie predpisy týkajúce sa energetiky a regulácie v sieťových odvetviach, zdravotníctva, lesníctva, colníctva, pozemných komunikácií, súdov, sociálnych vecí, životného prostredia a pod..

Prebiehajúca reforma verejnej správy a prirodzene aj štátnej správy zahŕňala viacej procesov týkajúcich sa deetatizácie, decentralizácie, dekoncentrácie, dezintegrácie atď. Je potrebné sledovať, ako v podmienkach diferenciacie a roztrieštenej štátnej správy sa bude zabezpečovať koordinácia tak, aby nedochádzalo k omeškvaniu, nezámerným a kontraproduktívnym dôsledkom, k vnútorným rozporom, treniu a nezosúladeniu výkonu štátnej správy.

## Návrh odporúčaní na zameranie ďalších reformných krokov

V súvislosti s prechodom rozhodujúcej časti verejných služieb zo štátnej správy na územnú samosprávu sa do popredia dostáva otázka **štandardizácie verejných služieb a zabezpečenie ústavou zaručenej rovnosti na celom území štátu**. V konkrétnosti je potrebné ich odvetvovo priradiť, odborne posúdiť ich štandardnú úroveň, legislatívne ju upraviť a pravidelne monitorovať a vyhodnocovať. V tejto súvislosti nemožno vylúčiť aj také návrhy, ktoré by prezentovali potrebu návratu niektorých pôsobností späť na štátnu správu.

Na základe twinningovej zmluvy sa na Slovensku realizuje projekt „Podpora reformy verejnej správy v SR“. Významná je najmä zložka týkajúca sa **vytvorenia nového systému a mechanizmov potrebných na koordináciu a spoluprácu orgánov štátnej správy a územnej samosprávy**. Cieľom je zlepšiť súčasný systém, metódy a formy koordinácie na základe skúseností z činnosti modernej verejnej správy v členských štátoch Európskej únie. Na zlepšenie súčasného stavu navrhujú zahraniční experti zriadiť tzv. kolégium predstaviteľov orgánov miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. Vláda SR už vzala „Informáciu“ v tomto smere na vedomie a tak sa bude projekt postupne overovať v Banskobystrickom kraji. Výsledky overovania budú námetom aj na doladenie realizovanej reformy štátnej správy v SR.

<sup>7</sup> Bližšie pozri zákony č. 453, 515, 518, 519, 525, 534, 596, 608 z roku 2003 Z.z.

<sup>8</sup> Bližšie pozri zákony č. 523, 564, 582, 583 z roku 2004 Z.z.

Pokiaľ ide o centrálnu úroveň štátnej správy, možno konštatovať, že sa uskutočnili viaceré **audity činností na jednotlivých ústredných orgánoch štátnej správy**. V niektorých prípadoch sa to premietlo aj do personálneho riešenia, celkove však otázka efektívneho a racionálneho usporiadania centrálnej úrovne a zabezpečenia služieb vyplývajúcich im z ústavy a príslušného kompetenčného zákona nie je doriešená. Na jednej strane pribúdajú nové úlohy (napr. v súvislosti so vstupom SR do EÚ), paralelne však časť úloh sa stáva neaktuálnymi. Možno to pozorovať tak vo vnútri odvetví, ale aj navonok a tiež vo vzťahoch a väzbách medzi nimi. S týmito skutočnosťami je potrebné naďalej pracovať, aby sa také charakteristiky pre „sústavu ministerstiev“ ako početnosť, neproduktívnosť, neefektívnosť a personálna presýtenosť riešili.

**Informatizácia a informačno – komunikačné technológie** sú tiež aktuálnou otázkou na najbližšie obdobie. Pri prenose kompetencií sa nie vždy naplnili očakávania v tom smere, že sa výraznejšie posilní samospráva, najmä miestna. Informatizácia celej verejnej správy a teda aj štátnej správy má veľa rozmerov a bezprostredne súvisí s jej modernizáciou. Cieľom musí byť zefektívnenie poskytovania rôznych služieb pre občanov a podnikateľov, zníženie nákladov (ušetrený čas a prostriedky by sa mohli venovať na produktívnejšie činnosti), ako aj zlepšenie postavenia konkurencieschopnosti SR vo vzťahu ku krajinám EÚ. To sa však nezaobíde bez prehodnotenia administratívnych procesov v rámci subjektov verejnej správy, zavedenia nových manažérskych metód, zabezpečenia legislatívy, vzdelávania a pod. Doriešenie adekvátneho informačného prepojenia pre 21. storočie je potrebné riešiť medzi orgánmi centrálnej štátnej správy, medzi centrálnou štátnou správou a miestnou štátnou správou, medzi centrálnou a miestnou štátnou správou a územnou samosprávou.

Na základe ústavného zákona č. 463 z 27. septembra 2005, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorý nadobúda účinnosť **1. januára 2006 sa rozširuje kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu**. Právo kontroly hospodárenia s majetkom, finančnými zdrojmi a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy sa rozširuje na celý majetok, všetky finančné prostriedky, majetkové práva, záväzky a pohľadávky obcí a vyšších územných celkov, právnických osôb s ich majetkovou účasťou, ako aj právnických osôb nimi založených. V tejto súvislosti je potrebné celý systém kontroly prehodnotiť (vonkajší aj vnútorný okruh) tak z hľadiska aktuálnych vnútorných podmienok a podmienok EÚ (financovanie programov a projektov finančnej pomoci EÚ za participácie národných finančných zdrojov) a čo nie je zanedbateľné bude potrebné zosúladiť celý kontrolný mechanizmus verejnej správy.

Úlohy zabezpečujúce proces „modernizácie verejného sektoru“ sa dotýkajú aj štátnej správy, a to tak na centrálnej ako aj miestnej úrovni. Pôjde o ďalšie **zvyšovanie transparentnosti, zodpovednosti a dostupnosti služieb, o zavedenie výkonových prístupov a výkonového financovania, o zmeny**

**v účtovníctve a kontrole, o ďalšie zavádzanie trhových prvkov do fungovania verejného sektora, zvyšovanie motivácie zamestnancov a pod.**

Reagovať bude potrebné aj na niektoré skutočnosti, ktoré vyplynuli z **nepreviazanosti jednotlivých krokov reformy**, presadzovanie rezortizmu a vymožitelnosť práva.

Nakoniec je potrebné sa zmieniť aj o **zákone o štátnej službe** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon č. 312/2001 Z.z.). Tento zákon bol už viackrát novelizovaný, za pochodu sa mení jeho filozofia a vzťah k verejnej službe. Bude preto potrebné reagovať na určité pochybnosti či aplikácia zákona napomáha k zlepšeniu kritizovanej situácie.

## Záver

Ako vyplýva z predchádzajúceho textu reformný proces v štátnej správe nie je ukončený. Ostáva realizovať niektoré kroky ešte v zdravotníctve, v sociálnej oblasti, v dôchodkovom zabezpečení a školstve, dolaďovať uskutočnené opatrenia v jednotlivých oblastiach štátnej správy, realizovať naznačené odporúčania z poslednej časti prezentácie, zabezpečiť jednotnosť, transparentnosť, skvalitnenie služieb, racionálnosť a efektívnosť štátnej správy a celej verejnej správy. Bude potrebné realizovať aj nové modely riadenia verejnej správy.

Nejde o ľahké úlohy, ale zdržiavať reformný proces nemá perspektívu ani v domácich podmienkach, ani v podmienkach EÚ.

## LITERATÚRA

1. Ing. P. BERČÍK, PhD. – Ing. J. BÚŠIK, CSc.: Verejná správa na Slovensku (stručná charakteristika vývoja od roku 1990 po súčasnosť), MV SR, sekcia verejnej správy. Bratislava 2004.
2. Ing. P. BERČÍK, PhD.: Základy štúdia verejnej správy, EF UMB. Banská Bystrica 2005.
3. Stanovisko XV. Snemu ZMOS-u k realizácii fiškálnej decentralizácie: Verejná správa z 10. 6. 2005.
4. Uvádzané zákony a uznesenia vlády.

# K AKTUÁLNYM PROBLÉMOM KOMUNÁLNEJ REFORMY V SR

doc.Ing. Marta Hamalová,CSc., Ing. Stanislava Papánková  
Ekonomická univerzita, Národohospodárska fakulta  
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja,  
Dolnozemska cesta 1, Bratislava  
02/67291353; hamalova@euba.sk

**Kľúčové slová:** reforma verejnej správy, decentralizácia, územná samospráva, konsolidácia, municipalizácia

## Úvod

V úvode k problematike chceme zdôrazniť, že komunálnu reformu vnímame ako súčasť reformy verejnej správy, ktorá sa na Slovensku začala uskutočňovať po roku 1989. Koncepciu vývoja komunálnej úrovne verejnej správy odvodzujeme od stratégie, koncepcie a postupnosti krokov, ktoré boli postupne prijímané parlamentom a vládami SR od r. 1990 pri reformovaní celého systému verejnej správy (VS).

Komunálna úroveň je:

- elementárnou úrovňou verejnej správy a dotýka sa jej podstatná časť zmien, ku ktorým dochádza v celom systéme VS,
- prirodzenou úrovňou pre identifikáciu občianskych potrieb a záujmov a ich realizáciu prostredníctvom volených municipálnych samospráv, ktoré tvoria základ akéhokoľvek demokratického systému,
- územnou úrovňou, od ktorej sa odvodzuje usporiadanie spravovania verejných vecí na báze princípu subsidiarity.

## 1. Etapizácia komunálnej reformy

### I. etapa komunálnej reformy v SR

Prijatie **Zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení** možno pokladať za jeden z najvýznamnejších krokov determinujúcich nielen charakter územnej samosprávy, ale aj celkový charakter nastávajúceho usporiadania verejnej správy v SR. Uvedený zákon, uplatňovaný podnes, patrí k moderne koncipovaným zákonom, ktorý sa vo významnej miere opiera o princípy Európskej charty miestnej samosprávy (i keď táto bola príslušnými orgánmi v SR ratifikovaná až koncom roka 1999 a vstúpila do platnosti 2. júna 2000)

a o uplatňovanú relevantnú legislatívu ostatných európskych štátov, pričom rešpektoval špecifické miestne podmienky SR.

Prijatím uvedeného zákona sa legalizovalo postavenie obecnej samosprávy v SR, vymedzil sa jej osobný, inštitucionálny, územný a ekonomický základ, čo bolo neskôr zakotvené aj v Ústave SR prijatej ústavným zákonom SNR č. 460/1992 Zb. **V štvrtej hlave ústavy nazvanej Územná samospráva** sa uvádza: „Základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky SR združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt.“ V ďalšom texte sa uvádza, že obec je právnickou osobou a za podmienok stanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Zákon o obecnom zriadení vymedzil tiež rozsah originálnych pôsobností samosprávy a možnosť preniesť na ňu výkon určených úloh štátnej správy, pričom náklady na prenesené pôsobnosti uhrádza štát.

Ekonomické podmienky obecnej samosprávy neskôr vymedzil **zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí**. Do majetku obcí prešla významná časť z majetku SR, ktorý sa nachádza na ich území. Hospodárenie s majetkom spolu s vlastnými a transferovými príjmami vytvorili základ pre ekonomickú kompetentnosť obcí. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je podľa uvedených zákonov všestranný rozvoj jej územia a potreby jej obyvateľov.

Už začiatky reformy VS na Slovensku, osobitne jej komunálnej úrovne, naznačili smerovanie ďalšieho vývoja, čo dokumentujú zákony upravujúce tak postavenie územnej samosprávy ako aj územnej štátnej správy, najmä – **Zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy**. Na Slovensku sa začal formovať duálny model verejnej správy s oddeleným pôsobením územnej štátnej správy a územnej samosprávy. V podsysteme štátnej správy došlo k dekoncentracii jej výkonu, o čom svedčí vytvorenie 121 obvodov a obvodných úradov – inštitúcií reprezentujúcich základný stupeň štátnej správy, na druhom stupni vykonávalo štátnu správu 38 okresných úradov pôsobiacich v územných obvodoch pôvodných okresov a krajská štruktúra štátnej správy bola zrušená.

Predpoklady, ktoré boli vytvorené pre kvalitatívne zmeny v pôsobení celého systému verejnej správy, svedčia o snahe reprezentantov samosprávneho subsystemu verejnej správy uplatniť historicko-organickú koncepciu verejnej správy, podľa ktorej originálnym nositeľom moci v štáte je občan a od jeho záujmov a potrieb by sa mala odvíjať organizačná štruktúra celého systému verejnej správy v krajine v smere: občan(obec (región)(centrálne vládne úrady). Táto koncepcia tvorí aj teoreticko-metodologické východisko Európskej charty miestnej samosprávy.

Realizované opatrenia predstavovali s ohľadom na východiskovú situáciu primerané podmienky prvej etapy komunálnej reformy, na ktorú podľa pôvodných zámerov vtedajšej vlády mali nadviazať ďalšie opatrenia smerujúce k:

- upevneniu samosprávneho charakteru obcí,
- vytvoreniu regionálnych článkov samosprávy.

S ich uskutočnením počítal aj **Návrh postupu prác na reforme VS** prijatý uznesením Vlády SR č. 202/95, ktorý bol okrem uvedeného zacielený na odstránenie roztrieštenosti územnej štátnej správy a na nové územno-správne usporiadanie krajiny.

Aj keď sa na Slovensku oficiálne roky 1995 – 1996 spájajú s II. etapou reformy verejnej správy, táto nepriniesla žiadne zmeny do subsystému územnej samosprávy, neupevnila sa samosprávna pôsobnosť obcí a nevytvorila sa ani regionálna samospráva. V roku 1996 sa uskutočnila zmena v územnom členení a organizačnom usporiadaní štátnej správy – zrušila sa sústava obvodných úradov a vzniklo 79 okresných úradov v postavení základného stupňa územnej štátnej správy, vytvorilo sa krajské členenie a 8 krajských úradov v postavení štátnej správy druhého stupňa.

## **II. etapa komunálnej reformy**

Reforma verejnej správy, ktorá sa na Slovensku začala pripravovať v roku 1999 sa v niektorých podstatných aspektoch odlišuje od predchádzajúcich etáp:

1. Jej cieľom bolo vytvorenie nového efektívneho modelu verejnej správy, a to najmä cestou decentralizácie a demokratizácie jestvujúceho systému.
2. Reagovať na reformné trendy verejnej správy v ostatných európskych štátoch, osvojiť si princípy jej výstavby a pôsobenia a zaradiť sa do jednotného administratívneho priestoru Európy.
3. Vytvoriť predpoklady pre horizontálne riadenie hospodárskeho a sociálneho rozvoja vytvorením kompetentných vlád na lokálnej a regionálnej úrovni.

Predpokladom úspešnosti reformy bolo jej systémové chápanie, pričom obsah mal tvoriť komplex vzájomne prepojených krokov, z ktorých každý podmieňoval úspešnosť reformy. Zároveň mali prebehnúť súčasne zásadné zmeny vo všetkých oblastiach: právnej, hospodárskej, sociálnej aj finančnej.

Zahájenie súčasnej etapy reformy možno dokumentovať niekoľkými relevantnými uzneseniami Vlády SR:

- Uznesenie vlády SR č. 98 z 3.2. 1999 k inštitucionálnemu zabezpečeniu reformy.
- Uznesenie vlády č. 695 z 18.8.1999 ku stratégii decentralizácie a modernizácie VS.
- Uznesenie vlády SR č. 230 zo dňa 11.4.2000 ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy.
- Uznesenie Vlády SR č. 97 z 3. februára 1999 o ratifikácii Európskej charty miestnej samosprávy.

Posledné z uvedených uznesení súvisí predovšetkým s komunálnou úrovňou a zavrášilo dlhoročné úsilie reprezentantov obcí o prijatie európskeho štandardu miestnej samosprávy.

Skôr ako pristúpime k hodnoteniu druhej etapy komunálnej reformy pokúsme sa dať odpoveď na otázku aké sú jej **oporné piliere**:

- **Legislatívne prostredie** vymedzujúce postavenie obcí v systéme verejnej správy.
- **Decentralizácia** pôsobností spojená s ich presunom zo štátu na obce a vyššie územné celky.
- **Fiškálna decentralizácia** – posilnenie finančnej autonómie obcí.
- **Konsolidovaná sídelná štruktúra**, schopná absorbovať nové pôsobnosti a zároveň ich efektívne zabezpečovať.

## Legislatívne prostredie

Zámery Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy sa v priebehu roku 2001 premietli do komplexu relevantných nových a novelizácie existujúcich zákonov, z ktorých na formovanie legislatívneho prostredia obcí najvýznamnejšie vplyvajú: novela Ústavy SR (ústavný zákon NR SR č. 90/2001 Z.z.) a zákon NR SR č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

## Decentralizácia pôsobností

V priebehu rokov 2002 – 2004 presunul štát na obce viac ako 400 kompetencií, ako aj s nimi súvisiaci majetok a finančné zdroje. Ústava SR a prijaté zákony stanovujú delenie pôsobností územnej samosprávy na: (a) originálne kompetencie, (b) prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. Prenesením výkonu niektorých pôsobností štátnej správy na územnú samosprávu sa táto zúčastňuje aj na výkone štátnej správy. V rámci takejto pôsobnosti je potom územná samospráva viazaná nielen zákonmi uplatňovanými v územnej samospráve, ale aj ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi. Zásady výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu upravuje čl. 71 Ústavy SR. Prenesený výkon je podľa tohoto článku riadený a kontrolovaný vládou. Územná samospráva musí plniť prenesenú pôsobnosť štátu len v prípade naplnenia dvoch základných podmienok:

- Úloha štátnej správy bola na samosprávu prenesená zákonom
- Štát uhrádza náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

V zákone č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností sa stanovuje interpretačné pravidlo pre rozlíšenie originálnych a prenesených kompetencií. V § 4 ods. 2 sa uvádza, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo VÚC neustanovuje že ide o prenesený výkon pôsobnosti, potom ide o originálnu pôsobnosť. Interpretácia tohoto pravidla však nieje celkom jasná najmä preto, že jednotlivé ministerstvá neuplatnili rovnaký prístup pri delení politickej zodpovednosti, narastá podiel deleného výkonu zodpovednosti medzi štátnu správu a samosprávu, ale aj medzi samosprávu obcí a VÚC. To vedie k neprehľadnosti v plnení úloh a k rastu ich finančnej náročnosti. Vysoký podiel prenesených kompetencií zvyšuje tiež finančnú závislosť samospráv na štáte, znižuje mieru ich autonómneho pôsobenia, čo sa v konečnom dôsledku prejavuje ako skryté poštáťňovanie samosprávy.

## Fiškálna decentralizácia

Hlavné **zdroje príjmov** územných samospráv boli definované v zákone NR SR č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách, ktorý bol v súlade s reformou VS novelizovaný uznesením NR SR č. 445/2001 Z.z. Originálne kompetencie samospráva financuje z vlastných príjmov a úlohy v prenesenom výkone pôsobnosti mali byť podľa uvedeného zákona financované účelovou **decentralizačnou dotáciou** zo štátneho rozpočtu. Takýto systém financovania samospráv bol pokladaný za prechodný pre obdobie prípravy a zahájenia fiškálnej decentralizácie. Bol brzdou pri naplňaní koncepcie decentralizácie. Medzi jeho hlavné nedostatky, ako vyplýva z Projektu decentralizácie verejnej správy 2003 – 2006 možno zaradiť<sup>9</sup>:

- Absencia normatívov finančných prostriedkov na jednotku prenášaného výkonu
- Nebola zohľadnená zmena režimu súvisiaca s prenosom úloh zo štátnej správy na samosprávu (iný systém platieb do poistných systémov)
- Samospráva niesla dôsledky zlého spravovania majetku (chýbajúca dokumentácia, nedokončené a neskolaudované stavby a pod.)
- Nedošlo k odovzdaniu majetku v plnom rozsahu
- Kompetencie boli prenesené na všetky obce, objem finančných prostriedkov zo 79 okresov nemohol pokryť atomizované finančné nároky
- Nezohľadnil sa nárast nákladov spôsobený napr. dereguláciou cien energií
- Uložila sa povinnosť zachovať účelové určenie majetku, čo obmedzovalo jeho efektívnejšie využívanie
- Presun kompetencií alebo časovo zladený s presunom financií a i.

Z pohľadu komunálnej úrovne takýto systém financovania:

- Prehľboval závislosť samospráv na centrálnej vláde.
- Nemotivoval k efektívnemu využívaniu vlastného potenciálu.
- Znižoval pocit zodpovednosti za verejné výdavky.

Podľa pôvodného harmonogramu sa mala fiškálna decentralizácia uviesť do života v roku 2004, neskôr sa termín jej zahájenia presunul na 1.1.2005. Reforma má dve roviny. Prvú predstavuje vyčlenenie celkového objemu prostriedkov, ktoré prestanú byť príjmom štátneho rozpočtu a budú smerovať priamo do rozpočtov samospráv. Druhou rovinou je určenie spôsobu rozdelenia týchto prostriedkov do rozpočtov samospráv.

**Legislatívne prostredie fiškálnej decentralizácie** tvoria štyri právne normy:

- zákon NR SR č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady,
- zákon NR SR č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- nariadenie Vlády SR č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu z dane z príjmov územnej samosprávy,
- zákon NR SR č.583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>9</sup> Uznesenie vlády SR č. 142 z 26. februára 2003



Predmetom fiškálnej decentralizácie sú len originálne kompetencie samospráv, preto prijatiu zákonov predchádzala analýza rozdelenia originálnych a prenesených kompetencií v predchádzajúcom právnom stave. Kompetencie vykonávané v režime preneseného výkonu budú naďalej financované z príslušných rozpočtových kapitol.

Fiškálnou decentralizáciou sa rieši finančná autonómnosť obcí a VÚC, ktoré boli v minulosti financované prostredníctvom transferov z rozpočtovej kapitoly Súhrnný finančný vzťah k obciam a VÚC. Na financovanie originálnych kompetencií bolo v štátnom rozpočte vyčlenených 32 779,0 mil. Sk., z toho pre obce 22 312,8 mil. Sk.

## **Decentralizácia a sídelná štruktúra SR**

Koncepcia decentralizácie prijatá v roku 2000 neriešila jednu zo závažných dilem, ktoré presun kompetencií zo štátnej správy na obecné samosprávy nevyhnutne nastolil: **disparitu medzi významným vzostupom pôsobnosti obcí a atomizovanou sídelnou štruktúrou SR**. Z celkového počtu 2891 obcí má 67,5% menej ako 1000 obyvateľov. V Európe je len niekoľko krajín s podobnou rozdrobenou sídelnou štruktúrou: ČR, Maďarsko, Francúzsko a Španielsko. Ide o vážny systémový problém, ktorý je potrebné v súvislosti s hľadáním optimálneho modelu decentralizácie riešiť. V rokoch 1990 – 2001 obce boli schopné zabezpečovať zákonom vymedzené kompetencie buď samostatne, alebo uplatnením Zákona o obecnom zriadení z roku 1990, ktorý umožňoval za účelom spoločného výkonu niektorých pôsobností na báze dobrovoľnosti, zriaďovať združenia, vrátane pracovno-právnych spoločenstiev – spoločných obecných úradov. S ohľadom na pôvodný rozsah kompetencií takáto právna úprava bola postačujúca pre konsolidovanie sídelných pomerov. Presun veľkého rozsahu kompetencií zo štátu na samosprávu však ukázal, že absencia systémového riešenia sa stáva brzdou decentralizačného procesu, neumožňuje uplatniť princíp efektívneho rozdelenia politickej moci. Ak je cieľom reformy posilniť samosprávny subsystém verejnej správy, potom je nutné vyriešiť nasledovné zásadné problémy:

1. Podľa platnej ústavy a relevantných zákonov, sú všetky obce rovnoprávne právnické osoby. Z uvedeného dôvodu boli prenesené kompetencie en bloc rovnako na všetky obce. Mnohé z nich sú náročné na špecifickú odbornosť, technické vybavenie, ktoré nieje možné v malých obciach efektívne vykonávať. Súčasne sa obec pri výkone prenesenej kompetencie správa ako orgán štátnej správy, koná v mene štátu a kompetenciu je zo zákona povinná zabezpečiť. Obce sú však predovšetkým samosprávne orgány a právnické osoby, a ako také sa môžu slobodne rozhodnúť, či vstúpia do zmluvného vzťahu, ktorý by im umožnil kompetencie zverené štátom vykonávať. Povinnosť konať na jednej strane a zmluvná sloboda na strane druhej otvárajú dilemu, ktorú nieje možné riešiť inak ako zákonom;

2. Pri zabezpečovaní prenesených kompetencií nemá volený orgán potrebný vplyv na ich plnenie a dochádza k deleniu zodpovednosti medzi štát-

nou správou a samosprávou. V Projekte decentralizácie verejnej správy sa navrhuje:

- Presun ďalších pôsobností zo štátnej správy na samosprávu nad rámec zákona č. 416/2001,
- Preradiť úlohy z režimu prenesenej pôsobnosti štátnej správy do režimu originálnych pôsobností samospráv,
- Odstrániť delenie kompetencií medzi samosprávy VÚC a obcí.

S presunom kompetencií sa musí spájať aj presun finančných, materiálových prostriedkov, personálne, technické, informačné a ďalšie zabezpečenie pôsobností. Analýza jestvujúceho stavu a realizácia ďalšej etapy reformy kladú požiadavku na systémové riešenie funkčnosti atomizovanej štruktúry osídlenia v SR.

## **2. Konsolidácia sídelnej štruktúry – systémový predpoklad komunálnej reformy**

### **Decentralizácia a veľkosť miestnej samosprávy**

Podľa čl. 3 bodu 1 Európskej charty miestnej samosprávy: „Miestna samospráva je výrazom práva a schopnosti miestnych orgánov v medziach zákona, v rámci svojej zodpovednosti a v záujme miestneho obyvateľstva regulovať a riadiť podstatnú časť vecí verejných.“

Pod **konsolidáciou** možno rozumieť také organizačné usporiadanie sídelnej štruktúry, ktoré vytvára stabilné predpoklady pre naplnenie samosprávnych funkcií obcí. Konsolidácia sídelnej štruktúry je jedným z ťažiskových teoreticko-metodologických problémov reforiem verejnej správy, ktorý súvisí s procesom premeny administratívnych štátov na moderné štáty občianskej spoločnosti. Odpoveďou na dlhotrvajúcu krízu centralistických administratívnych štátov je decentralizácia ich funkcií. Na medzinárodnej konferencii, ktorá sa konala v Gotebourgu v roku 1996 pod názvom „Globálne fórum o miestnej samospráve“ sa dosiahol konsenzus o univerzálne prijatej definícii decentralizácie, ako základného pojmu miestnej samosprávy: „Decentralizácia je proces, ktorý napomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tým, že približuje rozhodovanie k tým, ktorí sú nim najviac dotknutí. Proces decentralizácie znamená vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá koná zodpovedne, transparentne a v spolupráci s občianskou spoločnosťou“<sup>10</sup>.

V argumentácii ekonómov sa spája decentralizácia spravidla s vyššou kvalitou a efektívnosťou poskytovania verejných služieb a podporou miestneho rozvoja. Politológovia akcentujú vplyv decentralizácie na posilňovanie miestnej politickej autonómie ako motivačného faktora pre občiansku participáciu a pod. Napriek prevažujúcej podpore decentralizácie už v 60-tych rokoch minulého storočia, jej uskutočnenie vo väčšine krajín narážalo na bariéru rozdrobených sídelných štruktúr.

---

<sup>10</sup> Číž, M.: Politické predpoklady fiškálnej decentralizácie. Národné fórum fiškálnej decentralizácie, Častá-Papiernička, 1998

Jedným z predpokladov decentralizácie je optimalizácia veľkostnej štruktúry obcí. **Podľa M. Keatinga<sup>11</sup> je optimálna veľkosť obce determinovaná štyrmi dimenziami:**

- 1. ekonomickou efektívnosťou** – aká má byť veľkosť obcí, aby táto poskytovala čo najviac služieb s čo najnižšími nákladmi,
- 2. demokraciou** – aké štruktúry môžu najlepšie zabezpečiť verejnú kontrolu samosprávy a primeranú zodpovednosť,
- 3. distribúciou** – aké štruktúry umožňujú čo najrovnomernejšie rozmiestnenie služieb a daňové zaťaženie,
- 4. rozvojom** – aké štruktúry sú najlepšie vybavené pre podporu ekonomického rozvoja.

Ako vyplýva z uvedeného, optimalizácia sídelnej štruktúry má nielen ekonomický, ale aj občiansky a politický rozmer a odpoveď na jej reálnu podobu je treba hľadať v špecifických podmienkach tej-ktorej krajiny.

### **Štruktúra a veľkosť miestnych samospráv v SR**

Územná organizácia obcí SR je výslednicou jej historického vývoja, na ktorý mali vplyv rozmanité faktory: geografické, ekonomické, urbanizačné, politické. V uplynulom storočí v dôsledku procesov industrializácie a rozvoja technickej infraštruktúry došlo k zblížovaniu vzájomnej dostupnosti sídiel. Tieto zmeny ovplyvnili aj rast nárokov obyvateľov na štruktúru a kvalitu verejných služieb. Efektívnosť lokalizácie mnohých prevádzok služieb bola závislá na veľkosti sídiel, kde veľkosť potrieb umožňovala budovať kapacitne optimálne jednotky.

Na princípe geografickej inklinácie sa preto mnohé malé odľahlé sídla začali pripájať k silnejším. Neskôr proces kolektivizácie a pokračujúcej industrializácie spôsobili významný nárast obyvateľov v mestách a veľkých dedinách, ktoré postupne pohlcovali okolité malé obce. Tieto skutočnosti dali podnet k prijatiu rozsiahlych koncepčných opatrení na usmernenie dlhodobého vývoja osídlenia na Slovensku. Uskutočnila sa kategorizácia obcí, ktorá tvorila rámec pre plánovanú lokalizáciu ekonomických aktivít, technickej aj sociálnej infraštruktúry. V 70. a 80. rokoch došlo k znižovaniu počtu obcí ich zlučováním a vytváraníu spoločných národných výborov pre 2 a viac obcí.

Zmena politickej situácie po roku 1989 vyvolala otvorený odpor obyvateľov dotknutých obcí proti predchádzajúcemu zlučovaniu, ktorý sa odrazil v tendencii návratu k pôvodnému stavu v nádeji, že vytvorením pôvodných samostatných obcí a volených orgánov sa vytvoria podmienky pre aktivizáciu ich potenciálov, ako aj lepšie zabezpečovanie verejných služieb. Vláda tieto snahy podporila, bez ohľadu na skutočnosť, že v mnohých obciach neboli vytvorené elementárne predpoklady pre ich funkčné samosprávne pôsobenie.

Obec, ako samosprávna jednotka je v našich platných zákonoch chápaná ako verejná korporácia, ktorej je zverená určitá časť verejnej moci nad osoba-

---

<sup>11</sup> Keating, M.: Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice, in Swianiewicz, P.: Consolidation or fragmentation, Open Society Institute, Budapest, 2002

**Tab.1: Vývoj počtu obcí 1930 – 2001**

Dátum	Počet obcí na území SR	Rozdiel
01.12.1930	3479	-
04.10.1946	3361	-118
01.03.1950	3334	-27
01.03.1960	3237	-97
01.12.1970	3091	-146
01.11.1970	2727	-366
03.03.1991	2834	+109
26.05.2001	2883	+49
31.12.2002	2891	+8

Zdroj: Berčík, P., Lovecký, P.: Územné zmeny obcí v SR, MV SR Bratislava 2003

Tichý, D.: Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy VS, dizertačná práca EU Bratislava, 2005.

mi a vecami na zverenom území. Disponovať samosprávnou pôsobnosťou znamená aj právo a spôsobilosť spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť vecí verejných na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov.

Pojem „**spôsobilosť**“<sup>12</sup> vyjadruje schopnosť a myšlienku o tom, že zákonné právo spravovať a riadiť niektoré verejné veci musia sprevádzať také prostriedky (nielen právne), ktoré zabezpečia jeho účinnosť a efektívnosť.

Obec plní v území aj určité **sociálno-ekonomické funkcie**, ktoré sú objektívne odvodené na jednej strane od štruktúry potrieb subjektov žijúcich a pôsobiacich na jej území a na strane druhej od veľkosti a štruktúry disponibilných zdrojov. Mnohé funkcie však musí obec plniť zo zákona, bez ohľadu na jej veľkosť a zdrojové vybavenie. Pojmy: veľkosť, spôsobilosť a funkčnosť rezonujú dnes v diskusiách odborníkov pri hľadaní odpovede na otázku, či má ďalšie posilňovanie samosprávnej pôsobností obcí reálnu perspektívu.

Kým vo väčšine európskych štátov od druhej polovice 20. storočia prebiehal v súvislosti so snahami o kreovanie silného a funkčného základného stupňa územnej samosprávy proces amalgamizácie, na Slovensku z horeuvedených dôvodov prebiehal proces atomizácie sídelnej štruktúry, ktorý mal za následok rast podielu malých obcí. Ako vyplýva z rôznych medzinárodných porovnaní pojmom „malá“ sa najčastejšie označuje obec s počtom do 1000 obyvateľov. K takémuto názoru sa prikláňajú aj autori štúdie<sup>13</sup> „Konsolidácia alebo fragmentácia?“. Táto porovnávací štúdia krajín stredoeurópskeho priestoru skúma vzťah veľkosti samosprávnych jednotiek a rôznych aspektov fungovania samosprávy.

<sup>12</sup> Sotolář, J.: Miestna samospráva na Slovensku, Košice 2002

<sup>13</sup> Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe Editor P. Swianiewicz, preklad J. Kling M.E.S.A. 10, 2003

**Tab. 2: Veľkostná štruktúra obcí SR**

Obce a mestá podľa veľkosti	Počet obcí a miest			Počet obyvateľov		
	počet	z toho miest	%	počet	%	% kumul.
do 199	386	-	13,39	48 138	0,89	0,89
200 – 499	808	-	28,03	277 785	5,14	6,03
500 – 999	779	-	27,02	553 810	10,25	16,28
1 000 – 1 999	536	2	18,59	754 603	13,97	30,25
2 000 – 4 999	250	19	8,67	737 014	13,64	43,89
5 000 – 9 999	52	43	1,80	364 347	6,74	50,64
10 000 – 19 999	30	30	1,04	424 153	7,85	58,49
20 000 – 49 999	31	31	1,08	902 458	16,70	75,19
50 000 – 99 999	9	9	0,31	650 814	12,05	87,24
100 000 a viac	2	2	0,07	689 425	12,76	100,00
SR spolu	2883	136	100,00	5 402 547	100,00	

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2001, č. publikácie 080600, stav k 31.12.2000

Ako sa uvádza v štúdiu, je možné kvantifikovať efektívnosť väčších samospráv, ktoré ponúkajú: efektívnejší z rozsahu poskytovaných služieb, lacnejší a kvalitnejší výkon administratívnych služieb, lepšie uspokojovanie diverzifikovaných potrieb, diverzifikované formy participácie, nárast spoločenskej autority samosprávy a i. Podľa autora štúdie, i keď väčšina empirických zistení potvrdzuje teoretické argumenty podporujúce veľké samosprávy, ide o rôznorodé prístupy k samosprávam, rôznu kvalitu empirických zistení a preto z nich nemožno vyvodit' jednoznačné odporúčania pre krajiny, ktoré dnes stoja pred problémom konsolidácie.

Pojem **konsolidácia** sa najčastejšie spája s jednou z jej najradikálnejších foriem s **municipalizáciou**. Ako však vyplýva z komparatívnych analýz funkčnosti sídelných štruktúr v krajinách Európy, formy konsolidácie môžu byť rozmanité:

- **Rešpektovať jestvovanie malých samospráv**, ponechať im len nevyhnutný rozsah vykonateľných kompetencií a ostatné pôsobnosti **prenechať štátnej správe**. Symbolická samospráva však je ťažko akceptovateľná občanmi aj samotnými obcami v súčasnej etape formovania štátnosti v Európe.
- **Rešpektovať jestvovanie malých samospráv** a podstatnú časť pôsobností **delegovať na blízke mestá**. Občania malých obcí však spravidla nemajú dosah na spôsob zabezpečovanie mnohých pre občanov dôležitých funkcií.
- **Vytvoriť podmienky pre zmluvné poskytovanie služieb** súkromným sektorom alebo aj inými samosprávami.
- **Diferencovať rozsah kompetencií v závislosti od veľkosti samosprávy**. Takto sa však znerovnováha postavenie samospráv.

**Tab. 3: Priemerná veľkosť miestnych samospráv vo vybraných európskych krajinách**

Krajina	% obcí pod 1000 obyvateľov	Priemerný počet obyvateľov
Anglicko a Wales	0	123 000
Juhoslávia	0	49 500
Bulharsko	0	35 000
Švédsko	0	29 500
Holandsko	0,2	20 500
Dánsko	0	18 000
<b>Poľsko</b>	<b>0</b>	<b>16 000</b>
Macedónsko	3	15 800
Slovinsko	3	10 300
Albánsko	0	10 000
Fínsko	5	10 500
Nórsko	4	9 000
Chorvátsko	3	8 800
Rumunsko	2	7 600
Taliansko	24	6 500
Estónsko	9	5 700
Španielsko	61	5 000
Maďarsko	54	3 300
<b>Slovensko</b>	<b>68</b>	<b>1 900</b>
Česká republika	80	1 700
Francúzsko	77	1 300

Zdroj: Swianiewicz, P.: Consolidation or Fragmentation, OSI Budapest 2002

- **Vytvoriť legislatívne a fiškálne prostredie pre dobrovoľnú spoluprácu obcí;** príkladom je vytváranie Spoločných obecných úradov na Slovensku.
- **Uskutočniť amalgamizáciu (municipalizáciu)** – spojenie málo funkčných malých samospráv do väčších samosprávnych celkov, pričom ani tento radikálny spôsob nemusí viesť k strate identity pôvodných obcí.

