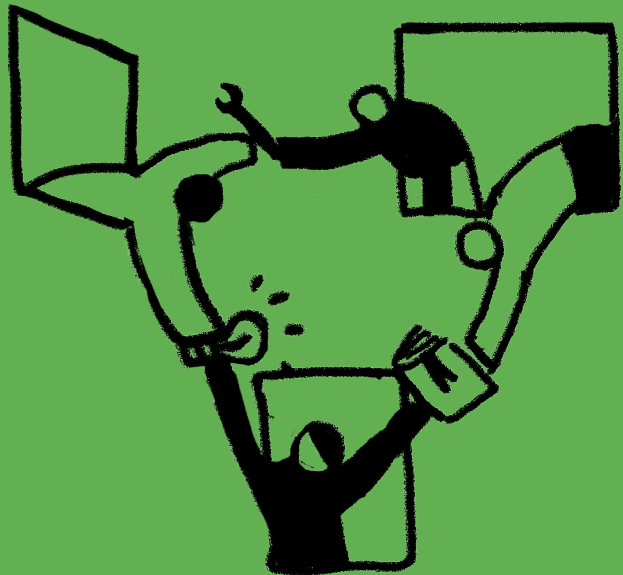


Návod pre  
úspešné  
Slovensko



O tom, ako posilniť  
schopnosť krajiny  
reagovať a adaptovať sa  
na budúcnosť

Pokračovanie  
decentralizácie posilní  
potenciál i stabilitu  
Slovenska a všetkých  
jeho regiónov



**BLIŽŠIE  
K OBČANOM**

---

# Bližšie k občanom

---

ZHRNUTIE	Samospráva šitá na mieru potrebám ľudí a regiónov	2
1	Prečo je dôležité pokračovať v decentralizácii	8
2	Rozdelenie kompetencií	14
3	Komunálna reforma	28
4	Reforma druhej úrovne územnej samosprávy	38
5	Reforma financovania územnej samosprávy	42
6	Nová regionálna politika	52
7	Reforma štátnej správy	56
8	Volebný systém do NR SR, posilnenie prvkov priamej demokracie	58
9	Rozvoj verejnej správy	64
10	Očakávaný výsledok navrhovaných zmien	68
11	Časový harmonogram a manažment zmeny	72



ZHRNUTIE

# Samospráva šitá na mieru potrebám ľudí a regiónov

Decentralizácia štátu má rôzne podoby. Môžeme si pod ňou predstaviť privatizáciu, t. j. presun úloh verejného sektora na sektor súkromný, dekoncentráciu (presun úloh v rámci štátnej správy), ale aj presun úloh zo štátnej správy na územnú samosprávu. Práve na poslednú jej podobu sú zamerané naše odporúčania.



Proces decentralizácie, ktorý sa začal v roku 1990 a pokračoval po roku 2002, sa v roku 2006 zastavil. Odvtedy môžeme sledovať neutíchajúce verejné spory predstaviteľov vlády a samospráv o tom, kto je za čo zodpovedný a prečo nie sú na mnohé služby peniaze. Šarvátky bránia dosiahnuť primárny cieľ verejnej správy: poskytovať občanom finančne efektívne služby čo najviac prispôsobené ich potrebám. Výsledkom nedokončenej decentralizácie je obraz mačkopsa, ktorý je nevyhnutné zmeniť. Bud' krokom späť, teda opätovnou centralizáciou alebo krokom vpred, dokončením procesu decentralizácie spôsobom, kde budú jasne určené zodpovednosti a k nim prislúchajúce nástroje na riešenie (kompetenčné aj finančné). Táto biela kniha ukazuje možnú cestu pre druhú alternatívu.

Výhody dovŕšenia decentralizačných snáh nájdeme tak v minulosti, ako aj v budúcnosti. Je nevyhnutné zvýšiť odolnosť Slovenska voči prehlbujúcim sa

štrukturálnym zmenám, schopnosť krajiny reagovať na nové globálne trendy v oblasti demografie, nových technológií, klímy, ale aj migračných trendov. Nové riziká a výzvy je potrebné riešiť adresnejšie, na lokálnej aj centrálnej úrovni. Ukázali to aj nedávne a súčasné krízy. Vzhľadom na pomerne významné regionálne rozdiely neexistuje jedna správna cesta pre zlepšenie ekonomickej prosperity regiónov. Regióny sú rozdielne. Majú rôzne silné stránky a je nevyhnutné vedieť ich identifikovať a využiť. Rozhodnutia berúce do úvahy práve túto rozdielnosť sú bližšie k občanom a zodpovedajú ich bezprostredným potrebám.

Cesta k zlepšeniu bude trnistá a dlhá. Bude potrebné skombinovať viaceré hĺbkové zmeny a hľadať kompromisy. Uvedomujeme si, že ide najmä o politickú reformu a preto je potrebná politická zhoda na jej realizácii. Prinášame analýzu a možné odporúčania v ôsmich kľúčových oblastiach: rozdelenie kompetencií medzi

štátom a samosprávou, komunálna reforma, reforma druhej úrovne územnej samosprávy, zmena financovania územnej samosprávy, regionálna politika, otázka regionálneho školstva, volebný systém, reforma štátnej správy, ale aj námety na zlepšenie kvality verejnej správy. Zámerom nie je presadzovať „naše vídanie“, chceme ponúknuť alternatívy.

Súčasný spôsob rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou má viaceré negatíva. Je komplikovaný, neprehľadný pre občana, umožňuje prehadzovať zodpovednosť z jedného orgánu verejnej moci na iný, neumožňuje definovať dostatočnosť zdrojov. Spravovanie štátu dnes dostatočne nepodporuje konkurencieschopnosť a kvalitu života občanov. Nie sú dodržiavané princípy spravodlivého rozdelenia právomocí a politickej zodpovednosti (ten, ktorý je zodpovedný, má mať aj nástroje pre rozhodovanie a dostatočné zdroje).

Územná samospráva nemá dostatočnú personálnu, mzdovú, organizačnú, majetkovú a finančnú autonómiu.

V porovnaní s inými krajinami Európskej únie sme krajinou s nízkou mierou funkčnej decentralizácie. Týka sa to najmä miestnej úrovne. Hlavnou príčinou je rozdrobenosť obcí, čo obmedzuje ich kapacity prevziať na seba viac úloh. V konečnom dôsledku to obmedzuje potenciál krajiny a brzdí znižovanie regionálnych rozdielov. Vplyv občana na správu obce, regiónu a štátu je oslabený. Deliť kompetencie podľa veľkosti obcí, nepovažujeme za správne. Voliči by potom v komunálnych voľbách volili rozdielne významných funkcionárov. Okrem výlučných úloh štátnej správy odporúčame zmeniť kompetencie štátnej správy na kompetencie územnej samosprávy a nahradiť prenesený výkon štátnej správy spoluprácou štátnej správy a územnej samosprávy, alebo napr. využitím verejnoprávnych zmlúv. Zmeny v rozdelení kompetencií umožnia efektívnejší výkon kontroly územnej

samosprávy, vonkajšej aj vnútornej. Súčasťou úpravy kompetencií by malo byť aj definovanie povinnosti vyjednávania medzi štátnou správou a územnou samosprávou, napr. pri sanovaní dlhu v čase kríz alebo pri kompenzácii dopadov legislatívy na územnú samosprávu.

Odporúčame aj reformu organizácie regionálneho školstva s cieľom vytvoriť silný stredný stupeň riadenia. Túto úlohu by mohli plniť školské obvody, ktoré majú potenciál lepšie reagovať na miestne podmienky a potreby. Veľkosť školského obvodu bude prispôbená miestnym a regionálnym podmienkam, pričom bude vhodné, najmä z ekonomického dôvodu, určiť jeho minimálnu veľkosť. Školský obvod by mal byť partnerom pre ministerstvo školstva, pre školy a obce. Úlohou školského obvodu by malo byť aj určovanie siete škôl a školských zariadení, podľa miestnych podmienok. Existujú dve možné cesty. Prvou je vytvorenie školských obvodov ako súčasť politických obcí, druhou

je vytvorenie školskej samosprávy ako účelovej obce, s vlastnými volenými orgánmi.

Kľúčovou zmenou pre pokračovanie procesu decentralizácie je aj komunálna reforma. Jej odsúvanie spôsobuje väčšinu problémov pri zabezpečovaní a dostupnosti kvalitných verejných služieb, ale aj zavedenia efektívneho systému financovania miestnej samosprávy. Rozšírenie právomocí a zodpovednosť obcí v oblastiach, ktoré patria, v súlade s princípom subsidiarity, miestnej úrovni, je bez komunálnej reformy nereálne. Jej forma je kľúčovým predpokladom a určujúcim prvkom pre definovanie regionálnej samosprávy. Existujú viaceré možnosti, ako ju uskutočniť. Aj na základe zahraničných skúseností odporúčame posúdiť zlučovanie obcí (amalgamizácia), alebo vytvorenie druhej úrovne miestnej samosprávy združovaním obcí (municipalizácia).

Zlučovanie obcí je najmä politickým problémom, nakoľko pretrváva odpor,



ktorý zvyšuje aj vplyv miestnych politikov v politických stranách zastúpených v Národnej rade Slovenskej republiky. Je potrebné vyvarovať sa radikálneho riešenia, ktoré môže spôsobiť aj nárast „vzdialenosti“ občana od úradov. Združovanie obcí si vyžiada doriešenie delby kompetencií medzi obcami a združením, spôsob vzniku združenia a jeho orgánov, dobrovoľnosť alebo povinnosť vzniku, kritériá veľkosti, manažment združenia. Nevylučujeme diskusiu o rozličných riešeniach vzhľadom na veľké regionálne rozdiely (obec s menej ako 500 obyvateľmi je v urbanizovanej časti napr. západného Slovenska, v inom postavení, ako obec s rovnakým počtom obyvateľov na juhovýchodnom Slovensku). Pilotné projekty vybudovania centier zdieľaných služieb v znevýhodnených regiónoch, ktoré sa realizujú v rámci Plánu obnovy a odolnosti, považujeme za súčasť procesu. Je to prvý krok smerujúci ku komunálnej reforme. Navrhované opatrenia majú, okrem zvýšenia efektívnosti,

potenciál zvýšiť kvalitu vnútornej kontroly na miestnej úrovni.

Postavenie druhej úrovne územnej samosprávy je potrebné definovať v rámci prípravy stratégie. Je to politické rozhodnutie a úzko súvisí s formou komunálnej reformy, a mierou decentralizácie kompetencií. Do úvahy pripadajú dve alternatívy: zachovanie vyšších územných celkov, resp. vytvorenie druhej úrovne samosprávy združeniami obcí (municipalizácia), po komunálnej reforme. Alternatíva nahradenia vyšších územných celkov municipalitami je namieste najmä v prípade, ak nepríde k odovzdaniu ďalších kompetencií zo štátnej správy územnej samospráve, alebo v prípade, ak nepríde k zlúčovaniu obcí a vytvorí sa druhá úroveň miestnej samosprávy združovaním obcí.

Súčasný systém financovania územnej samosprávy je problémový z viacerých dôvodov. Je príliš závislý od jedného zdroja príjmu, neponúka samosprávam dostatočný priestor na

generovanie vlastných príjmov a súčasné finančné vyrovnávanie nezohľadňuje skutočné náklady. Územná samospráva má, v medzinárodných porovnaníach, pomerne nízky podiel vlastných zdrojov. Regionálna úroveň nemá žiadne skutočné vlastné príjmy. Navrhujeme odlíšiť zdroje príjmov obcí a druhej úrovne územnej samosprávy. Na úrovni obcí odporúčame najmä posilnenie ich vlastných príjmov, lepšiu previazanosť príjmov s ekonomickou silou obce a zákonom stanovenú mieru solidarity pri vyrovnávaní daňovej sily obcí. Odporúčame zvýšiť právomoci obcí v daňovej politike, napr. zrušením limitov sadzieb daní. V prípade vyšších územných celkov je možné prejsť aj na daňový mix (alternatívou je aj pridelenie vlastných daní alebo minimálne príspevok k štátnej dani – hybridná daň). Odporúčame nový mechanizmus vyrovnávania príjmov a výdavkov. V prípade prechodu na daňový mix bude mechanizmus vyrovnávania súčasťou vzorca, na základe ktorého sa budú dane prerozdeľovať medzi

jednotlivé vyššie územné celky. Odporúčame tiež vznik nových fondov umožňujúcich spolu-financovanie investícií územnej samosprávy zo strany štátu.

Regionálna politika nemá byť len o vyrovnávaní regionálnych rozdielov. To na seba prevezme nový systém financovania územnej samosprávy. Nemá byť o záchrane existujúceho ekonomického modelu, ktorý je príčinou nevyužitia potenciálu regiónov. Oveľa dôležitejšie je identifikovať potenciál jednotlivých regiónov, ich silných stránok, konkurencieschopnosti, ale aj bariér rastu. V najbližšom období bude vhodné sústrediť pozornosť na regionálne centrá rastu a podporovať opatrenia na pozdvihnutie ich ekonomickej sily, diferencovanie, podľa regionálnych špecifik. To umožní rast kvality a dostupnosti služieb nielen pre obyvateľov týchto centier, ale aj širšieho okolia.

Pozeráme sa aj na možné úpravy volebných systémov, ktorých výsledky výrazne ovplyvňujú budúcnosť spravovaného územia.

V prípade volieb do NR SR odporúčame úpravu pomerného systému preto, aby boli v Národnej rade lepšie zastúpené regióny. V prípade volieb do územnej samosprávy odporúčame ponechať, s úpravami, väčšinový systém. Odporúčame otvoriť diskusiu o posilnení niektorých prvkov priamej demokracie.

Je zrejmé, že navrhovaná zmena kompetencií si vyžiada racionalizáciu, ale aj reorganizáciu štátnej správy, ktorá by mala smerovať, vo väzbe na proces decentralizácie, k redukcii ústredných orgánov, ich podriadených organizácií a miestnej štátnej správy. Zmeny by sa mali dotknúť aj správneho konania. Malo by rešpektovať dvojstupňové správne konanie, del'bu kompetencií, nové vzťahy medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

Paralelne so štrukturálnymi zmenami spravovania štátu je potrebné zabezpečiť aj zvyšovanie kvality verejnej správy. To znamená jej modernizáciu, revíziu a optimalizáciu výkonu, zvýšenie jej

dostupnosti a transparentnosti prostredníctvom e-governmentu, profesionalizáciu a rozvoj ľudských zdrojov.

Všetky nevyhnutné opatrenia nie je možné realizovať naraz. Musia byť rozložené na dlhšie časové obdobie a preto je potrebná zhoda na stratégii, ktorá sa nebude najbližšie desaťročie meniť. Komplikovanosť zmien, náročnosť reforiem a dĺžka realizácie, si vyžaduje silný manažment pôsobiaci na nadre-zortnej úrovni. Nielen kvôli príprave a realizácii zmien, ale aj z dôvodu následného monitoringu, vyhodnocovania dopadov, posudzovania rámcových zmien s dopadom na spravovanie štátu a vypracovanie návrhov na úpravy v pravidelných intervaloch. Najlepšie raz za dva roky. Navrhované riešenia umožňujú, aj na základe skúseností z iných štátov, dosiahnuť úspory v systéme (minimálne úhradu transakčných nákladov), pričom podporia hospodársky rast na Slovensku a skvalitnia život ľudí u nás.



Regionálna politika nemá byť len o vyrovnávaní regionálnych rozdielov. Dôležitejšie je identifikovať potenciál jednotlivých regiónov, ich silných stránok, konkurencieschopnosti, ale aj bariér rastu.





1

# Prečo je dôležité pokračovať v decentra- lizácii

Pre budúcnosť Slovenska nestačí konštatovanie, že sme demokratický štát. Existujú štáty s demokraticky vytvorenými vládami, v ktorých sa ľuďom nežije dobre.

Výsledky prieskumov verejnej mienky, postoje obyvateľov k demokraticky vytvoreným slovenským vládam a verejným inštitúciám, sú pomerne kritické. Priamym dôkazom toho, že pre rast kvality života na Slovensku nestačia iba demokratické voľby, sú aj činy a vyjadrenia zástupcov mladých generácií. Veľká časť z nich preferuje naďalej odchod, resp. vôľu odchodu zo Slovenska. Ako dôvody uvádzajú nedostatok príležitostí, napätie, či zlé vzťahy v spoločnosti.

Prenos právomoci a zodpovednosti na územnú samosprávu je významnou poistkou ochrany demokracie. Decentralizáciou kompetencií a financií zabezpečíme, aby mali občania a nimi priamo volení zástupcovia, rozsiahlejšie rozhodovacie právomoci. Vytvoríme tiež podmienky pre miestne inštitúcie, aby mohli prispieť k lepšiemu riešeniu chudoby, bývania, kriminality, ale aj situácií, ktoré sme zažili nedávno (pandémia) a zažívame v súčasnosti (migrácia, následky vojny). Vytvoríme predpoklady pre možnosť väčšej angažovanosti občanov na

správe obcí a tým aj štátu. Občania budú mať silnejší pocit, že sú jeho súčasťou a posilní sa ich vzájomná dôvera. Prostredníctvom decentralizácie sa taktiež možno nenútené a pokojne vysporiadať s prirodzenou rôznorodosťou ľudského spoločenstva.

Súčasnú správu štátu nepodporuje jeho konkurencieschopnosť a kvalita života občanov. Z porovnania so viacerými štátmi Európy vyplýva, že efektívnosť našej verejnej správy dostatočne nepodporuje konkurencieschopnosť štátu a ani kvalitu života obyvateľov. Ďaleko zaostávame za severskými štátmi, Holandskom, ale aj Českou republikou, Estónskom, Slovinskom, teda unitárnymi a približne rovnako veľkými štátmi, ktoré boli rovnako po roku 1989 vystavené transformačným zmenám.

Roztrieštenosť územnej samosprávy a nevhodné rozdelenie viacerých úloh obmedzuje efektívne riešenie rozvoja územia, rastú negatívne dopady extenzívnej zástavby, neumožňuje efektívne riešenie verejnej dopravy, znásobuje

problémy suburbanizácie, znižuje mieru identifikácie sa občana s územím, znižuje možnosť politického vplyvu územnej samosprávy, oslabuje synergické efekty použitia verejných investícií, nevedie k úsporám na infraštruktúre, ale aj oslabuje finančnú základňu miestnej samosprávy.

Stratili sme takmer dvadsať rokov, pretože realizácia stratégie decentralizácie, od roku 2006, nepokračovala.

Utlmila sa aj diskusia o jej pokračovaní. Nedokázali sme využiť obdobie ekonomického rastu a atmosféru v spoločnosti, ktorá si želala stabilizáciu demokracie.

Dlhodobu máme problém zmysluplne využiť finančné prostriedky z Európskej únie, ktoré majú podporiť rast kvality života, dostupnosť služieb, či zníženie regionálnych rozdielov. Vo viacerých regiónoch rastie chudoba. Aj to je dôsledok zlého nastavenia inštitúcií.

Nie sme schopní dostatočne rýchlo reagovať na nové podmienky, ktoré súvisia s demografickým vývojom, technologickými zmenami, klimatickou zmenou, zmenou pohybu občanov za prácou, ale ani na neočakávané udalosti.