### **Konsolidácia sídelnej štruktúry v SR**

Súčasťou Projektu decentralizácie verejnej správy na r. 2003 – 2006, ktorý schválila Vláda SR uznesením č. 370/2006 je aj časť Miestna samospráva., kde sa uvádza: „V súvislosti s presunom právomocí, ale aj zodpovednosti na obce a v súvislosti s deklarovaným zámerom vlády posilniť postavenie miestnej samosprávy, je potrebné doriešiť zabezpečovanie nových úloh. Ukazuje sa, že mestá nemali a nebudú mať v súvislosti s decentralizáciou problémy organizačného charakteru, ale skôr problémy súvisiace s financovaním presunutých

úloh. Pri presune rozsiahlych zriaďovateľských kompetencií na obce existujú problémy ich zabezpečovania malými obcami. Preto niektoré úlohy ostali v režime preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (školsťvo), alebo boli prenesené na vyššie územné celky (zdravotníctvo, kultúra, časť sociálnych vecí). Tento stav však diskriminuje mestá, schopné zabezpečiť mnohé z uvedených úloh. Ako dôvody, prečo nieje možné odovzdať viac úloh obciam, sa najčastejšie uvádzajú: veľký počet malých obcí, vysoký podiel výdavkov malých obcí na správu, kvalifikácia štatutárov malých obcí pre všetky úkony“

**V záveroch** k uzneseniu sa navrhujú aj riešenia:

- V rokoch 2003 – 2006 zabezpečovať úlohy prostredníctvom spoločných obecných úradov,
- prenesený výkon pôsobností štátnej správy zabezpečovať tak, že sa v zákonoch určia obce, ktorých úrady budú tieto úlohy zabezpečovať a nariadením vlády sa určia územné obvody ich pôsobnosti,
- s ohľadom na rozdielnosť sídelnej štruktúry riešiť diferencovaným spôsobom proces združovania a zlučovania obcí.
- v časovom horizonte k najbližším komunálnym voľbám posúdiť možnosť a vhodnosť zlučovania obcí, resp. vytvárania väčších správnych jednotiek.

### **Spoločné obecné úrady**

Dobrovoľná spolupráca prostredníctvom spoločných obecných úradov (SOÚ) po prijatí decentralizačných zákonov predstavovala jediné reálne riešenie problémov malých obcí, nakoľko ako jediná mala oporu v zákonoch, najmä v Zákone SNR č. 369/1990, v znení neskorších predpisov. Mestám a obciam dáva značnú slobodu v rozhodovaní s kým a za akým účelom SOÚ vytvoriť. Vytváranie SOÚ je postavené na princípoch: dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a rovnocenného postavenia obcí, zachovania autonómneho rozhodovania zúčastnených obcí.

SOÚ je výkonným orgánom bez právnej subjektivity so zmluvne presne určeným rozsahom pôsobnosti. Dohoda o spôsobe financovania je podľa zákona podmienkou platnosti zmluvy o zriadení SOÚ. Podrobnosti súvisiace so zriaďovaním úradov sú obsiahnuté v metodickom pokyne VV SR z apríla roku 2002. Z poznatkov Priestorovej analýzy SOÚ<sup>14</sup> vyplýva:

- k 31.3.2004 bolo na Slovensku zriadených 194 SOÚ, v ktorých bolo združených od 55,1% (Banskobystrický kraj) po 86,7% (Trnavský kraj) z celkového počtu obcí v krajoch,
- priemerný počet obcí združených v SOÚ je 3,7 obce,
- väčšina SOÚ vykonáva len 1 – 3 z navrhovaných 11 pôsobností k najfrekvencovanejšiemu patria: stavebné konanie, opatrovateľské služby, pozemné komunikácie,
- mnohé ďalšie kompetencie malé obce nezabezpečujú.

<sup>14</sup> Tichý, D.: Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy, dizertačná práca, EU Bratislava r. 2005

Spolupráca obcí na báze dobrovoľnosti má svojich zástancov, avšak zahraničné ani domáce skúsenosti nepotvrdzujú, že by to bola najracionálnejšia cesta rozvoja samosprávnej pôsobnosti obcí. Dobrovoľná spolupráca obcí je komplikovaná, má svoje organizačné aj politické úskalía. Úspešnosť takejto formy závisí od: vhodného a legislatívneho prostredia, transparentnosti a demokratickej zodpovednosti pri rozhodovaní v združeniach, od existencie postihov pre obce, ktoré spolupracovať nechcú, ale samostatne zákonné kompetencie zabezpečiť nedokážu. Zástancovia dobrovoľnej spolupráce odporúčajú zvýšiť jej rozsah pôsobnosti a účinnosť motiváciou zo strany centrálnej vlády. Výsledky takéhoto riešenia sú však neisté a dlhodobu neudržateľné.

### **Municipalizácia (amalgamizácia obcí) v prieskumoch verejnej mienky**

Uplatnenie akýchkoľvek iných foriem konsolidácie sídelnej štruktúry v podmienkach Slovenska sa nestretáva so širokou podporou reprezentantov obcí a laickej verejnosti. Spravidla sa argumentuje výsledkami prieskumov, z ktorých vyplýva výrazná podpora uplatňovanej dobrovoľnej formy združovania.

**V roku 2000** boli prezentované výsledky **prieskumu názoru starostov ČR, SR a Poľska na amalgamizáciu obcí**<sup>15)</sup> Prieskum sa uskutočnil v roku 1997, kedy okrem Poľska, žiadna z anketovaných krajín nemala dostatok poznatkov o takejto forme konsolidácie. Ako vyplýva z hodnotenia autora výskumu, českí a slovenskí starostovia zaujali jednoznačne negatívny postoj k amalgamizácii, na rozdiel od poľských. Odpovede naznačujú, že názory starostov boli skôr ideologické, neopierali sa o racionálne hodnotenie situácie. Slovenskí starostovia odmietajúci amalgamizáciu využívajú najmä nasledovné argumenty: zvýšili by sa konflikty medzi obyvateľmi, znížila by sa podpora miestnej demokracii, skomplikovali by sa vzťahy medzi poslancami a obyvateľmi. Prieskum tiež ukázal, že starostovia buď o probléme neuvažujú, alebo nemajú naň jasný názor.

K výsledkom je treba dodať, že v čase, keď sa prieskum konal, rozsah samosprávnych pôsobností obcí bol nízky, z čoho mohol vyplynúť aj indiferentný a negatívny postoj starostov

**V roku 2004** v súvislosti s rokovaním vlády o potrebe ďalších reformných krokov v komunálnej úrovni uskutočnil **Slovenský rozhlas prieskum názorov občanov na pripravovanú reformu**. Z výsledkov vyplynulo že 68,4% občanov patrí medzi zástancov medziobecnej spolupráce a 38,6 % sa priklonilo k zlučovaniu obcí. V súvislosti s uvedeným prieskumom je aktuálna otázka: sú občania informovaní o možných formách konsolidácie a sociálno-ekonomických dôsledkoch atomizovanej sídelnej štruktúry. Takýto výskum by mohol ovplyvniť decíznu sféru za predpokladu, že by mu predchádzala široká verejná diskusia a osvetová kampaň.

<sup>15)</sup> Swaniewicz,P.“ In search of optimal size, IPSA World Congress, Quebec 2000



**V apríli 2004 Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja uskutočnila prieskum o názoroch respondentov na prebiehajúci proces decentralizácie verejnej správy.** Súbor anketovaných tvorilo 420 reprezentantov verejnej správy, z toho 202 reprezentantov obecnej samosprávy a 537 občanov. Anketový prieskum sa uskutočnil v dobe, kedy bol presun kompetencií zo štátu na samosprávy ukončený a mnohé odpovede ponúkali námety na ďalšie skvalitnenie decentralizácie.

Z prieskumu vyberáme len odpovede 202 reprezentantov miestnych samospráv, ktoré súvisia s konsolidáciou sídelnej štruktúry.

1. Na otázku „**Či sú schopné samosprávy obcí zabezpečovať celý rozsah zverených kompetencií**“ odpovedalo kladne 35% respondentov a 50% sa priklonilo k názoru, že túto schopnosť majú len mestá.
2. Na otázku „**Akým spôsobom by respondenti riešili nedostatok kompetentnosti malých obcí**“ odpovedali respondenti nasledovne:
  - 8,42 % navrhuje presunúť kompetencie na VÚC
  - 37,37% odporúča ich riešiť vytvorením SOÚ
  - 25,26% navrhuje diferencované delenie kompetencií podľa veľkosti obcí a
  - 20% spájaním malých obcíDetailnejšia analýza respondentov podporujúcich spájanie obcí ukázala, že 44% z nich predstavujú absolventi vysokých škôl.
3. Na otázku „**Má obec, ktorú respondent reprezentuje vytvorený spoločný obecný úrad?**“  
Odpovedalo 56% respondentov kladne.
4. Medzi **najfrekvencovanejšie kompetencie iniciujúce vytváranie SOÚ** respondenti radia:
  - 52,6 % -stavebné konanie
  - 19,47% – opatrovateľskú starostlivosť
  - 18,42% – pozemné komunikácie
  - 13,16% – školstvo
  - 12,3% – ochranu prírody
  - 7,89% – vodné hospodárstvo a rovnako regionálny rozvoj
5. Či možno pokladať inštitút **SOÚ za vhodnú formu vykonávania kompetencií** odpovedalo
  - 45,79% respondentov kladne
  - 21,05 % ho pokladá za vhodný len na prechodnú dobu
  - 6,84% hodnotí jeho pôsobenie negatívne
6. Medzi **najväčšie problémy spojené s vytváraním a pôsobením SOÚ** sa radia:
  - 61,58% – zabezpečenie stability financovania samospráv
  - 22,11% – výber a počet spoločne vykonávaných kompetencií
  - 17,89 % – organizačné zabezpečenie
  - 16,84% – zodpovedajúce materiálno-technické a priestorové vybavenie

Z porovnania výsledkov troch viac, alebo menej kvalifikovaných prieskumov názorov na formy konsolidácie sídelnej štruktúry vyplýva, že odmietavé stanoviská k municipalizácii už nie sú tak výrazné ako v rokoch uskutočnenia prvého z nich. Podporné argumenty pre municipalizáciu ponúkajú skúsenosti väčšiny európskych štátov, ktoré bude nutné doplniť o komparáciu potenciálnych variantov konsolidácie sídelnej štruktúry v podmienkach SR.

## Záver

V návrhoch na municipalizáciu je potrebné zaujať **jednoznačne odmietavé stanovisko k uplatneniu administratívneho prístupu**. Charakter súčasnej etapy spoločenského vývoja umožňuje pristupovať k municipalizácii výlučne na báze **dobrovoľného rozhodovania obcí**, pri súčasnom rešpektovaní kvalifikovaných kritérií podporených záujmovými združeniami obcí a schválených parlamentom.

Je vhodné využiť skúsenosti tých krajín, kde zlúčením nedochádza k zániku pôvodných obcí, ponecháva sa im pôvodný názov, symbolická reprezentácia, niektoré kompetencie a zároveň uplatňujú taký volebný systém, ktorý zaručí zastúpenie každej pôvodnej obce v novom zastupiteľstve.

Konsolidácia je zložitým a veľmi citlivým politicko-ekonomickým a sociálnym procesom, jej prípravu a priebeh je potrebné rozložiť do dlhšieho časového intervalu, prípadne ju uskutočňovať postupne počnúc územia, kde je štruktúra osídlenia najzložitejšia.

Pre zrealizovanie predstáv o municipalizácii uvádzame návrh jedného z modelových riešení, ktorý bol predložený na verejnú diskusiu splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy v júni 2004.

**Tab. 4: Model municipálneho usporiadania SR a orientačná kvantifikácia dopadu**

Ukazovateľ	Súč. stav	Návrh	Poznámka
Počet obcí/municipalít	2891	239 – 300	Pôvodné obce nestratia identitu
Priemerná veľkosť obce	1900	22 500 – 18 000	Minimálne 5000 obyvateľov
Počet poslancov	cca 5 000	cca 6 000	Jednomandátové volebné obvody
Počet starostov	2891	239 – 300	Pôvodné obce môžu zriadiť funkciu (čestnú)
Počet úradov	2891	239 – 300	V pôvodných obciach v prípade potreby pracovisko

## LITERATÚRA

1. BERČÍK, P., LOVECKÝ, P.: Územné zmeny obcí v SR, MV SR, Bratislava 2003
2. ČÍŽ, M.: Politické predpoklady fiškálnej decentralizácie, Národné fórum fiškálnej decentralizácie, Časť Papiernička, 1998
3. HAMALOVÁ, M., VERČEKOVÁ, J.: K aktuálnym otázkam komunálnej reformy, UPJŠ Košice 2004.
4. KEATING, M.: Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice, in Swianiewicz: Consolidation or fragmentation, Open Society Institute, Budapest, 2002
5. Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe, editor Swianiewicz, preklad Kling, J, M.E.S.A 10, 2003
6. SOTOLÁŘ, J.: Miestna samospráva na Slovensku, Košice 2000
7. SWANIEWICZ, P.: In search of optimal size, IPSA World Congress, Quebec, 2000
8. TICHÝ, D.: Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy, dizertačná práca, Ekonomická univerzita. Bratislava, 2005
9. Decentralizácia vo verejnej správe, projekt č.150016/03, Ekonomická univerzita. Bratislava, 2004
10. Uznesenie Vlády SR č.142/2003

# POLITIKA REGIONÁLNEHO ROZVOJA Z POHĽADU ÚNIE MIEST SLOVENSKA

Akad. mal. Marián Minarovič  
Únia miest Slovenska  
Prepoštská 4, Bratislava  
02/544 359 14, umosr@gtinet.sk

**Kľúčové slová:** regióny, rozvoj, disparity, reforma verejnej správy, podpora

## Úvod

Všeobecne sa regionálna politika interpretuje ako koncepčná a cieľavedomá činnosť usilujúca o elimináciu negatívnych dôsledkov teritoriálne nerovnomerného rozvoja a nerovnomerne prebiehajúcich štrukturálnych zmien.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR svojou činnosťou v oblasti regionálnej politiky, pri rešpektovaní procesu decentralizácie právomocí z orgánov štátnej správy na orgány samosprávy, vytvára rámcové podmienky pre zastavenie narastania týchto rozdielov a ich postupné znižovanie. Hlavným cieľom podpory regionálneho rozvoja je zabezpečiť vyvážený hospodársky a sociálny rozvoj Slovenskej republiky, odstrániť alebo zmierniť rozdiely v úrovni hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov.

System regionálneho vyrovnávania ekonomickej sily krajov za účelom znižovania existujúcich regionálnych disparít je ustanovený v: Zákone č. 503/2001 o podpore regionálneho rozvoja a jeho novele – Zákone č. 351/2004 Z. z. z 13. mája 2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

**V zákone č. 503/2001 Z. z. v § 4 sú takto vymedzené podporované regióny:**

- **hospodársky slabé regióny**, ktoré podľa ukazovateľov hospodárskeho a sociálneho rozvoja vykazujú podstatne nižšiu úroveň rozvoja, ako je priemerná úroveň v Slovenskej republike,
- **regióny s nepriaznivou štruktúrou**, v ktorých sú sústredené negatívne dôsledky štrukturálnych zmien.

Pri podpore regionálneho rozvoja zo štrukturálnych fondov Európskej únie sa za hospodársky slabé regióny považujú regióny na úrovni NUTS 2, v ktorých hodnota hrubého domáceho produktu na obyvateľa v parite kúpnej sily je nižšia ako 75 % hodnoty hrubého domáceho produktu na obyvateľa Európskej únie v parite kúpnej sily v priemere za posledné tri roky.

## **Podpora regionálneho rozvoja sa vykonáva prostredníctvom nasledovných základných dokumentov**

- Národného rozvojového plánu
- Rámca podpory spoločenstva
- Operačného programu
- Regionálneho operačného programu
- Sektorového operačného programu
- Jednotného programového dokumentu
- Strategického programového dokumentu pre Kohézny fond
- Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja
- Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce
- Programu Iniciatívy Európskych spoločenstiev

## **Regionálna politika na Slovensku**

### **Národný rozvojový plán**

Poskytuje komplexný pohľad na súčasný stav hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenska a jeho regiónov, na bariéry ďalšieho rozvoja i návrhy na ich prekonanie prostredníctvom stanovenia rozvojových priorít a stratégií. Zároveň zabezpečuje funkčnosť regionálnej politiky v symbióze so strednodobými hospodárskymi prioritami Slovenska. Tento dokument tvoril základ na vypracovanie Rámca podpory Spoločenstva – dohody medzi Európskou komisiou a vládou SR o prioritách pri používaní financovania zo štrukturálnych fondov v období rokov 2004 – 2006.

V súvislosti s ekonomickým rastom v rokoch 2004 až 2006 je cieľom Slovenskej republiky dosiahnuť úroveň 54 % priemerného HDP na obyvateľa členských štátov EÚ.

Na dosiahnutie tohto cieľa sú určené 3 špecifické ciele, a to:

- Podpora ekonomického rastu a konkurencieschopnosti
- Podpora rastu zamestnanosti
- Podpora vyrovnaného regionálneho rozvoja

V súlade s uvedenými cieľmi boli vypracované nasledovné programové dokumenty:

- Sektorový operačný program Priemysel a služby
- Sektorový operačný program Ľudské zdroje
- Sektorový operačný program Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka
- Operačný program Základná infraštruktúra

Na operačné programy nadväzujú programové doplnky. Pri vypracovaní týchto dokumentov sa dodržiava princíp partnerstva a subsidiarity, pričom významnými partnermi sú samosprávne kraje a obce, ktoré vypracúvajú svoje programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR z uvedeného dôvodu vypracovalo metodické príručky pre vypracovanie Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja

a obce. Jedným z nových nástrojov, ktorý sa používa v procese riadenia samosprávnych celkov je marketingový plán územia.

### **Integrovaná sieť RRA**

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR spolupracuje s vybranými regionálnymi rozvojovými agentúrami (ďalej len „RRA“), ktoré tvoria integrovanú sieť RRA. V súčasnosti je ich 31. Časť úloh RRA je určená ministerstvom v zmluve, časť úloh si RRA navrhujú sami.

Od roku 2004 majú agentúry nasledujúce základné úlohy určené ministerstvom:

- poskytovanie základných informácií o Rámci podpory Spoločenstva
- poskytovanie informácií vo vzťahu k Operačnému programu Základná infraštruktúra
- na základe školení a inštrukcií riadiaceho orgánu pre OP ZI vykonávanie konzultácií v oblasti prípravy dokumentácie žiadostí pre Prioritu 3 OP ZI – Lokálna infraštruktúra.

Niektoré RRA plnia úlohy technických sekretariátov alebo kontaktných bodov pre programy: Phare ECOSOC, Phare CBC, INTERREG III A Jednotný programový dokument – SPD Operačný program Základná infraštruktúra

### **Reforma verejnej správy**

Od roku 1990 v Slovenskej republike prebieha reforma verejnej správy, **jedným z hlavných cieľov je zníženie a eliminácie regionálnych disparít**, najmä vďaka novej územnosprávnej organizácii a decentralizácii z úrovne národnej vlády na regionálnu a lokálnu.

#### **Hodnotenie reformy za obdobie 1990 – 2004**

##### **Pozitívne výsledky:**

- Významné dobudovanie ústavného, právneho, politického a hospodárskeho rámca
- Uskutočnenie reformy verejnej správy v období 1998 – 2004
- Uskutočnené súvisiace reformy

##### **Neúspechy a deficity:**

- Nepresadenie župného variantu územno-správneho členenia
- Absencia komunálnej reformy
- Zaoštvávajúca reorganizácia ústredných orgánov
- Vysoká miera tzv. delených kompetencií a nesyntetická realizácia a financovanie preneseného výkonu štátnej správy
- Stále nízky priamy vplyv samosprávy na tvorbe legislatívneho rámca

##### **Dopady**

- Najmä zachovanie centralistického modelu územnosprávneho členenia SR je veľkou prekážkou pre účinné využitie nástrojov a zdrojov regionálnej politiky slovenskej vlády i efektívnejšieho využitia európskych fondov.

- Súčasná štruktúra územnosprávneho členenia SR – 8 krajov vo väčšine prípadov nie je kompatibilná s podobnou štruktúrou v susedných štátoch, čo robí vážne problémy najmä pri realizácii spoločných projektov v rámci INTERREG III B.
- Prakticky výnimkou sú štyri kraje na západe Slovenska

Preto je potrebné v závere reformy uskutočniť župný variant vo forme 12 krajov v súlade so Stratégiou reformy verejnej správy (2000) a Koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy (2001).

#### **V súčasnosti na základe analýz:**

- Kontextu regionálneho rozvoja pred rokom 1989
- Dopadov systémových zmien po roku 1989 na regionálne disparity sa javí ako **nevyhnutnosť vnímať disparity v priestorových súvzťahnostiach** a predbežne oslabiť negatívne dopady nerealizovanej územno-správnej organizácie – „12 žúp“ s akcentom na **mikroregionálnu úroveň – NUTS IV (okresy)**.

#### **Znižovanie regionálnych disparít na mikroregionálnej úrovni – NUTS IV (okresy)**

V súčasnosti zodpovedá:

- Uzneseniu vlády č. 201/2003 zo dňa 19. marca 2003 Program pomoci de minimis na rozvoj okresov s vysokou mierou nezamestnanosti
- Štruktúra Regionalizácie cestovného ruchu v Slovenskej republike

V roku 2003 vláda SR uznesením č. 201/2003 zo dňa 19. marca 2003 schválila **Program pomoci de minimis na rozvoj okresov s vysokou mierou nezamestnanosti**. Na základe vypočítaného priemeru bolo vybraných 32 okresov z Nitrianskeho, Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja. Platnosť programu bola schválená do 31. 12. 2006. Predmetom programu je poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu na obstaranie investičného majetku potrebného na začatie výroby (poskytovania služieb). Pomoc de minimis sa poskytuje malým podnikateľom, ktorých predmetom podnikania je výroba alebo služby za podmienky, že sa žiadateľ písomne zaviazuje využívať obstaraný majetok najmenej počas piatich rokov a zabezpečiť vytvorenie minimálne troch nových pracovných miest v roku podania žiadosti zmluvne uzatvorených na dobu neurčitú. Žiadateľ je povinný novovytvorené pracovné miesta udržať najmenej päť rokov.

#### **Štruktúra regionalizácie cestovného ruchu v SR**

V súčasnosti tento dokument predstavuje sústavu mikroregiónov, ktoré sú jednotlivo, respektíve vo vzájomnom spojení reálnymi prirodzenými hospodársko-sociálnymi a etnokultúrnymi jednotkami na úrovni NUTS IV, ktoré môžeme efektívne vkladať aj do medziregionálnych a cezhraničných projektov napr. v rámci INTERREG III B sú základnou jednotkou súčasných Euro-regiónov.

## Euro-regióny

Akcent na mikroregionálnu úroveň potvrdzujú aj súčasné Euro-regióny, ktoré tvoria vo väčšine prípadov regionálne združenia miest a obcí v rámci prirodzených regiónov. Veríme, že v ďalšom volebnom období sa zavŕši proces reformy verejnej správy a bude sa realizovať územnosprávne členenie na 12 prirodzených identických regiónov, čo umožní na Slovensku v ďalšom programovacom období vysoko efektívne využívať zdroje štrukturálnych fondov, kohézneho fondu a európskych iniciatív, najmä INTERREG III B

## Záver

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, vedomé si dôležitosti programových dokumentov, sa už v súčasnosti pripravuje na ďalšie programovacie obdobie EÚ.

V súčasnosti ide o prípravu:

- Národného strategického referenčného rámca pre programovacie obdobie 2007 – 2013,
- Strategickej vízie hospodárskeho a sociálneho rozvoja SR a definovanie základných cieľov do roku 2015 s určením investičných priorít.

Východiská predstavujú:

- **Skúsenosti zo spracovania Národného rozvojového plánu 2004 – 2006**
- **Konvergenčný program** zameraný na definíciu cieľov hospodárskej politiky SR s dôrazom na fiskálnu konsolidáciu v horizonte do roku 2010
- **Cardiffská správa**, každoročné hodnotenie pokroku SR v oblasti štrukturálnych reforiem a finančnom trhu
- **Lisabonská stratégia** s akcentom na:
  - rozvoj ľudských zdrojov
  - reštrukturalizáciu vedecko-výskumnej základne
  - podporu inovačného potenciálu

Podľa nášho odporúčania je potrebné zabezpečiť koordináciu príprav a realizácie uvedených dokumentov na piatich úzko prepojených úrovniach:

- Na celoštátnej NUTS I
- Sektorovej
- Makroregionálnej NUTS II
- Regionálnej NUTS III
- Mikroregionálnej NUTS IV
- Miestnej NUTS V



## LITERATÚRA

1. FALŤAN, Ľ PAŠIAK, J.: „Regionálny rozvoj Slovenska, východiská a súčasný stav 2004“. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2004, 85 strán, ISBN 80-85544-35-0
2. MARHULÍKOVA, O. – GRUSMANOVÁ, E. – MURAVSKÝ, J.: „Slovensko a jeho susedia“. Bratislava: Borgis, s. r. o. v spolupráci s Radou Európy, 2003, 125 strán, ISBN 80-968980-0-0
3. Ministerstvo hospodárstva SR – Regionalizácia cestovného ruchu
4. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR – citácie z uvedených dokumentov

# POSTAVENIE SAMOSPRÁVY V REFORME VEREJNEJ SPRÁVY A PROBLÉMY DECENTRALIZÁCIE KOMPETENCIÍ

Ing. Jozef Mrva, CSc.  
Združenie miest a obcí Slovenska  
Bezručova 9, 811 09 Bratislava  
02/52964249, mrvajozef@zmos.sk

**Kľúčové slová:** Združenie miest a obcí Slovenska, miestna územná samospráva, decentralizácia financií, kompetencie

## Úvod

Ak chceme hovoriť o postavení miestnej územnej samosprávy v procese reformy verejnej správy na Slovensku, môžeme – a musíme – sa vrátiť úplne na začiatok, do roku 1990, kedy bolo obnovené obecné zriadenie. V skutočnosti tam siahajú korene reformy, ktorá sa stala realitou až o desať rokov neskôr. Prijatiu zákona a obecnom zriadení a znovuoživeniu obecnej samosprávy totiž predchádzalo zrušenie dovtedajšieho systému národných výborov. Samotný prelomový čas spoločensko-politického diania v roku 1989 v sebe niesol želanie zmien, a mnohé z nich sa týkali výkonu verejnej moci.

Združenie miest obcí Slovenska (ZMOS) sa stalo súčasťou verejného života prekvapujúco skoro. Na zakladajúcej konferencii 21. marca 1990 v Žiline sa zišlo 353 zástupcov 176 obcí a miest. Od tohto dátumu môžeme hovoriť o systematickej účasti a spolupráci slovenskej miestnej územnej samosprávy na procese reformy verejnej správy. ZMOS sa stalo reprezentantom spoločenskej sféry, ktorá vzhľadom na svoj charakter a početnosť môže ako celok vystupovať iba sprostredkovane, prostredníctvom určitého zjednocujúceho prvku. V priebehu 2 – 3 rokov vytvorili mestá a obce na dobrovoľnom princípe organizáciu s viac než 2/3-ovou členskou základňou; postupne až s 95 percentným zastúpením. ZMOS ako forma záujmovej samosprávy umožnilo reálnu, kontinuálnu účasť miest a obcí na reforme verejnej správy v SR.

## Úloha ZMOS v etapách reformy verejnej správy

Reformu verejnej správy v SR možno z pohľadu miest a obcí rozčleniť najjednoduchšie na etapu pred a po jej realizácii, pričom v rámci oboch by sme mohli hľadať a nachádzať ďalšie čiastkové etapy.

V každej z etáp ZMOS:

- aktívne pôsobil
- bol v kontakte so svojou členskou základňou
- bol v kontakte s rozhodujúcimi zložkami politického života
- bol v kontakte s orgánmi, prijímajúcimi legislatívne riešenia i realizačné opatrenia

Myslím, že v reforme verejnej správy nič nebolo a ani doteraz nie je jednoduché, priamočiare, ani prvoplánové. Reformný proces nebol čierno-biely a jeho účastníci v ňom zohrávali rôznu rolu. Na jednej strane stálo ZMOS prezentujúce záujmy samosprávy na strane druhej vlády, politické subjekty, parlament, rezorty. ZMOS muselo vynaložiť viac energie na presadenie svojich zámerov a požiadaviek, než štátna exekutíva. Ako dobrovoľná organizácia malo oproti rezortom sťaženú úlohu a muselo obhajovať svoje právo byť nezávislou a nestraničnou organizáciou, ktorá nepatrí k nijakému politickému prúdu, ba jeho kategóriám sa celkom vymyká. Myslím, že v celom procese reformy bolo najťažšie byť organizáciou, ktorá dokáže rokovat' s každým, zostáva pritom korektná a neustupuje zo svojich princípov.

V reforme verejnej správy, aj v aktivitách ZMOS ide o 15 rokov praktickej činnosti. Bez účasti a charakteru ZMOS by dnes reforma verejnej správy mala inú podobu a som úprimne presvedčený, že tá podoba by bola pre mestá a obce oveľa väčším bremenom. Celkové hodnotenie je o to ťažšie, že niekedy bol príspevok ZMOS v tom, čo pozitívne sa podarilo presadiť, niekedy v tom, čomu negatívnemu sa podarilo zabrániť. ZMOS patrilo a patrí k zástancom komplexnej reformy verejnej správy, dokonca v istých obdobiach bolo jediným nositeľom tejto myšlienky. Mestá a obce nielenže dokázali reformy žiadať, ale ich dokázali aj úspešne naplniť a napriek nedostatočnej príprave realizačnej fázy zvládnuť v podstate všetko tak, že nedošlo ani výnimočne ku kritickým alebo dokonca kolapsovým situáciám. V reformnom čase dokázali mestá a obce ostať stabilizujúcim prvkom slovenskej spoločnosti a pomohli Slovenskej republike realizovať tú časť reformy verejnej správy, ku ktorej sa štát odhodlal. Podstatné rozhodnutia reformy verejnej správy – s výnimkou tzv. komunálnej reformy – boli v zásade urobené, ale proces nebol ukončený.

## **Problémy decentralizácie verejnej správy**

Počas presunu kompetencií sa objavili niektoré otázky a otvorené problémy, ktoré súviseli s implementáciou ustanovení zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu ako aj ustanovení novely zákona o majetku obcí. V zásade sa nejedná o problémy, ktoré by svojou povahou spochybňovali decentralizáciu ako takú. Napriek tomu nedostatky doterajšieho procesu presunu pôsobností bránili plynulému prechodu kompetencií, majetku a financií. Najvýraznejšie sa prejavili pri financovaní odovzďavaných kompetencií z orgánov štátnej správy na

územnú samosprávu, ktoré znamenali a stále znamenajú zvýšenie tlaku na rozpočty samospráv. Tento tlak je znásobovaný najmä nezodpovednosťou zo strany štátnej správy, kde objem finančných prostriedkov nezodpovedá adekvátnym potrebám finančných nárokov prenesených kompetencií, ako i nedodržiavaním vopred avizovaných termínov presunu finančných prostriedkov zo štátnej správy na samosprávu. Nedoriešenie financovania kompetencií sa prejavuje aj vo väzbe nerealizácie niektorých platieb zo strany štátu (napr. poistné, odvody), resp. štát neuvažuje o adekvátnej valorizácii dotácie vo väzbe na rast nákladov (deregulácia cien) a mieru inflácie. V niektorých prípadoch boli odovzdané kompetencie úplne bez financií, najmä na prierezové činnosti. Značné problémy v realizačnej fáze reformy verejnej správy okrem financovania decentralizovaných pôsobností súviseli s delimitáciou hlavne v oblasti školstva a zdravotníctva. Majetok školských a zdravotníckych zariadení bol pri prechode na obce a vyššie územné celky zaťažený nevysporiadanými prevádzkovými dlhmi, no najmä dlhmi zdravotníckych zariadení vo výške cca 3,5 mld. Sk.

Naznačené problémy spôsobili oneskorovanie podpisu delimitačných protokolov a tým i oneskorenie prísunu finančných prostriedkov na výkon odovzdaných kompetencií. Okrem toho nemožno opomenúť ani absenciu jednotných postupov a nízku pripravenosť ako aj neochotu štátnej správy na delimitáciu kompetencií, nedoriešenie vlastníckych vzťahov v rámci presunu majetku, neoddlženie prevádzkových výdavkov do času odovzdania majetku, absenciu poistenia majetku ako aj vykonaných revízií na ňom. Celý proces bol sprevádzaný aj presunom nedostatočného počtu pracovníkov a nepresunutím prierezových pracovníkov.

Celkovo môžeme zhrnúť, že proces odovzdávania kompetencií bol poznačený aj vecnými, finančnými, majetkovými, organizačnými a metodickými problémami. Osobitným problémom, na ktorý je potrebné obzvlášť poukázať, je stavebno-technický stav objektov, ktoré prevzala územná samospráva od štátnej správy. Ten je charakteristický vysokým stupňom kapitálovej poddimenzovanosti (tzv. modernizačný dlh) ako výsledok zlého hospodárenia s majetkom zo strany štátu, zanedbanej údržby a nevyužívania odpisov na rekonštrukcie a modernizáciu objektov. Zákon o majetku obcí a majetku samosprávy VÚC určil, že tento dlh prejde spolu s majetkom na orgány samosprávy, ktoré sa s ním musia priebežne vyrovnávať.

Nedostatkami realizovaného prechodu pôsobností v období rokov 2002 – 2004 sa ZMOS podrobne zaoberalo, zhodnotilo prechod kompetencií a zadefinovalo otvorené otázky a problémy, ktoré boli prechodom poznačené vrátane navrhnutia opatrení na odstránenie nedostatkov.

XV. snem ZMOS-u prijal uznesením nasledujúce návrhy opatrení na odstránenie problémov spojených s prechodom kompetencií:

- určiť konkrétnu zodpovednosť rezortov za koordináciu jednotlivých krokov smerujúcich k odstráneniu nedostatkov v doterajšom stave decentralizácie verejnej správy

- uzavrieť delimitačné protokoly, kde nepríde k zhode, pripraviť rozporové konanie
- neodkladne začať proces rozporových konaní, viažucich sa na odovzdané kompetencie
- doriešiť majetkovo-právne záležitosti a prevádzkové dlhy na odovzdanom majetku
- vylúčiť duplicitné riadenia a financovania kompetencií (tzv. delené kompetencie)
- vyriešiť nedôsledný a nesystémový prístup k riešeniu postavenia územnej samosprávy v systéme daní v súčasnej etape decentralizácie verejnej správy
- iniciovať vytvorenie komisie na prešetrovanie počtu odovzdaných funkčných miest zo štátnej správy na samosprávu pri prenose jednotlivých kompetencií podľa stavu v roku 2001
- porovnať finančné prostriedky na jednotlivé kompetencie rok 2001 s rokom 2004
- oddelimitovať finančné prostriedky za prácu a mzdy na školstvo (funkčné miesta, prevádzkové náklady)
- vzdelávanie a certifikáciu pracovníkov samosprávy, ktorí zabezpečujú prenesený výkon štátnej správy, má financovať a zabezpečiť štátna správa prostredníctvom jednotlivých rezortov
- doriešiť technickú vybavenosť k prevzatým kompetenciam:
- výpočtová technika (hardware, software, licencie, update atď.)
- modernizácia budov (školstvo, zdravotníctvo, atď.)
- žiadať od štátu vypracovať návrh štátneho programu postupného odstránenia kapitálových (modernizačných) dlhov štátu voči samospráve po prenesení kompetencií zo štátnej správy na samosprávu
- vytvoriť tlak na zrušenie delených kompetencií
- zjednodušiť financovanie prenesených kompetencií – financovanie bez medzičlánkov (napr. školstvo – krajské školské úrady)
- zabezpečiť transparentnosť financovania preneseného výkonu štátnej správy novým zákonom s podmienkou dodržania ústavných práv územnej samosprávy
- žiadať delimitáciu nehnuteľností, ktoré zrušením okresných úradov zostanú nevyužitú, do majetku obcí
- komunálnu reformu pripraviť koncepčne a systémovo na základe analýzy súčasného stavu a po fiškálnej decentralizácii
- definovať postavenie spoločných obecných úradov, ich finančné a legislatívne zabezpečenie
- zmapovať tzv. „skryté kompetencie“, ktoré štát presúva na samosprávu v iných zákonoch napr. civilná ochrana, hasičské zabezpečenie v obciach, súčinnosť v exekúciách, neúmerné množstvo vyjadrení a posudkov pre rôzne inštitúcie a žiadať dofinancovať tieto úlohy

Uvedený stav nevyriešil ani iniciatívny návrh splnomocnenca vlády pre decentralizáciu verejnej správy, ktorý predložil na rokovanie vlády Slovenskej republiky pod názvom „*Správa o návrhu riešenia niektorých problémov decentralizácie verejnej správy*“, ku ktorému prijala vláda Slovenskej republiky

uznesenie č. 715 zo 14. júla 2004 ako záväzné východisko pre ich riešenie. Väčšina uznesení bola splnená jednotlivými rezortmi formálne, niektoré úlohy boli predložené len ako informatívny materiál a boli vzaté vládou na vedomie. Niektoré uznesenia boli na žiadosť rezortov vládou zrušené.

Fiškálna decentralizácia (FD), nemá za sebou ani celý rok, neexistujú teda presné údaje, čo ktorým sídlam priniesla. Predbežne sa však prikláňame k jej pozitívnemu hodnoteniu, hoci to automaticky neznamená, že financovanie kompetencií, ktoré mestá a obce vykonávajú, je bez rizík. Okrem neustáleho presunu ďalších kompetencií, ktoré neboli predmetom FD, zatiaľ nie je optimalizované financovanie preneseného výkonu štátnej správy a vyjasnené nie sú ani okolnosti ďalšieho presunu kompetencií na mestá a obce, ktorý v súlade s ideou ďalšej demokratizácie možno predpokladať. V období posledných dvoch rokov sa objavil nový fenomén – finančne nekryté kompetencie a úlohy miest a obcí, ktoré vyplývajú z obsahu novej resp. novelizovanej legislatívy. Zoznam kompetencií a úloh obcí a miest sa neustále rozširuje a až príliš často sa tak deje bez zodpovedajúceho presunu príslušných finančných prostriedkov. Každý rezort vníma iba svoje úlohy a ešte aj tie zvyčajne v súvislosti s obcami finančne podhodnocuje a nemá ucelený prehľad aj za ďalšie úseky zodpovednosti obcí.

Uvedené skutočnosti sú realizované aj napriek prijatému a platnému zákonu č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov § 33 ods. 1 musia byť uvedené a zdôvodnené predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy a to nielen na bežný rok, ale aj tri nasledujúce roky. Podľa ústavy Slovenskej republiky čl. 71 ods.1 na obec možno preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy len zákonom pričom náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.

ZMOS sa rozhodol spracovať prehľad spomenutých finančne nekrytých úloh (príloha č. I). Pretože ide o niekoľko desiatok právnych noriem spomeniem hlavné oblasti:

- dopady kolektívneho vyjednávania
- oblasť sociálnych vecí
- ochrana spotrebiteľa
- pozemné komunikácie
- vodné hospodárstvo
- ochrana utajovaných skutočností
- štatistické zisťovania
- úprava ciel
- ochrana pred povodňami
- vojnové hroby
- tepelné hospodárstvo
- protipožiarna ochrana
- integrovaný záchranný systém
- ochrana pred kriminalitou
- priemyselné parky

Celkove ide o dopad na rozpočty obcí vo výške približne 3,7 miliardy korún, pričom niektoré kompetencie a úlohy nie je možné podrobne kvantifikovať. K spracovaniu uvedeného prehľadu nás viedol aj fakt, že od začiatku tohto roka sa medzi viacerými orgánmi verejnej správy a hlavne rezortov stalo zaklínadlom heslo „fiškálna decentralizácia“ a s ním mylná predstava, že obce majú náhle obrovské množstvo voľných financií. Tento fakt zdôrazňujeme hlavne v súvislosti s prípravou štátneho rozpočtu, aby bol zrejмый pomer medzi zákonnými úlohami miest a obcí a ich príjmami.

## Záver

Veľmi zložitý bude pôsobenie ZMOS pri tzv. komunálnej reforme, ktorá je podľa nás sporná najmä z jedného pohľadu -v súčasnom osídlení a štruktúre obcí vidí a priori problém a nedostatok; v nijakom prípade nie potenciál a možnosti. Nadhodnotený je v nej ekonomický pohľad, ale pritom si musíme povedať otvorene, že demokratická spoločnosť je „drahšia“, než centralizovaná alebo totalitná. Občania cítia príslušnosť k mnohým prirodzeným regiónom, čo je stále akceptovaný odborný prístup ku tvorbe VÚC, ale silná príslušnosť k vlastným sídlam sa prehliada.

ZMOS očakáva v budúcnosti:

- že SR neustúpi od princípov samosprávnosti
- že v SR sa nebude posilňovať centralizácia a pozícia štátnych orgánov, ako sa to stalo napr. v prípade zavedenia kontroly NKÚ
- že záverom reformy verejnej správy nebude bezduchá, administratívna a bezohľadná likvidácia približne 2 500 obcí na Slovensku
- že bude doriešená otázka správnych súdov
- že komplexnosť reformy bude zavŕšená aj zreteľnými korekciami a reformami v oblasti centrálnych orgánov štátnej správy
- že SR pristúpi k prijatiu všetkých zostávajúcich článkov Európskej charty miestnej samosprávy

## LITERATÚRA

1. MRVA, J.: Realizácia reformy verejnej správy v SR z pohľadu samosprávy obcí a miest. Bratislava: ZMOS, 2004
2. Uznesenie Vlády SR č. 715/ 2004
3. Ústava Slovenskej republiky
4. Zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

# MIESTNE DANE VO VYBRANÝCH ŠTÁTOCH OECD A DAŇ Z NEHNUTEĽNOSTÍ V SR OD ROKU 2005

doc. Ing. Anna Schultzová, PhD.  
Ekonomická univerzita v Bratislave, Katedra financií  
Dolnozemska cesta č. 1, Bratislava  
02/67291321, schultzova@euba.sk

**Kľúčové slová:** rozpočtové určenie dane, znovurozdeľovací proces dane, právomoc miestnej vlády

## Úvod

Vhodnosť zdaňovania objektu daňou z nehnuteľností vyplýva zo skutočnosti, že vo všeobecnosti je známy vlastník nehnuteľnosti, ktorá je nemobilná, preto nemôže uniknúť zdaneniu transferom do pôsobnosti inej obce. Služby pre vlastníkov nehnuteľností sú tiež poskytované v mieste a z rozhodnutia miestnej vlády (samosprávy). Vzniká tak bezprostredný vzťah medzi potrebami a výdavkami daňovníkov na služby.

Ďalším z posudzovaných aspektov zdanenia majetku je tiež potreba korekcie dane z príjmu, ktorá obsahuje oslobodenia a úľavy rôzneho druhu. Dochádza tak k vylúčeniu určitej časti príjmu zo zdanenia. Uvoľnená časť finančných prostriedkov môže tak byť určená na nadobudnutie, udržanie, resp. zvýšenie príjmu daňovníka v budúcom období. Z ekonomických a najmä z fiskálnych dôvodov je táto časť príjmu subjektu zdaňovaná daňou z majetku – inak by jeho príjem zostal nezdanený.

Napriek relatívnej možnosti daňovníkov sledovať účel využitia výberu tejto dane, je daň z nehnuteľností daňou neoblúbenou. Tento postoj väčšiny daňovníkov plynie najmä zo skutočnosti, že subjekty platia túto daň z držby nehnuteľnosti, ktorá sama o sebe nemusí prinášať príjem, a až na výnimku podnikateľských subjektov, ktoré využívajú nehnuteľnosť na podnikanie, prenájom alebo v súvislosti s podnikaním, nemôžu si zaplatenú daň zahrnúť do výdavkov (nákladov) rovnako ako ani akékoľvek finančné výdavky (náklady) na nehnuteľnosť.

Preto vo veľkej miere záleží od miestnej samosprávy ako efektívne s vybranými daňami (a to nielen s daňou z nehnuteľností ale aj s inými – podielovými daňami ako aj ďalšími zdrojmi) narába, aby ich účinok pocítil jednak občan, ale aj podnikateľský subjekt. Často práve malé a stredné podnikateľské subjekty vytvárajú svojou činnosťou pracovné miesta pre občanov obce, mesta alebo blízkeho okolia. Preto nie je ojedinelým javom, že napríklad zaplatená daň



zo živnosti je v niektorých štátoch EÚ položkou, ktorá je podnikateľovi z daňového hľadiska uznaná do nákladov (výdavkov) v plnej výške. Z aspektu znovurozdeľovacích procesov je v niektorých štátoch celý výnos dane zo živností príjmom mesta alebo obce, v ktorej podnikateľský subjekt pôsobí.

## 1. Rozpočtové určenie dane z nehnuteľností vo vybraných štátoch EÚ

Snahou každej obce je disponovať s čo najvyšším objemom finančných prostriedkov. Vo väčšine štátov EÚ vybrané dane z nehnuteľností zostávajú celé v kompetencii obcí. Niektoré štáty uplatňujú princíp centralizácie finančných prostriedkov vybraných z uvedených daní do štátneho rozpočtu, iné štáty rozdeľujú výnos z týchto daní medzi regionálnu samosprávu (zemské rozpočty) a rozpočty obcí a pod.

**Tab. 1: Rozpočtové určenie dane z nehnuteľností niektorých štátoch EÚ**

Štát	Rozpočtové určenie daní z nehnuteľností
Belgicko	ŠR
Dánsko	MR
Fínsko	MR
Francúzsko	MR, ŠR
Írsko	ŠR, MR
Taliansko	MR
Luxembursko	MR
Nemecko	MR
Holandsko	MR
Portugalsko	MR
Rakúsko	MR, FR, ZR
Grécko	ŠR
Španielsko	MR
Švédsko	ŠR
Veľká Británia	ŠR, MR

Vysvetlivky: MR – miestne rozpočty, ŠR – štátny rozpočet, FR – federálny rozpočet, ZR – zemské rozpočty

### Miestne dane v Spolkovej republike Nemecko

Spolková republika Nemecko je štátom s federatívnym usporiadaním moci a správy. V súčasnosti je Nemecko zložené zo 16 krajín a ďalej sa územne člení na 426 okresov a 16 121 obcí. Priemerná veľkosť obce je v západnej časti Nemecka 7 500 obyvateľov/obec a vo východnej časti Nemecka 2 000 obyvateľov/obec. Celonemecký priemer obyvateľov na jednu obec je cca 5 000 obyvateľov. Obce zabezpečujú širokú a stále sa rozširujúcu škálu činností

a služieb. V mnohých prípadoch sa môžu zaoberať dopravnou a obchodnou sieťou, sociálnymi službami a široko chápanou rekreačnou a kultúrnou činnosťou. Treba však poznamenať, že zabezpečenie finančných prostriedkov na ich činnosť je často nad možnosti menších obcí. Preto zakladajú spolu so susednými obcami združenia alebo zväzy, ktoré koncentrujú finančné zdroje. Nie je preto neobvyklé, keď niektoré finančne náročné služby, resp. činnosti (napríklad výroba a rozvod elektriny, vody, kanalizácia) sú prenesené na úrady pôsobiace ad hoc a zabezpečujú potreby subjektov na základe zmluvy medzi skupinami obcí. Základom pri určovaní okruhu pôsobnosti obcí je princíp subsidiarity – obce sa starajú o všetko, čo nespravuje vyšší celok.

Obciam je zákonom zaručené právo rozhodovania o správe vlastných záležitostí v rámci spolku a v súlade s krajinou zákonnou úpravou. Spolok a krajina si delia výnos dane z príjmu fyzických osôb ako aj dane zo spoločností. Spolok tiež rozhoduje o podiele jednotlivých stupňov územnej samosprávy na dani z pridanej hodnoty. Časť výnosu dane z príjmov fyzických osôb, spoločností prípadne dane z pridanej hodnoty môže byť postúpená krajinou v prospech obce. Každá krajina tak samostatne stanovuje percento z daňových príjmov, ktoré môžu byť postúpené obciam v závislosti od druhu a objemu úloh a služieb a pod., ktoré obec zabezpečuje.

**Miestne dane v SRN tvorí najmä miestna podnikateľská daň a majetková daň, ako aj iné dane.** Vo všeobecnosti daňové príjmy obcí v súčasnosti v SRN tvorí:

- podiel na dani z príjmu 49,4 %
- miestna podnikateľská daň 35,8 %
- majetková daň 13,4 %
- ďalšie miestne dane 1,5 %.

**Miestna podnikateľská daň** má dve zložky:

- **Daň zo zisku v mieste**, ktorú platia subjekty, ktoré vznikli za účelom dosahovania zisku. Treba však poznamenať, že na ich činnosť je zavedené množstvo oslobodení, ktoré sa týkajú napríklad miestneho poľnohospodárstva, samostatnej zárobkovej činnosti a pod. Spolková politika sa zameriava na redukciu daňového bremena plynúceho z miestnej podnikateľskej dane s cieľom zabezpečenia najmä podnikateľských miest obyvateľstvu, ktoré sa nachádza v mieste, resp. v okolí pôsobenia činnosti týchto podnikateľských subjektov.
- **Daň z majetku v mieste** má základ v ohodnotení strojného zariadenia a iného inventáru. Majetková hodnota firemných budov a majetku je z tejto dane vyľúčená, pretože tieto hodnoty sa zdaňujú inou miestnou daňou – majetkovou daňou. Hodnota majetku podniku sa prehodnocuje každé tri roky.

**Miestna majetková daň** pozostáva tiež z dvoch častí:

- **Časť A** predstavuje daň z poľnohospodárskeho majetku. Jej podiel na príjmoch obce je veľmi malý (cca 0,5% z celkových príjmov obcí a len 10 % príjmov z miestnej majetkovej dane).

- **Časť B** stanovuje systém zdaňovania ostatných pozemkov a budov v súkromných rukách podľa základných metód ohodnocovania (nájomná metóda, metóda kapitálového ohodnotenia).

Nemecký daňový systém je charakteristický systémom vyrovnávania príjmov obcí v jednotlivých krajinách. Vyrovnávací podiel existuje medzi krajinami a spolkom. Rovnako sa využíva aj pre vyrovnávanie rozdielov v príjmoch obcí na úrovni jednotlivých krajín. Vyrovnávací systém medzi obcami vo vnútri krajiny sa uskutočňuje predovšetkým dotačnou politikou krajín voči jednotlivým obciam.

Zmyslom finančného vyrovnávacieho systému obciam je predovšetkým snaha zmierniť rozdiely medzi porovnateľnými skupinami obcí a umožniť financovanie niektorých špecifických potrieb obcí. Konkrétna miera vyrovnávacích dotácií krajín je rôzna. Vo väčšine krajín pri poskytovaní vyrovnávacieho podielu zohráva úlohu ukazovateľ počtu obyvateľov, množstvo nezamestnaných v obci a pod.

### Miestne dane vo Francúzsku

Územná samospráva Francúzska je tvorená 22 regiónami, departmentami, ktorých je 100 (96 sa nachádza vo Francúzsku a 4 sa nachádzajú v zámorí), 3 075 okresmi (kantónami) a 36 433 mestami a obcami. Správne jednotky sú súčasne decentralizovanými orgánmi moci s vlastnou pôsobnosťou, kompetenciami a zdrojmi. Paríž je súčasne municipalitou, departmentom ako aj regiónom. Zaujímavé je tiež rozvrstvenie obyvateľstva v obciach. Menej ako 700 obyvateľov má až 71 % obcí a celkovo v nich žije 13 % obyvateľstva Francúzska. Až 98 % obcí má menej ako 10 000 obyvateľov a v zostávajúcich 2 % obcí, ktoré presahujú 10 000 obyvateľov žije 50 % obyvateľov Francúzska. Veľká roztrieštenosť obcí vedie k ich združovaniu, ktorého cieľom je najmä spoločné financovanie výstavby a prevádzkovanie niektorých prvkov obecnej infraštruktúry a služieb. Ide predovšetkým o spoločný postup v oblasti likvidácie domového odpadu, čističiek odpadových vôd, školskej dopravy a pod.

Vo Francúzsku sú stanovené 4 hlavné skupiny príjmu rozpočtu obce:

- **Daň zo živnosti.** Ide o miestnu daň, ktorá tvorí najväčšie percento daňových príjmov územnej samosprávy Francúzska (45,5 %). Vztahuje sa na osoby vykonávajúce pravidelnú podnikateľskú činnosť na vymedzené živnosti. Výnos pripadá komúne, v ktorej osoba zaoberajúca sa živnosťou má sídlo svojej činnosti.
- **Daň z bývania.** Touto daňou je zdaňovaný ten subjekt, ktorý k 1. 1 príslušného kalendárneho roka užíva priestory, ktoré možno obývať, a to bez ohľadu na skutočnosť, či tieto priestory využíva ako nájomca, vlastník alebo z iného titulu. Tejto dani podliehajú obytné priestory s príslušenstvom a využívanými príslušenými pozemkami, teda aj záhrady, garáže, súkromné parkovacie priestory a pod. Hodnota obytných priestorov je uvedená v pozemkovom registri. Na základe žiadosti subjektu môže správca dane po

posúdení finančnej situácie žiadateľa priznať mu daňovú úľavu, prípadne oslobodenie od dane. Až 67 % výnosu tejto dane pripadne obci, 27 % departmentu a zvyšok pripadne regiónu.

- **Daň zo zastavaných pozemkov.** Týka sa nehnuteľností používaných na priemyselnú a komerčnú činnosť (budovy, sklady, administratívne budovy a pod.). Niektoré nehnuteľnosti sú oslobodené od tejto dane napríklad školy, nemocnice, novostavby 2 roky od kolaudácie a pod. Celkový výnos tejto dane sa delí medzi obce a združenia obcí (67 %), departmenty (22 %), regióny (6 %).
- **Daň z nezastavaných pozemkov.** Týka sa všetkých pozemkov. Oslobodené sú však pozemky v správe štátu a samosprávy. V lesníctve a poľnohospodárstve subjekty môžu za určitých okolností využívať úľavy na daň (napríklad vzhľadom na rekultiváciu pozemkov). Sadzby tejto dane sú lokálne odlišné. Najväčší objem vybranej dane je príjmom obce (60 %), časť departmentom (32 %) a regiónom (8 %).

Súčasťou príjmu miest a obcí vo Francúzsku sú tiež veľmi rôznorodé poplatky ako aj výnos z niektorých environmentálnych daní.

### Miestne dane v Taliansku

Taliansko je unitárny štát s trojstupňovým systémom územnej samosprávy, ktorý je tvorený 20 regiónmi, 95 provinciami a 8 000 obcami s veľmi rôznorodou veľkosťou. Obec, jadro miestnej samosprávy, poskytuje občanom široké pole pôsobnosti pre spolurozhodovanie o obecných záležitostiach.

Najväčším zdrojom príjmu obce je:

- **Daň zo živnosti** vzťahujúca sa na obchodné, priemyselné a podnikateľské aktivity subjektov. Výnos tejto dane je rozdeľovaný medzi obce (90 %) a provincie (10 %). Výška daňového zaťaženia subjektov touto daňou závisí od vykonávanej činnosti ako aj od oblasti Talianska, v ktorej subjekt podniká (je rozdelená do 8 skupín podľa oblasti a do 10 skupín podľa vykonávaných aktivít). Správca dane môže sadzbu dane zo živnosti znížiť až o polovicu, resp. ju zdvojnásobiť.
- **Komunálna daň z nehnuteľností.** Ide o daň, ktorá je spravovaná obcami a tie sú aj jej príjemcami v plnej výške. Vyberá sa zo všetkých budov, komerčných a nekomerčných ako aj z obhospodarovaných pozemkov. Hodnota budov sa určuje podľa aktualizovanej ceny podľa katastrálnych území, hodnota obrábaných pozemkov je určovaná podľa predajnej ceny. V právomoci obce je určenie sadzby dane v rozpätí 4 až 6 %.

Obe horeuvedené dane sú podrobené častej kritike. Posudzujú sa ako dane zaťažujúce obchodné a priemyselné aktivity subjektov (nie sú zahrnuté do nákladov podnikateľov).

- **Ostatné majetkové dane** – daň z dedičstva a daň z darovania – výška daňovej povinnosti závisí od hodnoty zdedeného alebo darovaného majetku ako aj od príbuzenského vzťahu daňovníkov. Od dane z dedičstva sú oslobodení príbuzní v prvom rade. Pri oboch druhoch daní sa uplatňuje nezdaniteľné minimum.

## Miestne dane v Kanade

Územie Kanady je rozdelené do 10 provincií a 3 teritórií. V provinciách a teritóriách je zastúpený aj tretí stupeň verejnej správy, teda miestna vláda, ktorá pôsobí v jednotlivých regiónoch, vidieckych samosprávach, okresoch, veľkomestách, mestách, obciach a pod. Tretí stupeň verejnej správy v Kanade dopĺňajú školské rady, ktoré zabezpečujú a koordinujú vzdelávanie na základných a stredných školách, ako aj rôzne špecializované výbory a rady, či komisie. Miestna vláda je značne rôznorodá a členitá, v jednotlivých provinciách a teritóriách je toto členenie diferencované. Právomoci týchto miestnych samospráv sú prenesené právomoci od provinčnej vlády.

Municipálna vláda v Kanade je značne rôznorodá a každá provincia a teritórium majú svoje osobité usporiadanie miestnej vlády. Keďže toto usporiadanie nie je zakotvené v Ústave, potom provincia alebo teritórium si ho určujú svojimi vlastnými právnymi predpismi. Miestna vláda plní funkcie, ktorými ju poverila provinčná či teritoriálna vláda, teda miestna vláda má len prenesené kompetencie.

Ku skupine municipálnych daní v Kanade patria najmä majetkové dane ako aj ďalšie druhy miestnych daní a rôzne miestne poplatky.

**Tab. 2: Rozdelenie vlastných daňových príjmov medzi jednotlivé vládne úrovne v roku 2004 v percentách:**

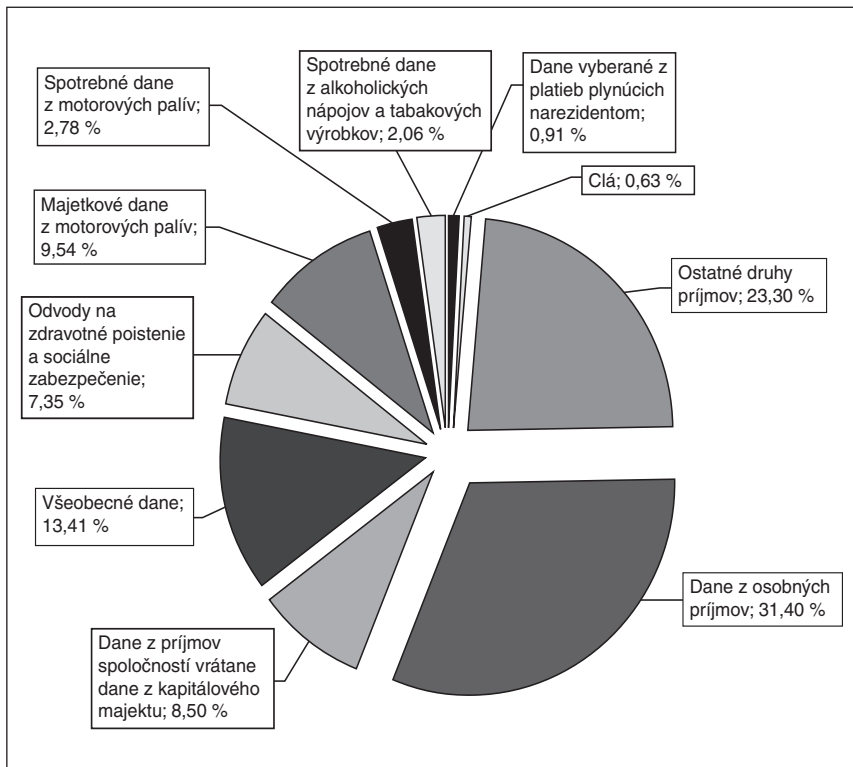
Druh daní	Federálna úroveň	Provinčná a teritoriálna úroveň	Municipálna úroveň
Dane z osobných príjmov	63,9 %	36,1 %	0,0 %
Dane z príjmov spoločností vrátane dane z kapitálového majetku	70,7 %	29,3 %	0,0 %
Odvody na zdravotné poistenie a sociálne zabezpečenie	65,1 %	34,9 %	0,0 %
Všeobecné dane zo spotreby	36,3 %	63,7 %	0,0 %
Majetkové dane a s nimi súvisiace dane	0,0 %	19,6 %	80,4 %
Clá	100 %	0,0 %	0,0 %
Ostatné druhy daní	48,3 %	49,6 %	2,0 %
<b>Príjmy z daní spolu</b>	<b>50,1 %</b>	<b>40,4 %</b>	<b>9,4 %</b>

Zdroj: [www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca)

## Majetkové dane v Kanade

K majetkovým daniam v Kanade sa zaraďujú predovšetkým **dane z nehnuteľností** (Real Property Taxes). Patria k najstarším daniam v Kanade a vy-

**Graf 1: Percentuálne podiely jednotlivých druhov rozpočtových príjmov Kanady na celkových príjmoch za rok 2004:**



Zdroj: [www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca)

rubujú sa každoročne z hodnoty príslušnej nehnuteľnosti. Daňová sadzba sa stanovuje ako suma v kanadských dolároch z každých tisíc dolárov zo stanovenej ceny nehnuteľnosti alebo v niektorých provinciách aj ako percentuálna daňová sadzba. Na rôzne druhy nehnuteľnosti ako aj na rôzne lokality sa stanovujú rozdielne daňové sadzby. Sadzba dane na príslušnú nehnuteľnosť sa väčšinou skladá z niekoľkých komponentov, pretože z toho istého daňového základu sa často vyberá daň z nehnuteľnosti, ktorej výnos plyní miestnej a regionálnej vláde, do rozpočtu miestnej školskej rady ako aj provinčnej vláde. Municipality a školské rady stanovujú výšku daňovej sadzby dane z nehnuteľností podľa toho, do akej miery sú ich náklady pokryté z iných druhov rozpočtových príjmov alebo transferov z federálnej, provinčnej či teritoriálnej vlády. Stanovenie konkrétnych daňových sadzieb pre provincie, teritória či municipality je teda značne diferencované, primárne však vychádza zo sumy, ktorú miestne vlády potrebujú získať z tohto zdroja rozpočtových príjmov na krytie svojich potrieb. Stanovovanie daňových sa-

dzieb vychádza tiež z tej skutočnosti, či ide o nehnuteľnosť využívanú na bývanie (nižšie daňové sadzby) alebo na iné účely.

Daňovým základom, z ktorého sa daň z nehnuteľností vyrubuje, je oceniteľná časť nehnuteľnosti, čiže pozemok a súčasti trvalo spojené s pozemkom. Všetky provincie ohodnocujú nehnuteľnosť stanoveným percentom z jej aktuálnej trhovej hodnoty vo východiskovom roku. Aktuálna tržobná hodnota je cena, za ktorú by bolo možné vo východiskovom roku nehnuteľnosť predať. Niektoré provincie stanovujú koeficienty, ktorými sa zistená hodnota nehnuteľnosti pri ohodnotení ešte násobí, konečná zdaniteľná hodnota tej ktorej nehnuteľnosti sa tak môže značne zvýšiť. Koeficienty sa stanovujú podľa zatriedenia nehnuteľnosti, ktoré je dané najmä príslušnou lokalitou, v ktorej sa nehnuteľnosť nachádza ako aj účelom, na ktorý sa nehnuteľnosť využíva.

Naviac, vo všetkých provinciách môžu školské rady vyrubovať aj tzv. doplnkovú školskú daň z nehnuteľností na financovanie škôl a vzdelávania, ak financie z transferov od provinčnej vlády nestačia na pokrytie jej nákladov.

V jednotlivých provinciách a teritóriách existujú mnohé oslobodenia od dane z nehnuteľností, napríklad od tejto dane sú oslobodené nehnuteľnosti vo vlastníctve a v užívaní federálnej, provinčnej a municipálnej vlády, univerzity a vysoké školy (okrem teritória Yukon), verejné nemocnice (okrem provincie New Brunswick a Yukon) a pod.

Takmer vo všetkých provinciách (okrem provincie New Brunswick) vyrubujú miestne vlády aj **dane z nehnuteľností využívaných na podnikanie**, ktoré sú druhým najvýznamnejším zdrojom príjmu ich rozpočtov. Na rozdiel od daní z nehnuteľností, tieto dane odvádzajú nájomníci nehnuteľností. Pri stanovení daňového základu sa vychádza z ohodnotenia príslušnej nehnuteľnosti na účely zdanenia touto daňou ako aj z ročnej sumy zaplateného nájomného a výmery využívanej plochy na podnikateľské účely v m<sup>2</sup>.

V provinciách New Brunswick, Ontario, Manitoba a Brutská Kolumbia sa uplatňuje aj *daň z prevodu nehnuteľností*, ktorej výška závisí od ceny predávanej nehnuteľnosti, ktorá je v jednotlivých provinciách rozdielna.

## Záver prvej časti

Z niektorých naznačených skutočností vyplýva, že štáty si v rámci miestnych daní uplatňujú svoju daňovú politiku. Je však zrejmá skutočnosť: čoraz viac kompetencií preberajú miestne vlády a s tým je spojený vyšší objem finančných prostriedkov z daní alebo z iných transferov. Pri vyrubovaní daní z nehnuteľnosti štáty veľmi často berú do úvahy ich aktuálnu tržobnú hodnotu, resp. túto hodnotu v určitých časových intervaloch aktualizujú. Dochádza tak k objektívnejšiemu stanoveniu daňovej povinnosti subjektov. Uvedené platí nielen pre štáty v EÚ, ale aj pre Kanadu či USA.

Tiež v daňovej legislatíve SR týkajúcej sa miestnych daní možno badať snahu o priblíženie sa horeuvedeným skutočnostiam.

## 2. Niektoré skúsenosti s uplatňovaním dane z nehnuteľností v SR po roku 2004

Od 1. 1. 2005 je daň z nehnuteľností súčasťou miestnych daní, ktoré sú upravené zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Napriek skutočnosti, že od účinnosti uvedeného zákona neuplynula dlhá doba, predsa možno poukázať na niektoré skutočnosti v oblasti dane z nehnuteľností, ktoré by bolo vhodné „zjednotiť“, resp. doplniť ich formulovanie, a pomôcť tak k efektívnejšiemu výberu uvedených daní.

V novom znení II. časti zákona č. 582/2004 Z.z. zákonodarca v dani z nehnuteľností v časti a) **daň z pozemkov nezohľadnil kategóriu pozemkov využívaných na podnikanie**, resp. v súvislosti s podnikaním (napríklad pri dani zo stavieb – pri stavbách na ostatnú podnikateľskú činnosť a zárobková činnosť, môže správca dane zvýšiť základnú sadzbu dane vo všeobecne záväznom nariadení obce najviac o 10,- Sk/m<sup>2</sup> za každé ďalšie nadzemné podlažie (okrem prvého podlažia) alebo za podzemné podlažie).

Absencia vymedzenia pozemkov využívaných na podnikateľské účely v predmete dane neumožňuje správcovi dane vyrubiť daň z takých pozemkov, akými sú športové areály, tenisové kurty a bazény, ktoré nie sú vo vlastníctve obce a slúžia nielen na rekreačné ale najmä na podnikateľské účely.

Obdobne správca dane nemá možnosť zdaňovania pozemkov, na ktorých sú umiestnené platené parkoviská, areály bazárov, stanovištia predávaných áut a pod., ak tieto pozemky jednoznačne slúžia na podnikateľské účely.

### Návrh riešenia problému:

V predmete dane (§ 6 zákona o dani z nehnuteľností) doplniť ods. 1 o písm. i/ pozemky využívané na podnikateľskú činnosť a súčasne doplniť § 6 o odsek 7, ktorého obsahom by bolo negatívne vymedzenie predmetu dane z pozemkov, t.j. za pozemky využívané na podnikateľskú činnosť sa nepovažujú pozemky využívané na pôdohospodársku produkciu.

Základom dane pozemkov slúžiacich na podnikateľskú činnosť by mohla byť hodnota pozemkov určená vynásobením výmery týchto pozemkov v m<sup>2</sup> a hodnoty pozemkov za m<sup>2</sup>. Hodnota pozemku slúžiaceho na podnikateľské účely za m<sup>2</sup> by mohla byť uvedená novým stĺpcom sadzieb v rozšírenej prílohe č. 2 k zákonu o dani z nehnuteľností.

Ďalším problémom pri dani z nehnuteľností je **vymedzenie predmetu dane zo stavieb**, ktoré by malo byť jednoznačnejšie. Do predmetu tejto dane spadajú len tie stavby, na ktoré bolo vydané kolaudačné rozhodnutie. Do roku 1976 sa však kolaudačné rozhodnutia nevydávali, stavby však v skutočnosti existujú a majú pridelené súpisné čísla.

### Návrh riešenia problému:

Do predmetu dane zo stavieb – § 10 ods. 2 doplniť text: „Predmetom dane zo stavieb sú stavby ....., na ktoré bolo vydané kolaudačné rozhodnutie, a ak



sa také rozhodnutie nevydalo, tie stavby alebo ich časti, ktoré sa skutočne užívajú alebo boli na stavby pridelené súpisné čísla.“

K uľahčeniu práce správcu dane a tiež k odbremeneniu daňových povinností daňovníka by jednoznačne prispelo upresnenie podmienok podávania daňového priznania v prípade zmien skutočností rozhodujúcich na vyrubenie dane z nehnuteľností. Podľa súčasného znenia zákona sa za zmeny skutočností rozhodujúcich na vyrubenie dane nepovažuje zmena sadzieb dane zo zákona alebo určením vo všeobecne záväznom nariadení. Pri zmenách sadzieb daní (pokiaľ nedôjde k zmene iných náležitostí) teda daňovník daňové priznanie k dani z nehnuteľností podávať nemusí. Avšak pri zmenách **hodnoty pôdy** dochádza k zmene základu dane. Táto skutočnosť už zakladá daňovníkovi podanie nového daňového priznania.

#### **Návrh riešenia problému:**

Daňové priznanie – § 19 doplniť v odseku 1 do vety: „Za zmeny skutočností rozhodujúcich na vyrubenie dane sa nepovažuje zmena sadzieb dane z nehnuteľností alebo hodnoty pôdy.“

Všeobecne kritizovanou skutočnosťou je tiež možnosť úpravy sadzieb dane z nehnuteľnosti správcom uvedenej dane zvýšením sadzieb dane všeobecne záväzným nariadením pri **neurčení horného obmedzenia sadzby**.

#### **Návrh riešenia problému:**

Pri úprave sadzieb dane, resp. pri ich zvýšení by bolo vhodné **priamo v zákone o dani z nehnuteľností určiť pevnú maximálnu hranicu sadzby** alebo stanoviť maximálne prípustný násobok ročnej základnej sadzby dane.

Riešenie ďalšieho problému, s ktorým sa obce stretávajú, nesúvisí s uplatňovaním zákona o miestnych daniach, ale skôr so systémom prerozdelenia podielových daní – najmä dane z príjmov fyzických osôb. Rozdelenie uvedenej dane z daňových úradov je naviazané na počet obyvateľov prihlásených v obci k trvalému pobytu, napriek skutočnosti, že mnoho občanov (najmä občania v blízkosti väčších miest) žije v obci alebo v meste, v ktorom nemajú trvalý pobyt. Keďže občania nie sú prihlásení v obci, v ktorej žijú resp. sa väčšiu časť času zdržujú, správca nemá nárok na ich podiel dane z príjmov a prichádza tak o nemalé finančné prostriedky.

## **LITERATÚRA**

1. TREFF, K., PERRY, D.B.: Finances of the Nation 2004. Canadian Tax Foundation 2004.
2. SCHULTZOVÁ, A.: Daňové systavy vybraných štátov. Bratislava: Ekonóm, 2003, ISBN 80-225-1755-0.
3. ŠIROKÝ, J.: Investiční pobítky jako příklad možnosti využívat firemních daní colný nástroje horspodářské politiky. In: Sborník z medzin. Vědecké kon-

ferencie „Firma a konkurení prostředí 2004“. Brno. ISBN 80-7302-077-7, s. 169 – 178 (CD-ROM).

4. ŽÁRSKA, E.: Dane a veľkosť obce v SR. Finančná politika a optimálny systém zdaňovania vo väzbe na efektívnosť fungovania ekonomiky. Zborník z medzinárodnej konferencie 25. a 26. 11. 2004, s. 203-206. ISBN 80-225-2019-5.
5. Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
6. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
7. [www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca)
8. [www.fraserinstitute.ca](http://www.fraserinstitute.ca)

## II. Decentralizácia verejnej správy – prieskum

### DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY V ZRKADLE SAMOSPRÁVY, ŠTÁTNEJ SPRÁVY A OBČANOV

doc. Ing. Elena Žárska, CSc., Ing. Miriam Šebová  
Ekonomická univerzita, Národohospodárska fakulta  
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja,  
Dolnozemska cesta 1, Bratislava  
02/6241 2301, zarska@euba.sk, miriam.sebova@tuke.sk,

**Kľúčové slová:** decentralizácia verejnej správy, prenos kompetencií, fiškálna decentralizácia, kontrola

#### Úvod

Reforma verejnej správy patrí už niekoľko rokov k najviac diskutovaným témam na Slovensku. Nosný prvok reformy predstavuje decentralizácia verejnej správy ako súčasť systémových zmien uskutočňovaných v rámci celkového transformačného procesu. Zároveň je neoddeliteľnou súčasťou štrukturálnych reforiem s dôrazom na zvýšenie výkonnosti ekonomiky regiónov a lokalít s cieľom dosiahnuť pružnejšiu reakciu na oprávnené potreby a požiadavky občanov. Predstavuje súčasne významný krok v reforme riadenia verejných financií<sup>16</sup>.