Miera nedôvery v spoločnosti, najmä v centrálne inštitúcie, je veľká, čo výrazne narúša súdržnosť obyvateľstva. Ak preto zásadne nezmeníme spôsob a formu spravovania štátu, neposilíme význam územnej samosprávy, nevrátíme právomoci a zodpovednosť priamo voleným predstaviteľom občanov miest a obcí, ktorí majú násobne vyššiu dôveru u občanov, nemôžeme očakávať, že sa zmení atmosféra v spoločnosti, zvýši dôvera občanov Slovenska voči verejným orgánom, voči štátu.

Žijeme v systéme „organizovanej nezodpovednosti“. Súčasné rozdelenie zodpovednosti a právomocí na Slovensku je neprehľadné. Občan často nevie, kto je za rôzne rozhodnutia a situácie zodpovedný. Ak chceme, aby výkon verejnej moci dosahoval požadované výsledky, je nevyhnutné zmeniť nielen rozdelenie právomoci, ale predovšetkým posilniť zodpovednosť za výkon zverených úloh. To umožní iba jasná del'ba kompetencií pri rešpektovaní princípov subsidiarity a inštitucionálnej zhody. Inými slovami, právomoc a zodpovednosť majú byť



Miera nedôvery v spoločnosti, najmä v centrálne inštitúcie, je veľká, čo výrazne narúša súdržnosť obyvateľstva.

## Prenos právomoci a zodpovednosti na územnú samosprávu je významnou poistkou ochrany demokracie.

presunuté z nižšej na vyššiu úroveň iba v prípade, ak tá nižšia nemôže úlohu zabezpečiť a vyčerpali sa všetky možnosti, alebo ak je preukázateľne účelnejšie, aby úlohu zabezpečovala vyššia úroveň. Ten, ktorý má zodpovednosť, musí mať aj nástroje na jej vykonávanie a dostatok zdrojov.

Decentralizácia prispeje k znižovaniu korupcie.

Štáty, v ktorých je nižšia miera korupcie, sú hospodársky rozvinutejšie a menej centralizované. Významnejší podiel obcí a regiónov na verejnom sektore, viac zdrojov v obciach a mestách, môže vytvoriť podmienky pre rast korupcie v obciach a regiónoch. Na druhej strane, tento jav nemá taký významný celoštátny dopad a zároveň je možné nastaviť kontrolné mechanizmy zo strany štátnej správy, ale aj občanov tak, aby sa možnosť korupcie a klientelizmu obmedzila.

Súčasnú rozdelenie právomocí a zodpovednosti neumožňuje nastaviť efektívnu regionálnu politiku štátu. Jej absencia prispieva k emigrácii obyvateľov z mnohých regiónov do

prosperujúcejších častí Slovenska alebo do zahraničia. Dôsledkom je výrazné znižovanie sociálneho kapitálu týchto regiónov, ktorý je základným predpokladom rozvoja územia. Ukázalo sa, že žiadne plošné riešenia, selektívne pridelované dotácie, či vytváranie rôznych komisií alebo celoštátnych inštitúcií, súčasnú situáciu a ani výzvy budúcnosti, nevyriešia. Potrebujeme systémovú zmenu. Výrazne posilniť zodpovednosť a právomoci miestnej a regionálnej úrovne, novú regionálnu politiku a takú štruktúru verejných inštitúcií a ich kompetencií, ktorá minimalizuje náklady spojené s vyjednávaním.

Globálna ekonomika, aj vďaka technologickému rozvoju, stojí pred mnohými výzvami. Zároveň prebieha proces glocalizácie, t. j. zvyšuje sa význam miestnej ekonomiky a to si vyžaduje iné, flexibilnejšie spravovanie územia. Príklady zo sveta ukazujú, že štáty, ktoré nemajú usporiadané verejné inštitúcie tak, aby dokázali rýchlo reagovať na meniace sa podmienky a požiadavky, brzdia schopnosť

jednotlivcov vykonávať „vzájomne prospešné výmeny“, strácajú vlastné zdroje a majú tendenciu chudobnieť. Práve decentralizácia je stratégiou, ktorá umožní zvýšiť hospodársky rast na Slovensku. Aj z dôvodu nadmernej centralizácie sa doteraz nepodarilo využiť potenciál regiónov. Spôsob spravovania štátu, koncentrácia zdrojov a eurofondov na centrálnej úrovni a z toho dôvodu pretrvávajúca neschopnosť ich efektívneho využitia, spôsobuje stagnáciu hospodárskeho rozvoja a rast regionálnych disparít. Slovensko patrí k štátom, ktoré majú, v prípade pokračovania decentralizácie, ale aj digitalizácie, vysoký potenciál rastu ekonomiky, ako vyplynulo z porovnania OECD.

Zvýšenie slobody územnej samosprávy znamená v skutočnosti silnejší štát. Úlohou štátu je systémovo reagovať na zásadné zmeny rámcových podmienok. Napríklad jedným z kľúčových trendov, ktorý zasiahne všetky oblasti spoločnosti, je starnutie populácie. Bude mať dopady nielen na sociálne

a zdravotné zabezpečenie, ale aj na vzdelávací systém, bytovú politiku, oblasť služieb a tvorbu a prevádzku infraštruktúry. Premietne sa to do života každého mesta, obce. Podobne ako dôsledky klimatickej zmeny, ktoré už majú a budú mať rôzne dopady na regióny Slovenska, na ich hospodársku základňu, na energetiku a zdravotníctvo. To sú len dva príklady, prečo sú potrebné zásadné opatrenia. Aj preto by centrálna vláda nemala strácať čas riešením problémov, ktoré majú miestny a regionálny rozmer a kde stačí nastaviť „pravidlá hry“. Presun kompetencií na miestnu a regionálnu úroveň, na základe vyššie uvedených princípov, umožní, aby sa centrálna vláda mohla sústrediť výlučne na tie úlohy, ktoré nemôžu plniť jednotlivé obce, mestá a regióny. Inými slovami, občania pozitívne pocítia „silu, ale zároveň aj ľudskosť štátu“.



Decentralizácia prispeje k znižovaniu korupcie. Štáty, v ktorých je nižšia miera korupcie, sú hospodársky rozvinutejšie a menej centralizované.



2

# Rozdelenie kompetencií

Cieľmi nevyhnutnej úpravy rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj medzi oboma úrovňami územnej samosprávy, sú najmä zvýšenie efektívnosti verejnej správy, konkurencieschopnosti Slovenska, zvýšenie kvality života občanov, zmiernenie napätia medzi štátnou správou a územnou samosprávou a vytvorenie predpokladov pre ich efektívnejšiu spoluprácu.

Z medzinárodného porovnaní (štáty EÚ) podielu výdavkov územnej samosprávy na výdavkoch štátu je zrejmé, že Slovensko je centralisticky spravovanou krajinou. Z porovnaní so štátmi ako Poľsko, Česká republika, ale aj napr. Dánsko, vyplýva, že sú výdavky územnej samosprávy na sociálne služby, regionálne školstvo alebo na dopravu, nižšie. Naopak, výdavky na administratívu podstatne vyššie. To naznačuje, že sa územná samospráva podieľa menej na fungovaní sociálnych systémov a z disponibilných zdrojov zabezpečuje najmä financovanie vlastných orgánov.

Rozdelenie úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj medzi oboma úrovňami územnej samosprávy, nespĺňa princípy subsidiarity a inštitucionálnej zhody. Jednou z príčin, prečo sa to nepodarilo naplniť, je veľký počet malých obcí.

Delenie kompetencií na samosprávnú pôsobnosť a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy nie je dobré riešenie. Od času jeho zavedenia pretrvávajú spory medzi štátnou

správou a územnou samosprávou, najmä z dôvodu nedostatočného financovania, čo vedie až k porušovaniu zákonov a Ústavy.

V praxi nie je dostatočne rešpektovaná skutočnosť, že podľa Ústavy SR, územná samospráva nie je súčasťou štátnej správy. Je to právnická osoba, verejnoprávna korporácia občanov, niečo medzi občianskou spoločnosťou a štátom. Územná samospráva nemá v súčasnosti dostatočnú organizačnú, personálnu, mzdovú, majetkovú, daňovú a finančnú suverenitu. Pritom, ochrana „slobôd“ územnej samosprávy je nedostatočná. Je ju možné obmedziť hlasovaním nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov NR SR, pričom obce a vyššie územné celky nemajú priamy vplyv na prijímanie zákonov, sú často obchádzané pri pripomienkovaní zákonov, resp. nie je na ich pripomienky prihliadané. Pretrváva pocit potreby „zozákoňovania“ územnej samosprávy, čo prináša nebezpečenstvo postupnej premeny samosprávy na štátnu správu. Vplyv štátnej správy sa posilňuje



aj v prípadoch, keď takéto dôvody objektívne neexistujú a popierajú sa zásady spravodlivého rozdelenia právomocí a zodpovednosti medzi štátnou správou a územnou samosprávou. Preto potrebujeme oveľa jednoznačnejšiu deliacu líniu medzi kompetenciami.

Odporúčame pokračovať v tzv. oddelenom modeli verejnej správy. Tento model sa na Slovensku obnovil v roku 1990 a preferuje posilnenie samosprávneho prvku pri zabezpečovaní verejných úloh. Jeho uplatnenie znamená inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a územnej samosprávy, výrazné zníženie pôsobnosti štátu v území a presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, alebo na verejnoprávne inštitúcie, diferenciaciu kompetencií medzi prvou a druhou úrovňou územnej samosprávy, vytvorenie mechanizmov spolupráce štátnej správy a územnej samosprávy v území. Kľúčovým rozhodnutím pre pokračovanie procesu je teda rozdelenie úloh medzi štátnou správou a územnou

samosprávou vo väzbe na skúsenosti, ale najmä na nové výzvy a trendy.