Decentralizácia verejnej správy vychádza z dvoch cieľov<sup>17</sup>:

- posilniť štát ako celok a posilniť pozíciu centrálnej vlády,
- posilniť postavenie územnej samosprávy.

Prvý cieľ je možné dosiahnuť oddelením politických od výkonných funkcií v ústredných orgánoch a presunom úloh a zodpovednosti z centrálnej na miestnu úroveň. Vláda by sa stala inštitúciou prijímacou zásadné, strategic-

<sup>16</sup> TICHÝ, D. (2005): Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejných financií. Bratislava. Ekonomická univerzita 2005. Doktorandská dizertačná práca. s.50

<sup>17</sup> Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2005. Bratislava, marec 2003, s. 9

ké rozhodnutia o výlučných úlohách štátu a územná samospráva by zodpovedala za tie úlohy a potreby občanov, ktoré je efektívnejšie realizovať orgánom priamo v území – bližšie občanovi.

Posilnenie územnej samosprávy znamenalo vytvorenie druhej úrovne samosprávy – samosprávy vyššieho územného celku (VÚC) a odovzdanie právomoci až na miestnu úroveň, čím orgány územnej samosprávy prebrali v rámci decentralizácie od štátu zodpovednosť za zabezpečovanie zákonom vymedzených verejných úloh a za hospodársky rozvoj nimi spravovaného územia.

Realizovanie a naplnenie týchto cieľov si vyžadovalo stanoviť postupnosť krokov tak, aby predstavovali kontinuálny proces obsahovo a technicky precizovaný bez vážnejších externalít. Prvým krokom bola príprava a v roku 2001 aj prijatie nevyhnutných legislatívnych noriem, kodifikujúcich ciele decentralizácie.

Východiskové boli zákony č. 302/2001 a č.416/2001<sup>18</sup>. Prvý zákon znamenal vznik druhej úrovne samosprávy – VÚC a druhý špecifikoval, ktoré kompetencie a na ktorú úroveň samosprávy (obecnú alebo regionálnu) budú prenesené. Na základe tohto zákona majú samosprávy dva druhy kompetencií – originálne a prenesené (samospráva ich vykonáva v prenesenom okruhu od štátnej správy). Legislatívny proces vo vzťahu k decentralizácii týmito zákonmi len začal. Evokovalo to prijatie ďalších nových zákonov<sup>19</sup>, resp. novelizácií existujúcich. Vzhľadom na priebeh decentralizácie nebolo možné predpokladať, že pôjde o definitívnu podobu zákonov, ale že budú precizované alebo doplnené o nové. Osobitne vo vzťahu k financovaniu územnej samosprávy, kde decentralizácia financií bola stanovená na dve etapy: roky 2002 – 2003 (financovanie decentralizovaných kompetencií dotáciami), od roku 2004 s novým modelom fiškálnej decentralizácie (vzhľadom na oneskorenie daňovej reformy sa tento proces začal k 1.1.2005).

## Východiská reformy verejnej správy

Reforma zachovala duálny model usporiadania verejnej správy. Konštituovalo sa 8 VÚC k 1.1.2002, kedy začali na samosprávy prechádzať aj prvé kompetencie. Odovzdávanie kompetencií sa realizovalo v piatich etapách s ukončením k 1. 1.2004. K tomuto dátumu prišlo k novému organizačnému usporiadaniu štátnej správy. Znížený počet právomocí, presadenie rezortného riadenia a zrušenie okresných úradov bolo východiskom novej siete úradov špecializovanej štátnej správy. V praxi to prinieslo dezintegráciu miestnej štát-

<sup>18</sup> Zákon NR SR č.302/2001 Z.z. o samospráve vyššieho územného celku a Zákon NR SR č.416/2001 Z.z. o prechode niektorých kompetencií zo miestnej štátnej správy na územnú samosprávu.

<sup>19</sup> Zákon NR SR č. 445/2001 Z.z. o rozpočtových pravidlách (novela doplnená o rozpočet a vzťahy ŠR k VÚC), Zákon NR SR č. 446/2001 Z.z. o majetku VÚC, Zákon NR SR č. 447/2001 Z.z. o majetku obcí (novela), Zákon NR SR č. 453/2001 Z.z. o obecnom zriadení (novela), Zákon NR SR č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja.

nej správy – príslušné ministerstvá si vytvorili v území svoje úrady pre územné obvody, pričom jednotlivé ministerstvá, resp. ďalšie centrálné verejné inštitúcie nemajú rovnaký počet obvodných úradov, dokonca ani sídla úradov v okresoch nie sú totožné. Niektoré ministerstvá majú len krajské úrady, iné aj krajské aj obvodné. Takáto zmena priniesla nárast počtu úradov miestnej štátnej správy a v súčasnosti je ich viac ako 380 (bez daňových úradov).

Realizovanie tak náročného a zásadného procesu vychádzalo zo skutočnosti, že nový model verejnej správy bude výsledkom budovania občianskej spoločnosti a presadením princípu subsidiarity. Reforma verejnej správy priniesla celý rad zmien a problémov, mala svoje silné aj slabé stránky, resp. svoje prínosy, ale aj riziká.

**Prínosy reformy verejnej správy** možno formulovať nasledovne:

- decentralizačné procesy spoločnosti sa realizujú vo verejnej správe na princípe subsidiarity,
- posilňuje sa samosprávna zložka riadenia spoločnosti,
- vytvorila sa regionálna úroveň územnej samosprávy,
- zvyšuje sa zodpovednosť územnej samosprávy v rozhodovaní o území a jeho rozvoji,
- posilňuje sa aj finančná autonómia územnej samosprávy
- priblíži sa výkon verejnej správy k občanovi,
- dosiahnutie odbyrokratizovania verejnej správy,
- predpokladom je vyššia funkčnosť, rast efektívnosti a nižšia nákladnosť verejnej správy,
- výsledkom bude moderný model verejnej správy, ktorý bude umožňovať aplikáciu nových prístupov – manažérskych, marketingových – s cieľom zefektívniť výkon verejnej správy.

Oproti prínosom stoja riziká, ktoré proces reformy verejnej správy môžu sprevádzať, čím sa realizácia rozsiahlej decentralizácie kompetencií a financií znároční. To môže spôsobiť viaceré problémy a vyvolať sekundárne aktivity.

**Z rizík** tohto procesu treba uviesť:

Reforma verejnej správy išla súbežne s reformami v ďalších odvetviach verejného sektora – s reformou zdravotníctva, sociálneho systému, školstva a práve kompetencie za tieto segmenty verejného sektora prechádzali na územnú samosprávu.

Realizovala sa aj daňová reforma, ktorá mohla ovplyvniť príjmy územnej samosprávy, ktoré boli a sú neustále pocitované ako deficitné. Jednou z príčin tohto stavu bola reštriktívna finančná politika štátu voči obciam, čo sa prejavovalo „konzervovaním objemov“ transferov (dotácií a podielových daní) zo štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí napriek inflácii a rastúcim potrebám samospráv.

Všetky obce majú zo zákona rovnaké postavenie, to znamenalo, že prechádzal na nich rovnaký rozsah (vyše 300 kompetencií) bez rozdielu veľkosti, či išlo o obec s malým alebo veľkým počtom obyvateľov. Vykonávať

celý rozsah kompetencií u malých a menších obcí (hlavne do 1000 obyvateľov) sa ukázalo ako problémové tak z personálneho, kvalifikačného ako aj finančného hľadiska a z hľadiska kvality a efektívnosti sa javilo ako neracionálne. Preto do fungovania samospráv obcí bolo potrebné zaviesť združovanie obcí na báze spoločného zabezpečovania dohodnutých administratívnych a hospodárskych funkcií. Výsledkom bolo dobrovoľné združovanie do tzv. spoločných obecných úradov (SOÚ), ktorých je 194 a sídlami sú mestá, resp. väčšie obce. Tieto skutočnosti ako aj pôvodné východiská reformy verejnej správy evokovali prípravu ďalšieho procesu – komunálnu reformu (reformu miestnej samosprávy). Diskusie začali v júni 2004 a zatiaľ zostali v polohe návrhov.

Decentralizácia kompetencií musí byť nutne spojená aj s presunom finančných prostriedkov na krytie týchto kompetencií. V I. etape sa to realizovalo formou decentralizačnej dotácie, ktorá mala jednak pokrývať príslušné kompetencie a zároveň mala verifikovať potrebný objem prostriedkov na výkon týchto kompetencií. Stanovené objemy však od počiatku boli podhodnotené a preto boli aj predmetom zásadných rokovaní predstaviteľov miest a obcí s predstaviteľmi dotknutých rezortov. Túto situáciu komplikovali aj tie fakty, že išlo o krytie činností školstva, sociálnych vecí, zdravotníctva, kultúry, teda takých oblastí verejných služieb, ktoré boli dlhodobo štátom podfinancované – štát financoval v zásade len ich prevádzku a do údržby, opráv a modernizácie išli minimálne prostriedky. Tento fakt je príčinou stavu, že na územnú samosprávu sa spolu s kompetenciami v týchto odvetviach preniesli aj príslušné zariadenia s veľkým modernizačným dlhom. Určité pozitívne zmeny priniesla fiškálna decentralizácia uplatňovaná od 1.1.2005. Týka sa financovania originálnych kompetencií, prenesené kompetencie sú financované naďalej dotáciami. Problém modernizačného dlhu zostal a fiškálna decentralizácia skomplikovala financovanie malých obcí (zrušenie dotácií na výkon samosprávnych funkcií obcí do 3000 obyvateľov a kritériá rozdeľovania podielových daní sú nevýhodné pre obce do 1000 obyvateľov) a aj niektorých veľkých miest (zrušenie dotácie na MHD).

Určitým rizikom bol aj výkon štátnej správy v celom procese prechodu kompetencií. To sa mohlo prejaviť na kvalite, včasnosti a komplexnosti podkladov, ktoré mala pripraviť pre proces odovzdávania tzv. delimitačnými protokolmi. Tieto skutočnosti sa prejavili pri odovzdávaní, pretože podklady boli nekompletné, mnohé zariadenia neboli majetkovo vysporiadané, nemali vlastnícke listy, samosprávy odmietali preberať nepripravené protokoly, čím sa proces preberania niektorých zariadení riešil so sklzom aj viac ako 2 roky!

Zákony kodifikovali časový postup ako aj obsah preberacích protokolov. Realita však bola iná, ako už bolo uvedené, dokumenty boli nekompletné a veľakrát neboli pripravené ani načas. Tieto procesné chyby spôsobovali napr. nesúlady medzi prechodom kompetencií a ich financovaním, obce suplovali financovanie z vlastných zdrojov, na vlastné náklady si zaobstarávali vlastnícke listy, a pod.

Zložitosť a náročnosť celého procesu si vyžadovalo nielen kvalitnú koordináciu, ale hlavne kvalitnú a včasnú informovanosť. V prvom rade tých, ktorí boli subjektami týchto procesov – zamestnancov štátnej správy a predstaviteľov a zamestnancov územnej samosprávy. Hlavne preto, aby zvládli obsahovú, technickú a procesnú stránku, ale tiež preto, aby vedeli správne zorientovať a informovať občana, ktorý ako objekt výkonu verejnej správy sa dostal do zložitej situácie zvládnutia týchto zmien. Skutočnosť však bola taká, že deficit informovanosti a orientácie sa v novej sieti úradov a ich kompetencií zostali tak na strane zamestnancov štátnej správy, ako aj samosprávy a občan stratil prehľad v usporiadaní verejnej správy a stratil aj záujem sa v nej orientovať. Nedostatočná informovanosť rezonovala ako vážny aspekt celého procesu reformy verejnej správy znásobená a prelínajúca sa ďalšími ekonomickými a sociálnymi reformami a zmenami.

## Charakteristika realizovaného výskumu

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja na Ekonomickej univerzite v Bratislave v rámci výskumného projektu VEGA „*Decentralizácia verejnej správy vo fragmentovanej štruktúre osídlenia SR*“ realizovala prieskum so zámerom skúmať ako predstavitelia verejnej správy a občania vnímajú, hodnotia a čo očakávajú od procesu decentralizácie verejnej správy. Pre rekognoskáciu uvedených informácií sme použili dotazníkovú metódu pre štyri skupiny respondentov:

- predstavitelia miestnej štátnej správy
- predstavitelia regionálnej samosprávy VÚC
- predstavitelia obecnej samosprávy
- občania.

Dotazníky boli zostavené pre príslušnú skupinu respondentov, no určitá časť z cca 23 – 26 otázok (podľa druhu respondenta) bola rovnakých. Prieskum sa uskutočnil v marci a apríli 2004. Realizovaný prieskum možno považovať za ojedinelý svojho druhu, keďže konfrontuje pohľady dvoch strán reformy verejnej správy – pohľady predstaviteľov oboch zložiek miestnej štátnej správy s pohľadom adresáta verejných služieb občana. V júni 2005 agentúra FOCUS uskutočnila reprezentatívny prieskum k reforme verejnej správy, kde mapuje výlučne názory občanov. Prieskumu sa zúčastnilo 957 respondentov:

- 138 predstaviteľov miestnej štátnej správy (ŠS),
- predstaviteľov VÚC (VÚC),
- 202 predstaviteľov obcí (Obec),
- 537 občanov.

Napriek rozsiahlosti a počtu respondentov prieskum nespĺňa niektoré štatistické kritériá (štatisticky prípustné odchýlky napr. v štruktúre respondentov podľa veľkostnej skladby obcí, zastúpení podľa krajov – viď nasledujúce tabuľky).

**Tab. 1: Respondenti podľa veľkostnej kategórie obce v %**

	do 1000 obyv.	1001 – 5000 obyv.	5001 – 20 000 obyv.	20 001 – 50 000 obyv.	nad 50 001 obyv.
<b>Obec</b>	7,90	22,27	33,66	19,80	16,83
<b>Občan</b>	10,61	26,15	22,16	17,31	23,46

**Tab. 2: Respondenti podľa krajov v %**

	BA	Trnava	Trenčín	Nitra	Žilina	BB	Košice	Prešov
	kraj	kraj	kraj	kraj	kraj	kraj	kraj	kraj
<b>Obec</b>	29,2	15,34	11,38	10,39	13,86	6,43	10,39	3,96
<b>Občan</b>	37,05	18,06	16,94	10,80	8,19	2,97	0,74	4,65

To čiastočne podmieňuje jeho vypovedaciu schopnosť z hľadiska reprezentatívnosti. Jej dosiahnutie si však vyžaduje realizáciu prieskumu profesionálnymi inštitúciami, čo nie je v kapacitách výskumných projektov typu VEGA. Jeho výsledky však majú interpretačnú hodnotu.

Zo základných charakteristík respondentov z verejnej správy vyplýva, že prieskumu sa zúčastnilo viac žien ako mužov, najviac bola zastúpená veková kategória 41 – 50 rokov (VÚC 30%, Obce 36,63%, ŠS 38,40%), respondenti mali väčšinou vysokoškolské vzdelanie (VÚC 57,5%, Obce 57,42%, ŠS 53,34%) a reprezentovali tieto pozície: volení zástupcovia (VÚC 6,25%, Obce 21,78%), vedúci pracovníci (VÚC 17,5%, Obce 25,36%, ŠS 32,17%). Z 537 občanov bolo viac žien ako mužov (52,32% a 47,67%), najviac bola zastúpená veková kategória do 30 rokov – 41,34% a potom od 41 do 50 rokov – 21,6%, občania najčastejšie uvádzali, že majú stredoškolské vzdelanie s maturitou – 52,51% a vysokoškolské – 32,9%. Najviac respondentov bolo z obcí od 5001 – 20 000 obyvateľov a od 1001 – 5000 obyvateľov (Tab. 1).

## Informovanosť, priebeh a obsah reformy vo výsledkoch prieskumu

V prvých otázkach prieskumu sme sa pokúsili zistiť nakoľko boli pracovníci verejnej správy **informovaní** o reforme a akým spôsobom prevažne čerpali informácie. „Myslíte si, že pracovníci štátnej správy / samosprávy boli dostatočne oboznámení s prebiehajúcou reformou verejnej správy?“

**Tab. 3: Informovanosť o reforme – odpovede v %**

	Obec	Štátna správa	VÚC
<b>Áno</b>	30%	34,1%	43%
<b>Nie</b>	70%	65,9%	57%0



Pocit nedostatočnej informovanosti bol najsilnejší u dopytovaných pracovníkov VÚC, môže to súvisieť s ich krátkym pôsobením, keďže regionálna samospráva bola na Slovensku konštituovaná až v roku 2002. V otázke na spôsob získavania informácií o reforme, mali respondenti ponúknuté možnosti. Podľa odpovedí získavali informácie najmä samovzdelávaním, výmenou skúseností s inými pracovníkmi a prostredníctvom školení organizovanými štátnou správou a samosprávou. Zamestnanci VÚC v porovnaní so štátnou správou a obcou označili menej možnosť školení, vzbudzuje to otázku, či majú menej možností školiť sa k problematike reformy.

**Tab. 4: Odpoveď na otázku „Ako hodnotíte priebeh reformy verejnej správy z hľadiska času?“**

	Obec	Štátna správa	VÚC	Občan
<b>Je primeraný podmienkam</b>	38%	35,7%	48 %	27,2
<b>Je dlhý</b>	34%	31,8	42,5	34,2
<b>Je krátky</b>	26,8	31	9,5	11,4

Naši respondenti z verejnej správy označili najčastejšie časový priebeh reformy ako primeraný podmienkam až na druhom mieste za dlhý. Ich odpovede pravdepodobne súvisia s časovým harmonogramom reformy, ktorý bol zverejnený vo vládných koncepciách (Koncepcia modernizácie a decentralizácie verejnej správy, Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006) a ktorý sa až na fiškálnu reformu v podstate dodržiaval. Občania vyjadrili opačné poradie, možno práve z toho dôvodu, že reforma verejnej správy rezonuje v spoločnosti permanentne od roku 1990.

**Tab. 5: Odpoveď na otázku „Ako ste spokojný/á s obsahom reformy verejnej správy“**

	Obec	Štátna správa	VÚC	Občan
<b>Som veľmi spokojný (á)</b>	0,5	1,6	0	1,8
<b>Som spokojný (á)</b>	31,6	26,4	42,5	47,4
<b>Nie som spokojný (á)</b>	66,3	69,8	54,8	48,7

Prekvapujúco najviac spokojní s reformou verejnej správy boli v našom prieskume občania. Menšiu spokojnosť vyjadrili predstavitelia štátnej správy VÚC a najnegatívnejší postoj k reforme zaujali Obce a Štátna správa. Jedna z otázok prieskumu sa týkala aj vplyvu reformy na vzťahy medzi orgánmi štátnej správy a samosprávy. Väčšina respondentov z verejnej správy si myslí, že reforma mala negatívny vplyv na vzťahy resp., že ich neovplyvnila.

## Prínosy a riziká reformy verejnej správy

V reakcii na otázku „Čo považujete za najväčšie prínosy prebiehajúcej reformy verejnej správy?“ mohli respondenti z radov predstaviteľov verejnej správy vybrať tri zo siedmich odpovedí a dôležitosť označiť od 1 po 3 (1 najväčší prínos, 3 najmenší prínos). Výsledky možno usporiadať do dvoch tabuliek – prvá vo vzťahu k počtu odpovedí pre jednotlivé odpovede a druhú podľa váhy priorit.

**Tab. 6: Najväčšie prínosy reformy verejnej správy – počet odpovedí**

Prínos	VÚC	Obec	Štátna správa
Priblíženie správy vecí verejných občanom	52	126	71
Objektívnejšie posúdenie potrieb občana	43	106	64
Debyrokratizácia verejnej správy	18	44	41
Vytvorenie predpokladov pre lepšie využitie regionálneho potenciálu	59	80	54
Zvýšenie spoločenskej autority a kompetentnosti samosprávy	*	74	54
Lepšia kontrola a využitie miestnych zdrojov a financií	51	111	69
Iné	3	7	21
<b>Spolu odpovedí</b>	<b>226</b>	<b>548</b>	<b>374</b>
<b>Priemer odpovedí na 1 respondenta</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>

\* VÚC túto odpoveď nemali ponúknuť, pretože sa procesom reformy verejnej správy len konštituovali.

Tabuľka slúži ako dôkaz, že respondenti využili možnosť a označili v rozhodujúcej miere tri odpovede. Podľa počtu označených odpovedí respondenti VÚC za najväčší prínos očakávajú lepšie využitie regionálneho potenciálu a na druhom mieste priblíženie sa k občanovi. Vzhľadom na prvenstvo lepšieho využitia regionálneho potenciálu možno hypoteticky predpokladať, že respondenti vychádzali zo znalosti kompetencií VÚC, t.j., že je zodpovedný za regionálny rozvoj. U predstaviteľov samospráv obcí dominuje priblíženie sa k občanovi, potom lepšia kontrola a využitie miestnych zdrojov a financií a tretie poradie má objektívnejšie posúdenie potrieb občanov. Pri takejto reakcii možno predpokladať, že táto skupina respondentov zhodnocovali svoje skúsenosti z fungovania samospráv a dedukovala, že ak budú mať na starosti aj ďalšie aktivity, dá im to priestor lepšie ich využiť v prospech občana, no opäť ide o hypotetický predpoklad, keďže išlo o odpovede na očakávanie. Je zaujímavé pozorovať ako počet odpovedí predstaviteľov štátnej správy v reláciách úplne zodpovedá počtu odpovedí samosprávy obcí – na prvých troch miestach sú očakávané tie isté prínosy a v rovnakom poradí. Do určitej miery to potvrdzuje uvedený predpoklad o možnostiach a úlohách samosprávy s novými kompetenciami. Ak tieto výsledky doplníme o významnosť jednotlivých prínosov (1 najväčší prínos), dostaneme ďalšie relácie, ktoré môžu čiastočne modifikovať

výsledky podľa počtu odpovedí, t.j., ak aj respondenti veľakrát označili určitý prínos, neznamená to, že mal pre nich zároveň aj najväčší význam.

**Tab. 7: Najväčšie prínosy reformy verejnej správy – priemer váhy prínosov**

Prínos	VÚC	Obec	Štátna správa
<b>Priblíženie správy veci verejných občanom</b>	1,62	1,66	1,69
<b>Objektívnejšie posúdenie potrieb občana</b>	2,26	1,78	2,05
<b>Debyrokratizácia verejnej správy</b>	2,44	2,18	2,22
<b>Vytvorenie predpokladov pre lepšie využitie regionálneho potenciálu</b>	1,78	1,94	2,09
<b>Zvýšenie spoločenskej autority a kompetentnosti samosprávy</b>	*	1,95	2,09
<b>Lepšia kontrola a využitie miestnych zdrojov a financií</b>	2,0	2,11	1,91
<b>Iné</b>	1,0	1,0	0**

\* VÚC túto odpoveď nemali ponúknutú, pretože sa procesom reformy verejnej správy len konštituovali.

\*\* Zamestnanci štátnej správy túto odpoveď síce vyznačili, ale ani v jednom prípade jej nepridelili žiadne hodnoty.

Pri analýze tabuľky budeme abstrahovať od možnosti „Iné“. Bola vnímaná respondentmi veľmi subjektívne, niektorí ju len označili bez priority, resp. doplnili aj textom, čo však vzhľadom na rôznorodosť nebolo možné spoločne interpretovať. Väčšina respondentov ju označila ako odpoveď, že nevidí alebo neočakáva žiaden prínos (najčastejšie to uvádzala štátna správa). Určenie váhy jednotlivých prínosov nezmenilo významne početnosť označených odpovedí. U VÚC sa zachovalo aj poradie – priblíženie k občanovi – využitie regionálneho potenciálu – lepšia kontrola zdrojov a financií. Samospráva obcí priniesla malú zmenu, najväčší prínos je pre ňu priblíženie sa k občanovi, potom však nasleduje posúdenie potrieb občana a tretie je v poradí využitie potenciálu. Pri štátnej správe sú dosiahnuté totožné výsledky na prvých troch miestach ako pri počtoch odpovedí – priblíženie k občanovi – lepšia kontrola zdrojov a financií – posúdenie potrieb občan. Jedným z cieľov a prínosov reformy verejnej správy bol aj predpoklad, že príde k odbyrokratizovaniu verejnej správy. Výsledky prieskumu dokumentujú, že tento prínos nie je tak významne očakávaný – z hľadiska významnosti je až na piatom mieste. Ako odpoveď ho uviedlo 24,5 % respondentov s priemernou váhou 2,28, čo svedčí o tom, že ak bol uvedený, tak ako druhý, resp. až tretí v poradí. Pričom napr. priblíženie výkonu verejnej správy k občanovi vybralo až 59,3% respondentov s váhou 1,66.

Súhrnné hodnotenie výsledkov za 420 predstaviteľov verejnej správy prinieslo nasledovné poradie očakávaných prínosov reformy verejnej správy:

1. Priblíženie správy veci verejných občanom.

2. Lepšia kontrola a využitie miestnych zdrojov a financií.
3. Lepšia kontrola a využitie miestnych zdrojov a financií.
4. Vytvorenie predpokladov pre lepšie využitie regionálneho potenciálu.
5. Odbyrokratizovanie verejnej správy.

Realizujúci sa proces reformy verejnej správy odhalil aj svoje problémy a riziká (začiatok reformy 2002 – prieskum 2004). Vnímanie a skúsenosti predstaviteľov verejnej správy bolo objektom otázky „*Čo považujete za najväčšie nedostatky prebiehajúcej reformy verejnej správy?*“. Opäť mali respondenti vybrať tri možnosti a ohodnotiť ich dôležitosť hodnotami 1 –3 (1 najväčšia prekážka).

**Tab. 8: Najväčšie nedostatky reformy verejnej správy – počet odpovedí**

<b>Nedostatok</b>	<b>VÚC</b>	<b>Obec</b>	<b>Štátna správa</b>
<b>Reformy VS nepredchádzali reformy školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí</b>	41	112	61
<b>Chýbajúca koordinácia činnosti štátnej správy</b>	44	104	79
<b>Nedostatočné metodické riadenie zo strany Ministerstva vnútra SR</b>	25	59	54
<b>Nedostatočná príprava preberacích protokolov zo strany ŠS</b>	20	62	28
<b>Nesúlad medzi decentralizáciami kompetencií a financií</b>	60	135	78
<b>Vysoký podiel prenesených kompetencií</b>	28	37	37
<b>Zadĺženie zariadení</b>	37	80	40
<b>Technické a personálne problémy novozriadených úradov ŠS</b>	22	43	72
<b>Iné</b>	3	2	7
<b>Spolu počet odpovedí</b>	280	634	456
<b>Priemer odpovedí na 1 respondenta</b>	3,5	3,1	3,3

Rovnakým spôsobom vyhodnotíme aj očakávané nedostatky, ktoré môžu byť predpokladané vzhľadom na skúsenosti predstaviteľov verejnej správy. Keďže v čase prieskumu bola decentralizácia kompetencií ukončená, možno predpokladať, že tieto výsledky majú empirickú hodnotu.

Pre respondentov VÚC sú najčastejšie nedostatky – nesúlad medzi decentralizáciou a decentralizáciou financií, potom chýbajúca koordinácia činnosti štátnej správy a tretie poradie má súbeh viacerých reforiem v rovnakom období. Samospráva obcí považuje a hodnotí za najväčšie nedostatky – nesúlad medzi decentralizáciou a decentralizáciou financií, potom súbeh viacerých reforiem v rovnakom období a chýbajúca koordinácia činnosti štátnej správy a tretie poradie má tretie poradie. Štátna správa udáva početnosťou odpovedí iné priority nedostatkov – navyše „pocitovali“ problém chýbajúcej ko-

ordinácie štátnej správy, potom nesúlad medzi decentralizáciou a decentralizáciou financií a tretím vážnym problémom boli pre nich technické a personálne problémy novozriadených úradov ŠS. Z pohľadu dosiahnutých výsledkov možno konštatovať, že kým u predstaviteľov VÚC a obcí dominuje nesúlad prechodu kompetencií a financií so skutočnosťou, že prebrali kompetencie za tie činnosti, v ktorých sa realizujú zásadné reformy, predstavitelia štátnej správy udali iné nedostatky, ktoré ich významne ovplyvňovali – okrem nesúladu kompetencií a financií- sú to v prvom rade problémy koordinácie ich činnosti a technické a personálne problémy. Nová organizačná štruktúra úradov štátnej správy začala fungovať od 1.1.2004 a mnohé úrady mali problém s priestormi, technickým vybavením a pod. To bolo s najväčšou pravdepodobnosťou dôvodom ich odpovedí.

**Tab. 9: Najväčšie nedostatky reformy verejnej správy  
– váha nedostatkov**

Nedostatok	VÚC	Obec	Štátna správa
<b>Reforme VS nepredchádzali reformy školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí</b>	1,59	1,85	1,79
<b>Chýbajúca koordinácia činnosti štátnej správy</b>	2,05	1,78	1,8
<b>Nedostatočné metodické riadenie zo strany Ministerstva vnútra SR</b>	1,8	1,69	1,77
<b>Nedostatočná príprava preberacích protokolov zo strany ŠS</b>	1,7	1,87	1,96
<b>Nesúlad medzi decentralizáciami kompetencií a financií</b>	1,37	1,47	1,69
<b>Vysoký podiel prenesených kompetencií</b>	2,18	1,08	2,14
<b>Zadĺženie zariadení</b>	1,59	2,00	1,85
<b>Technické a personálne problémy novozriadených úradov ŠS</b>	2,05	2,16	2,06
<b>Iné</b>	2,0	1,0	0**

\*\* Zamestnanci štátnej správy túto odpoveď síce vyznačili, ale ani v jednom prípade jej nepridelili žiadne hodnoty.

Pokiaľ si odpovede o nedostatkoch premietneme do stanovenia ich váhy významnosti, ako ich ohodnotili jednotlivé skupiny respondentov, poradie sa mení u všetkých troch skupín. Pre VÚC sú najväčšie nedostatky v nesúlade kompetencií a financií, ale potom je to zadĺženie preberaných zariadení a súbeh reforiem. Samospráva obcí definuje svoje skúsenosti a názory v poradí nesúlad kompetencií a financií, nedostatočné metodické usmernenie ministerstva vnútra, ktoré za reformu zodpovedalo a potom sú to reformy a nekoordinácia štátnej správy. Štátna správa opäť uvádza to isté poradie nedostatkov ako samospráva obcí. Pri vyhodnotení tejto problematiky ako celku, možno konštatovať, že predstavitelia verejnej správy za najväčšie nedostat-

ky prebiehajúcej reformy označili nesúlady medzi prechodom kompetencií a financií, skutočnosť, že spolu s reformou verejnej správy sa realizujú aj reformy v ďalších odvetviach verejného sektora a medzi vážny nedostatok zaraďili aj chýbajúcu koordináciu štátnej správy.

Poradie všetkých ponúknutých možností ako nedostatkov reformy je nasledovné:

1. Nesúlady medzi decentralizáciami kompetencií a financií.
2. Reformy VS nepredchádzali reformy školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí.
3. Chýbajúca koordinácia činnosti štátnej správy.
4. Nedostatočné metodické riadenie zo strany Ministerstva vnútra SR.
5. Zadávanie zariadení.
6. Iné.
7. Nedostatočná príprava preberacích protokolov zo strany ŠS.
8. Technické a personálne problémy novozriadených úradov ŠS.
9. Vysoký podiel prenesených kompetencií.

Pri konfrontácii východísk reformy verejnej správy – prínosy a riziká – s dosiahnutými výsledkami prieskumu možno konštatovať, že **z očakávaných prínosov u predstaviteľov verejnej správy dominuje priblíženie jej výkonu občanovi a pri nedostatkoch sa najväčším rizikom stal nesúlady medzi decentralizáciou kompetencií a decentralizáciou financií**, po ktorom nasleduje postoj, že tejto reforme nepredchádzali reformy v ostatných rezortoch (školstvo, zdravotníctvo, sociálne veci), pretože kompetencie z týchto oblastí prechádzali na územnú samosprávu. Celému priebehu decentralizácie nepomohla ani koordinácia činnosti štátnej správy, pretože respondenti vyberali tento nedostatok ako tretí najvýznamnejší

## **Decentralizované kompetencie vo výkone samosprávy VÚC a obcí**

Napriek tomu, že Slovensko realizovalo od roku 1990 duálny model usporiadania verejnej správy (s oddeleným výkonom kompetencií štátnej správy a samosprávy) reakcia predstaviteľov územnej samosprávy odráža reálnu prax celého obdobia – problémy s nejednoznačným výkonom kompetencií. Osobitne je to významné od roku 2002, keď sa v činnosti samospráv začali uplatňovať vedľa kompetencií originálnych (len v pôsobnosti samosprávy) a prenesených na samosprávu (napr. organizácia volieb) aj ďalšie kompetencie (výkon zabezpečuje samosprávy so štátnou správou napr. základné a stredné školstvo). V rétorike predstaviteľov samospráv sa tieto kompetencie nazývajú aj deleťné, lebo ich zabezpečovanie sa delí medzi samosprávu a štátnu správu. Legislatíva však pojem delená kompetencia nepozná. Pri odpovedi na otázku, či predpokladajú prekrývanie kompetencií medzi orgánmi samosprávy a štátnej správy: z VÚC predpokladá 67,82% respondentov prekrývanie a z Obcí až 76,25% respondentov.

**Tab. 10: Nový rozsah kompetencií zabezpečovaných VÚC – odpovede v %**

	je primeraný	je malý	je veľký
<b>VÚC</b>	50%	41,25 %	2,5%
<b>Obec</b>	56,43%	22,27%	17,32%

Prečo si z VÚC veľký počet respondentov myslí, že ich rozsah je malý, možno vyvodit' jednak z očakávaní možností ovplyvňovať rozvoj zvereného územia a tiež z doterajších krátkych skúseností. Toto konštatovanie korešponduje s odpoveďou predstaviteľov VÚC na otázku „*Má samospráva VÚC podľa vás zodpovedajúcu autoritu pre ovplyvňovanie rozhodovacích procesov štátnych orgánov?*“ Odpoveď „*Nie*“ uviedlo až 68,75% respondentov, „*Áno*“ odpovedalo len 25% a 6,25% na otázku nereagovalo.

**Tab. 11: Nový rozsah kompetencií sú obce – odpovede v %**

	Sú schopné zabezpečiť	Nie sú schopné zabezpečiť	Sú schopné zabezpečiť len mestá
<b>VÚC</b>	41,25%	25%	30%
<b>Obec</b>	17,32%	11,88%	51,98%

Výsledky predstaviteľov Obcí môžu vychádzať zo skutočnosti, že rozhodujúci počet respondentov je z miest, ktoré spolu s veľkými dedinami prebrali na seba funkciu sídla spoločného obecného úradu (SOÚ) a týmto spôsobom sú zabezpečované niektoré (zmluvne dohodnuté) kompetencie. V tejto súvislosti sme sa zaujímali aj o postoje a názory predstaviteľov samospráv obcí, ako vnímajú SOÚ v štruktúre výkonu verejných služieb – za vhodnú formu ju považuje 45,04%, nie je vhodná 6,9%, je vhodná ale len na prechodnú dobu 41,58%. K problémom vytvárania a fungovania SOÚ zaujali respondenti z Obcí nasledujúce postoje – najväčšie problémy sú so spôsobom financovania – 62,87% a 20,79% uvádza ako problém výber a počet spoločne vykonávaných kompetencií (rozpracované v príspevku Hamalová-Papánková). Či je spoločný obecný úrad vhodná forma spoločného zabezpečovania kompetencií je už teraz a bude aj v budúcnosti veľmi diskutovaný fenomén spájaný s predloženým návrhom komunálnej reformy na verejnú diskusiu z júna 2004.

Ako hodnotia problematiku výkonu kompetencií občania? Zlepšenie výkonu vecí verejných očakáva 45,06% občanov, zhoršenie výkonu 19,55% a nevie posúdiť až 34,82%. Veľké percento tých, ktorí nevedia posúdiť, či reforma prinesie zlepšenie výkonu kompetencií, a teda zvýšenie ich kvality a efektívnosti, svedčí o viacerých skutočnostiach:

- občan sa v poslednom období nestretol priamo s činnosťou úradov verejnej správy,
- má iné priority záujmu (sociálna reforma, reforma zdravotníctva, cenová politika),

- nie je mu jasné, kto čo robí a začo zodpovedá (až 62,94% uvádza, že mu je súčasné usporiadanie verejnej správy neprehľadné),
- rýchly sled zmien usporiadania verejnej správy (k 1.1.1991, k 24.7.1996, k 1.1.2004) mohol spôsobiť apatiu na túto oblasť spoločenského života.

Tento záver možno oprieť o výsledok prieskumu na otázku, či sa o priebeh reformy zaujímali – až 50% odpovedalo, že sa nezaujímali, no podľa nich sú v zásade informovaní, nezaujímalo sa vôbec 20,48% a zaujímalo sa 29,05% respondentov. Občania dávajú však územnej samospráve pomerne vysoké šance na to, že zvládnu výkon kompetencií lepšie ako predtým štátna správa – 55,49% predpokladá lepšie zvládnutie, 15,08% horšie a 26,07% lepšie zvládnutie, ale len v niektorých oblastiach.