Neexistuje univerzálny recept na rozdelenie kompetencií, všeobecne však platia princípy subsidiarity a inštitucionálnej zhody. To znamená, že rozhodovanie, výkon a financovanie úlohy, majú zostať na najnižšej úrovni v prípadoch, že neexistuje nevyhnutný dôvod na reguláciu zo strany štátu, úloha má prevažne lokálny charakter a pripúšťa lokálne riešenie, obce sú odborne schopné úlohu realizovať v primeranej kvalite, pridelenie úlohy prinesie prospech občanovi a obce sú schopné úlohu financovať. Dôvodom presunu úloh na územnú samosprávu je nielen priblíženie správy štátu k občanovi, ale aj vytvorenie predpokladov pre posilnenie postavenia štátu. „Silný“ štát potrebuje „silné“ obce a silné regióny. V takýchto podmienkach sa bude môcť centrálna vláda sústrediť na plnenie svojich výlučných úloh, ktoré nie je možné a vhodné odovzdať územnej samospráve. Bude môcť flexibilnejšie reagovať na meniace sa rámcové podmienky.



Miestna samospráva by mala mať väčšiu organizačnú autonómiu. Mala by sama rozhodovať, akou formou bude spravovať svoje územie, majetky, financie.

Veľký počet malých obcí neumožnil pred dvomi desaťročiami odovzdanie mnohých kompetencií na miestnu úroveň. Pretože bolo z mnohých dôvodov dôležité pokračovať v procese decentralizácie, prevzala ich, podľa nás prechodne, druhá úroveň územnej samosprávy – vyššie územné celky. Ak chceme viac priblížiť správu štátu k občanovi, zvýšiť jeho participáciu na správe štátu, je potrebné pristúpiť ku komunálnej reforme. Po jej realizácii budú mať

občania výrazne väčší vplyv na kvalitu svojho života. Ich obce budú môcť zabezpečovať úlohy samostatne alebo rôznymi formami spolupráce s inými obcami, spoluprácou so súkromným sektorom, prípadne rozhodnutím príslušnej obce o presune úlohy na súkromný sektor. Tie úlohy, ktoré obce a ich združenia nedokážu zabezpečiť, alebo by ich plnenie obcami nebolo efektívne, prevezme na seba druhá úroveň územnej samosprávy.

Medzi výlučné kompetencie štátnej správy, ktoré nemôžu byť v unitárnom štáte predmetom decentralizácie, podľa nás patria:

- zabezpečenie nezávislosti navonok, pod čím rozumieme najmä zahraničnú politiku a obranu štátu,
- udržiavanie vnútroštátneho pokoja a poriadku,
- zabezpečovanie „všeobecného blaha“ pomocou sociálnej politiky,
- ochrana práv občana, zabezpečenie výkonu a vymáhania spravodlivosti,
- ukladanie povinností občanom (povinná školská dochádzka, daňová a odvodová povinnosť, záväznosť rozhodnutí inštitúcií verejnej moci, atď.).

Všetky ostatné úlohy je možné, pri dodržaní princípov spravodlivej del'by moci, odovzdať územnej samospráve. Preto bude po realizácii komunálnej reformy možné rozhodnúť, ktoré úlohy bude plniť miestna a ktoré druhá úroveň územnej samosprávy. Pri delení úloh je okrem princípu subsidiarity potrebné zohľadniť aj princíp inštitucionálnej zhody. To znamená, že ten, ktorý má zodpovednosť, musí mať aj rozhodovacie a finančné nástroje. V rámci delenia kompetencií medzi prvou a druhou úrovňou územnej samosprávy<sup>1</sup> je potrebné ponechať možnosť konať aj nad rámec zákona iba miestnej samospráve. Ide o tzv. „zbytkové kompetenci“, teda úlohy, ktoré nie sú upravené zákonom.<sup>2</sup> Vyplýva to z postavenia a významu obcí pri spravovaní štátu a z princípu nedelenia kompetencií (v opačnom prípade by opäť mohlo dochádzať k neželaným duplicitám).

Neodporúčame deliť úlohy podľa veľkosti obcí. Takéto delenie nevyrieši problémy veľkostnej štruktúry obcí. Povedie k vytvoreniu rôznych jednotiek s rôznym

rozsahom úloh a odlišnými prostriedkami a nástrojmi. Obce a mestá s väčším rozsahom kompetencií by museli poskytovať služby tým menším, čo bude predmetom napätí medzi obcami, z dôvodu rozhodovania, ale aj financovania. Navyiac, pri komunálnych voľbách by takto časť voličov volila významnejších funkcionárov, než iná časť voličov.

Miestna samospráva by mala mať väčšiu organizačnú autonómiu. Mala by sama rozhodovať, akou formou bude spravovať svoje územie, majetky, financie. Mala by sa sama rozhodnúť či postačí jedna alebo viac úrovní správy, či bude mať napr. členov rady profesionálov, alebo či menšie obce potrebujú mať okrem starostu aj zastupiteľstvo.

V prípade štatutárnych miest odporúčame, aby právomoci a zodpovednosť v strategických kompetenciách, vrátane školstva a sociálnych vecí, boli centralizované pre územie celého mesta (súčasné, ale aj tie, ktoré prevezmú z úrovne vyšších územných celkov). Nižšie správne jednotky v meste sa budú

- 1 Pojem druhá úroveň samosprávy používame najmä z dôvodu, že v návrhu nechávame na posúdenie zachovanie vyšších územných celkov, ale aj, za určitých podmienok, ich nahradenie združeniami obcí.
- 2 V súčasnej ústavnej úprave majú túto možnosť aj vyššie územné celky.

podieľať na správe a rozvoji územia v štyroch oblastiach: cestou kompetencií, ktoré prevezmú od mesta, právom spolurozhodovať vo veciach týkajúcich sa ich územia, právom dávať stanoviská, právom na informácie. Ich právomoci a zodpovednosti budú definované v novom štatúte mesta.

Vo všetkých úlohách nie je možné alebo zmysluplné, striktné oddelenie úloh štátnej správy a územnej samosprávy a preto vo vybraných úlohách odporúčame ponechať spoločnú zodpovednosť, najmä spoločné financovanie úloh

transfermi zo štátneho rozpočtu, formou nor-matívov (napr. regionálne školstvo), alebo na základe viacročných programov cestou globálnej/paušálnej dotácie, ktorej výška a účel bude upravený zmluvou.

Z dôvodu stability systému je potrebné vymedziť priamo v ústave pôsobnosť územnej samosprávy, najmä z hľadiska usmerne-nia legislatívy a zvýrazniť prvotnú pôsobnosť obce, pred pôsobnosťou vyšších územných celkov. Jasná deľba kompetencií umožní efektívnejší výkon vnútornej aj vonkajšej kontroly.

Pre reorganizáciu úloh odporúčame využiť tri nástroje:

- rozdelenie kompetencií v súlade s princípmi subsidiarity a inštitucionálnej zhody tak, aby bola za každú úlohu zodpovedná iba jedna úroveň verejnej správy,
- spoluprácu v rámci územnej samosprávy, vrátane zavedenia inštitútu povinnej spolupráce, ak bude dobrovoľnosť spolupráce príčinou negatívnych efektov,
- spoluprácu medzi štátnou správou a územnou samosprávou v úlohách, ktoré budú pre štát ako celok dôležité, a ktoré bude musieť štátna správa realizovať v území, v kontakte s občanom.

# Odporúčaná zoznam kompetencií územnej samosprávy

1

## Hospodárske funkcie:

sociálny a ekonomický rozvoj, územné plánovanie, daňová a poplatková politika v miestnych daniach a poplatkoch, zostavovanie, schvaľovanie a kontrola rozpočtu, hospodárenie s majetkom, vlastná investičná činnosť, vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, zakladanie, zrušovanie a kontrola miestnych podnikov

2

## Verejné služby:

zásobovanie vodou, výstavba, správa a údržba vodovodov, vodárenských objektov, výstavba, správa a údržba objektov a sietí kanalizácie, odkaňalizovanie, čistiarne odpadových vôd, hospodárenie s komunálnym odpadom, zásobovanie teplom, zásobovanie el. energiou, verejné osvetlenie, údržba komunikácií v katastri mimo diaľnic a rýchlostných komunikácií, správa verejných priestranstiev, pohrebníctvo, cintoríny.

3

**Bývanie:** výstavba, správa a údržba obecných bytov, sociálne bývanie.

4

## Starostlivosť o životné prostredie:

klimatická agenda, monitorovanie stavu životného prostredia a poskytovanie informácií o ňom, utváranie či chránenie zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce, územná a druhová ochrana prírody a krajiny, ochrany drevíň okrem lesa, zabezpečovanie ochrany kvality a množstva vôd v správe obcí, racionálneho využitia vôd v správe obcí, ochrana ovzdušia a jej programy, spravovanie zariadení (napr. zoologických záhrad, chovných staníc, rehabilitačných staníc, zoologických kútikov a záchytných staníc v správe obce, botanických záhrad, arborét a ďalších zariadení starostlivosti o životné prostredie).



**5** **Preprava:** mestská a regionálna doprava (stanovenia úhrady výkonov vo verejnom záujme, udeľovania licencií, plán dopravnej obslužnosti), regionálne železnice, alternatívna doprava.

**6** **Školstvo** (v prípade ak nebude realizovaná navrhovaná školská samospráva): sieť regionálneho školstva, výstavba, zriaďovanie, zrušovanie a správa materských škôl, základných škôl, gymnázií, základných umeleckých škôl, centier voľného času, jazykových škôl, škôl v prírode, školských stredísk záujmovej činnosti, internátov, zariadení školského stravovania, stredísk služieb škole.