Názory na rozsah a schopnosť vykonávať kompetencie sme otázkami rozšírili o problémy a riziká zabezpečovania kompetencií. Pri formulovaní tohto okruhu sme vychádzali z predpokladu, že predstavitelia verejnej správy<sup>20</sup> budú reagovať pomerne jednoznačne motivovaní skúsenosťami s prechodom kompetencií. Dali sme im možnosť vyjadriť „silu“ problému a rizika stanovením priority od 1. po prioritu 3. v poradí dôležitosti. Dosažené výsledky potvrdili náš predpoklad, pretože najproblémovjšou kompetenciou je pre 294 respondentov školstvo z čoho 207 ho dáva na prvé miesto (viď Tab. 12). K tomu možno priradiť aj otázku na riziká, kde dominuje nedostatok finančných prostriedkov, z 366 respondentov ho dalo na prvé miesto 292 (viď Tab.13) Je to aj vo väzbe na ďalšie otázky súvisiace s tým, či museli zabezpečovať prenesenú kompetenciu bez primeraných prostriedkov a z akých zdrojov – VÚC odpovedalo áno 60% a Obec áno 68,31% (ako oblasť udávané najčastejšie školstvo) a kryli to vlastných zdrojov –VÚC 37,5% a Obce 71,01%.

**Tab. 12: Problémové kompetencie v činnosti územnej samosprávy**

kompetencia	školstvo	zdravotníctvo	Soc. starost.	Stav. konanie
celkovo	294	205	240	115
1.priorita	207	68	69	18
2.priorita	60	94	80	30
3.priorita	27	43	91	67

Konfrontovali sme túto problematiku aj s občanmi otázkou „So zabezpečením, ktorých kompetencií majú podľa vás obce najväčšie problémy“. Je možné konštatovať viac menej zhodu v niektorých kompetenciách (občan mohol označiť viac možností) – školstvo považuje za problémovú kompetenciu 74,67% respondentov, zdravotníctvo 60,89%, sociálnu starostlivosť 41,15%, regionálny rozvoj 29,42%, dopravu 26,62%. Nie je možné vyhod-

<sup>20</sup> Pri hodnotení sme zaradili všetkých predstaviteľov verejnej správy vrátane miestnej štátnej správy.



**Tab.13: Riziká zabezpečovania súčasných kompetencií územnej samosprávy**

Oblasť	celkovo	1. priorita	2. priorita	3. priorita
Nedostatok kvalifikovaných pracovníkov	201	77	65	59
Nedostatočné technické vybavenie	170	35	71	64
Nedostatočné priestorové vybavenie	105	26	47	32
Nedostatok finančných zdrojov	366	292	77	27
Nekompletná dokumentácia	122	19	57	46
Nekvalitné právne zabezpečenie presunu kompetencií	211	36	99	76

nocovať motívy, prečo si občan myslí, že s tým majú samosprávy problémy. Vysvetlenie príčin je možné hľadať tak v oblasti dôvery občana v samosprávu (ale tú mu dávajú, uviedli sme na inom mieste). Hypoteticky možno predpokladať, že je to odraz ich vlastných skúseností, resp. medializovaných informácií o prebiehajúcich procesoch reforiem v týchto odvetviach, teda predpokladajú skomplikovanie výkonu týchto činností zo strany štátu osobitne v oblasti nedostatočného financovania. Určitú koreláciu majú tie výsledky aj s odpoveďou na otázku, či *očakávajú po reforme vyššiu mieru svojho zasahovania do diania vo svojej obci*, kde sú výsledky nejednoznačné, lebo 48,23% respondentov očakáva vyššiu mieru svojho zasahovania a 48,41% neočakáva zmenu.

## Fiškálna decentralizácia

Od 1.1.2005 sa stala účinnou aj fiškálna decentralizácia, ktorá prostredníctvom originálnych a podielových daní a poplatkov má zabezpečiť obciam a VÚC dostatok prostriedkov na financovanie originálnych kompetencií. Samosprávy už v procese tvorby jej zásad výrazne a aj účinne obhajovali svoje finančné požiadavky, ktoré sa premietli do schválených zákonov v septembri 2004. Aké však boli ich reakcie v našom prieskume organizovanom v marci a apríli, kedy ešte zásady fiškálnej decentralizácie neboli známe?

Čo očakávajú predstavitelia samosprávy obcí a VÚC od fiškálnej decentralizácie? Na otázku odpovedalo celkovo 267 respondentov: zvýšenie príjmov očakáva 145, zníženie príjmov 34, stabilitu vo financovaní 45, menší vplyv centra 21, zvýšenie zodpovednosti samosprávy 12, žiadne očakávanie 6 a iné 4 respondenti. Viac sú optimistickejší (zvýšenie príjmov, stabilita, zodpovednosť) vysokoškolsky vzdelaní respondenti, pesimistickejší (zníženie príjmov, žiadne) sú stredoškolsky vzdelaní.

**Tab. 14: Očakávané zmeny vo financovaní samospráv od 1.1.2005 v %**

	Zvýšenie príjmov	Zníženie príjmov	Stabilita financií	Zníženie vplyvu centra	Zvýšenie zodpovednosti samosprávy za financie	Žiadne zmeny	Iné
<b>Obec</b>	53,46	13,36	42,57	33,66	39,60	1,9	0
<b>VÚC</b>	53,75	8,75	45	42,5	46,25	3,75	0

Výsledky ukazujú, že predstavitelia územnej samosprávy si v prvom rade sľubujú zvýšenie príjmov, čo je vlastne logické, lebo prenesené kompetencie musia zákonite priniesť aj prostriedky na ich zabezpečovanie. No už iná je otázka, či ich bude dostatok a ako s tým poradí samospráva, pretože ako najväčšie riziko očakáva práve v oblasti financovania. To je určitá dilema. Aj občan si sľubuje zlepšenie výkonu kompetencií, aj keď mu je súčasný model verejnej správy neprehľadný.

Respondenti z VÚC uvádzajú, že v ďalších krokoch reformy verejnej správy je pre nich rozhodujúce:

- zvýšiť príjmy o podielové dane – 47,5% respondentov,
- vyradiť VÚC zo systému štátnej pokladnice – 40% respondentov zabezpečenie efektívnej absorpcie prostriedkov EÚ – 33,75% respondentov,
- zavedenie efektívneho finančného vyrovnávania krajov – 31,25 respondentov.

Fiškálna decentralizácia priniesla zmeny v príjmoch VÚC, ktoré inkasujú 23,5% dane z príjmov fyzických osôb a tiež celý výnos dane z motorových vozidiel. Tým sa významne navýšili vlastné príjmy VÚC. Podiel na dani z príjmov FO sa do rozpočtu VÚC dostáva zložitým modelom postavenom na 9 kritériách odvodených od zabezpečovaných kompetencií a tieto kritériá majú zároveň vyrovnací charakter. Nové financovanie vecne napĺňa požiadavky predstaviteľov VÚC, no rozhodujúce pre spokojnosť a vlastný výkon bude dostatočnosť týchto prostriedkov a tiež schopnosť samosprávu VÚC s nimi narábať efektívne. Vyradenie VÚC zo systému štátnej pokladnice zrejme nebude realizovateľné a skôr možno očakávať zaradenie do tohoto systému aj obce, ktoré tam doposiaľ neboli výdavkovými jednotkami.

## Kontrola vo verejnej správe

Jeden z cieľov decentralizácie je posilnenie kontroly v územnej samospráve. Kontrola sa realizuje rôznymi druhmi, ale najčastejšie sa delí na vnútornú a vonkajšiu kontrolu. Vo vnútornom okruhu kontroly prišlo k dôležitej zmene vo výkone funkcie hlavného kontrolóra obce a VÚC novelizáciou zákona o obecnom zriadení, resp. VÚC, účinnej k 1.7.2004. Významnou zmenou v oblasti vonkajšej kontroly je novelizácia Ústavného zákona z roku 2005, ktorou sa pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu rozširuje voči obciam a VÚC na všetky finančné prostriedky, s ktorými hospodári, ako aj majetok, ktorý vo svojej pôsobnosti a vlastníctve obce a VÚC spravujú. Táto

zmena je účinná od 1.1.2006 a predstavuje rozšírenie kontrolnej činnosti NKÚ v súvislosti s reformou verejnej správy, ktorá po roku 2002 rozšírila kompetencie a majetok a zvýšila objem finančných prostriedkov obcí a VÚC. Tento stav je možno konfrontovať s odpoveďami respondentov v čase, keď ešte neboli účinné uvedené zmeny. Odpovede na otázku „Akým spôsobom by mala byť zabezpečená účinná kontrola vo verejnej správe?“ demonštruje tabuľka.

**Tab. 15: Kontrola vo verejnej správe – počet odpovedí v %**

	VÚC	Obce	Štátna správa
<b>Väčšia miera vnútornej kontroly</b>	17,8	25,3	14,7
<b>Väčšia miera vonkajšej kontroly</b>	8,2	18,42	36
<b>Rovnakou mierou</b>	71,2	53,7	48

Všetci sa zhodujú, že vnútorný aj vonkajší systém kontroly by mali byť v rovnováhe, ale na druhom mieste zástupcovia obecnej aj regionálnej samosprávy označili posilnenie vnútornej kontroly, pričom zástupcovia štátnej správy posilnenie vonkajšej kontroly. Tieto odpovede naznačujú, že predstaviteľom samosprávy je bližšia kontrola prostredníctvom vlastných kontrolných mechanizmov.

## Postoj občanov k reforme verejnej správy

V tejto časti chceme poukázať na to, ako občania hodnotia proces reformy a dopady výkonu činnosti orgánov štátnej samosprávy a územnej samosprávy na zabezpečovanie ich potrieb. Ako jeden z hlavných prínosov decentralizácie (uvedené v časti prínosy a riziká decentralizácie) označili predstavitelia verejnej správy „priblíženie občanom“. Výsledkom reformy malo byť také usporiadanie verejnej správy, ktoré by sa nielen priblížilo občanovi, reagovalo objektívnejšie a pružnejšie na jeho potreby, ale aby bolo preňho aj prehľadné. Na otázku „Je podľa vás súčasne usporiadanie verejnej správy (štátnej správy a územnej samosprávy) pre občana prehľadné?“ sme dostali tieto odpovede:

**Tab. 16: Prehľadnosť usporiadania verejnej správy pre občana – počet odpovedí v %**

Je usporiadanie verejnej správy pre občana prehľadné?	Áno	Nie
<b>VÚC</b>	20,0%	80,0%
<b>Obec</b>	24,4%	85,6%
<b>Štátna správa</b>	27,4%	82,6%
<b>Občan</b>	37,1%	62,9%

## Občan a jeho záujem o reformu verejnej správy

Toto subjektívne vnímanie občanov je možné do určitej miery spájať s odpoveďami záujmu o reformu verejnej správy a zdrojmi informácií o nej. Je predpoklad, že ak sa o reformu zaujímali, tak majú o nej nielen informácie, ale môžu aj celý priebeh hodnotiť. Pri odpovediach typu nezaujímal som sa, ale som v podstate informovaný, ide o situáciu, kde je ťažko odhadovať hĺbku znalostí, no zrejme je, že ich základ bude odvíjaný od toho, čo a aké informácie publikovali, resp. zverejňovali jednotlivé médiá vzhľadom na ich výrazné zastúpenie v zdrojoch.

**Tab. 17: Záujem občana o reformu verejnej správy**

	Zaujímal som sa	Nezaujímal som sa	Nezaujímal som sa, ale som informovaný
Počet odpovedí	156	110	269

**Tab. 18: Zdroje informácií občana**

	Masovokomun. prostriedky	Internet	Verejné diskusie	Odborné vzdelávanie	Príležitostne
Počet	388	36	29	37	85

## Občan a jeho očakávania zmien výkonu verejnej správy

Ak sa má činnosť orgánov územnej samosprávy a štátnej správy priblížiť k občanovi a viac a lepšie identifikovať jeho potreby mali by to občania vyjadriť aj vo svojich očakávaniach. Samozrejme nemusí ísť o priamu úmeru, lebo občania v kontexte doterajších svojich skúseností a získaných informácií z médií, môžu mať sklon o umiernennej interpretácií, resp. ich odpovede môžu byť vo výraznej korelácii s uvedenými zdrojmi.

**Tab. 19: Odpoveď na otázku „Zlepší sa výkon verejných vecí?“**

	áno	nie	neviem	žiadna odpoveď
počet	242	105	187	3

**Tab. 20: Odpoveď na otázku „Aký bude výkon samosprávy s kompetenciami od štátnej správy?“**

	Výkon sa zlepší	Výkon sa zhorší	Zlepší sa len v niektorých oblastiach	Žiadna odpoveď
počet	298	81	140	18

Napriek tomu, že len 45% respondentov očakáva, že sa výkon verejnej správy zlepší, samospráve sú dávané celkom solídne šance teda, že budú kompetencie, ktoré prešli na nich zo štátnej správy, lepšie vykonávať (57% respondentov) resp. očakávajú zlepšenie len niektorých kompetencií.

## Občan a jeho obecný úrad

Samosprávy obcí v čase prieskumu už mali všetky svoje nové kompetencie – originálne aj prenesené, a preto bolo možné sa občana opýtať aj na problematiku fungovania jeho obecného alebo mestského úradu, aké sú jeho nedostatky a či zaregistroval zmeny k zlepšeniu za posledný rok:

**Tab. 21: Nedostatky v činnosti obecného úradu versus prínosy za rok**

Nedostatky	Počet odpovedí	Prínosy za posledný rok	Počet odpovedí
Zdlhávavé vybavovanie	219	Skrátenie času vybavovania	56
Nekompetentnosť pracovníkov	113	Zvýšila sa informovanosť a kompetentnosť pracovníkov	51
Nedostatočná informovanosť pracovníkov	163	Pracovníci samosprávy lepšie poznajú problémy obce a občanov	158
Neochota pracovníkov	152	Výhoda vybavovanie v mieste bydliska	108
Zbytočná byrokracia	248	Žiadne prínosy	142
iné	0	Neviem posúdiť	119

V prínosoch za posledný rok treba upriamiť pozornosť na lepšie poznanie problémov obce a občana a tiež priblíženie výkonu k občanovi v konštatovaní, že nemusí už cestovať do iného sídla. Stále však treba mať na pamäti aj odpovede, že nevidí prínos, resp. nevie posúdiť.

## Záver

Realizovaný prieskum je jedinečný z hľadiska cieľovej skupiny respondentov, ktorá zahŕňa nielen občanov ale aj samostatných aktérov reformy – predstaviteľov štátnej správy a regionálnej i obecnej samosprávy. V lete 2005 bol uskutočnený reprezentatívny prieskum agentúrou FOCUS, ktorá však skúmala názory a postoje iba občanov k reforme verejnej správy. Prieskum preukázal pozitívne vnímanie cieľa decentralizácie reformy a skôr pozitívny ako negatívny postoj k presunu kompetencií, čo je v súlade i nami získanými výsledkami.

Reforma verejnej správy priniesla rozsiahle zmeny vo fungovaní inštitúcií verejnej správy – územnej samospráve aj miestnej štátnej správe. Decen-

tralizácia kompetencií je zložitý a náročný proces pre všetkých zainteresovaných, no v konečnom dôsledku prebieha a prenáša sa do života občana. Podľa výsledkov realizovaného prieskumu sa občan a v niektorých prípadoch ani samostní predstavitelia verejnej správy nie sú schopní orientovať v novom modeli verejnej správy. Až v roku 2005 reálne začala fiškálna decentralizácia, 3 roky po prvej etape decentralizácie kompetencií. Jej dopad do reality života obcí a VÚC zostáva zatiaľ otvorenou otázkou. Prvé výsledky však ukazujú, že daný model zhoršil finančnú situáciu obcí do 250 obyvateľov a aj nový zákon o miestnych daniach začali niektoré obce upalťňovať tak, že výrazne zvýšili dane z nehnuteľností. To sa stretlo s odmietavým postojom hlavne podnikateľských subjektov. Táto skutočnosť viedla vládu k predloženiu návrhu novej zákona (november 2005), ktorá by limitovala maximálnu výšku dane. Precizovanie platného modelu fiškálnej decentralizácie zostáva úlohou nasledujúceho obdobia (upresnenie, resp. modifikovanie sa predpokladá v horizonte rokov 2005 až 2007).

Otvorenou otázkou zostáva aj návrh komunálnej reformy a teda, či v horizonte najbližších rokov bude vôľa a ochota ukončiť, resp. pokračovať v nej. Z pohľadu VÚC sa tento problém môže zdať indiferentný a momentálne sa sústreďujú na blížiac sa druhé regionálne voľby a samospráva obcí je významne zainteresovaná na riešení hlavne finančných vzťahov, zabezpečením fungovania prebraných zariadení, niektorých vecných problémov prenesených kompetencií. Otvoriť v tomto období veľkú tému – komunálnu reformu a hľadať vhodný spôsob ako integrovať malé slovenské obce, nie je najpálčivejšou témou ani pre malé obce. Napriek deklarovanému harmonogramu komunálnej reformy z júna 2004 sa jej riešenie asi odsunie až na nasledujúce volebné obdobie.

## LITERATÚRA

1. BÚŠIK, J.: Organizácia štátnej správy. MV SR. Bratislava 2005.
2. HAMALOVÁ, M., ŽÁRSKA, E.: Vybrané kapitoly z ekonomiky verejnej správy. FF Univerzity Konštantína Filozofa v Nitre. Nitra 2002.
3. TICHÝ, D.: Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejných financií. Ekonomická univerzita. Bratislava 2005. Doktorandská dizertačná práca
4. Konceptcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Vláda SR 2001
5. Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006. Vláda SR 2003.
6. Komunálna reforma. Vláda SR 2004.
7. Zákon NR SR č.302/2001 Z. z. o samospráve vyššieho územného celku
8. Zákon NR SR č.416/2001 Z.z. o prechode niektorých kompetencií zo miestnej štátnej správy na územnú samosprávu.
9. Zákon NR SR č. 446/2001 Z.z. o majetku VÚC
10. Zákon NR SR č. 447/2001 Z.z. o majetku obcí

11. Zákon NR SR č. 453/2001 Z.z. o obecnom zriadení
12. Zákon NR SR č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja.
13. Zákon NR SR č. 582/2004 Z.Z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady
14. Zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
15. 937 dotazníkov prieskumu Katedry verejnej správy a regionálneho rozvoja v rámci projektu VEGA č. 1/1264/04. Ekonomická univerzita. Bratislava 2004

## III. decentralizácia verejnej správy – diskusia

### ANALÝZA VÝKONU PRENESENÝCH KOMPETENCIÍ ZO ŠTÁTU NA MIESTNU SAMOSPRÁVU<sup>21</sup>

Ing. Eva Balážová, Ing. Viera Papcunová, PhD.  
Katedra regionálneho rozvoja FEŠRR  
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre  
037/6508 566, 037/6508567  
eva.balazova@uniag.sk, viera.papcunova@uniag.sk

**Kľúčové slová:** prenesené kompetencie, miestna samospráva

#### Úvod

S postupom reformy verejnej správy sa čoraz väčší rozsah kompetencií prešúva na miestnu úroveň. Obce sa s touto rastúcou záťažou vysporiadávajú rozdielne v závislosti od ich veľkosti, ekonomickej sily a v neposlednom rade aj od manažérskych zručností svojich volených reprezentantov resp. profesionálnych pracovníkov.

Cieľom príspevku je identifikovať rozsah prenesených kompetencií, ktoré vykonávajú obce, a to či už priamo v obci alebo v spoločnej úradovni.

#### Materiál a metódy

Priestor pre skúmanie bol vymedzený hranicami okresov Spišská Nová Ves, Levoča a Kežmarok ako reprezentantov regiónu Spiš a Rožňava a Revúca ako reprezentanti regiónu Gemer. Predmetom skúmania boli obce vidieckeho typu, preto zo zoznamu boli vylúčené obce, ktoré majú legálne priznaný štatút mesta.

<sup>21</sup> Uvedený článok je jedným z výstupov prípadovej štúdie „Zabezpečovanie samosprávnych kompetencií v jednotlivých veľkostných kategóriách obcí v regiónoch Gemer a Spiš.“



Z celkového počtu 201 obcí bolo zvolených 51 obcí. Veľkosť vzorky teda predstavovala úroveň 20 % z celkového počtu obcí s ohľadom na rozmiestnenie obcí v danom priestore. Primárny výskum sa realizoval formou dotazníka a riadeného rozhovoru s predstaviteľmi samosprávy vybraných obcí. Vyhodnotený bol štatistickou analýzou systému SAS.

Pri analýze zabezpečovania prenesených kompetencií sme vychádzali z nasledovnej hypotézy: **S veľkosťou obce sa mení množstvo skutočne poskytovaných služieb v rámci kompetencií daných zákonom.**

Obce boli roztriedené do veľkostných skupín podľa počtu obyvateľov s využitím metódy prirodzených zlomov (Natural Breaks Classification). Táto metóda identifikuje hraničné bodu tak, že hľadá zoskupenia a trendy, ktoré sú vnútornou vlastnosťou údajov. Údaje sú spracované pomocou softvéru ArcView GIS, ktorý využíva Jenkovu optimalizačnú metódu, ktorou sa minimalizuje rozptyl vnútri každej triedy. Skupina prvkov sa usporiada od najmenších po najväčšie podľa zvoleného kritéria. Prvky sú rozdelené do tried, ktorých hranice sa vytvárajú vtedy, keď nastane pomerne veľký skok v hodnotách

## Výsledky

**Tab. 1: Početnosť obcí vo veľkostných skupinách v jednotlivých okresoch**

Okres	Veľkostná skupina obcí						Spolu
	do 300	301 – 500	501 – 1000	1001 – 1500	1501 – 2500	nad 2501	
Spišská N. Ves	4	6	10	4	5	3	32
Levoča	14	9	7	0	1	0	31
Kežmarok	9	6	11	4	5	4	39
<b>Región Spiš</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>102</b>
Rožňava	16	13	22	4	5	0	60
Revúca	19	10	7	3	0	0	39
<b>Región Gemer</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>99</b>
<b>Spolu</b>	<b>62</b>	<b>44</b>	<b>57</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>201</b>

Zdroj: Databáza Katedry regionálneho rozvoja, FEŠRR, SPU Nitra

Štruktúra výberovej vzorky sleduje početné zastúpenie obcí v jednotlivých veľkostných skupinách.

**Tab. 2: Početnosť obcí vo veľkostných skupinách vo výberovom súbore obcí**

Okres	Veľkostná skupina obcí						Spolu
	do 300	301 – 500	501 – 1000	1001 – 1500	1501 – 2500	nad 2501	
Spišská Nová Ves	1	2	3	1	2	1	10
Levoča	4	2	2	0	0	0	8
Kežmarok	2	1	3	1	2	2	11
<b>Región Spiš</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>28</b>
Rožňava	4	3	4	1	1	0	13
Revúca	4	2	2	1	0	0	8
<b>Región Gemer</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>22</b>
<b>Spolu</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>51</b>

Pri výbere konkrétnych obcí bolo okrem veľkostného kritéria brané do úvahy aj priestorové kritérium determinované vzdialenosťou od najbližšieho centrálného (okresného) mesta.

Súbor bol štatisticky testovaný na hladine  $\alpha \leq 0,05$ . Informácie o obciach a o kompetenciách ktoré vykonávajú boli získavané na základe terénneho prieskumu pomocou formalizovaného dotazníka metódou riadeného rozhovoru. Výsledky dotazníkového prieskumu boli spracované do kontingencie matice a vyhodnotené pomocou štatistického programového balíka SAS. Prenesené kompetencie zo štátu na obce boli zatriedené do 15 okruhov:

1. kompetencie na úseku vodného hospodárstva,
2. kompetencie na úseku matrík,
3. kompetencie na úseku ochrany prírody,
4. kompetencie – školský zákon,
5. kompetencie na úseku regionálneho rozvoja a cestovného ruchu,
6. kompetencie na úseku divadelnej činnosti,
7. kompetencie o múzeách a galériách,
8. kompetencie na úseku sociálnej pomoci,
9. kompetencie o školských zariadeniach,
10. kompetencie na úseku telesnej kultúry,
11. kompetencie na úseku zdravotnej starostlivosti,
12. kompetencie na úseku územného plánovania a stavebného poriadku,
13. kompetencie na úseku pozemných komunikácií,
14. kompetencie na úseku civilnej ochrany,
15. cezhraničná spolupráca obcí.

**V obciach do 300 obyvateľov** v priemere realizovalo výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávu v uvedených 15 okruhoch váženým arit-

metickým priemerom 19,6 % obcí vo vlastnej obci, 4,9 % prostredníctvom spoločnej úradovne a 75,5 % obcí nevykonávalo tieto kompetencie.

**V obciach od 301 do 500 obyvateľov** v priemere realizovalo výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávu v uvedených 15 okruhoch váženým aritmetickým priemerom tiež 19,6 % obcí, prostredníctvom spoločnej úradovne to bolo 8 % obcí a 72,4 % obcí nevykonávalo tieto kompetencie.

**V obciach od 501 do 1000 obyvateľov** v priemere realizovalo výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávu v uvedených 15 okruhoch váženým aritmetickým priemerom 32,7 % obcí, prostredníctvom spoločnej úradovne to bolo 6,2 % obcí a 61,1 % obcí nevykonávalo tieto kompetencie.

**V obciach od 1001 do 1500 obyvateľov** v priemere realizovalo výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávu v uvedených 15 okruhoch váženým aritmetickým priemerom 48,5 % obcí, prostredníctvom spoločnej úradovne to bolo 5 % a 46,5 % obcí nevykonávalo tieto kompetencie.

**V obciach od 1501 do 2500 obyvateľov** v priemere realizovalo výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávu v uvedených 15 okruhoch váženým aritmetickým priemerom 30,2 % obcí, prostredníctvom spoločnej úradovne to bolo 10,5% obcí a 59,3% obcí nevykonávalo tieto kompetencie.

**V obciach nad 2500 obyvateľov** v priemere realizovalo výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávu v uvedených 15 okruhoch váženým aritmetickým priemerom 27,8 % obcí, prostredníctvom spoločnej úradovne to bolo 13,3 % obcí a 58,9 % obcí nevykonávalo tieto kompetencie.

**Tab. 4: Stupeň plnenia prenesených kompetencií v %**

Veľkostná skupina	Áno vo vlastnej obci	Áno v spoločnej úradovni	nie
Do 300	19,6	1,9	75,5
Od 301 do 500	19,6	8,0	72,4
Od 500 do 1000	32,7	8,6	58,7
Od 1 001 do 1 500	18,5	5,0	46,5
Od 1 5001 do 2 500	30,2	10,5	59,3
Nad 2500	27,8	13,3	58,9
<b>Priemer</b>	<b>29,7</b>	<b>8,4</b>	<b>61,9</b>

Zdroj: vlastné spracovanie

## Záver

Východisková hypotéza sa ako celok ukázala ako štatisticky nepreukazná ((( 0,05). Z analýzy založenej na štatistickom triedení sa preukázali určité závislosti veľkosti obce a množstva skutočne vykonávaných kompetencií daných zákonom, ktoré je možné interpretovať na úrovni regiónov Gemer a Spiš.

Výsledky analýzy môžu byť interpretované ako prípadová štúdia, poskytujúca námety pre ďalšie bádanie.

Ďalej sa potvrdilo, že

- prostredníctvom spoločných úradovní sa realizujú kompetencie takmer len s preneseným výkonom štátnej správy a to iba v nevyhnutnom rozsahu (priemer súboru 7 %), obce si dobrovoľne nezriaďujú spoločné úradovne s iným zameraním, než aké im prikazuje legislatíva,
- skúmané obce nevyužívajú prenesené kompetencie (priemer súboru 63 %) z rôznych dôvodov, veľmi často aj z dôvodu, že sa nevyskytuje na jej výkon požiadavka,
- vybrané obce (priemer súboru 30 %) vykonávajú prevedené kompetencie v rámci vlastnej činnosti.

# REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY A OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ – „SPOLUPRACOVAŤ SA DÁ....“

Ing. Zuzana Frnová  
REVIA – Malokarpatská komunitná nadácia  
Trnavská 8, 900 02 Modra  
0904 540 284, zuzana.frnova@revia.sk

**Kľúčové slová:** medzisektorová spolupráca, tretí sektor, občianska spoločnosť, participácia na veciach verejných

## Úvod

Reforma verejnej správy je súčasťou dynamických zmien prebiehajúcich v SR od roku 1990. Tento príspevok je trochu netradičným pohľadom na reformu verejnej správy. Jeho cieľom je poukázať na dôležitosť medzisektorovej spolupráce a upevňovanie partnerstiev medzi mimovládnyimi organizáciami (MVO) a samosprávami napríklad na projektoch financovaných zo zdrojov EÚ.

## Občianska spoločnosť v procese reformy verejnej správy

Filozofiou reformy verejnej správy je **prenos kompetencií štátu na samosprávu a tým maximálne priblíženie správy vecí verejných občanovi**. Teda jej zmyslom je dať **občanom viac moci, ale aj zodpovednosti za miesto, kde žijú**.

Cieľom reformy verejnej správy je vytvoriť také právne prostredie pre rozvoj územnej samosprávy, ktorá zverenými kompetenciami a verejnými financiami dokáže utvárať podmienky pre harmonický rozvoj regiónov v podmienkach obdobných krajinám Európskej únie a podporovať iniciatívy územnej samosprávy smerujúce k medziobecnej a interregionálnej spolupráci. Novým fenoménom, ktorý sa vynoril v súvislosti s reformou verejnej správy je **budovanie občianskej spoločnosti a občianska participácia** – teda aktívny prístup ľudí – občanov k vlastnému okoliu, s čím reforma verejnej správy prirodzene ráta.

Hoci v súčasnej dobe sú podľa väčšiny občanov najvplyvnejšími nositeľmi lokálnej moci primátori, starostovia a volení predstavitelia miestnych či mestských zastupiteľstiev, postupným budovaním občianskej spoločnosti si čoraz pevnejšiu pozíciu získajú mimovládne organizácie (MVO). Veď práve organizácie tretieho sektora tvoria chrbtovú kosť občianskej spoločnosti, a tým aj samosprávy ako jej neoddeliteľnej súčasť. Postupne sa stávajú nositeľmi významných zmien v spoločnosti.

Napriek tomu však medzi spoločenským vplyvom primátorov/ starostov či poslancov miestnych, mestských a obecných zastupiteľstiev a predstaviteľmi tretieho sektora je stále veľká priepasť. A bude trvať možno ešte niekoľko rokov, kým si občania uvedomia, čo všetko vlastne môžu od svojich starostov, primátorov, miestnych a regionálnych poslancov žiadať a čo všetko môžu vo svojej obci a vyššom územnom celku ovplyvniť sami!

Súčasťou reformy verejnej správy je prirodzene aj reforma verejných financií. Vláda sa zaviazala realizovať a aj realizuje opatrenia zamerané na zvýšenie efektívnosti využívania verejných zdrojov, a to sa týka aj hospodárenia obcí. Základným prvkom reformy verejných financií je zavedenie tvrdého rozpočtového obmedzenia v celom okruhu verejných financií, vrátane obcí a miest. Vláda chce posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi, a to najmä decentralizáciou verejných financií. V súvislosti s presunom právomocí, ale aj zodpovednosti na obce a v súvislosti s deklarovávaným zámerom vlády posilniť postavenie miestnej samosprávy, je potrebné doriešiť zabezpečovanie nových úloh. Ukazuje sa, že mestá nemajú a nebudú mať v súvislosti s decentralizáciou ani tak problémy organizačného charakteru, ale skôr problémy súvisiace s financovaním presunutých úloh.

Prechodom mnohých kompetencií zo štátu na samosprávy sa postavil základ nového charakteru štátu – decentralizovaného štátu, ktorý má lepšie možnosti zohľadňovať potreby menších a diferencovaných, regionálnych potrieb občanov. Najsilnejší efekt reformy verejnej správy je dlhodobý. Prejaví sa vtedy, keď samosprávy začnú naplno využívať svoje nové kompetencie, keď pripravia plány rozvoja v oblastiach, v ktorých ich doteraz realizoval výlučne štát, keď svoje plány začnú realizovať a hlavne keď začnú **spolupracovať a budovať partnerstvá**, či už s tretím alebo podnikateľským sektorom. Partnerstvo je považované za nástroj zvyšovania schopnosti riešiť problémy a upevňovať sociálnu súdržnosť.

Jednou z ciest, po ktorej sa samosprávy môžu vydať je čerpanie zdrojov zo štrukturálnych fondov EÚ. A práve toto je priestor, kde je už deklarované partnerstvo s tretím sektorom nevyhnutné. Zo strany MVO sa im ponúka možnosť využiť schopnosti flexibilného tretieho sektora a skúsenosti jeho odborníkov s lokálnym prostredím, pri písaní projektov, ale hlavne pri náročnom procese ich implementácie. Zo skúsenosti totiž viem, že napriek silnej potrebe mať zamestnaného projektového manažéra, väčšina samospráv túto potrebu zatiaľ ignoruje a nedoceňuje. **MVO môžu v rámci partnerstva ponúknuť samosprávam množstvo výhod:**

- Iniciatívu
- Inovatívne riešenia
- Import modelov / príkladov zo zahraničia
- Odbornú pomoc – ekonomickú, právnu...
- Návrhy efektívnejšieho a lacnejšieho riešenia
- Technické zázemie
- Administratívnu kapacitu

- Štandard kvality práce
  - Dodržiavanie pravidiel
  - Otvorenú komunikáciu
  - Transparentnosť
  - Schopnosť zapojiť verejnosť
  - Napĺňanie verejného záujmu
  - Znalosť miestnych pomerov a problémov komunity
  - Pomoc pri napĺňaní cieľov samosprávy
  - Dotiahnutie projektu do konca
- Nič však nie je ideálne a napriek nesporným výhodám sa aj na strane MVO nájdu **slabé stránky**, ktoré je do budúcnosti potrebné odstrániť:
- Nedostatočná znalosť systému verejnej správy/nedostatočný rešpekt pre pravidlá, ktorým verejná správa podlieha
  - Predsudky a stereotypy voči iným sektorom
  - Povesť kritikov a nie riešiteľov
  - Prílišná snaha byť lídrom
  - Dlhodobá preťaženosť
  - Nesolventnosť a nedostatočná udržateľnosť – neistá schopnosť zaistiť zdroje.

Nedostatky sú však na oboch stranách a tým, že celá súčasná situácia a zmeny v oblasti verejnej správy a občianskej spoločnosti sú pre našu krajinu pomerne nové, sú tieto nedostatky prirodzené. Partneri, ktorí ich dokážu prekonať sú na dobrej ceste k zvládnutiu problémov a vzájomná spolupráca im prinesie ovocie.

## Princíp partnerstva v praxi – príklad z Pezinka

Rada by som na tomto mieste uviedla konkrétny príklad úspešnej medzisektorovej spolupráce samosprávy, tretieho a podnikateľského sektora v prospech rozvoja malokarpatského regiónu. Napriek tomu, že spolupráca väčšiny slovenských miest a obcí s tretím sektorom nie je práve ukážková, niektoré samosprávy si predsa len zaslúžia pozornosť. A to hlavne za ich ústretovosť, otvorenosť a ochotu spolupracovať aj s inými sektormi – MVO či podnikateľským sektorom, aby sa podmienky pre život v meste, či regióne zmenili k lepšiemu. A takým je aj **mesto Pezinok**. Zmena nenastane zo dňa na deň, ale niektorí predstavitelia samosprávy mesta a zopár jednotlivcov, zamestnancov Mestského úradu sa snažia v rámci mesta v spolupráci s MVO realizovať nové aktivity a zapojiť aj širokú verejnosť do diania v meste. Princíp partnerstva je v konečnom dôsledku presadzovaný aj v rámci Európskej únie, napríklad aj pri čerpaní zdrojov zo štrukturálnych fondov EÚ.

Vzájomná dôvera a spolupráca sa nerodia ľahko a ešte ťažšie je ju udržať, no napriek tomu existuje. Nasledujúci príklad by mal byť inšpiráciou a povzbudením aj pre iné slovenské samosprávy, ktoré stoja pred mnohými problémami, čo so sebou reforma verejnej správy prináša.

REVIA – Malokarpatská komunitná nadácia realizovala v 7/2004 – 9/2005 v partnerstve s mestom Pezinok, ZŠ Kupeckého, TV Pezinok a neformálnym združením Optika pre Pezinok **projekt PK NET**, ktorého cieľom bolo priblížiť internet potrebám obyvateľov tohto regiónu. Projekt bol **financovaný z programu EÚ PHARE** v rámci grantovej schémy miestneho a regionálneho rozvoja.

Hlavnou aktivitou projektu bolo umožnenie **bezplatného prístupu na internet pre širokú verejnosť** v rámci Otvorenej školy na ZŠ Kupeckého. Internet bol pre verejnosť prístupný počas **12 mesiacov**, škola bola celkovo otvorená 139 dní. Počas školského roka bol internet prístupný 4 hodiny denne od 16.00 – 20.00. Prázdninový internetový klub v mesiacoch 8/2005 – 9/2005 bol otvorený až 12 hodín denne od 8.00 – 20.00. Počet návštevníkov internetového klubu z radov širokej verejnosti bol **4 256**, čo predstavuje, že **takmer každý 5. obyvateľ Pezinka sa zúčastnil projektu**.