**7** **Kultúra:** zakladanie a správa knižníc, múzeí, galérií, divadiel a bábkových divadiel, hvezdární, kultúrnych stredísk, orchestrov, umeleckých súborov, sál, kín, amfiteátróv, osvetových stredísk, vedenie miestnej kroniky, ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty.

**8** **Zdravotníctvo:** zriaďovanie, výstavba a správa ambulanciantnej starostlivosti, regionálnych nemocníc, zdravotných stredísk, liečebných ústavov, detské liečebne, humánna farmácia.

**9** **Sociálna pomoc:** sociálne služby, opatrovateľská služba, detské domovy, sociálno-právna ochrana detí a sociálna kuratela, poskytovanie dávok sociálnej pomoci.

**10** **Vnútoraná správa, správna administratíva:** organizačná štruktúra úradu, vydávanie všeobecne záväzných nariadení, organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb, správne úkony vyplývajúce z odovzdania kompetencií, zber a spracovanie údajov, matrika.

**11** **Bezpečnosť, verejný poriadok:** poriadková polícia, priestupkové konanie, civilná obrana, požiarňa ochrana, integrovaný záchranný systém, ochrana spotrebiteľa, hospodárska mobilizácia.

## Reforma organizácie regionálneho školstva

Cieľom je vytvorenie silného stredného stupňa riadenia regionálneho školstva, pokračovanie v decentralizácii právomocí a zodpovednosti a úprava financovania regionálneho školstva. Prioritou nemá byť rušenie škôl. Skôr ide o možnosť pružnejšieho riešenia problémov v rámci školských obvodov. Neexistuje totiž jedno dobré celoplošné riešenie, ktoré by vyhovovalo verejným, súkromným a cirkevným školám, bolo vhodné pre mestské, urbanizované oblasti a aj pre vidiecky priestor, naplnilo očakávania a potreby výučby v jednoliatom, resp. etnicky a národnostne zmiešanom území, napĺňalo očakávania potreby aj v bohatých a chudobných regiónoch.

Odporúčame:

- aby boli základné a stredné školy naďalej záležitosťou územnej samosprávy, pričom odporúčame presun zodpovednosti za všeobecné stredné školstvo – gymnáziá, na miestnu úroveň samosprávy,
- kompetencia k odborným školám by mala dočasne zostať v právomoci centrálnej úrovne, v prípade zachovania vyšších územných celkov a vo väzbe na zodpovednosť za hospodársky rozvoj regiónu, by odborné školstvo malo byť v kompetencii vyšších územných celkov,
- aby bolo financovanie súkromných škôl podporovaných z verejných zdrojov v kompetencii štátnej správy (ministerstvo školstva), rovnako ako špeciálne školy.
- zvážiť nahradenie školskej inšpekcie sieťou licencovaných vzdelávacích expertov, ktorí pomôžu školám objektívne zhodnotiť kvalitu školy a poskytnú jej pomoc, poradenstvo.

Stratégia reformy regionálneho školstva by mala byť založená na vytvorení silného stredného stupňa riadenia. Túto úlohu môžu plniť školské obvody, ktoré dokážu lepšie reagovať na miestne podmienky a potreby. Veľkosť školského obvodu bude prispôbená miestnym a regionálnym podmienkam, pričom bude vhodné určiť, najmä z ekonomického dôvodu, jeho minimálnu veľkosť. Mali by byť partnerom pre ministerstvo školstva, ako aj pre školy a miestnu samosprávu. Úlohou školského obvodu by malo byť aj určovanie siete škôl a školských zariadení podľa miestnych podmienok.

Na diskusiu predkladáme alternatívne návrhy riešenia organizácie a financovania verejného regionálneho školstva:

- vytvorením školských obvodov v rámci miestnej samosprávy, formou združenia obcí,
- vytvorenie školskej samosprávy ako štruktúry „účelových obcí“, na úrovni politických obcí, ktorá prevezme celú agendu všeobecného regionálneho školstva. Táto alternatíva umožňuje aj vznik cirkevných školských obcí a školských obcí s maďarským vyučovacím jazykom, ktoré nemusia kopírovať hranice „účelovej obce“ verejných škôl.

#### ŠKOLSKÉ OBVODY V RÁMCI ZDRUŽENÍ OBCÍ

Zriaďovateľom škôl ostanú obce a mestá. Budú vytvorené školské obvody pre všeobecné regionálne školstvo (povinné predprimárne, ZŠ, gymnáziá) s definovaním minimálneho počtu žiakov povinnej školskej dochádzky v školskom obvode.

Školský obvod bude jednoúčelové združenie obcí, ako právnická osoba, vo vedení ktorej budú predstavitelia obcí. Veľkosť školského obvodu môže byť rozdielna, odporúčame definovať minimálnu



veľkosť. V prípade ak nebude možné komunálnou reformou zabezpečiť minimálnu veľkosť školského obvodu, bude musieť takáto obec uzavrieť zmluvu v spolupráci s inými obcami vrátane mechanizmu spolufinancovania. V rámci školského obvodu môžu vzniknúť aj menšie školské jednotky, najmä vo vidieckom priestore, združujúce menšie školy a materské škôlky, na základe školskej politiky konkrétneho školského obvodu. Odporúčame presunúť na obce aj všeobecné stredné školy, ktoré budú súčasťou školského obvodu.

Právomocami školského obvodu ako združenia obcí bude správa budov, areálov, prevádzka, technický servis, zariaďovanie objektov, mimoškolská činnosť, školská politika v obvode, určovanie siete škôl, stanoviská k zaraďovaniu súkromných a cirkevných škôl do siete na území školského obvodu, definovanie platových pomerov, ďalšie vzdelávanie učiteľov, metodika, učebnice, databázy a informácie.

Školský obvod bude zodpovedať za financovanie povinnej školskej dochádzky. Bude zachované viacdrojové financovanie, t. j. zdroje budú tvoriť: príspevok zo štátneho rozpočtu, prostriedky z rozpočtov obcí, príspevky od žiakov a rodičov, príspevky od zamestnávateľov, zamestnávateľských zväzov, iné príspevky a dary, výnosy z vlastnej činnosti škôl. Školský obvod bude príjemca (upraveného) normatívu na žiaka, bude zodpovedný za efektivitu výdavkov (teda aj napr. za nasadenie školských autobusov). Obce budú prispievať do rozpočtu školského obvodu podľa počtu detí navštevujúcich školské zariadenia. Výhodou spolupráce škôl v rámci školského obvodu bude napr. získavanie zliav pri hromadnom nakupovaní/obstarávaní, zdokonalí sa zber dát, koordinácia miestneho a centrálného toku informácií, s dopadom na efektívnosť financovania.

## REGIONÁLNE ŠKOLSTVO AKO ÚČELOVÁ OBEC

Účelová školská obec bude verejnoprávnou korporáciou, ktorá je s politickými obcami (tiež verejnoprávnymi korporáciami) na jednej úrovni. Vznik školských obcí/ školskej samosprávy je spojený s prevodom majetku na školskú samosprávu, ktorá bude mať vlastné volené orgány. Súčasťou školskej obce budú povinné predškolské zariadenia, základné školy, gymnáziá.<sup>3</sup>

Od združenia obcí sa odlišuje tým, že bude mať vlastné príjmy, volené orgány a vlastné nástroje priamej demokracie (napr. referendum). Vytvorením takejto obce s jasnými úlohami, kompetenciami a zodpovednosťou sa minimalizujú problémy, ktoré vznikajú pri združeniach a iných formách kooperácie, pretože sa zachovávajú osvedčené základné princípy organizácie štátu: priama demokracia, finančná transparentnosť, priama zodpovednosť orgánov, princíp subsidiarity.

Realizáciou sa zjednotí duplicitné vykonávanie činností, obmedzí sa roztrieštenosť riadenia, komplikácie pri riadení a dosahovaní vyššej efektívnosti. Vytvorením školských obcí sa zruší prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. Školské obce/rady budú priamo spolupracovať s ministerstvom školstva, pričom na centrálnej úrovni sa bude rozhodovať o rámcových zákonoch a objeme financií, ktorými bude štát na školstvo prispievať. Inými zdrojmi budú aj obecné rozpočty. Ostatné záležitosti, vrátane siete škôl a zariadení v obvode, budú v rukách školskej samosprávy.

<sup>3</sup> So vznikom účelových zväzov obcí pre jednotlivé kompetencie počítala aj pôvodná stratégia decentralizácie.

Územné vymedzenie účelových obcí. Účelová obec zahŕňa územia prislúchajúcich obcí, ktoré sa dobrovoľne rozhodli spoločne zabezpečovať vybrané úlohy. Vo všeobecnosti zo strany štátu neexistuje preddefinovaná veľkosť jednotiek. Neexistuje ani optimálny počet obcí, bude záležať od efektivity zabezpečovania úlohy, t. j. veľkosť účelovej obce závisí od úloh, potrieb a iných kritérií spolupráce. Ekonomické aspekty, kritériá efektívneho poskytovania služby, vytvoria tlak na spoluprácu a tlak zo strany štátu vznikne iba v extrémnych prípadoch. Účelové obce pre neštátne školy nemusia kopírovať školské obce verejných škôl a rovnako nemusia obvody cirkevného školstva kopírovať školské obvody súkromných škôl.



Rozhodovanie, výkon a financovanie úlohy majú zostať na najnižšej úrovni v prípadoch, že neexistuje nevyhnutný dôvod na reguláciu zo strany štátu.



3

# Komunálna reforma

Roztrieštenosť správy na miestnej úrovni je kľúčovým štrukturálnym problémom, ktorý znemožňuje priblížiť verejnú správu a výkon niektorých služieb k občanovi. Navyiac, odlišná miera urbanizácie, rozličné početné zastúpenie malých obcí v regiónoch, rozdielna dostupnosť do centier osídlenia, prispievajú k rastu regionálnych rozdielov. Sú tiež jedným z dôvodov vyludňovania obcí a niektorých regiónov. Je potrebné zdôrazniť, že komunálna reforma nie je zameraná „proti vidieku“, ale práve naopak, jej realizácia uchráni slovenský vidiek pred devastáciou.

Málo sa hovorí o tom, prečo neprichádza k zlučovaniu obcí, napriek tomu, že to umožňuje zákonná úprava. Argumentmi pre zlučovanie obcí boli doteraz najmä ich „malosť“, nedostatočná a nestabilná spolupráca, nízka efektivita výdavkov, vyššie výdavky na administratívu. Viaceré z týchto problémov sú spôsobené inými faktormi (napr. prílišné zozákonenie samosprávy). V diskusii sa neriešili podstatnejšie bariéry zlučovania. Málo sa napríklad diskutovalo o tom, či sú výhody zlučovania pre občanov a miestnych politikov dostatočné, aby s takýmto krokom súhlasili. Čo by bolo pre nich dostatočnou motiváciou? Rovnako sa nediskutuje ani o tom, že sú obce, ale aj regióny málo spoluzodpovedné za ekonomický a sociálny rozvoj štátu a preto im stačí venovať pozornosť najmä na prerozdeľovanie štátnych zdrojov, z ktorých veľkú časť používajú na administratívne výdavky.

Problém malých obcí sa zväčšil po decentralizácii. Do roku 2002 obce zabezpečovali iba obmedzený rozsah úloh, väčšinu úloh

zabezpečovala miestna štátna správa a preto problém veľkostnej štruktúry obcí nebol až taký citeľný. Po roku 2002 sa preferovala medzi-obecná spolupráca na dobrovoľnom princípe. Časom sa potvrdili obavy, že tento spôsob plnenia rastúceho rozsahu úloh dostatočne nefunguje, je nestabilný, neprináša očakávané benefity a navyše brzdí proces pokračovania decentralizácie. Pokusy začať proces spájania obcí v rokoch 2004 a 2005 alebo aspoň diskusiu o ňom, nenašli politickú podporu. Neskôr sa objavili zámery kategorizovať obce diverzifikáciou zodpovednosti, alebo pokračovať v medzi-obecnej spolupráci budovaním centier zdieľaných služieb.

Podstatne bohatšie štáty, regióny, mestá a obce hľadajú spôsoby riešenia nových výziev. Aj rôznymi formami komunálnej reformy, od združovania (municipalizácia) až po zlučovanie (amalgamizácia) miestnych správnych jednotiek. Na čele procesu stojí najmä centrálna vláda, ktorá zmeny nielen iniciuje, ale aj podporuje formou poradenských služieb,

finančnou injekciou alebo úhradou transakčných nákladov. Jednou z jej hlavných úloh je odstraňovanie bariér, ktoré znemožňujú realizáciu komunálnej reformy.

Vláda by teda mala zvoliť aktívny prístup. To neznamená realizovať reformu, ale zabezpečiť jej napredovanie participáciou, poradenstvom, motivačnými nástrojmi, ale aj systémovými celoštátnymi opatreniami, akým sú, napríklad, zmena financovania obcí alebo nová regionálna politika. Povinnosťou vlády je tiež pripraviť odborné poklady pre diskusiu v území a vytvoriť profesionálny útvar/jednotku, ktorá bude, v spolupráci s obcami, hľadať v jednotlivých mikroregiónoch optimálne riešenie.

Je dôležité, aby sa reforma uskutočnila na základe celkovej stratégie, pričom by nemali byť vopred vylúčené ani regionálne odlišné prístupy. Veľký počet veľmi malých obcí na Slovensku, v porovnaní s inými štátmi, ale aj naše geograficko-topografické podmienky (sme piatou najhornatejšou krajinou Európy),

neumožňujú jednoducho prevziať „úspešné príbehy“ zo zahraničia. Musíme hľadať vlastnú cestu a poučiť sa aj z chýb iných. V rámci komunálnej reformy platí násobne viac to, že ak sa zmeny nechytia na miestnej úrovni, t. j. ak ju nepodporia občania, nemá šancu na úspech, akceptáciu a preto nenájde podporu ani u miestnych politikov.

Kľúčovým je rozhodnutie o budúcom postavení územnej samosprávy. Vo výrazne decentralizovaných štátoch zverili parlamenty územnej samospráve podstatne viac zodpovednosti za verejné služby. Majú podstatne viac kompetencií v oblasti vzdelávania, ale aj sociálnych vecí, zdravotníctva, ako územná samospráva na Slovensku. V týchto štátoch dôverujú občanom v regiónoch. Naviac, aj na Slovensku platí násobne vyššia dôveryhodnosť komunálnych politikov v očiach občanov, ako v prípade štátnych inštitúcií a parlamentu.

## **Komunálnu reformu je možné realizovať viacerými prístupmi. Vo verejnom priestore na Slovensku odzneli návrhy na:**

- **Zlučovanie obcí (amalgamizácia)**, k čomu pristúpili nielen často spomínané severské štáty, viaceré kantóny vo Švajčiarsku, spolková krajina Štajersko v Rakúsku, niektoré spolkové krajiny v Nemecku, ale aj napríklad Ukrajina, štáty Pobaltia, Portugalsko, Grécko. Proces sa začal aj vo Francúzsku, najmä zlučovaním veľmi malých obcí, pritom každý štát si zvolil vlastný prístup k procesu.
- **Diverzifikáciu kompetencií podľa veľkosti obcí**, čo by znamenalo, že väčšie obce budú poskytovať niektoré služby obyvateľom menších obcí, to však zo sebou nesie viaceré problémy v oblasti financovania, vplyvu na ich dostupnosť a kvalitu.
- **Pokračovanie v dobrovoľnej medzi-obecnej spolupráci**, vrátane zabezpečovania niektorých služieb v rámci spoločných obecných úradov, tento prístup, ako sa ukázalo za desaťročia, neprináša očakávané efekty, systém je nestabilný, nezahŕňa všetky obce, nepodporuje spoluprácu miest a obcí a najmä nevytvára predpoklady pre pokračovanie decentralizácie,
- **Vytvorenie druhej úrovne miestnej samosprávy**, združenia obcí ako právnickej osoby, čo si vyžaduje riešiť rozdelenie kompetencií medzi pôvodnými obcami a združením, formu zakladania združení, zavedenie stimulov, kritériá pre definovanie minimálnej veľkosti municipality alebo kreovanie orgánov.



Z porovnania výhod „roztriešteného“ a „spojeného“ (mikro)regiónu sa aj na základe zahraničných skúseností ukazuje, že v oblastiach konkurencieschopnosti, rozvoja, dopravy, ale aj demokracie a participácie, financovania a dostupnosti verejných služieb, prevažujú výhody spojeného regiónu. Preto je skôr otázkou, aký prístup zvoliť a nie či ju realizovať.

Nakoľko delenie úloh podľa veľkosti obcí nepovažujeme za vhodné riešenie a dobrovoľná medzi-obecná spolupráca nepriniesla očakávané efekty, odporúčame posúdiť dve alternatívy komunálnej reformy: zlučovanie obcí alebo združovanie obcí (vznik druhej úrovne miestnej samosprávy). To nevyklučuje do budúcnosti spoluprácu obcí.

Komunálnu reformu odporúčame realizovať v dvoch etapách. Po prvej etape, založenej na dobrovoľnej dohode obcí za stanovených podmienok, by mala existovať možnosť „zásahu zvonka“, z pozície centrálnej vlády.

V procese je potrebný aktívny prístup vlády, pretože tá je v unitárnom štáte zodpovedná za efektívnosť

a spravodlivosť celého systému. Pre realizáciu komunálnej reformy odporúčame zriadiť osobitný útvar pre komunálnu reformu (v rámci inštitúcie pod vedením podpredsedu vlády), vytvorenie fondu na sanáciu transformačných nákladov a definovanie motivačných nástrojov podporujúcich proces.

V rámci Plánu obnovy a odolnosti bol definovaný cieľ zefektívnenia, optimalizácie a posilnenia administratívnych kapacít na rôznych úrovniach verejnej správy. Jedným z projektov je aj vybudovanie centier zdieľaných služieb a sústreďenie výkonu niektorých kompetencií z viacerých obcí do spoločných úradov. Projekt považujeme za súčasť procesu a prvý krok smerujúci ku komunálnej reforme, či už vo forme zlučovania alebo združovania obcí. Plán obnovy a odolnosti vytvorí priestor pre prvotné investície, ale trvalú udržateľnosť poskytovania samosprávnych služieb, ktorú musia obce zabezpečiť z vlastných zdrojov, umožní iba realizácia komunálnej reformy.



Roztrieštenosť správy na miestnej úrovni je kľúčovým štrukturálnym problémom, ktorý znemožňuje priblížiť verejnú správu a výkon niektorých služieb k občanovi.

## Zlučovanie obcí (amalgamizácia)

Vnímame dlhodobý odpor voči zlučovaniu obcí, ale napriek tomu dávame na diskusiu aj túto alternatívu. Realizovala sa vo viacerých štátoch Európy a výrazne prispela k rastu významu miestnej samosprávy.