Zároveň v rámci projektu prebehlo aj **21 špecializovaných školení práce s internetom**. Zúčastnilo sa ich postupne cca 230 záujemcov z materských a základných škôl v Pezinku, Špeciálnej ZŠ Pezinok, Gymnázia Pezinok, Domova sociálnych služieb Hestia, Centra výchovnej a psychologickéj prevencie, matky na materskej dovolenke a iní záujemcovia z radov občanov. Spomedzi širokej verejnosti sa školení zúčastnilo cca 100 ľudí.

Prístup na internet a školenia práce s internetom pre širokú verejnosť boli podľa stanoveného harmonogramu zabezpečené aj **v Modre** na ZŠ Ľ. Štúra. Zrealizovalo sa celkovo 16 stretnutí pre cca 134 záujemcov.

Okrem školení boli v rámci projektu zabezpečené na ZŠ Kupeckého aj ďalšie aktivity:

- **internetové kino** – 5 x v priebehu projektu sa zrealizovalo pre verejnosť, pravidelne 2 x do týždňa využívajú internetové kino žiaci školy v rámci vyučovania

- **internet vo vyučovaní klasických predmetov** – učitelia pravidelne využívajú internet ako učebnú pomôcku na hodinách slovenského jazyka, zemepis, občianskej náuky, prírodopisu, fyziky, chémie, hudobnej výchovy, výtvarnej výchovy a cudzích jazykov – anglického a nemeckého jazyka

- **internet v mimoškolskej činnosti mládeže** – internetové pracovisko využívajú deti v rámci školskej družiny

- **samovzdelávanie** – internet pravidelne využívajú učitelia školy individuálne pre vlastné potreby

Vďaka projektu bolo na realizáciu kurzov a školení **dovybavené školiace a demonštračné pracovisko na ZŠ Kupeckého** prezentačnou technikou a príslušenstvom. Zároveň sa začalo budovať aj internetové miniškoliace pracovisko v nadácii REVIA pre potreby MVO a dobrovoľných spolupracovníkov nadácie z regiónu.

Koncom roka 2004 bol uvedený do prevádzky **informačný portál lokálnej komunity [www.pknet.sk](http://www.pknet.sk)**, zameraný na zlepšenie informovanosti obyvateľov Pezinka a okolia a ich zainteresovanie na dianí v regióne. Okrem in-



formačného servisu s aktuálnym spravodajstvom portál ponúka obrazové spravodajstvo TV Pezinok a diskusné fórum.

V januári 2005 bola zahájená séria workshopov venovaných problematike využitia internetu a nových technológií pre účely miestnej samosprávy, štátnej správy, komerčnej sféry a pri vyučovaní v školách. Celkovo **4 zrealizované workshopy** boli **určené autoritám lokálnej komunity** – voleným predstaviteľom samosprávy, zamestnancom mestských a obecných úradov, vedúcim pracovníkom verejných inštitúcií a MVO malokarpatského regiónu a zúčastnilo sa ich celkovo 108 účastníkov.

Názory účastníkov na zorganizované workshopy boli pozitívne:

- „*Je potrebné nájsť možnosť podporiť takéto aktivity pre väčšiu a širšiu obec záujemcov. Veľmi dobrá myšlienka.*“ Gabriela Repová, MsÚ Modra
- „*Vďaka autorom projektu za dobrú myšlienku, vytrvalosť v osvete v záujme šírenia internetu v Pezinku a okolí. Prajem energiu do ďalších podobných projektov.*“ Eva Lupová, MsÚ Pezinok
- „*Usporiadať workshopy bol veľmi dobrý nápad. Prednášajúci a ich prezentácie boli na dobrej úrovni, obzvlášť oceňujem ich ochotu odpovedať na rôzne otázky a praktickú časť workshopov.*“ Ivanka Chytrá, ZŠ Na Bielenisku Pezinok
- „*Chcela by som poďakovať za všetky workshopy, boli kvalitne pripravené. Výborná je tiež www.pknet.sk.*“ Dana Harmáčková, OZ SABUŽ Modra

V rámci projektu bola v júni 2005 v Pezinku na budove Obchodnej akadémie na Bratislavskej ulici nainštalovaná prvá **on – line kamera**, aktuálne zábery sú dostupné na [www.pknet.sk](http://www.pknet.sk). Ďalšie dve on – line kamery sú práve v procese inštalácie. Jedna bude nainštalovaná na budove MsÚ v Pezinku na Radničnom námestí a druhá sa inštaluje na jednej z mestských budov na námestí Ľ.Štúra v Modre. Aktuálne zábery všetkých kamier budú dostupné na uvedenom portále.

Jedným z „fyzických“ výstupov projektu je aj **vypracovanie štúdie „Regionálna stratégia rozvoja komunikačnej infraštruktúry“**, ktorá umožní orgánom verejnej správy, ako aj ďalším oprávneným inštitúciám efektívne, postupne, z vlastných, štátnych, grantových i sponzorských zdrojov vybudovať informačnú infraštruktúru pre potreby výchovy a vzdelávania, verejnej správy, kultúry, rozvoja tretieho sektora a pod.

Kvôli úspešnosti projektu a veľkému záujmu verejnosti o prístup na internet v rámci Otvorenej školy sa realizátori snažia zabezpečiť pokračovanie projektu. Kontinuita projektu je podporovaná zo strany mesta Pezinok a lokálnej TV Pezinok.

## Záver

Vďaka realizácii projektu sa **posilnilo medzisektorové partnerstvo mesta a nadácie** ako predstaviteľa tretieho sektora, čo vytvára dobré predpoklady

pre ďalšiu vzájomnú spoluprácu. Spolupracovať sa teda dá a je zjavné, že vzájomná ústretovosť a komunikácia prináša ovocie **v prospech všetkých**.

Verím, že aj vďaka tomuto projektu dôjde v dlhodobom horizonte ku kvalitatívnemu i kvantitatívnemu skoku v rozvoji informačnej infraštruktúry, ako nevyhnutnej podmienky úspešného rozvoja regiónu a bude pokračovať partnerstvo verejného a neziskového sektora regiónu.

## LITERATÚRA

1. GUŠTAFÍK, P., MARČEK, E.: Výstupy zo stretnutia pracovnej skupiny expertov k téme Medzisektorová spolupráca v kontexte EÚ partnerstiev. Žilina, 20.10.2004.
2. STULÍK, D.: Partnerství a jeho obnova v postkomunistických zemích po 3. vstupe do EU. Nadace rozvoja občanské společnosti. Žilina, 5.10.2004.
4. VELŠIC, M.: Reforma verejnej správy nie je ľuďom ľahostajná. Inštitút pre 5. verejné otázky. Denník SME, 11.6.2001.
6. Úrad vlády Slovenskej republiky: Komunálna reforma, Materiál pre verejnú diskusiu. Bratislava. Máj 2004.
7. Interné materiály REVIE – Malokarpatskej komunitnej nadácie.

# ALTERNATÍVNE METÓDY ZVYŠOVANIA EFEKTÍVNOTI VO VEREJNEJ SPRÁVE

**doc. Ing. František Kosorín, PhD.**  
**Katedra hospodárskej politiky,**  
**Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita**  
**Dolnozemska cesta 1, Bratislava**  
**02/ 67291455, frkosorin@orangemail.sk**

**Kľúčové slová:** efektívnosť, metódy, manažment, controlling

## Úvod

Rastúca zložitosť a dynamickosť spoločenského prostredia, v ktorom pracujú štátna správa a samospráva na Slovensku, vystavuje organizácie verejnej správy vysokým nárokom na zvládnutie jej funkcií cestou hospodárnosti nákladov a efektívnosťou činnosti. Verejnej správe a jej zložkám pritom musí ísť predovšetkým o zabezpečenie hlavného účelu existencie verejnej správy, ktorým je aktívne zabezpečenie rozhodovacích procesov pri aplikácii zákonov do života právnických a fyzických osôb. Jej doplnkovou (a možno prechodnou) činnosťou je poskytovanie materiálnych tovarov a služieb ako verejných statkov pre občanov. Dynamika procesov rozhodovania tohto druhu znásobujú v jednotlivých krajinách celkové zmeny v rámci kontinentálneho i svetového spoločenstva ľudí, ktoré sa preukazujú tak v osobitostiach, ako aj v internacionalizácii verejnej správy každého štátu. Spoločenskou spolupracou a verejnoprávnymi rozhodnutiami si štáty utvárajú podmienky svojej existencie, rozvoj a do budúca schopnosť zabezpečovať normatívne a rovnaké podmienky pre život každého jednotlivca i podmienky dlhodobu udržateľného rozvoja a kvality života spoločnosti. Verejná správa dostáva k týmto výkonom finančné sumy na zvyšovanie kvality pracovníkov, moderné informačné systémy, zabezpečovanie verejných statkov rôzneho druhu a pod. Na druhej strane musí budovať daňové systémy, úspešne rozdeľovať spoločné bohatstvo a pritom zefektívňovať činnosť každej svojej organizácie a pracovníka. O úspešnosti práce organizácií verejnej správy, tak štátnej správy, ako aj samosprávy rozhodujú metódy manažmentu, aktivita poslancov a pragmatizmus voličov. Kooordináciu činností týchto troch zložiek zabezpečujú manažéri verejnej správy. K tomu musia hľadať a uplatňovať vo svojej činnosti nové zdokonalené prístupy, metódy analýz, plánovania a kontroly, aby dosiahli medzinárodne merateľnú a uznanú kvalitu rozhodovacích procesov a spokojnosť obyvateľstva.

Cieľom príspevku je krátka identifikácia a špecifikácia hlavných metód, na ktoré treba upriamiť pozornosť pri zvyšovaní efektívnosti práce tak jednotlivcov ako aj organizácií verejnej správy. Osobitnú pozornosť venujeme postaveniu metódy controllingu vo verejnej správy a jej hlavným obsahovým črtám.

## Hlavné postupy a metódy zefektívňovania procesov v štátnej správe a samospráve

O zvyšovaní efektívnosti organizácií verejnej správy v SR sa intenzívne diskutuje od začiatku prijatia stratégie reformy verejnej správy (roky 1998, 1999). Hlavnou reformnou myšlienkou bola decentralizácia štátnej správy a prechod kompetencií na samosprávu tak, aby sa dosiahla rovnováha výkonu kompetencií odpovedajúca významu štátu i samosprávy. Vodiacim princípom týchto aktivít bola a je **subsidiarita** – princíp rozhodovania a uplatnenia moci pri riešení problémov na tom stupni a na tom mieste, kde problémy vznikajú. Na druhej strane tieto procesy a riešenie problémov musia byť vykonávané metódami, ktoré zabezpečia kvalitné plnenie cieľov verejnej správy, efektívnosť organizačných činností, spokojnosť obyvateľstva a modernizáciu verejnej správy.

Medzi **hlavné metódy a postupy zefektívňovania verejnej správy** v súčasnosti radíme najmä tieto:

- programové rozpočtovanie,
- strednodobé rozpočtovanie,
- verejné obstarávanie,
- štandardy oceňovania nehnuteľností,
- systém hodnotenia kvality práce
- a najnovšie systém controllingu.

### Programové rozpočtovanie

Hlavnou funkciou verejnej správy je výkon činností pri aplikáciách zákonov na práva a povinnosti osôb. Na tieto činnosti sú nadviazané prerozdelenie procesy finančných prostriedkov a dôchodkov spoločnosti prostredníctvom metód rozpočtovania. Programové rozpočtovanie je **rozpočtovanie zamerané na plnenie cieľov a programových priorít** pri prerozdelení bohatstva spoločnosti v súlade s jej zákonmi. Rozpočtovanie zdôrazňuje a rešpektuje význam účelu na ktorý sa prostriedky použijú. Dotýka sa všetkých štyroch etáp rozpočtovania a to prípravy, schvaľovania, realizácie a vyhodnotenia verejných rozpočtov. Programové rozpočtovanie využíva viaceré analytické prístupy, hlavne nákladovo-výstupné metódy, ako sú **metóda CMA, CBA, CEA, CUA** [Kozovský, D. (2005), s. 23].

- Metóda CMA analyzuje minimalizáciu nákladov s cieľom dosiahnuť úspory.
- Metóda CBA analyzuje náklady a prínosy pomocou hodnotových kategórií a jednotiek.
- Metóda CEA analyzuje efektívnosť nákladov vo vzťahu k tvorbe naturálnych jednotiek.
- Metóda CUA analyzuje užitočnosť nákladov vo vzťahu k užitočnosti výstupov.

Autori metód zdôrazňujú ich nový obsah, v ktorom ide hlavne o „*posun pozornosti v procese rozpočtovania od analýzy vstupov k aktivitám, výstupom a výsledkom, čím sa lepšie prepája úroveň verejných výdavkov s kvalitou dosahovaných výsledkov*“.

### **Strednodobé rozpočtovanie**

Pri rozpočtovaní sa pozornosť upriamuje na **zavedenie strednodobého finančného plánovania s prepojením na rozpočtovanie orientované na výsledok**. Významne doplňuje doterajšiu prax rozpočtového procesu, ktorý zohľadňoval krátkodobé ročné úlohy a zabezpečoval ich ročným rozpočtom. Zdôrazňovaním analyticko-rozpočtových vzťahov strednodobého charakteru možno viac rešpektovať strategické požiadavky, a potom ich efektívne prepájať s ročným rozpočtom. Strednodobé rozpočtovanie zavádza do praxe § 21 odsek 3 zákona NR SR č. 583/2004 Z.z. podľa ktorého štát, obce a VÚC budú zostavovať svoje rozpočty ako strednodobé viacročné rozpočty (na 3 – 4 roky) od roku 2007.

### **Verejné obstarávanie**

Plní významnú úlohu vo všetkých oblastiach a organizáciách verejnej správy. Ide hlavne o **štandardizáciu a plnenie normatívov vynakladania finančných prostriedkov na zabezpečovanie tovarov, služieb a výkonov výdavkami verejnej správy**. Verejné obstarávanie prináša viacero prvkov efektívnosti, umožňuje vyššiu hospodárnosť nakladania s majetkom a financiami, znižuje výdavky hradené z verejných zdrojov, zjednodušuje administratívu a mechanizmus úhrady nákladov spotreby.

### **Aplikácia štandardov oceňovania nehnuteľností**

Verejná správa získava významné zdroje zo zdaňovania nehnuteľností. **Proces zdaňovania majetku fyzických a právnických osôb na základe stánovenia jeho trhovej hodnoty** prináša ďalšie nároky na zvyšovanie efektívnosti miestneho finančného systému, väčšie nároky na zodpovednosť a transparentnosť procesu. Na Slovensku očakávame významné kroky na prevzatie štandardov oceňovania nehnuteľností, ktoré boli odsúhlasené európskymi združeniami znalcov a už sa osvedčili v krajinách EÚ.

### **Systém hodnotenia kvality práce vo verejnej správe (CAF)**

Podstata zvyšovania kvality práce vo verejnej správe spočíva v tom, že organizácie verejnej správy sa musia preukazovať ako trvale „učiace sa“ organizácie. K tomu je potrebné rozvíjať potenciál svojich pracovníkov, dbať o to, aby pracovníci vykonávali svoju prácu kvalitnejšie a efektívnejšie. Nástroj, resp. **metóda na samohodnotenie pracovných výkonov zamestnancov vo verejnej správe** má názov spoločný systém hodnotenia kvality – model CAF (Common Assessment Framework). Systém bol vyvinutý Európskou nadáciou pre manažérstvo kvality, Akadémiou Speyer v Ne-

mecku a Európskym inštitútom pre verejnú správu v Maastrichte. V SR sa začala táto metóda uplatňovať v štátnej správe v roku 2003 pod organizačným zabezpečením Úradu pre štátnu službu [Jurkovičová, M. (2003) s. 15]. Model CAF je prostriedkom na porovnávanie výkonov práce vo vnútri organizácie a medzi organizáciami verejnej správy (obsah benchmarkingu). Identifikuje silné a slabé stránky organizácie, vymedzuje oblasti na zlepšovanie. Podporuje trvalé zdokonaľovanie činnosti celej organizácie, umožňuje otvorenú komunikáciu a tímovú prácu na všetkých úrovniach manažmentu bez rozdielu funkcií. Slovenská republika sa spolu s Českou republikou, Maďarskom a Rakúskom zapojila do benchlearningového regionálneho projektu 2005, v ktorom ide o porovnávanie činností a úrovne práce zamestnancov verejnej správy v medzinárodnom prostredí a vyhodnotenie úrovne ich efektívnosti.

### **Controlling vo verejnej správe**

Poznatky výskumu o pôsobení manažmentu v rôznom prostredí upozorňujú, že neexistuje jediný systém controllingu, ktorý by bol vhodný pre všetky organizácie. Controlling nie je kontrola. **Controlling je proces formovania odporúčaní a rada pre manažérske zásahy pri plnení cieľov.** Špecifické vytváranie controllingu je spravidla orientované na formu a využitie určitej koncepcie controllingu. Predpoklady uplatnenia controllingu sú determinované určitým klasifikačným zatriedením organizácie (ktorá má záujem uplatniť controlling) v sústave ekonomických sektorov v závislosti na výkone ekonomickej funkcie a charakteru výrobcu.

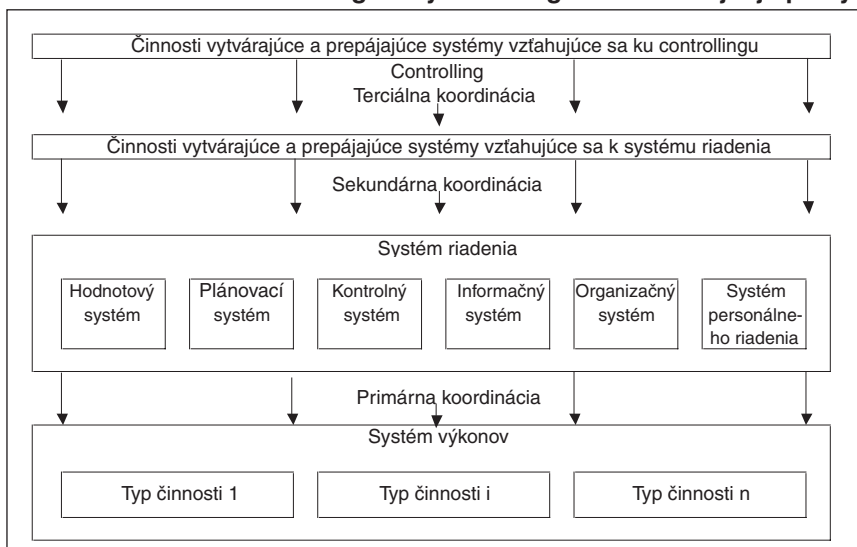
### **Koncepcia controllingu**

Controlling kladie určité nároky na filozofiu manažmentu organizácie. **Manažment, ktorý zodpovedá požiadavkám controllingu, je orientovaný na cieľ a jeho plnenie.** Cieľ vo verejnej správe je zásadne určený plánom (buď ako odvodený zo zákona, alebo ako správny akt orgánu správy), je kontrolovaný, anticipatívny, adaptabilný, decentrálny a predstavuje konečný stav reality, ktorá sa musí dosiahnuť činnosťou organizácie. Základom controllingu je komplexné informačné a organizačné prepojenie plánovacieho a kontrolného procesu. Pripravuje informácie pre manažérov na riešenie plánovacích, rozhodovacích, implementačných a kontrolných úloh. Je transparentný, aby reálne zachytil odchýľky reality od plánu. Je budovaný a využívaný so zameraním na hodnotenie, analyzovanie a vypracovanie odporúčacích opatrení, rozhodnutí a postupov pre manažment organizácie, ktorými sa upravuje ďalší postup na dosiahnutie cieľov. Z časového hľadiska možno hovoriť o **operatívnom controllingu**, ktorý je zameraný na súčasnosť a plnenie bežných úloh, a **strategickom controllingu**, ktorý je zameraný na budúcnosť. Z charakteru procesu, v ktorom sa formujú, zabezpečujú a plnia ciele controllingu, vyplývajú nasledovné **typy jeho koncepcií** [Eschenbach, R. (2000) s. 84]:

1. **Koncepcia orientovaná na účtovníctvo a podnikanie.** Formuje informačný cieľ a jeho dosiahnutie pomocou podnikateľských nástrojov.
2. **Koncepcia orientovaná na informácie.** Rozširuje podnikateľskú koncepciu a jej informačné zabezpečenie na systém vnútornej organizácie.
3. **Koncepcia aplikovaná na systém manažmentu.** Má dve formy:
  - koncepcia orientovaná na plánovanie a kontrolu
  - koncepcia orientovaná na koordináciu činnosti.
4. **Praktické prístupy formovania controllingu.**

Pre vzťahy verejnej správy sa ukazuje ako mimoriadne vhodné aplikovať koncepciu orientovanú na koordináciu činností manažmentu (3.b.). Koncepcia aplikovaná na systém manažmentu vyvodzuje controlling zo širokého spektra činností a zo štruktúry funkcií manažmentu. Controlling v tejto koncepcii je považovaný za samostatný podsystém organizácie, fungujúci na najvyššej úrovni riadenia. Dôvodom a argumentom k tomu je skutočnosť, že verejná správa má základné ciele určené zákonmi a ďalšie ciele určované rozhodnutiami správnych orgánov. Realizácia týchto cieľov a vyvolaných činností k tomu musí byť transparentná. Cieľ koordinácie sa vzťahuje na celý systém funkcií manažmentu s jeho podsystémami, plánovacím a kontrolným systémom, informačným systémom, personálnym vedením, motivačným, stimulačným a organizačným systémom. Štruktúra vzťahov a úroveň postavenia koordináčného controllingu je zobrazená na Obr. 1.

**Obr. 1: Začlenenie controllingu v systéme organizácie verejnej správy**



**Na základnom stupni organizačnej štruktúry** v systéme výkonov pracujú referenti a tu vznikajú úlohy primárnej koordinácie, ktoré zabezpečuje controlling v spolupráci s líniovým manažérom. Na tomto stupni je controlling zameraný na zvyšovanie účinnosti a efektivity výkonového manažmentu. Podporuje schopnosť pracovníkov prispôbiť sa zmenám vo vonkajšom i vnútornom prostredí. V zásade ide o realizáciu cieľov správy do života občanov, fyzických a právnických osôb na základe vydávania správnych rozhodnutí.. V tomto smere nadobúda controlling vlastnosti ako „zložka riadenia sociálnych systémov“...[ Eschenbach,R. (2000) s. 89].

Pomocou koordinácie funkcií manažmentu, controlling podporuje vedúce osoby manažmentu pri ich riadiacej úlohe **na druhom stupni rozhodovania**, kde vykonáva sekundárnu koordináciu činností. Ak má controlling ovplyvniť koordinované rozhodovanie, musí mať vplyv nielen na systém plánovania a kontroly, príp. na informačný systém, ale aj na systém organizácie a personálnej práce. Pri koordinácii úloh pomocou controllingu na druhom stupni dochádza ku koordinácii výkonu jednotlivých funkcií manažmentu. Preto sú tieto funkcie manažmentu považované za **podsystemy controllingu**. **Na treťom stupni** sa nachádza vlastný koordináčny controlling v postavení a úlohe terciálnej koordinácie. Svojím spôsobom sa stáva „vedením vedenia“, resp. manažmentom manažmentu.

### **Predpoklady controllingu**

Ako predpoklady controllingu v tomto prípade rozumieme kritériá, ktoré musia byť splnené, aby sa mohol controlling uplatniť v organizácii. Tieto pravidlá platia nezávisle na type organizácie a na situácii, v ktorej sa organizácia nachádza. Význam predpokladov je v tom, že všetky organizácie sú sociálne systémy, v ktorých plánovacie a kontrolné aktivity vedú nielen k manažérstvu orientovanému na cieľ, ale zároveň pôsobia na ľudí a prejavujú sa v chovaní pracovníkov, ktoré spätne vplyva na systém controllingu a vytvára pozitívne i negatívne predpoklady na úspech controllingu. Tieto predpoklady sú [Eschenbach,R. (2000) s. 578]:

- manažérske funkcie sa musia vykonávať v súlade s koncepciou controllingu
- požaduje sa doplniť manažment o komplexnosť, dynamiku a intenzitu záujmu občanov
- musí existovať vyjasnená zodpovednosť a jasné kompetencie v rozhodovaní
- musí existovať informačný, rozpočtovací a hodnotiaci systém
- existovať schopnosť pracovníkov k samoriadeniu

### **LITERATÚRA**

1. ESCHENBACH, R. et alii: Controlling. Praha, Codex, 2000, 800 s.
2. JURKOVIČOVÁ, M.: Európska platforma zvyšovania kvality a efektívnosti. Verejná správa, č.19/2005
3. KOZOVSKÝ, D.: Účinné nástroje umožnia efektívne nakladať s majetkom a financiami. Verejná správa, č. 23 / 2005
4. ATANOVÁ, A. – POTKÁNY, M.: Controlling – moderný nástroj riadenia. Ekonomický časopis, 2/ 2004, s. 148 – 165



# OTVORENÉ OTÁZKY FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE V SR

Ing. Dušan Kozovský (rod. Tichý)  
Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV  
Šancová 56, Bratislava  
0908/566 304; dusan.tichy@savba.sk

**Kľúčové slová:** reforma verejnej správy, územná samospráva, fiškálna decentralizácia, daňové určenie, miestne dane

## Úvod

Neoddeliteľnou súčasťou transformácie slovenskej ekonomiky je reforma verejnej správy, ktorá predstavuje zásadný krok v konsolidácii demokratického systému a nevyhnutný predpoklad celkového ekonomického rozvoja. V posledných rokoch sa reforma verejnej správy zaradila medzi najdiskutovanejšie problémy transformácie spoločnosti na Slovensku, pričom zásadnou otázkou smerovania je decentralizácia verejnej správy a na ňu nadväzujúce systémové zmeny vo financovaní kompetencií. Všeobecne sa uznáva decentralizačný prvok ako racionálnejšia forma vynakladania finančných prostriedkov na mnohé úseky verejného sektora zohľadnením miestnych a regionálnych špecifik, záujmov a potrieb obyvateľstva. Vychádzajúc z toho, že procesy decentralizácie sú v súčasnosti vzájomne prepojené aj s procesmi globalizácie, snahou je nájsť optimálny model vnútorného ekonomického usporiadania v nadväznosti na celosvetové trendy. V tejto súvislosti by sme mali hľadať odpoveď na otázku: „*do akej miery decentralizovať verejný sektor, aby decentralizácia viedla k vyššej efektívnosti a stabilizácii lokálnej a regionálnej ekonomiky?*“

Konkrétna realizácia reformných krokov je nevyhnutne spojená s procesom účinnej fiškálnej decentralizácie ako rozhodujúceho nástroja reálneho uplatňovania ekonomickej suverenity samospráv a zároveň ako nástroja optimalizácie daňových a výdavkových rozhodnutí na úrovni územných samospráv s adekvátnou zodpovednosťou za efektívnu alokáciu verejných zdrojov. Implementácia fiškálnej decentralizácie by mala vytvoriť reálne predpoklady pre zvýšenie efektívnosti, transparentnosti a účinnosti celkového fiškálneho systému. Na procesy fiškálnej decentralizácie existuje veľa názorov, no ako uvádza W. E. Oates (1999), „*spoločný motív pre fiškálnu decentralizáciu je existencia potenciálu potrebného pre zlepšenie výkonnosti*

verejného sektora<sup>22</sup> J. E. Kee (2003) sa pripája myšlienkou, že „*fiškálna decentralizácia sa v súčasnosti chápe ako časť reformnej agendy v mnohých krajinách tak, aby sa posilnili ich regionálne a lokálne vlády, a tak prijali výzvu 21. storočia*“.<sup>23</sup>

Cieľom tohto príspevku je zadefinovať otvorené otázky a identifikovať oblasti pre ďalšie zlepšenia reformy verejnej správy a procesu fiškálnej decentralizácie vrátane odporúčaní ďalšej vedecko-výskumnej činnosti vo fiškálnej decentralizácii v podmienkach Slovenskej republiky.

## Etapy fiškálnej decentralizácie

V nadväznosti na prechod kompetencií na obce a samosprávne kraje bola v období rokov **2002 až 2004** realizovaná **I. etapa fiškálnej decentralizácie**, kedy sa uplatňoval **špecifický a dočasný režim financovania prenesených kompetencií formou tzv. decentralizačnej dotácie zo štátneho rozpočtu**. Tá bola kodifikovaná ako prechodný nástroj s postupným pretransformovaním sa do adekvátnych podielov výnosov centrálnych daní na financovanie prenesených originálnych kompetencií. Počas tohto obdobia sa mala vyprofilovať výška potrieb nových samosprávnych subjektov a vytvoriť objektívna základňa pre určenie podielu štátu na financovaní nových úloh miestnych a regionálnych samospráv. Tento systém financovania územnej samosprávy však nezodpovedal európskym štandardom. Okrem toho veľkou prekážkou pre racionálne rozhodovanie územných samospráv sa stala nestabilitosť finančnej politiky a nedostatočný časový horizont pri rozhodovaní, čím pretrvávalo neefektívne vynakladanie finančných prostriedkov. Chýbalo objektívne kritériálne rozhodovanie, čo spôsobovalo nespravodlivosť systému vo financovaní samospráv. Rozdeľovanie finančných prostriedkov nedostatočne rešpektovalo miestne špecifiká regiónu, čo bolo jednou z príčin prehľbujúcich sa rozdielov vo finančnej sile regiónov Slovenska. Samosprávam tak chýbalo komplexné a systémové riešenie v nových podmienkach.

Dlhotrvajúce problémy finančného systému územných samospráv a prechod kompetencií z rokov 2002 až 2004 si **od roku 2005 v rámci procesu II. etapy fiškálnej decentralizácie** vyžiadali systémovú zmenu vo financovaní kompetencií s cieľom stabilizácie finančných zdrojov územných samospráv na viacročné obdobie zmenou fiškálnych vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou tak, aby sa zvýšil podiel územných samospráv na verejných financiách a posilnila sa ich finančná samostatnosť s dôrazom na efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečovanie verejných statkov a služieb pre občanov. Pre zabezpečenie udržateľnosti a stability fiškálnych vzťahov me-

<sup>22</sup> Oates, W. E.: An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. Vol. 37. 1999, s. 1120.

<sup>23</sup> Kee, J. E.: Fiscal decentralization: theory as reform. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panama, 2003, s. 1.

dzi centrálnou vládou a územnými samosprávami išlo hlavne o modifikáciu rozdeľovania daňových príjmov medzi štát a územnú samosprávu s efektom konsolidácie verejných financií a dosiahnutia racionalizácie verejného sektora. Z legislatívneho hľadiska je od roku 2005 v súvislosti s realizáciou II. etapy fiškálnej decentralizácie účinných niekoľko právnych noriem<sup>24</sup>.

Predmetom fiškálnej decentralizácie boli iba originálne kompetencie územných samospráv<sup>25</sup>. **Celkové finančné zdroje pre územné samosprávy zo štátneho rozpočtu sú od roku 2005 kombináciou vlastných daňových príjmov, výnosov daní v správe štátu a neúčelových dotácií** v závislosti od pomeru originálnych kompetencií, preneseného výkonu štátnej správy a špeciálnych vládnych programov. Výkon originálnych kompetencií obcí sa financuje z výnosov miestnych daní a výnosu dane z príjmov fyzických osôb a vyšších územných celkov z výnosov cestnej dane a výnosu dane z príjmov fyzických osôb. Financovanie kompetencií v režime preneseného výkonu štátnej správy zostalo aj naďalej financované prostredníctvom príslušných kapitol štátneho rozpočtu. Nový systém financovania je postavený na pevne daných objektívnych kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje medzi jednotlivé obce, mestá a samosprávne kraje a stáva sa ich vlastným príjmom. Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy určil, že obce dostanú z výnosov dane fyzických osôb 70,3 % a vyššie územné celky 23,5 %. Zvyšných 6,2 % bude príjmom štátneho rozpočtu.

Doteraz realizované kroky fiškálnej decentralizácie sú významným prínosom k upevneniu a stabilizácii postavenia územných samospráv v systéme verejnej správy v Slovenskej republike. Vytvorili sa legislatívne podmienky na posilnenie vlastných daňových príjmov obcí, ich daňových právomocí a zníženie závislosti obcí od rozhodnutí centrálnej vlády. Posilnilo sa samosprávne postavenie obcí a samosprávnych krajov, ich podiel a zodpovednosť za využívanie verejných zdrojov a nakladanie s verejným majetkom, čím sa vytvorili predpoklady na efektívnejšie, transparentnejšie a spravodlivejšie financovanie verejnej správy. Tým sa naplnili princípy postavenia a samosprávneho pôsobenia obcí a miest určené v Ústave Slovenskej republiky a definované v Európskej charte miestnej samosprávy, ku ktorej Slovenská republika už z väčšej časti pristúpila.

---

<sup>24</sup> Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, Zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.

<sup>25</sup> Školstvo, doprava, opatrovateľská služba a pôvodné originálnej kompetencie obcí a školstvo, doprava, sociálne veci, kultúra a cesty II. a III. triedy v rámci vyšších územných celkov.

## Otvorené otázky fiškálnej decentralizácie

Vzhľadom na doterajší posun vo fiškálnej decentralizácii, sprevádzaný mnohými legislatívnymi a inštitucionálnymi zmenami, ešte stále nemôžeme konštatovať jej úspešný záver a komplexnosť realizovaných zmien vyúsťujúcich do jednoznačných a efektívnych výsledkov. Tým bráni najmä v súčasnosti nedokončený proces konsolidácie sídelnej štruktúry a mnoho iných nedostatkov odstránením ktorých by malo postupne dochádzať k optimalizácii financovania prenesených kompetencií. Preto v ďalšom období je potrebné pokračovať vo fiškálnej decentralizácii, a tým aj v efektívnejšom naplnení princípu subsidiarity. Táto potreba je zároveň znásobená aj neustálymi zmenami vnútorných aj vonkajších podmienok a nárokom na dosahovanie vyššej efektívnosti, transparentnosti a účelnosti vynakladania verejných zdrojov pri vzájomne vyváženom vzťahu fiškálnej decentralizácie a fiškálnej politiky štátu.

Na základe rozsahu a kvality doteraz vykonaných krokov a realizovaných systémových zmien v reforme verejnej správy a fiškálnej decentralizácie dochádzame k záveru, že ostáva niekoľko otvorených otázok. Tie bude potrebné v najbližšej budúcnosti zamerať na:

- a) zavrieť reformu verejnej správy a skvalitnenie jej systémového rámca
- b) dotvorenie a optimalizáciu modelu fiškálnej decentralizácie pri rešpektovaní konkrétnych podmienok a limitujúcich faktorov ekonomiky.

Pri projektovaní systémových zmien a optimalizácie procesu fiškálnej decentralizácie na Slovensku je potrebné mať na zreteli ďalšie **posilnenie finančnej autonómie, zvýšenie stability príjmovej základne obcí a vyšších územných celkov, zvýšenie tlaku na efektívnejšie využívanie vlastných príjmových zdrojov a prepojenie rozsahu a kvality služieb poskytovaných územnými samosprávami s daňovým zaťažením obyvateľstva**. Fiškálne vzťahy medzi štátom a samosprávami by mali byť systémovo nastavené tak, aby prispievali nielen k znižovaniu lokálnych a regionálnych diferencií, ale aby boli prínosom pre zvyšovanie výkonnosti miestnej a regionálnej ekonomiky, a tým celkovej produkcie a zamestnanosti v národnom hospodárstve.

Pre zlepšenie a ďalší úspešný priebeh procesu fiškálnej decentralizácie vyplynulo, že ostáva riešiť viacero otvorených otázok. Tie sa týkajú hlavne posilňovania príjmo-daňovej samostatnosti obcí, vo väčšej miere vystihujúcej špecifiká príslušného regiónu, a zároveň korešpondujúcej so skúsenosťami krajín EÚ. V rámci toho by bolo žiaduce postupné **prehodnocovanie dane z príjmov fyzických osôb do štruktúry miestnych daní**. Okrem toho by sa v budúcnosti mala **venovať zvýšená pozornosť aj prirážkovému systému k daniam alebo daňovým sadzbám**. Z hľadiska zdaňovania nehnuteľností je potrebné pristúpiť k ich zdaňovaniu na základe trhovej hodnoty. Vzhľadom na súčasne nastavený systém fiškálnej decentralizácie a vysokú rozdrobenosť sídelnej štruktúry, jednotlivé kroky v oblasti príjmového určenia je vhodné realizovať až po vytvorení podmienok (vecných, či podmienok vytvorených komunálnou reformou). V prípade, že sa posilnením daňových kompetencií obcí prehĺbia rozdiely vo finančnej a daňovej sile jednotlivých regiónov, je nevyhnutné zvážiť mož-

nosti zavedenia samostatného **systému horizontálneho finančného vyrovňovania** spájajúceho vzájomnú vyváženosť princípov solidarity, spravodlivosti a motivácie tak, aby nedochádzalo k nivelizácii v príjmoch obcí. Opodstatnenosť či neopodstatnenosť implementovania tohto systému sa v nadväznosti na prijatý model fiškálnej decentralizácie ukáže až v priebehu ďalších rokov, ktoré môžeme považovať za obdobie realizácie korekcií, modifikácie a optimalizácie modelu fiškálnej decentralizácie. Nakoľko doposiaľ nie je prehľadne vyriešené ani optimalizované financovanie preneseného výkonu štátnej správy, ukázala sa potreba normatívneho alebo iného spravodlivejšieho a transparentnejšieho financovania prijatím nového zákona o prenesenom výkone štátnej správy.