Na základe sídelnej štruktúry na Slovensku, skúseností zo zahraničia, ale aj vo väzbe prebiehajúce a očakávané trendy, však nepovažujeme za vhodné radikálne zlučovanie obcí. Roztrieštenosť je potrebné riešiť regionálne diferencovane a sústrediť sa najmä na obce s menej ako 1 000 obyvateľmi.

- Zlučovanie obcí by sa malo realizovať v prvej fáze v súlade s platnou legislatívou, t. j. zlúčenie obcí bude podmienené súhlasom občanov obcí, resp. ich volených zástupcov. Pre zefektívnenie procesu odporúčame zväziť úpravu súčasného mechanizmu rozhodovania. Podľa neho musia byť súčasťou dohody o zlúčení aj výsledky hlasovania obyvateľov zlučovaných obcí. Pri realizácii môže vzniknúť problém dosiahnutia podmienky účasti aspoň polovice oprávnených voličov. Odporúčame preto zväziť zrušenie kvóra pre právoplatnosť hlasovania, alebo upraviť zákon tak, aby o zlúčení obcí rozhodli priamo volení poslanci zastupiteľstiev obcí, ktoré sa zlučujú. Súčasťou prvej etapy budú aj motivačné opatrenia zo strany centrálnej vlády.
- Po ukončení prvej etapy a bilancii jej výsledkov odporúčame umožniť vláde rozhodnúť o pričlenení obcí, pretože vláda je zodpovedná za efektivitu celého systému. Takáto možnosť si vyžiada úpravu Ústavy SR.
- Základom diskusie by mala byť dohoda na definovaní minimálnej vybavenosti obce. Je to dôležité aj preto, aby existovali čo najmenšie rozdiely

v dostupnosti základných služieb pre obyvateľov a aby mali obyvatelia obce možnosť vplývať na ich dostupnosť a kvalitu.

- **Odporúčame, aby medzi minimálnu vybavenosť obce patrili zariadenia: materská škola, základná škola (1. – 9. ročník), všeobecný lekár, lekárň/výdajňa liekov, banka/bankomat, pošta/partner pošty, záchranný systém, ale aj komerčné zariadenia ako obchod či stravovacie zariadenie.** V prípade verejných služieb existujú nástroje na ich zabezpečenie v rukách štátu, regiónov a obcí. Možnosť zabezpečenia v prípade komerčných služieb (obchod, stravovanie, ...) sa zlepši vytvorením podmienok pre súkromný sektor (daňová politika, majetková politika, ... obcí). Minimálna vybavenosť obce naznačuje aj orientačnú veľkosť obce. Existencia plno organizovanej základnej školy, alebo obvodu všeobecného lekára, si vyžaduje cca 2 500 – 3 000 obyvateľov. Predajňa potravín, zmiešaného tovaru mimo urbanizovaného priestoru tiež potrebuje pre zabezpečenie prevádzky, podľa štandardov vybavenosti obcí, uvedený počet obyvateľov. Rovnako existencia stravovacieho zariadenia, ale aj napr. bankomatu. V prípade, že ani zlúčením obcí nebude z rôznych príčin možné zabezpečiť minimálnu vybavenosť obce, bude potrebné uzavretie dohody s inou obcou o zabezpečovaní služieb a ich spolufinancovania.
- **V prvých diskusiách odporúčame definovať regionálne centrá osídlenia.** Takými podľa nás boli a sú, aj vo väzbe na minimálnu vybavenosť obcí, školské a zdravotnícke centrá, ktoré sa kreovali desaťročia a ich počet sa pohybuje medzi 800 – 900. Následne je možné, na základe podrobných analýz miestnych podmienok, spresniť ich počet.

→ Zlučovanie obcí prirodzene narazí na rôzne bariéry, napríklad: rôzna veľkosť spájaných obcí, rôzne pracovné možnosti, rôzna štruktúra obyvateľov, rozdielny hospodársky potenciál, odlišná daňová a finančná sila, rôzna miera zadlženia, rôzne politické zastúpenie, rôzna veľkosť úradov, rôzna štruktúra organizácií, rôzna profesionalita výkonu správy, ale aj rozdielna identita, alebo záujmy a priority pôvodných obcí, existencia spolkov združení, ... Tieto ohrozenia, bariéry spájania, je potrebné riešiť na mieste, s miestnymi obyvateľmi. V rámci procesu bude tiež potrebné riešiť zastúpenie pôvodných obcí v orgánoch novej obce, zachovanie ich identity (erb, označenie, názov novej obce, existenciu spolkov, združení, atď.), pretože na konci procesu musí prísť k dohode/zmluve obcí o spojení. Preto si tento proces vyžaduje svoj čas.



Komunálna reforma nie je zameraná „proti vidieku“, ale práve naopak, jej realizácia uchráni slovenský vidiek pred devastáciou.

## HLAVNÉ MESTO SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVA

Bude mať osobitné postavenie (štatutárne mesto) čo znamená, že okrem kompetencií miestnej samosprávy bude vykonávať aj kompetencie druhej úrovne samosprávy – vyšších územných celkov. Diskusia sa doteraz niesla najmä v polohe riešenia vzťahu Magistrátu a mestských častí. Menšia pozornosť sa venovala rozdeleniu kompetencií medzi oboma úrovňami, ako aj spôsobu ich financovania. Súčasný postavenie mestských častí je v rozpore s ideou silného hlavného mesta a vytvárania metropolitných oblastí. V osobitnom zákone o hl. meste SR, Bratislave je významná nerovnováha medzi zákonom a štatútom mesta, v prospech štatútu. Podobne existuje nerovnováha medzi pôsobnosťami mestských častí a magistrátu, pričom mestské časti dokážu blokovať mesto aj v prípade projektov celomestského významu, resp. významu presahujúceho pôsobnosť mestskej časti. Súčasný systém komplikuje nielen koordináciu plnenia

úloh a rozvoja mesta, ale spôsobuje aj politické komplikácie, pretože prichádza k prelínaniu kompetencií, napr. v oblasti vzdelávania, sociálnych vecí, dopravy, ale aj napríklad v oblasti daňovej politiky. Dostatočne nefungujú mechanizmy spolupráce v rámci Bratislavy, ale ani v rámci bratislavského metropolitného regiónu.

Aj v prípade Bratislavy je potrebné, aby bola posilnená organizačná, personálna, mzdová, majetková a finančná autonómia.

Cieľom by malo byť vytvorenie nového modelu procesne usporiadanej funkčnej štruktúry mesta a jeho mestských častí. Odporúčame, aby na seba Magistrát prevzal právomoci strategického významu (plánovanie, rozvoj, doprava, životné prostredie), v oblasti regionálneho školstva a sociálnych vecí, ale aj kompetencie vyššieho územného celku. Tomu je potrebné prispôbiť aj systém financovania mestských častí.

### **Navrhované čiastkové opatrenia:**

- posilnenie organizačnej autonómie územnej samosprávy,
- zníženie počtu poslancov,
- odmeňovanie volených predstaviteľov,
- obmedzenie kumulácie exekutívnych funkcií v samospráve a poslaneckých mandátov,
- riešenie vzťahu medzi volenými orgánmi na miestnej úrovni a úpravy v rámci vnútornej kontroly miestnej samosprávy.

Vláda by mala zabezpečiť napredovanie reformy participáciou, poradenstvom, motivačnými nástrojmi, ale aj systémovými celoštátnymi opatreniami, akým sú zmena financovania obcí alebo nová regionálna politika.



4

# Reforma druhej úrovne územnej samosprávy

Počas realizácie komunálnej reformy je potrebné zachovať súčasné vyššie územné celky. Nie je účelné riešiť zásadné zmeny do sformovania novej miestnej samosprávy, ktorá môže, ako konsolidovaná štruktúra, prevziať aj niektoré úlohy vyšších územných celkov. Dôvodom je tiež realizácia projektov v rámci Plánu obnovy a odolnosti a rozbehnutého čerpania eurofondov.

Akákoľvek zmena územnosprávneho usporiadania nie je politicky, ale ani „technicky“, jednoduchou záležitosťou, vyžiada si svoj čas a transakčné náklady a preto musí byť dôsledne pripravená. Je však dôležité, aby boli už v rámci stratégie prijaté princípy a ciele reformy (takýmto môže byť aj rozhodnutie o trvalom zachovaní súčasných vyšších územných celkov). To však neznamená, že nie je možné, v rámci niektorých oblastí a na základe osobitných projektov, odstraňovať duplicity (napríklad v oblasti kultúry, športu, sociálnych vecí), na základe odporúčaní od navrhovanej nadrezortnej inštitúcie, pod vedením podpredsedu vlády zodpovedného za

realizáciu decentralizácie a digitalizácie Slovenska. To, čo je potrebné spraviť, bez ohľadu na ďalší priebeh reforiem, je úprava financovania druhej úrovne územnej samosprávy, ako aj posilnenie vplyvu vyšších územných celkov na regionálny rozvoj.

Existujú názory podporujúce zachovanie vyšších územných celkov, zníženie ich počtu, ale aj názory na ich úplné zrušenie. Zatiaľ čo v prípade zachovania alebo zníženia počtu vyšších územných celkov, je možné postupovať v súlade so súčasným znením Ústavy SR, v prípade zrušenia vyšších územných celkov je nevyhnutná jej zmena. Už v rámci návrhu stratégie novou vládou bude potrebné diskutovať o výslednej štruktúre verejnej správy vo väzbe na zmenu rozdelenia kompetencií a vo väzbe na komunálnu reformu. V rámci prípravy stratégie odporúčame posúdiť dve alternatívy: zachovanie vyšších územných celkov (aj s možnosťou zmeny hraníc a počtu) alebo ich nahradenie združeniami obcí v rámci prirodzených regiónov, najmä v prípade, ak



nepríde k dohode o výraznom posilnení postavenia územnej samosprávy voči štátnej správe. Počty celkov druhej úrovne územnej samosprávy budú následne výsledkom zhodnotenia prostredníctvom kritérií regionalizácie.