Ďalšou oblasťou úpravy a revízie súčasného modelu fiškálnej decentralizácie je prehodnotenie a systémová úprava kritériálneho nastavenia prerozdelenia vzorca na redistribúciu podielu výnosov dane z príjmov fyzických osôb obciam a VÚC z titulu adekvátnejšieho zohľadnenia lokálnych odlišností a precizovania špecifík sídelnej štruktúry. Ide najmä o koeficient nadmorskej výšky stredu obce, ktorý nedostatočne zohľadňuje lokálne odlišnosti podnebia, kde oveľa spravodlivejší sa javí komplexný klimageografický faktor<sup>26</sup>. Pre podchytenie ďalších špecifík sídelnej štruktúry by bolo okrem toho potrebné postupne zvažovať aj doplnenie ďalších kritérií reflektujúcich najmä špecifikáciu problémových oblastí s vysokou mierou nezamestnanosti, postavenia kúpeľných miest, postavenia obcí a miest ležiacich v rôznych ochranných a chránených územiach, kde sú na nich uvalené vecné bremená.

Z hľadiska **úprav rozpočtových pravidiel územnej samosprávy** odporúčame zamerať sa predovšetkým na úpravu v súčasnosti platných pravidiel používaná návratných zdrojov financovania pre obce a VÚC o možnosť zahrnúť do limitu maximálnej výšky celkovej sumy dlhu aj objem záruk za úvery tretích osôb ako jeden z nástrojov nepriamej podpory podnikateľských aktivít na danom území.

Ďalšou, podľa nášho názoru, nevyhnutnou zmenou by malo byť **zavedenie strednodobého finančného a rozpočtového plánovania** s prepojením na programové rozpočtovanie sledujúce efektívnejšie, transparentnejšie a koordinovanejšie riadenie finančných zdrojov územných samospráv.

Z výsledkov realizovaného výskumu (dotazníkovou formou) z decembra 2002<sup>27</sup>, zameraného hlavne na proces fiškálnej decentralizácie na Slovensku z hľadiska zhodnotenia účinnosti novely zákona o rozpočtových pravidlách z roku 2001 a jej nedostatkov vrátane námietok respondentov zameraných na skvalitnenie procesu fiškálnej decentralizácie v ďalších rokoch, okrem množstva návrhov a odporúčaní pre realizáciu II. etapy fiškálnej decentralizácie<sup>28</sup> vyply-

<sup>26</sup> Čavojec, J., Sloboda, D.: Fiškálna decentralizácia a obce. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Bratislava, 2005, s. 16.

<sup>27</sup> Predmetný výskum bol realizovaný na účely dizertačnej práce, kde hlavným zámerom bolo zhromaždenie, analyzovanie a vyhodnotenie názorov, postojov, hodnotiacich stanovísk o možných riešeniach, námietok a návrhov predstaviteľov miest a obcí na zásadné vybrané problémové oblasti realizujúcej sa decentralizácie verejnej správy na Slovensku s hlavným zameraním na proces fiškálnej decentralizácie.

nulo aj niekoľko návrhov nových zákonov súvisiacich s realizáciou procesu fiškálnej decentralizácie. Ide o zákon o financovaní preneseného výkonu štátnej správy, zákon o horizontálnom finančnom vyrovnávaní územných samospráv, zákon o odbornej spôsobilosti pracovníkov územných samospráv, zákon o finančnej kontrole v územnej samospráve a zákon o medziobecnej spolupráci.

## Záver

Zámery ďalšej výskumnej činnosti vo fiškálnej decentralizácii (v teoretickej i praktickej oblasti) odporúčame orientovať najmä na:

- analýzu možností znižovania administratívnej náročnosti rozdeľovacích procesov v rámci účinnejšej fiškálnej decentralizácie,
- skúmanie možností využitia výnosov z daní pre územné rozpočty najmä z hľadiska vhodnosti alokácie a územných väzieb daňových príjmov pre územné samosprávy,
- skúmanie vzájomnej korelácie vplyvu fiškálnej decentralizácie na vývoj lokálnych a regionálnych diferencií a na zvyšovanie výkonnosti miestnej a regionálnej ekonomiky,
- empirické testovanie vplyvu fiškálnej decentralizácie na makroekonomickú a fiškálnu stabilitu, rozpočtovú rovnováhu a ekonomický rast,
- empirické testovanie vplyvu fiškálnej decentralizácie na veľkosť verejného sektora prostredníctvom Brennan-Buchananovej decentralizačnej hypotézy, ktorá predpokladá obmedzenie veľkosti verejného sektora v závislosti na zvyšovaní miery decentralizovaných príjmov a výdavkov,
- skúmanie súvislostí medzi regionálnou diferencovanou daňovou politikou a potrebou zavedenia efektívneho systému finančného vyrovnávania sociálno-ekonomických rozdielov jednotlivých regiónov.

Sme presvedčení, že čím viac sa bude problém fiškálnej decentralizácie skúmať, tým sa bude táto oblasť stávať jasnejšia.

## LITERATÚRA

1. BAHL, R.: *Worldwide Trends in Fiscal Decentralization*. Georgia State University, 1995.
2. ČAVOJEC, J., SLOBODA, D.: *Fiškálna decentralizácia a obce*. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Bratislava, 2005.
3. HAMERNÍKOVÁ, B. a kol.: *Fiskální decentralizace jako nástroj optimalizace výdajových a daňových rozhodnutí. Závěrečná studie v rámci projektu GA ČR č. 402/00/0438*. Praha, 2001.

---

<sup>28</sup> v oblasti podielových daní, miestnych daní, dotačnej politiky a v oblasti ďalších návrhov a odporúčaní týkajúcich sa zlepšenia a zefektívnenia financovania obcí

4. KEE, J. E.: Fiscal decentralization: theory as reform. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panama, 2003.
5. MARTINEZ-VAZQUES, J., MCNAB, R.: Fiscal Decentralization and Economic Growth. Working Paper. 2001.
6. Ministerstvo financií SR: Východiská financovania verejnej správy v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Bratislava, 2000.
7. Ministerstvo financií SR: Návrh zásad fiškálnej decentralizácie. Bratislava, 2004.
8. Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
9. Nižňanský, V.: Návrh projektu decentralizácie verejnej správy. Decentralizácia verejnej správy 2003 – 2006. Bratislava, 2003.
10. Nižňanský, V., Valentovič, M.: Financovanie samosprávy obcí od roku 2005. Podkladová štúdia. M.E.S.A.10. Bratislava, 2004.
11. Nižňanský, V.: Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Materiál vládneho splnomocnenca pre reformu verejnej správy v SR. Bratislava, 1999.
12. Oates, W. E.: An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. Vol. XXXVII, 1999.
13. Tichý, D.: Financovanie prenesených kompetencií. Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (II). In. Verejná správa, 2003, č. 12.
14. Tichý, D.: Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku. In: Teoretické a praktické aspekty verejných financií: Zborník z IX. medzinárodnej odbornej konferencie. Praha, 26.- 27. 3. 2004.
15. Tichý, D.: Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy. Dizertačná práca. Ekonomická univerzita v Bratislave. Bratislava, 2005.
16. Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV: Finančná politika štátu v transformačnom procese. Bratislava, 2002.
17. Zákon NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov (č. 445/2001 Z. z.).
18. Zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.
19. Zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
20. Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
21. Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
22. Združenie miest a obcí Slovenska: Vyhodnotenie výsledkov reformy verejnej správy z pohľadu samosprávy. Realizácia reformy verejnej správy v SR z pohľadu obcí a miest (1. 1. 2002 – 30. 3. 2004). Bratislava, 2004.

# AKTUÁLNA ORGANIZÁCIA CESTOVNÉHO RUCHU VO VEREJNOM SEKTORE NA SLOVENSKU

doc. RNDr. Ema Mišúnová, CSc.  
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja  
Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita  
Dolnozemska 1, Bratislava  
02/62412301, misunova @euba.sk

**Kľúčové slová:** cestovný ruch, inštitúcie, štátna správa, združenia cestovného ruchu

## Úvod

Cestovný ruch považujeme za spoločnú úlohu verejného i súkromného sektora. Predstaviteľom verejného sektora v štáte je verejná správa, ktorá má na Slovensku líniu štátnej správy a územnej samosprávy. Štát sa podieľa na tvorbe ponuky cestovného ruchu najmä budovaním infraštruktúry, starostlivosťou o poriadok a bezpečnosť hostí. Pre tieto účely musí mať dostatočne vybudované dostatočné inštitucionálne štruktúry.

Sieť inštitúcií cestovného ruchu na Slovensku tvoria: Ministerstvo hospodárstva, orgány štátnej správy, orgány miestnej samosprávy, regionálne a miestne združenia cestovného ruchu, profesijné zväzy podnikateľských subjektov a iné organizácie.

Organizácia cestovného ruchu vo verejnom sektore na Slovensku je v súčasnosti výsledkom viac ako desiatročného vývoja. K zásadným krokom inštitucionalizácie cestovného ruchu vo verejnom sektore došlo v rokoch 1993 – 2004. Posledné výrazné zmeny sa uskutočnili v súvislosti s procesom vstupu Slovenska do Európskej únie v období rokov 2003 – 2004. Na Slovensku má organizácia cestovného ruchu vertikálny charakter, t.j. národnú, regionálnu a miestnu úroveň.

## Národná úroveň organizácie cestovného ruchu v SR

Štátny orgán v oblasti cestovného ruchu zohráva viacero úloh hlavne koncepčného charakteru napr. je tvorcom politiky cestovného ruchu, zabezpečuje legislatívu, marketing, konkurenčné prostredie a uplatňovanie mechanizmov krajín EÚ, možnosti využitia podporných a štrukturálnych fondov EÚ. Prislúcha mu zároveň príprava medzinárodných zmlúv a spolupráce, zapojenie sa do činnosti medzinárodných organizácií, štatistika, vzdelávanie, výskum a informácie.



Úlohou štátu je koordinovať činnosť a zabezpečiť spoluprácu podnikateľských subjektov, miestnej a štátnej správy, samosprávy s podpornými opatreniami ústredných štátnych orgánov. Koordinácia je nevyhnutná aj na úrovni ústrednej štátnej správy, ktorej úlohy plní Ministerstvo hospodárstva SR ako ústredný orgán štátnej správy v oblasti cestovného ruchu v spolupráci s rezortmi dopravy, životného prostredia, výstavby a regionálneho rozvoja, školstva (pri vzdelávaní odborného personálu), zdravotníctva (napr. pri udeľovaní štatútu kúpeľných miest) a kultúry.

Inštitucionálny rámec cestovného ruchu v línii ústrednej štátnej správy predstavuje vláda SR, Národná rada SR, Ministerstvo hospodárstva SR a vzhľadom na mnohodborový charakter cestovného ruchu aj ostatné rezortné ministerstvá. V súvislosti so vstupom SR do EÚ sa uskutočnili mnohé organizačné zmeny v týchto inštitúciách.<sup>29</sup>

### Schéma 1: Verejný sektor v cestovnom ruchu v Slovenskej republike

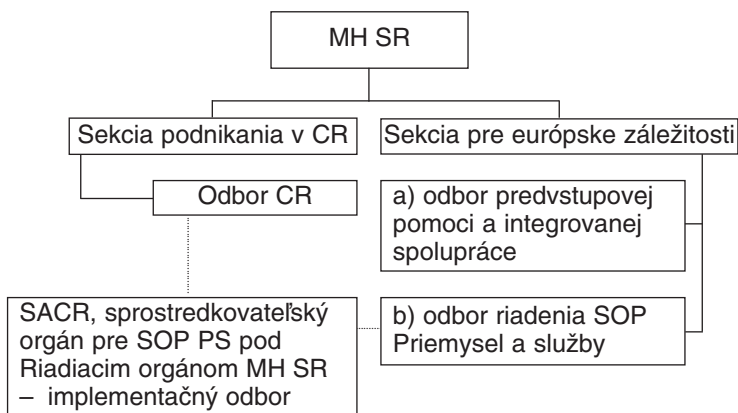
Verejný sektor	
Národná úroveň	Územná samospráva
<p><b>Štátna správa</b></p> <p>Ministerstvo hospodárstva</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• odbor cestovného ruchu</li> <li>• sekcia pre európske záležitosti (odbor riadenia SOP)</li> <li>• SACR – príspevková organizácia MH SR – implementačný odbor pre čerpanie finančných prostriedkov z ERDF</li> </ul> <p>Ostatné rezortné ministerstvá: MV, MDPaT, MZV, MP, MŽP, MK, MvaRR, MŠ</p> <p>Vláda SR</p> <p>NR SR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• výbor pre hospodárstvo,</li> <li>• výbor pre privatizáciu a podnikanie, v rámci výboru</li> <li>• Komisia výboru pre rozvoj cestovného ruchu</li> </ul> <p>NARMSP</p> <p>SOPK – sekcia cestovného ruchu</p> <p>Verejné vysoké školy – študijný odbor cestovný ruch</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska</li> <li>• ÚMS – Únia miest Slovenska</li> </ul>

<sup>29</sup> Palenčíková, Z., 2004, s.49

Ministerstvo hospodárstva je najvyšším orgánom cestovného ruchu na Slovensku. Od roku 2003 sekciu cestovného ruchu nahradil odbor cestovného ruchu, v rámci ktorého existujú dva referáty, jeden pre stratégie rozvoja cestovného ruchu a druhý pre medzinárodnú spoluprácu v cestovnom ruchu. Ministerstvo hospodárstva zodpovedá za regionálny rozvoj tohto odvetvia na Slovensku. Na základe zákona o regionálnom rozvoji č.503 z roku 2001 boli spracované ciele regionálneho rozvoja do podoby programových dokumentov – Sektorových operačných programov (SOP). Tieto programy predstavujú základný predpoklad na čerpanie finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ, v prípade cestovného ruchu je to predovšetkým Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF). Východiskovým dokumentom sektorových operačných programov je Národný rozvojový plán. Ministerstvo hospodárstva bolo uznesením vlády č. 133 z 13.2.2002 poverené jako riadiaci orgán sektorového operačného programu Priemysel a služby.

Organizačnú štruktúru cestovného ruchu v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva SR, možno zachytiť v schéme 2.

## Schéma 2: Organizačná štruktúra cestovného ruchu v pôsobnosti MH SR



Zdroj: <http://www.economy.gov.sk>, 23.6.2004

Ministerstvo hospodárstva na úseku cestovného ruchu zabezpečuje implementáciu štrukturálnej pomoci Európskej únie do jednotlivých regiónov cestovného ruchu prostredníctvom implementačných agentúr. Implementačné agentúry sú sprostredkovateľským orgánom pod riadiacim orgánom. Slovenská agentúra pre cestovný ruch (SACR) je implementačnou agentúrou Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Touto úlohou bola poverená uznesením vlády č.678/2002 a stala sa súčasťou ústrednej štátnej správy v cestovnom ruchu.

Ministerstvo hospodárstva SR iniciovalo vznik siete informačných centier prvého kontaktu (ICPK) v rámci vyšších územných celkov, okrem VÚC Bratislava, na vyvážené poskytovanie informácií a poradensko-konzultačných služieb pre všetkých potenciálnych žiadateľov o finančnú podporu zo SOP Priemysel a služby.

Ďalšou inštitúciou vo verejnom sektore, ktorá pôsobí v cestovnom ruchu je Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (NARMSP), ktorá realizuje štátnu politiku podpory rozvoja malého a stredného podnikania v SR pri rešpektovaní štrukturálnej, priemyselnej, technickej, regionálnej a sociálnej politiky štátu.

## Miestna a regionálna úroveň organizácie cestovného ruchu v SR

Produkt cestovného ruchu má regionálny charakter, preto sa organizačné usporiadanie prispôbuje cieľu koordinácie rozvoja cestovného ruchu na miestnej a regionálnej úrovni. V cestovnom ruchu pôsobia prevažne malé a stredné podniky, z toho dôvodu musia presadzovať spoločný cieľ a spoločne presadzovať záujmy, na ktorých obhájenie by ako jednotlivci nestačili. Vyplýva z toho prioritná funkcia miestnych a regionálnych združení cestovného ruchu v turisticky významných miestach. Prioritný význam majú miestne združenia, ktoré sa následne spájajú do regionálnych združení. Práve združenia regionálneho charakteru sú dôležité z hľadiska koordinácie rozvoja cestovného ruchu v širšom ucelenom území.

### Schéma 3 Verejný sektor v cestovnom ruchu v Slovenskej republike

Združovanie miest a obcí má niekoľko príčin:

- združovanie prostriedkov pre regionálny rozvoj,
- hájenie záujmov obcí pred štátnou úrovňou,
- spolupráca na projektoch v regionálnom rozvoji.

	Verejný sektor	
	Štátna správa	Územná samospráva
<b>Regionálna úroveň</b>	Regionálne komory SOPK	VÚC – odbor regionálneho rozvoja a cestovného ruchu Regionálne poradenské a informačné agentúry (RPIA) Informačné centrá prvého kontaktu (ICPK) Regionálne združenia miest a obcí – tzv. mikroregióny
<b>Miestna úroveň</b>		Obecný úrad/mestský úrad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• referát, resp. oddelenie CR</li> <li>• turistická informačná kancelária (príspevková organizácia obce/mesta)</li> <li>• Mestské informačné stredisko (príspevková organizácia mesta)</li> </ul>

Zdroj: Palenčíková, Z., 2004, s.49

Vo viacerých prípadoch dochádza k združovaniu miest a obcí na mikroregionálnej úrovni. Mikroregióny sú vytvárané za účelom efektívneho riešenia sociálno-ekonomického rozvoja územia.

Súčasná organizačná štruktúra je nestabilná, neprehľadná, vzťahy v nej sú neurčito definované, rozdelenie kompetencií a finančných zdrojov je nejasné. Kompetencie v oblasti cestovného ruchu sú rozdelené medzi samosprávne orgány, regionálne a miestne združenia a občianske združenia a iné mimovládne organizácie. Avšak rozdelenie kompetencií nie je v súlade s očakávaniami efektívneho rozvoja cestovného ruchu. Začlenenie cestovného ruchu do odborov regionálneho rozvoja nie je zabezpečené ani personálne ani nástrojovo. Regionálne a miestne združenia cestovného ruchu sú brzdené neochotou podnikateľov združovať sa.

## Záver

Rozvoj cestovného ruchu všade vo svete silne ovplyvňuje práve verejný sektor. Úspešnosť jednotlivých aktivít závisí od dostatočnej podpory zo strany štátu a schopnosti prispôbiť sa meniacim podmienkam. Dotvorenie organizačného systému na Slovensku je preto významnou úlohou i nastávajúceho obdobia. Pre cestovný ruch je typické, že zahrňuje viaceré problémy, ktorých riešenie sa dá nájsť len spoluprácou na medzirezortnej, teda vládnej úrovni. Táto spolupráca v súčasnosti chýba.

Podľa Stratégie rozvoja cestovného ruchu v SR do roku 2013 osobitne dôležitou úlohou v rámci novej inštitucionalizácie cestovného ruchu bude zriadenie ústredného orgánu štátnej správy zodpovedného za cestovný ruch na centrálnom stupni. V jeho kompetencii musí byť legislatívna tvorba, uplatňovanie štátnej politiky cestovného ruchu, nástroje a finančné zdroje pre rozvoj cestovného ruchu. Ideálnym riešením bude vznik nadrezortného orgánu alebo orgánu postaveného na roveň ostatným rezortom.

## LITERATÚRA

1. MIŠÚNOVÁ, E.: Možnosti rozvoja malého a stredného podnikania v cestovnom ruchu Slovenska prostredníctvom podporných programov. Sborník mezinár. konf. „Geografické premeny poznania geografickej reality“. Ostravská univerzita, Ostrava, 30.- 31.8.2004
2. PALEŇČÍKOVÁ, Z.: Zmeny organizácie cestovného ruchu vo verejnom sektore na Slovensku po vstupe do Európskej únie, 9. medzinárodná konferencia o cestovnom ruchu v procese európskej integrácie a globalizácie. Bratislava, 20 – 22. 10. 2004
3. Národný program rozvoja cestovného ruchu v SR, MH SR, Bratislava 1999
4. Návrh stratégie rozvoja cestovného ruchu v Slovenskej republike do roku 2013, [http://: www.economy.gov.sk](http://www.economy.gov.sk)
5. Sektorový operačný program Priemysel a služby, MH SR, november 2003

# DOPAD DECENTRALIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY NA DEMOGRAFICKÚ ŠTRUKTÚRU SÍDIEL V SR

doc. RNDr. Viera Vlčková, CSc.  
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja  
Ekonomická univerzita, Národohospodárska fakulta  
Dolnozemska cesta č.1, Bratislava  
02/62412301, vlckova@euba.sk

**Kľúčové slová:** obce, sídelná štruktúra, demografická štruktúra

## Úvod

Hoci je Slovensko rozlohou pomerne malá krajina, prejavuje sa veľkými regionálnymi rozdielmi, ktoré sú odrazom historického, kultúrneho, sociálno – ekonomického i demografického vývoja. Tieto odlišnosti sa prejavujú v spôsobe života a v životnej úrovni obyvateľstva, odrážajú súčasné regionálne disparity prejavujúce sa najmä v podiele jednotlivých krajov na tvorbe HDP, v rozsahu nezamestnanosti, vzdelanostnej úrovne, vstupe zahraničného kapitálu, vysokým stupňom segregácie, dynamike rozvoja MSP atď.

Prehľbujúca sa polarizácia spoločnosti, ovplyvňuje nielen sociálno-ekonomický, ale aj územný a sídelný priemet. Zložitosť situácie je najmä v tom, že problémové dimenzie sa stretávajú prevažne v rovnakých regiónoch, čím sa komplikujú možnosti ich rozvoja. Ide napr. o regióny so zastaranou technikou i dopravnou infraštruktúrou, veľkým podielom problémového obyvateľstva, regióny postihnuté likvidáciou mnohých priemyselných odvetví a jednostranne poľnohospodársky orientované regióny. Možno vychádzať i z inej typológie úrovne jednotlivých regiónov, a to na základe poskytovania životného štandardu, ako je vybavenosť obcí (kanalizácia, vodovod, plynofikácia), demografického správania sa obyvateľstva.

## Zmena sídelnej štruktúry po roku 1990

Slovensko stále patrí medzi menej urbanizované krajiny Európy, kde podiel obyvateľstva bývajúceho v mestách dosahuje len 56 percent. Sídelná štruktúra je výrazne rozdrobená s veľkým podielom malých obcí. Po roku 1989, sa opätovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí v roku 1990 prijatím zákona o obecnom zriadení, pristúpilo k „navráteniu do pôvodnému stavu“ i v sídelnej štruktúre.

Začiatkom 90. rokov boli procesy dezintegrácie obcí najvýraznejšie. Počet obcí sa v období 1989 – 1991 zvýšil o 131 (z 2 694 na 2 825). V ďalšom období sa situácia stabilizovala, avšak počet obcí neustále rástol na súčasných 2 891, z ktorých tvoria obce s menej než 1 000 obyvateľmi až 67,4 percenta, pričom ich obýva len 16,1 percent celkovej populácie krajiny.<sup>30</sup>

Život v malých obciach sa dôsledkom straty ekonomických aktivít, či už v primárnom, alebo sekundárnom sektore výrazne mení. Dominantnou týchto obcí sa stáva obytná funkcia. U ľudí často pre zložité ekonomické pomery, klesá záujem participovať na správe a riadení obce a často najmä mladí ľudia riešia naakumulované problémy zvýšenou migráciou z týchto obcí, čo sa odráža v zníženej pôrodnosti a narastajúcom podiele starších obyvateľov. Z takýchto obcí sa stávajú pomaly ale isto, vymierajúce „skanzeny“ (o čom hovoria i údaje o priemernom veku obyvateľov, domov a o úrovni a kvalite bývania).<sup>31</sup>

Nízka úroveň bývania, je podľa štatistických údajov na Slovensku v 454 obciach (podiel trvale obývaných bytov 4. kategórie presahuje 25% zo všetkých obývaných bytov). Z týchto 454 obcí sa 125 nachádza v Banskobystrickom, Prešovskom a Košickom kraji.<sup>32</sup> Ak sa bližšie pozrieme na priemernú kategóriu bytov týchto obcí, zistíme, že úroveň bývania bola v nich neporovnateľne nižšia (2001), než bol celoslovenský priemer pre vidiecke obce.

**Tab. 1: Veľkostná štruktúra obcí Slovenska v roku 2004**

Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce				Obyvatelia		
	Počet (abs)	Počet (v%)	Kumulat. (v%)	Z toho počet	Počet obyv. miest	Počet (v%) (abs)	Kumulat. (v%)
do 199	380	13,1	13,1	0	47 363	0,9	0,9
200 – 499	794	27,5	40,6	0	273 080	5,1	6,0
500 – 999	775	26,8	67,4	0	547 161	10,2	16,1
1000 – 1999	555	19,2	86,6	2	774 448	14,4	30,5
2000 – 4 999	259	9,0	95,6	19	753 922	14,0	44,5
5 000 – 9 999	56	1,9	97,5	45	386 411	7,2	51,7
10 000 – 19 999	32	1,1	98,6	31	452 325	8,4	60,1
20 000 – 49 999	29	1,0	99,6	30	844 944	15,7	75,8
50 000 – 99 999	9	0,3	99,9	9	639 585	11,9	87,7
100 000 a viac	2	0,1	100,0	2	660 814	12,3	100,0
<b>Slovensko</b>	<b>2 891</b>	<b>100,0</b>		<b>138</b>	<b>5 380 053</b>	<b>100,0</b>	

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2004) (2)

<sup>30</sup> Slavík, V: (1994): Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z ved. konferencie 7.-8. Dec. 1994. Nitra, VŠP, s. 67 – 70.

<sup>31</sup> Sloboda, D: Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu

<sup>32</sup> Vaňo, B.- Meszároš, J.: Reprodukčné správanie obyvateľstva v obciach s nízkym životným štandardom, Infostat, 2004 Bratislava

## Demografické problémy v sídelnej štruktúre Banskobystrického kraja

Jeden z hlavných dôvodov demografickej analýzy tohto kraja je skutočnosť, že ide o najväčší samosprávny kraj s rozlohou 9 455 km<sup>2</sup>, ktorý spolu s Prešovským krajom má najviac obcí s počtom do 1000 obyvateľov, s čím súvisia mnohé otvorené otázky nielen v sídelnej, ale i demografickej štruktúre.

Administratívne je kraj rozdelený do 13 okresov, v ktorých sa nachádza 516 obcí. Prevažujú obce s počtom obyvateľov 200 – 499 a rozptýlené lazničné osídlenie. Priestorovo sú koncentrované na juhu v okresoch Veľký Krtíš, Lučenec, Rimavská Sobota, a Revúca. Sídelnú štruktúru dopĺňa 24 miest strednej a malej veľkosti. V rokoch 1990 – 2000 vzniklo v tomto kraji 43 nových obcí, vo veľkostných skupinách do 2000 obyvateľov. Najväčší nárast obcí (15) bol vo veľkostnej skupine 200 – 499 obyvateľov. Viac nových obcí vzniklo iba v Trnavskom (44) a Nitrianskom kraji (47).

Počtom 661 343 obyvateľov (2001) sa na celkovom počte obyvateľstva SR podieľa Banskobystrický kraj 12,3%. Najpočetnejší je okres Banská Bystrica – 111 946 obyvateľov a najnižší počet obyvateľov má okres Banská Štiavnica – 17 092. Kraj patrí k regiónom s najhorším demografickým potenciálom, zaznamenáva najväčší úbytok obyvateľstva na Slovensku (spolu s krajom Nitrianskym), čo sa prejavuje vo vekovej štruktúre (predproduktívny vek 18,45% a poproduktívny 19,06%). Najvyšší index starnutia je v okrese Poltár, kde v predproduktívnom veku bolo 17,29% a poproduktívnom 21,39% obyvateľov. Súčasná veková štruktúra poukazuje na zrýchlenie demografického starnutia Banskobystrického kraja.

**Tab. 2: Obce Banskobystrického kraja s najvyšším priemerným vekom obyvateľstva (2001)**

Obec	Okres	Počet obyv. 2001	Priemerný vek	Zmena 2001 – 1991
Michalková	Zvolen	44	53,5	-3,2
Špania Dolina	Banská Bystrica	192	45,5	-11,1
Bystrá	Brezno	36	60,4	6,8

Zdroj: Zubriczky (2002), Štatistický úrad (2003)

Ak si všimneme vzťah medzi živorodenosťou a veľkostnou kategóriou obcí, zistujeme, že najvyšší počet živonarodených detí v pomere k počtu obyvateľov je v obciach kategórie 2 000 – 4 999 obyvateľov. V obciach, ktoré patria do vyšších veľkostných kategórií, kde dominujú mestské sídla, v priemere dochádza k postupnému znižovaniu úrovne ukazovateľa živorodenosti. K znižovaniu živorodenosti však dochádza i opačným smerom, teda v menších vidieckych obciach (s počtom obyvateľov nižším než 2 000), ktoré majú odlišný spôsob života ako je vo veľkomestách, napriek tomu tam úroveň živorodenosti dosahuje podobné hodnoty, teda hodnoty blízke priemeru. Správanie populácií malých

obcí sa tak viac približuje k mestskému obyvateľstvu, toto však nevyplýva z podobnosti životného štýlu, ale práve z rozdielnosti životných podmienok. Malé obce nie sú schopné zabezpečiť pre svojich občanov potrebný štandard, tento trend platí pre celé Slovensko. Obce s veľmi nízkym životným štandardom (Valkovňa, Kaloša a Sútor) majú atypické demografické správanie. Priemerný vek pri prvom pôrode je necelých 19 rokov a detí, narodených mimo manželstva, je vyše 70%, čo sa veľmi vzdaluje od priemeru kraja

Celkový trend vývoja je charakteristický spomaľovaním reprodukcie obyvateľstva. V roku 1996 predstavoval prirodzený úbytok obyvateľstva kraja - 144 osôb a v roku 2001, to bolo - 1230 osôb. Najvyšší úbytok obyvateľstva bol v tomto kraji zaznamenaný v okrese Brezno (-216) a prírastok bol iba v jednom z okresov a to v Rimavskej Soboti (+5).

Vplyv na demografický vývoj má i národnostný profil kraja, ktorý reprezentuje okrem slovenskej národnosti 85,8% i národnosť maďarská 9,7%, rómska 1,7%, česká 0,8%, iná a nezistená 2,0%. Výrazný podiel maďarskej národnosti v okresoch Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš a Lučenec, kde tvoria takmer 1/3 obyvateľstva, odráža demografické správanie tejto národnosti, u ktorej sa prejavuje dlhotrvajúci pokles živorodenosti vo všetkých krajoch SR. Zvýšený podiel rómskeho obyvateľstva vykazujú okresy Brezno, Krupina, Poltár, Rimavská Sobota. Okres Revúca má najvyšší podiel tejto národnosti 6.5 %.

Úroveň bývania významne ovplyvňuje kvalitu života občanov v Banskobystrickom samosprávnom kraji. Súčasná bytová výstavba je nedostatočná vzhľadom k potrebám, čo tiež nepriaznivo vplyva na prirodzenú reprodukciu populácie. Nedostatočná je hlavne ponuka nájomných bytov a bytov cenovo dostupných v centrách osídlenia kraja. Nemałym problémom je zanedbanosť existujúceho bytového fondu. V obciach Valkovňa, Kaloša, Sútor, až 60% obyvateľov žije v bytoch 4 kategórie (bez kanalizácie, vodovodu a rozvodnej siete plynu) v obciach Šumiac, Telgárt, Čakanovce, Rapovce, Šíd a Točnica žije v takejto kategórii bytov 30 % obyvateľstva.

Vzdelanostná štruktúra v Banskobystrickom kraji je nevyhovujúca. Nie je dobre prepracovaný školský systém, chýba prepojenie ponuky vzdelávacej sústavy na potreby trhu práce a absentuje inštitucionalizácia foriem ďalšieho vzdelávania. Súčasná štruktúra obyvateľstva v produktívnom veku je charakteristická vysokým podielom obyvateľstva so stredoškolským vzdelaním (vrátane učňovského), ktoré je v populácii vo veku 15 – 64 rokov zastúpené viac ako 70 %, pričom sa ich podiel za posledné roky neustále zvyšuje. Vo vzdelanostnej štruktúre sú v rámci jednotlivých okresov značné rozdiely. Najpriaznivejšia je situácia v okresoch Banská Bystrica, Zvolen a Banská Štiavnica, naopak najvyšší podiel obyvateľstva so základným vzdelaním je v okresoch Veľký Krtíš, Krupina, Poltár, Revúca a Rimavská Sobota.

V miere nezamestnanosti má kraj medzi jednotlivými okresmi veľké rozdiely, čo je výrazne hlavne pri porovnaní priemyselnejšieho severozápadu s južnými okresmi. Miera nezamestnanosti k 31.12.2002 bola 22,92%. V okresoch Revúca, Veľký Krtíš a Rimavská Sobota prekročila 30%. Najväčší po-



čet nezamestnaných v kraji má iba základné vzdelanie. Z celkového počtu nezamestnaných je 37 % mladších ako 25 rokov, čo predstavuje takmer 29 000 osôb.(údaje z NÚP, KÚP Banská Bystrica). Problémom kraja je 50% podiel dlhodobo nezamestnaných.

Mnohé obce kraja sú desiatky rokov zanedbávané a trpia nedostatkom investícií. Iné boli rozvíjané nesprávnym smerom, trpia zlou ekonomikou, štruktúrnou nezamestnanosťou, hrozbou jediného priemyslu v regióne.

## **Poskytne decentralizácia verejnej správy väčšie možnosti obyvateľstvu v regiónoch, mestách i dedinách?**

V predchádzajúcom období sa na území Slovenska vytvoril relatívne rovnomerne rozložený systém centier, ktoré vplývali na rozvoj jednotlivých regiónov. V centralizovane riadenom štáte vláda, ministerstvá a ostatné ústredné orgány zasahovali do všetkých oblastí života regiónov aj obcí priamo, alebo prostredníctvom svojich územných štruktúr (krajských a okresných úradov). Fenoménom súčasného vývoja nielen krajín s transformujúcou sa ekonomikou, ale aj väčšiny európskych štátov je reforma verejnej správy. Jej význam sa najčastejšie zdôvodňoval potrebou zvýšiť ekonomickú výkonnosť krajiny a jej nižších územných celkov – regiónov a obcí. K základným otázkam reformy patrila decentralizácia politickej moci, aby rozloženie rozhodovania o verejných veciach bolo operatívne a prehľadné prostredníctvom národnej vlády, regionálnej vlády (samosprávy VUC) a lokálnej vlády (samosprávy obcí). O kvalite života sa rozhoduje najmä na úrovniach, ktoré sú k občanovi najbližšej (obecnej a regionálnej). Prenos kompetencií bez reformy verejných financií by nemohol priniesť očakávaný efekt.<sup>33</sup> Logicky sa teda javilo uskutočnenie fiškálnej decentralizácie, teda potreba presunúť na obce (a regióny) okrem kompetencií i financie. Stalo sa tak na základe balíka zákonov, ktoré schválil parlament v septembri 2004. Od 1. januára 2005 sa 70,3 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb stáva vlastným príjmom obcí a 23,5 % výnosu tejto dane príjmom samosprávnych krajov.

## **Záver**

Súčasnú sídelnú štruktúru na Slovensku charakterizujú nasledujúce skutočnosti:

- vysoká miera rozdrobenosti (2891 obcí v roku 2004),
- i keď dominuje mestské obyvateľstvo (56%), Slovensko stále patrí medzi menej urbanizované krajiny s významným podielom vidieckeho obyvateľstva,
- ťažisko mestskej štruktúry je tvorené z hľadiska počtu sídiel strednými a malými mestami, avšak z hľadiska počtu obyvateľstva sú významnejšie väčšie stredné a veľké mestá (nad 50 tisíc obyvateľov), kde býva skoro 25% obyvateľov SR.

<sup>33</sup> Hamalová, M.- Žárska, E.: Vybrané kapitoly z ekonomiky územnej verejnej správy, Tempus IB JEP 14145 – 1999, Fil.F-UKF v Nitre, 2002, str.85 – 95,

Súčasnú demografickú situáciu v sídlach Banskobystrického kraja možno zhrnúť nasledovne:

- kraj má najväčší počet obcí (516),
- najhorší demografický potenciál, vysoký úbytok obyvateľstva,
- najvyšší počet živonarodených detí je vo veľkostnej skupine obcí 2000 – 4 999 obyvateľov,
- demografickú štruktúru ovplyvňujú dve národnosti, maďarská 9,7 % a rómska 1,7%,
- vzdelanostná úroveň kraja je nevyhovujúca,
- vysoká miera nezamestnanosti, najmä dlhodobá.

## LITERATÚRA

1. HAMALOVÁ, M.- ŽÁRSKA, E.: Vybrané kapitoly z ekonomiky územnej verejnej správy, Tempus IB JEP 14145 – 1999, UKF v Nitre, 2002, str.85 – 95,
2. MARENČÁKOVÁ, J.: Veľkosť obcí Slovenska ako diferenciačný faktor vybraných populačných javov. Referáty 8. demografickej konferencie v Ražských Tepliciach. Bratislava, Katedra humánnej geografie a demografie, Prírodovedecká fakulta UK, 2001, <http://www.infostat.sk/vdc/sk/referaty.htm>
3. SLAVÍK, V: Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.-8. decembra 1994. Nitra, VŠP, s. 67 – 70.
4. SLOBODA, D: Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu.:(2004) [www.konzervativizmus.sk](http://www.konzervativizmus.sk)
5. VAŇO, B.- MESZÁROŠ, J.: Reprodukčné správanie obyvateľstva v obciach s nízkym životným štandardom, Bratislava, Infostat, 2004
6. ZUBRICZKÝ, G.: Analýza rurálneho priestoru Slovenska z hľadiska rozvojových perspektív jeho osídlenia. In: Regionálno-geografické štúdie 1. Bratislava, 2002, MAPA Slovakia,
7. Ministerstvo financií SR: Fiškálna decentralizácia. Východiskové štatistické údaje, Bratislava, (2004), <http://www.finance.gov.sk>
8. Štatistický úrad SR: Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2001. Bratislava. 2003,
9. Úrad vlády SR: Komunálna reforma. Materiál na verejnú diskusiu., Bratislava, 2004, <http://www.rokovania.sk>, 19 s.
10. <http://www.vucbb.sk>

# HODNOTENIE VÝSTUPOV V SAMOSPRÁVE – NEVYHNUTNÝ PODKLAD PRE MODERNÉ MANAŽÉRSKE RIADENIE<sup>34</sup>

prof. Ing. Nora Štangová, CSc., PhDr. Jana Mitalová  
Katedra ekonomických vied  
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach  
Popradská 66, 041 32 Košice  
055/736 44 36, stangova@fvs.upjs.sk  
055/736 44 41, mitalova@fvs.upjs.sk

**Kľúčové slová:** riadenie, transformačný proces, výstup, hodnotenie výstupov

## Úvod

Reformné procesy vo verejnej správe priniesli s novými podmienkami mnohé otvorené otázky a odkryli problémy a výzvy, ktoré je nevyhnutné riešiť. Posilnením relatívnej nezávislosti a sebestačnosti samosprávy možno nazerať na ňu ako na samostatnú jednotku, v ktorej prebiehajú určité procesy vyznačujúce sa svojou špecifickosťou ale aj procesy analogické s procesmi v podnikovej sfére. V tomto zmysle je potrebné pristúpiť k zmene filozofie riadenia samosprávnych jednotiek. Jednou z možností je dôraz na analýzu výstupov.

## Ciele moderného manažérskeho riadenia

Riadenie je proces, ktorý slúži na dosahovanie cieľov organizácie prostredníctvom usmerňovania premeny vstupov na požadované výstupy. Jedná sa minimálne o splnenie týchto cieľov:

- Cieľ výkonov – zvýšiť orientáciu viac na výkony a účinky procesov.
- Cieľ flexibility – pre splnenie úloh pripravovať viaceré alternatívy.
- Cieľ vedenia – vysoká zodpovednosť samosprávy za výsledky svojej činnosti. Zamestnanci by mali byť posudzovaní nielen podľa pravidiel, ale aj podľa výkonov.
- Cieľ kultúry – rozvoj personálneho potenciálu, špeciálne zvyšovať dôveru medzi poskytovateľom služby a občanom, posilňovať schopnosť prispôbovať sa zmene, celoživotné vzdelávanie sa.
- Cieľ nákladov – dosahovať úspory bez znižovania výkonu.

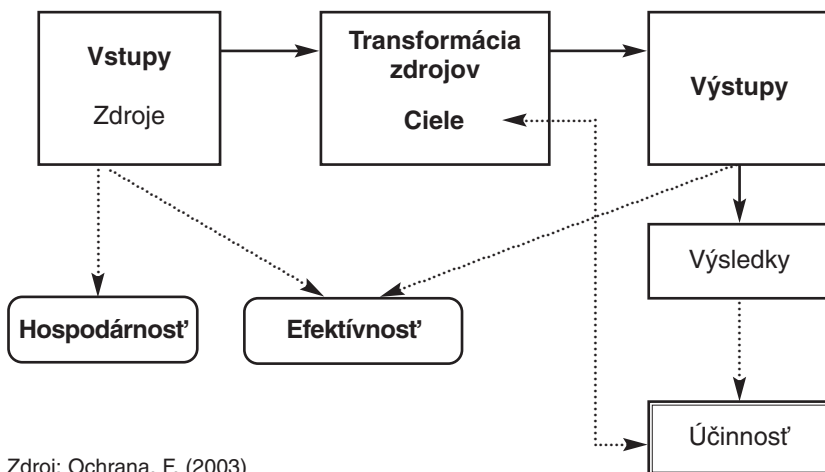
---

<sup>34</sup> Príspevok je súčasťou grantu VEGA č. 1/2627/05 Ekonomický systém samospráv v post-  
vstupovom období do Európskej únie.

- Cieľ decentralizácie – budovať v rámci štruktúry delegovanú zodpovednosť.
- Cieľ transparentnosti – posilňovať dôveryhodnosť a mechanizmy na zvýšenie transparentnosti a objektivizácie.

V súčasnej dobe a v modernej samospráve už nestačí, aby organizácia samosprávy len „uspokojovala potrebu“. Musí vytvárať dopyt a hoci nie je platená za výkon, „len za dobré úmysly jej peniaze nikto nedá“ (Drucker F.P., 1994). V zmysle toho sa očakáva posun k stavu, kedy hodnotenie efektívnosti fungovania organizácií samosprávy bude neoddeliteľnou súčasťou ich fungovania. Aby sme pochopili samosprávu ako hospodársku jednotku, dôležité je poznať jej základný systém premeny vstupov na výstupy, systém, v ktorom existujú rôzne vzťahy s rôznymi podsystémami. Základný systém je na obr.č.1.

**Obr. č. 1: Transformačný systém v samosprávnej jednotke**



Zdroj: Ochrana, F. (2003)

Samospráva je teda transformačná jednotka, v ktorej prebieha transformačný proces vstupov na výstupy. Tu je dôležité zamerať sa na výstupy, ktoré nazveme produktmi. Každý produkt je výsledkom procesu a má atribúty kvalitatívneho aj obsahového charakteru. Čo je to produkt?

## Produkt samosprávnej jednotky a jeho charakteristiky

Produkt je uzavretý výsledok-výstup určitej organizačnej jednotky verejnej správy, ktorá má vecnú stránku produktu vo svojej kompetencii zo zákona. Vytvára sa za účelom splnenia úlohy a obsahuje skupinu špecifických činností a úkonov. Produkt je rôzneho charakteru, čo vyplýva z podmienok a charakteru samosprávy – vecná služba, administratívne rozhodnutie, úko-

ny. Produktom samosprávnej jednotky môžeme rozumieť teda všetko, čo ponúka svojim klientom. Typické črty produktov samosprávy môžeme zhrnúť nasledovne:

- Užívaním produktu sa uskutočňuje uspokojovanie kolektívnych aj individuálnych potrieb.
- Samospráva poskytuje produkty čisto pozitívne (napr. kultúra, doprava..), ale zároveň aj výstupy nápravného charakteru (mestská polícia, upratovanie a údržba zelene...).
- Určité produkty musí klient prijať, jedná sa napr. o základné vzdelanie. Pri niektorých má možnosť voľby – kultúra, plynofikácia atď. Zo spotreby niektorých statkov nie je možné ich užívateľov vylúčiť a to ani v prípade, ak sa nepodieľajú na úhrade ich nákladov napr. verejné osvetlenie.
- Najčastejšia klasifikácia produktov samosprávnych jednotiek je členenie na výstupy hmotné a nehmotné (služby).
- Samospráva poskytuje verejné statky a služby v rámci výkonu samosprávnej pôsobnosti (originálne kompetencie) a v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

Keďže poskytovanie služieb tvorí prevažnú časť výkonov v samospráve, je potrebné venovať im v oblasti charakterizovania zvýšenú pozornosť.

- Služby sú nemateriálne statky.
- K produkcii služieb sú potrebné aj materiálne produkčné faktory. Dominantným inputom je však práca.
- Služby nie je možné produkovať do zásoby.
- Sú väčšinou nasadzované na anonymných trhoch.
- Výroba a využitie služby sa uskutočňuje často v rovnakom čase a na rovnakom mieste, čo predpokladá určitú blízkosť medzi vykonávateľom služby a jej odberateľom.

Klasické rozdelenie služieb na priame (výstupy určené na priamu spotrebu) a nepriame (aktivity vedenia a podpora produkcie iných služieb) možno v prípade samosprávnych jednotiek doplniť aj o ďalšie členenia, ktoré napomôžu lepšej orientácii sa v problematike, napr.:

**1. Správne služby:** právne úkony, evidencia, účtovníctvo, mzdy, kontrolná činnosť, marketing, logistika, personálna starostlivosť, plánovanie, koordinácia, rozpočty, výkonové programy..

**2. Technické služby:** architektonické a urbanistické riešenia, oprava a montážne výkony, zabezpečenie verejného osvetlenia, odvoz odpadu, zabezpečenie ostatných pridelených kompetencií..

Zabezpečiť splnenie všetkých úloh a príslušných kompetencií môžu samosprávne jednotky uskutočňovať vo vlastnej réžii, prostredníctvom externých jednotiek (outsourcing), cez vlastné neziskové organizácie a vlastnú podnikateľskú činnosť pri dodržiavaní všetkých zákonných podmienok a obmedzení (napr. verejné obstarávanie). V tomto bode hrá najdôležitejšiu úlohu dodržanie efektívnosti fungovania bez znižovania kvalitatívnych aspektov v rámci poskytovania verejných statkov a služieb.

Otázka definovania produktov je jedným z kľúčových momentov v procese zavádzania zmien v riadení a fungovaní organizácií samosprávy.

**Tab. 1: Definovať produkty potrebujeme:**

<b>na zabezpečenie</b>
transparentnosti nákladov, kvality a kvantity produktov
jednoznačnej evidencie počtosti vecnej činnosti zabezpečujúcej produkt
jednoznačného nositeľa nákladov v nákladovom účtovníctve
jasnej príslušnosti k určitej administratívnej jednotke, ktorá nesie za produkt zodpovednosť
<b>ako podklad pre</b>
rozhodovanie v riadení
vytvorenie vnútorného a vonkajšieho súťažného prostredia
prehodnotenie rozsahu úloh zabezpečovaných verejnou správou
optimalizáciu procesov zabezpečujúcich výstupy inštitúcií verejnej správy

Zdroj: Berčík, P. (2000)

V praxi reflektujeme účtovanie nákladov a evidovanie výkonov. Problém nastáva, keď údaje, týkajúce sa výkonov spravidla zachytávajú len množstvo a iba zriedka sa venuje pozornosť ich kvalite alebo iným širším aspektom, ktoré ovplyvňujú výkonnosť organizácie. Sťažujúcim faktorom je skutočnosť, že strana výkonov oblasti samosprávy je ťažko merateľná. Napriek tomu je informácia pre proces riadenia neúplná, ak je pozornosť venovaná iba nákladom. Oveľa viac treba dbať na to, aby výstupy verejnej správy splnili svoj účel ako kvantitatívne, tak i kvalitatívne. Tieto outputovo orientované aspekty sú minimálne rovnocenné faktorom, ktoré sa týkajú minimalizácie nákladov.

## Možnosti hodnotenia výstupu samosprávnych jednotiek

Napriek tomu, že je meranie a hodnotenie výstupov samosprávnych jednotiek obtiažne, je nevyhnutné hľadať cesty, ako sťažujúce faktory prekonať. Vždy totiž bude existovať priestor medzi tým, čo je z hľadiska úplného poňatia kvantity a kvality žiadúce, a reálnym pohľadom na to, čo môžeme v rámci transformačného procesu pri existujúcich zdrojoch a miere záujmu všetkých zúčastnených strán dosiahnuť.

V rámci úvahy nad hodnotením výstupov je vhodné poukázať na vybrané problémy, bez vyriešenia ktorých nie je možné zvyšovať výkonnosť transformačného procesu:

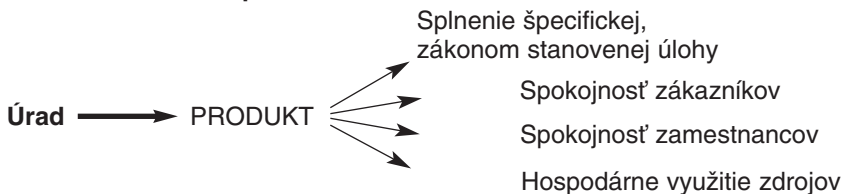
- Vedenie organizácie: Ako môžeme zlepšiť riadenie?
- Záujem občanov: Ako môžu byť skvalitnené služby?

- Záujem ďalších klientov (privátne jednotky napr. podniky): Ako môže samospráva zrýchliť postupy pri vybavovaní podnetov?
- Záujem zamestnancov: Ako zvýšiť pracovnú spokojnosť a motiváciu?
- Záujem politikov: Ako zreteľnejšie zviditeľniť výsledky?
- Všeobecné blaho: Ako ho vymedziť v konkrétnych podmienkach? Je záujem ho dosahovať?
- Normy, štandardy: Sú zabezpečené aspoň minimálne štandardy kvality?
- Hospodárnosť: Ktoré nákladové alternatívy sú najvýhodnejšie?
- Spolupráca: Ako môžeme budovať spoločenstvá a posilňovať komunikáciu medzi všetkými zúčastnenými stranami.

Určitú systematizáciu týchto širokých oblastí ponúka **štvordimenzionálny systém hodnotenia** zameraný na tieto ciele:

- (a) Splnenie zákonom stanovenej úlohy
- (b) Spokojnosť zákazníkov
- (c) Spokojnosť zamestnancov
- (d) Hospodárne využitie zdrojov

## Obr. 2: Hodnotenie produktu



Zdroj: Berčík, P. (2000)

Podstatu tohoto systému tvorí požiadavka overovať štyri ciele na konkrétnom produkte. V každej cieľovej kategórii je potrebné definovať indikátory, pomocou ktorých sa sprostredkujú informácie o tom, ako a do akej miery bol tento produkt úspešný v porovnaní s inými výsledkami napríklad ďalších úradov, jednotiek s ohľadom na tieto cieľové kategórie. Uvedená systematika štyroch cieľov zabezpečuje, že aktivity v riadení jednotky samosprávy nie sú zamerané výlučne len na aktivity týkajúce sa znižovania nákladov, ale že sa dostatočne venujú aj problematike kvalitného splnenia úlohy stanovenej zákonom, spokojnosti zamestnancov ako aj zákazníkov a takisto aj faktoru hospodárnosti. Spojenie týchto štyroch cieľov môže byť východiskom pre racionálnejšie hodnotenie celkovej situácie a následné rozhodnutie, pri ktorom sú všetky štyri relevantné faktory rovnoprávne zohľadňované v rámci jednotného procesu.

## Kvalitatívne a kvantitatívne charakteristiky produktov

Pri celkovom hodnotení produktu by sme mali vychádzať z myšlienky spojenia kvantitatívnej stránky, ktorá by mala byť reprezentovaná sledovaním nákladov na produkciu určitého výstupu a požiadavkami na jeho kvalitatívne parametre.

Mala by byť určená jednoznačná spotreba zdrojov – vstupov a zároveň tým aj vzniknuté náklady. V zmysle toho sa do popredia dostávajú kalkulácie. Pritom je vhodné zamerať sa nielen na fakt, koľko produkcia daného výkonu stojí, ale aj na to, v akej kvalite, forme či variabilite ho dokáže samosprávna jednotka ponúknuť. Množstvo môžeme merať vtedy, ak sa jedná o homogénne výstupy. Ak táto podmienka nie je dodržaná, je potrebné vytvárať nové hodnotiace systémy.

Dochádza k prepojeniu objektívnych ukazovateľov, ktoré sú tradične vnímané ako kvantitatívne vyčíslenie nákladov s posúdením kvality, kde možno uvažovať o vytvorení systému minimálnej úrovne kvalitatívnych noriem a zároveň subjektívneho posúdenia zo strany klienta.

Ako teda zoskupovať kritériá?

**Objektívne meracie kritériá množstva** – tieto kritériá môžeme použiť hlavne pri homogénnych produktoch, kde môžeme uvažovať o štandardizácii.

**Objektívne meracie kritériá kvality** – cieľom je povýšiť kvalitu výkonu nad množstvo. Jedná sa napr. o čas čakania, chybovosť atď.

**Subjektívne kritériá kvality** – s pomocou týchto veličín máme zistiť uspokojenie príjemcu výkonu. Meraný výsledok je závislý od predstáv a potrieb prijímateľa.

Použitie len jednokriteriálnej metódy by viedlo ku skresľujúcim výsledkom. Avšak pri niektorých produktoch je vylúčené multikriteriálne meranie. Preto je dôležité zoskupovať výkony a vytvárať výkonové typy a k nim vhodné meracie postupy:

**Tab. 2: Výkonové typy a meracie postupy**

Merací postup Typ výkonu	Objektívne meranie množstva	Objektívne meranie kvality	Subjektívne meranie kvality
Dobre štandardizované výkony	Meranie možné	Meranie možné, avšak nie nevyhnutné,	
Zle, ťažko štandardizované výkony	Zmysluplné meranie množstva iba spolu s kvalitatívnymi kritériami	Na základe heterogenity výkonov žiaduce.	

## Záver

Manažérske riadenie si vyžaduje komplexné informácie vo vzájomných súvislostiach a kontexte. Orientácia na produkty samosprávy v situácii, keď samosprávna jednotka je plne zodpovedná za svoju činnosť a výsledky, je cestou ako zvyšovať úroveň fungovania samosprávy a pružnejšie reagovať na potreby svojich klientov. Dôkazom toho sú aj nové trendy v rozpočtovaní vo verejnej správe, ktoré sú priamo založené na orientácii na výkon a výsledok. Avšak bez dôsledného spoznania oblasti outputov, nebude možné ich úspešne realizovať. Moderná a efektívna samospráva si tak vyžaduje čoraz väčšiu pozornosť venovať stránke výstupov zároveň s ohľadom na ich efektívnu produkciu.



## LITERATÚRA:

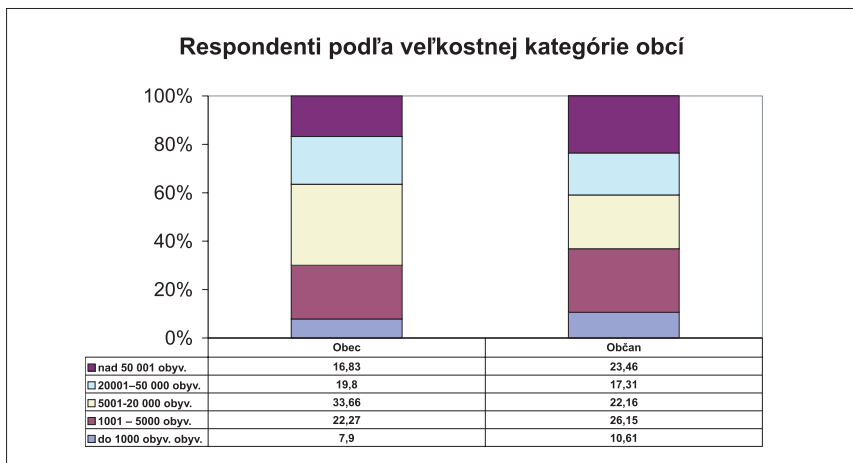
1. BLEINHAUER, M.: Controlling in administrativen Bereich. Wiesbaden: Gabler, 1996. 216 s. ISBN 3-409-12912-X
2. BERČÍK, P. – BOJANOWSKY, B. – HASCHKE, D. – SCHIFFER, J.: Efektivita vo verejnej správe. Bratislava: Vydavateľstvo Bertelsmanovej nadácie, 2000. 132 s. ISBN 80 – 968308 – 3X
3. DAMKOWSKI, W.: Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in Praxis. Stuttgart: vl. Kohlhammer, 1998. 512 s. ISBN 3-17-014288-7
4. DRUCKER, F. P.: Řízení neziskových organizací. Praha: Management Press, 1994. 184 s.
5. GERHARDS, R.: Konzeption für eine Kosten und öffentlicher Verwaltung. Frankfurt a/M: Peter Lang Europäischer Verlag, 2001. 120s.
6. OCHRANA, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha: Ekopress, 2003. 183 s. ISBN 80 – 86119 – 71 – 8
7. SEIFERT, K.: Processmanagement für die öffentliche Verwaltung. Wiesbaden: Dm Verlag, 1998. 489s.
8. SCHOLZ, K.: Konzernverrechnungspreise für Dienstleistungen. Wien: vl. Orac, 1999. 270 s. ISBN 3-7007-1460-2

# Prílohy

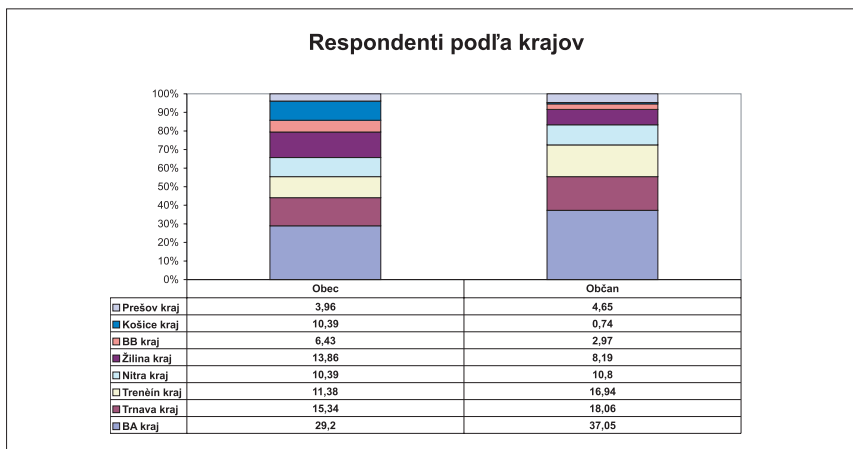
k príspevku „Decentralizácia verejnej správy v zrkadle predstaviteľov samosprávy, štátnej správy a občanov“ (Elena ŽÁRSKA, Miriam ŠEBOVÁ)  
str. 52 – 69

## Príloha 1 ZÁKLADNÉ CHARAKTERISTIKY

Graf 1



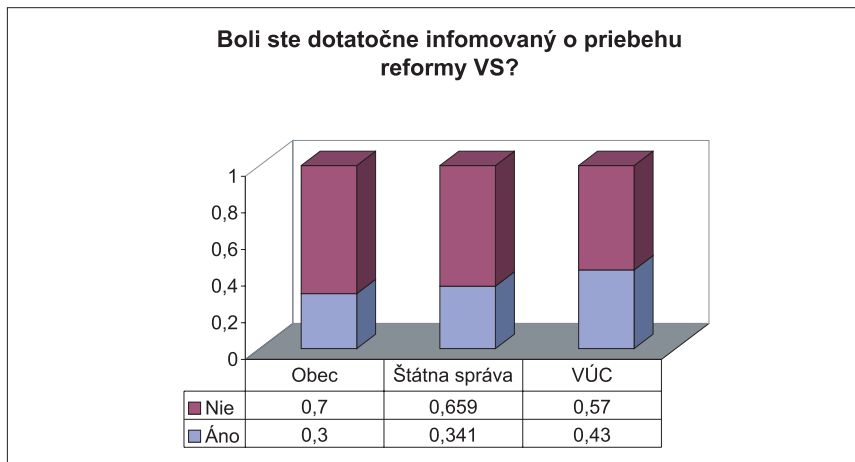
Graf 2



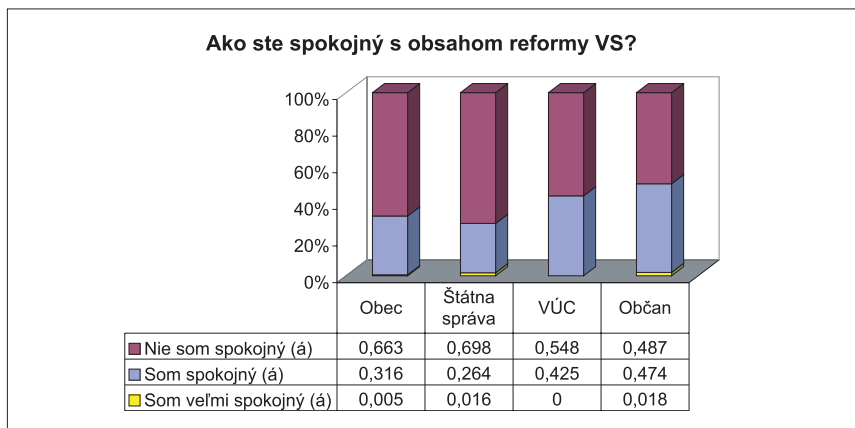
## Príloha 2

### PREDSTAVITELIA VEREJNEJ SPRÁVY – VÚC, OBCÍ A ŠTÁTNEJ SPRÁVY

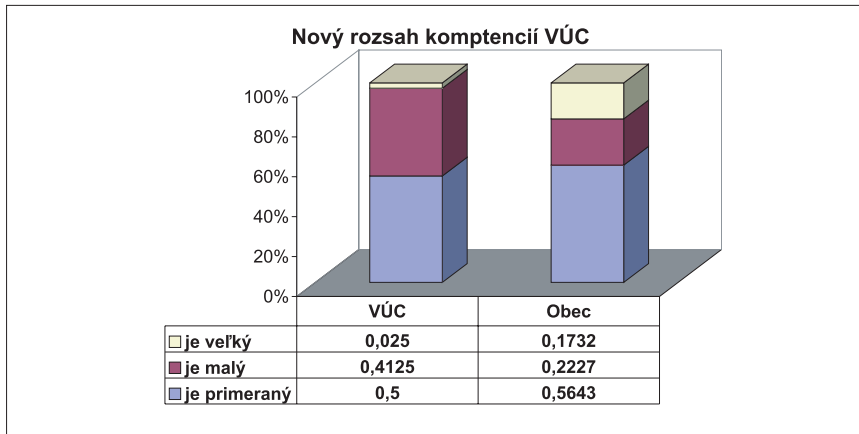
**Graf 3**



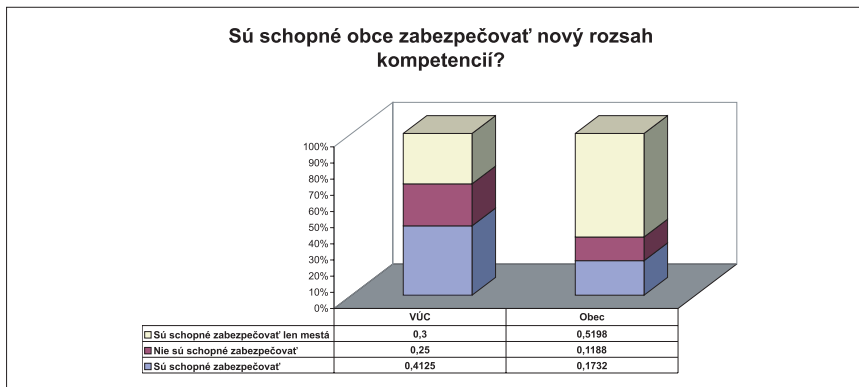
**Graf 4**



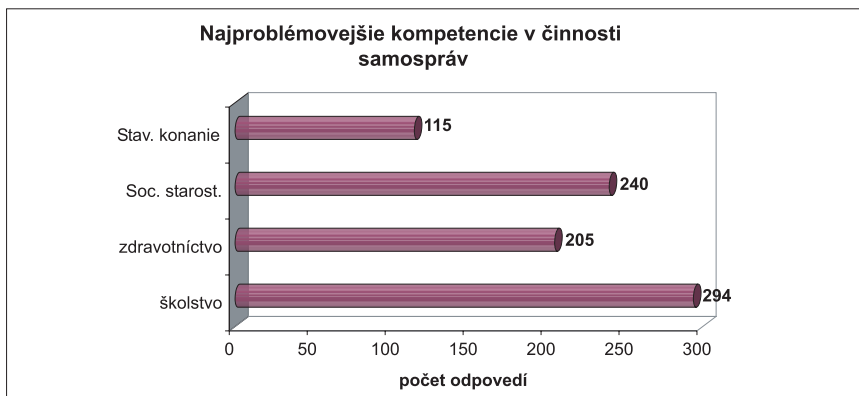
**Graf 5**



**Graf 6**



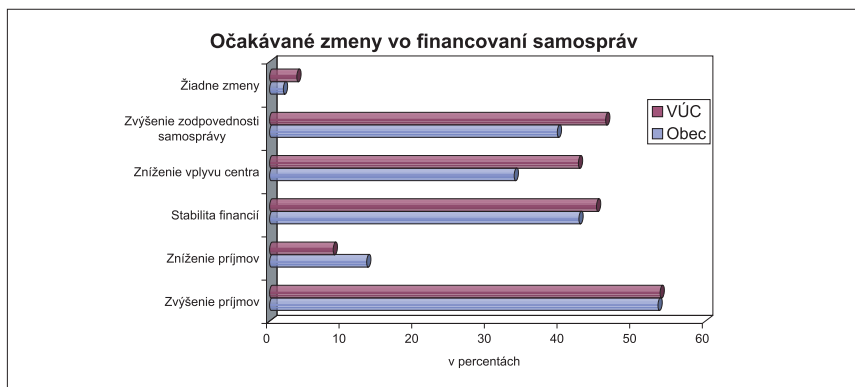
**Graf 7**



**Graf 8**



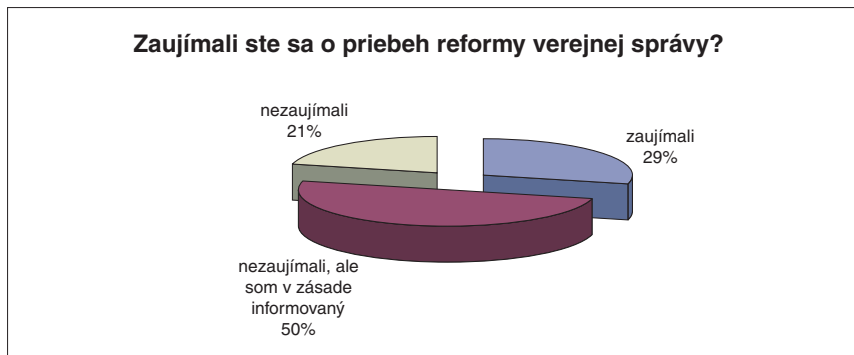
**Graf 9**



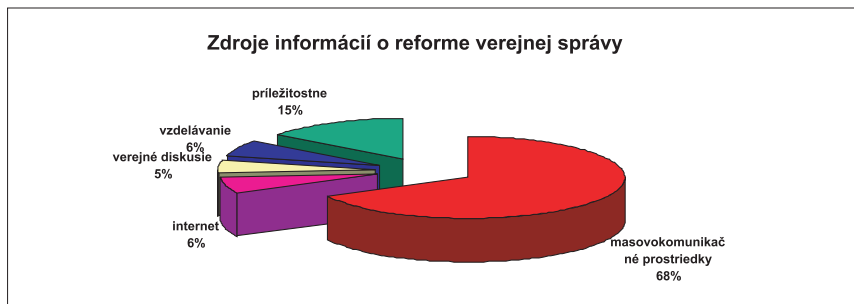
# Príloha 3

## NÁZORY A POSTOJE OBČANOV

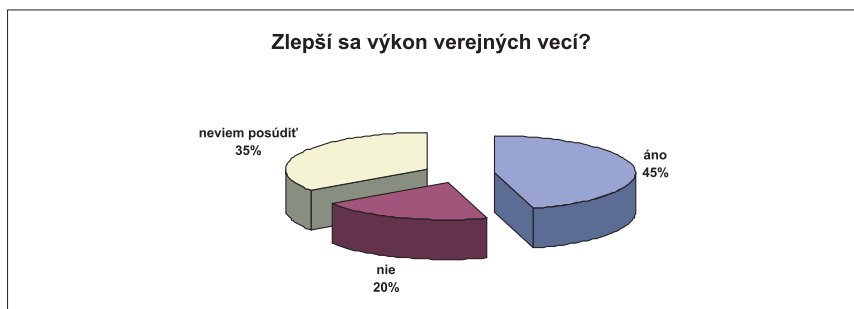
Graf 10



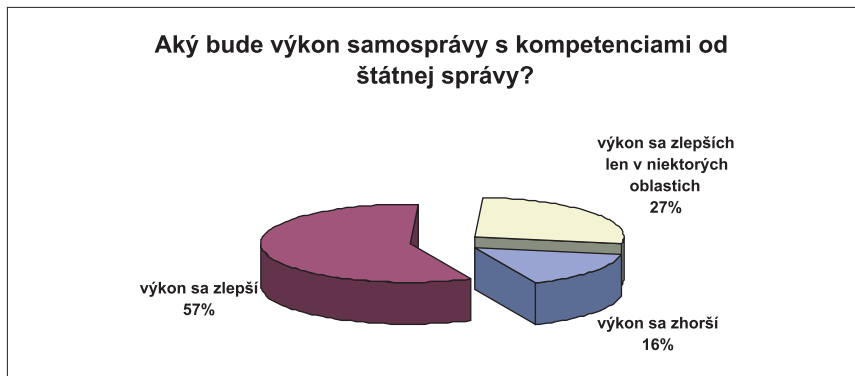
Graf 11



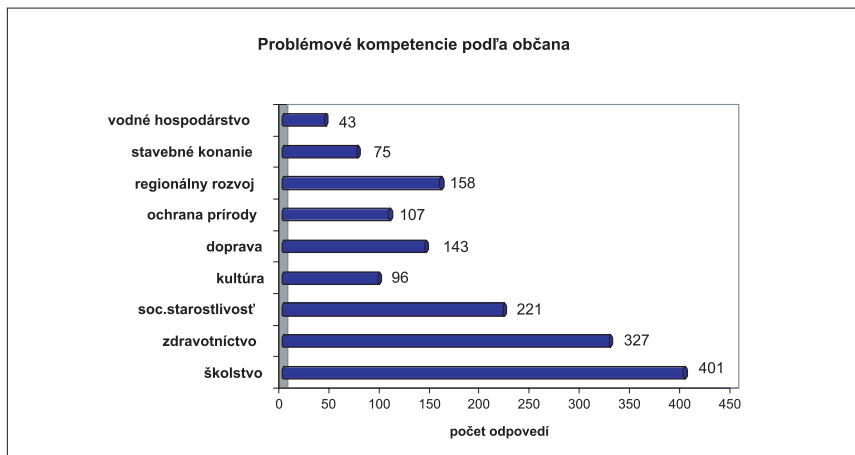
Graf 12



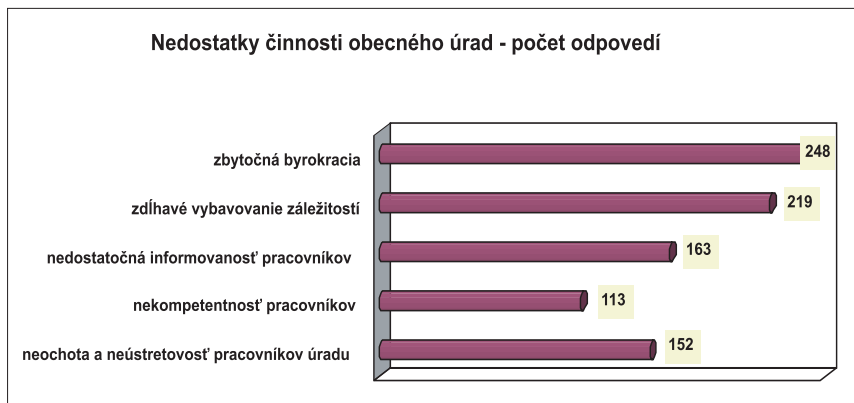
Graf 13



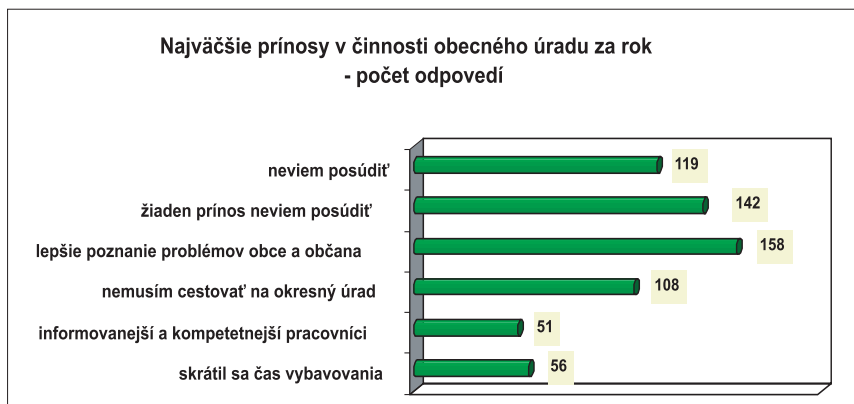
Graf 14



**Graf 15**



**Graf 16**





Názov: Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky

Editorky: doc. Ing. Elena Žárska, CSc.

Ing. Miriam Šebová

Recenzenti: prof. Ing. Milan Buček, DrSc.

doc. Ing. Jozef Tvrdoň, CSc.

Počet strán:

Vydala: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja,  
Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave  
v spolupráci v spolupráci s Friedrich Ebert Stiftung

Rok vydania: 2005

Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

Za obsah a odbornú stránku príspevkov zodpovedajú autori.