V prípade zachovania vyšších územných celkov odporúčame upraviť volebné systémy obdobne, ako na miestnej úrovni.

V prípade, že by prišlo k zrušeniu vyšších územných celkov, budú orgánmi združenia obcí: valné zhromaždenia tvorené primátormi a starostami obcí, „prezident“ volený valným zhromaždením a „prezídium“ volené valným zhromaždením. Bude potrebné upraviť hlasovanie valného zhromaždenia tak, aby nevznikol problém s rovnosťou hlasov.

To, čo je potrebné spraviť, bez ohľadu na ďalší priebeh reforiem, je úprava financovania druhej úrovne územnej samosprávy, ako aj posilnenie vplyvu vyšších územných celkov na regionálny rozvoj.

Za účelom lepšieho využitia potenciálu územia a posilnenia významu regiónov v novej regionálnej politike, odporúčame (okrem úloh, ktoré budú po komunálnej reforme pridelené vyšším územným celkom), aby druhá úroveň územnej samosprávy prevzala zodpovednosť najmä za:

- podporu hospodárstva, regionálny rozvoj, vrátane cestovného ruchu (napr. využitie endogénneho potenciálu územia s cieľom podpory rastu, spolupráca v hospodárskych odvetviach, usídľovanie podnikov, politika zamestnanosti, odborné školstvo, podpora podnikania,
- podporu vedomostnej spoločnosti (napr. vytvorenie informačnej a komunikačnej platformy, e-governmentu, internetových portálov a ďalších opatrení na zdieľanie vedomostí),
- marketing (napr. budovanie spolupatričnosti k regiónu, vytváranie a posilňovanie identity, vytvorenie spoločnej pozície regiónu v národnej a medzinárodnej konkurencii),
- udržateľný rozvoj dopravy (napr. vytvorenie spoločného dopravného konceptu, konceptu mobility, optimalizácia verejnej osobnej dopravy, výstavba, správa, údržba ciest mimo rýchlostných komunikácií a diaľnic),

- kvalita života a životného prostredia (napr. krajinné plánovanie, manažment prírodných zdrojov, využívanie obnoviteľných zdrojov energie, protipovodňové opatrenia, energetika a pod.),
- udržateľný rozvoj osídlenia (napr. spoločný postup pri využívaní územia, kultúrnej krajiny, transparentnosť a koordinácia miestnych a regionálnych rozvojových plánov, využívanie pôdy, zabraňovanie roztrieštenosti osídlenia spôsobujúcej rast prevádzkových nákladov miest a obcí).

Úlohy súvisiace s poskytovaním služieb obyvateľstvu prevezme po komunálnej reforme, v súlade s princípmi subsidiarity a inštitucionálnej zhody, miestna úroveň. Súčasťou reformy druhej úrovne územnej samosprávy by mala byť aj zmena terminológie, nakoľko súčasné označenie územia, ale aj orgánov, nespĺňa primerané požiadavky.



5

# Reforma financova- nia územnej samosprávy

Zmena financovania územnej samosprávy je vyvolaná nedostatkom zdrojov, duplicitami v kompetenciách, nefunkčnosťou princípu fiškálnej ekvivalencie, potrebou zmeny finančného vyrovnávania disparít, ale aj potrebou reagovať na výzvy 21. storočia.

Zmena financovania územnej samosprávy je neoddeliteľnou súčasťou komunálnej reformy.

Niektoré navrhované opatrenia je možné realizovať už v priebehu procesu komunálnej reformy (dokonca môžu byť súčasťou motivačných nástrojov). Najmä také, ktoré prispievajú k zvýšeniu finančnej autonómie samospráv. Definitívna podoba nového systému financovania by mala byť nastavená po ukončení úpravy del'by kompetencií a územnosprávneho usporiadania.

Nakoľko odborné aj politické náklady na úpravu súčasného stavu (zmeny v štruktúre a právomocí miestnych daní, zmena vzorcov prerozdelenia daní, potreba nového systému finančného vyrovnávania, vytvorenie fondov,) alebo zásadnejšiu zmenu, sú rovnaké, odporúčame

zásadnejšiu úpravu, ktorá umožní odstrániť viac súčasných negatív. Zmena financovania sa bude týkať oboch úrovní územnej samosprávy, ako aj financovania regionálneho školstva, financovania sociálnych služieb. Reaguje tiež na zamýšľanú zmenu rozdelenia kompetencií a umožní financovať úlohy zverené územnej samospráve.

Súčasťou zmien je aj sústreďenie súčasných rôznych druhov transferov zo štátneho rozpočtu územnej samosprávy do nových fondov, čo umožní priebežné spolufinancovanie investícií územnej samosprávy zo štátneho rozpočtu na základe investičných plánov a možnosť vyhodnocovania efektívnosti opatrení.

Odporúčame oddeliť systém financovania prvej a druhej úrovne samosprávy, čo umožní lepšie reagovať na ich odlišné postavenie a úlohy.

## Hlavné ciele zmeny:

- zvýšenie finančnej nezávislosti územnej samosprávy,
- zvýšenie motivácie pre lepšie využívanie potenciálu spravovaného územia, prírodného, výrobného, ale aj ľudského, čo sa prejaví v raste ekonomiky a tým v raste daňových a poplatkových výnosov,
- vyššia stabilita zdrojov umožňujúca územnej samospráve reagovať na meniace sa rámcové podmienky a tým aj zvyšovať odolnosť obcí,
- možnosť flexibilnejšie reagovať na regionálne disparity a odlišné potreby a požiadavky občanov,
- zvýšenie potenciálu pre čerpanie cudzích zdrojov najmä pre investičnú výstavbu a spolufinancovanie projektov navýšením vlastných zdrojov,
- vytvorenie podmienok pre konkurenciu uplatnením rôznych prístupov obcí k financovaniu ich úloh,
- zvýšenie transparentnosti, účinnejšiu kontrolu použitia verejných financií,
- obmedzenie napätia medzi zámermi centrálnej vlády a územnou samosprávou v prípade daňových zmien, alebo rôznych iných opatrení.

## Zmena financovania obcí

Financovanie obcí odporúčame založiť na posilnení zdrojov, najmä vlastných príjmov, na posilnení postavenia obcí v rámci miestnych daní, na zmene systému finančného vyrovnávania zdrojov (príjmov) a záťaží (výdavkov) a vytvorení celoštátnych fondov pre modernizáciu a investičné dlhy.

V rámci daňových príjmov sú, okrem posilnenia postavenia obcí v rámci miestnych daní, možné dve alternatívy:

- 1 Nahradenie príjmov z výnosov dane z príjmu FO zo závislej činnosti a podnikania daňovým mixom (t.j. podielom obcí na viacerých štátnych daniach) a zmenou vzorca prerozdelenia výnosov do jednotlivých miest a obcí.
- 2 Posilnenie skutočných vlastných príjmov obcí.

Preferujeme alternatívu 2, t.j.

- aby sa daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti stala tzv. hybridnou daňou (miestna prirážka k dani z príjmu FO zo závislej činnosti), čím sa zmierni napätie medzi zámermi centrálnej vlády a záujmami obcí, ale aj otvorí priestor pre napr. regionálne diferencovanú mzdu,
- aby boli obce, v konečnom riešení, príjemcom 100% výnosu dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti,
- zmeniť daňové určenie výnosu dane z príjmu FO zo závislej činnosti tak, aby bol jej výnos príjmom obce podľa trvalého pobytu daňovníka, správa dane ostane v kompetencii štátnej správy,
- zmeniť daň z príjmu fyzických osôb z podnikania na miestnu daň,

- zaviesť novú miestnu daň – daň z motorových vozidiel fyzických osôb, čo prispeje k riešeniu dynamickej aj statickej dopravy v mestách a obciach,
- zmeniť základ dane existujúcich daňových príjmov obcí: daň z nehnuteľností (zdaňovať hodnotu, zaviesť progresivitu dane)<sup>4</sup> a daň z ubytovania (podľa druhu a kategórie zariadenia), ale aj zvýšiť právomoc obcí pri určovaní sadzieb daní, zrušenie limitov, výnimiek.

V rámci ďalších príjmov odporúčame zmeniť výpočet poplatku za rozvoj a namiesto sadzby za m<sup>2</sup> vypočítať výšku poplatku podľa skutočných súvisiacich a podmieňujúcich investícií v prípade koncentrovanej zástavby, prestavby územia s dopadom na infraštruktúru.

## Zmena financovania vyšších územných celkov

Vychádzame z predpokladu, že kompetencie vyšších územných celkov ostanú do ukončenia komunálnej reformy zachované a rozsah kompetencií bude následne definovať aj potrebu financovania povinných úloh.

Ako príjmy vyšších územných celkov odporúčame:

- príjmy zo štátnych daní vo forme daňového mixu, okrem dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a z podnikania, ktorej 100 % výnosov odporúčame v konečnom riešení ponechať miestnej samospráve,
  - podiel jednotlivých daní bude definovaný zákonom na viacročné obdobie s príslušným valorizačným mechanizmom,

<sup>4</sup> Na diskusiu ponúkame aj alternatívu zdaňovania iba pozemkov, ktorá sa objavila aj v návrhu daňovej reformy v roku 2004.

- podiel jednotlivých vyšších územných celkov na dani bude definovaný vzorcom obsahujúcim geograficko-topografické a sociodemografické kritériá a ich váhu, čo bude zároveň slúžiť ako mechanizmus finančného vyrovnávania disparít
- transfery zo štátneho rozpočtu v oblastiach spolupráce vyšších územných celkov s ústrednými orgánmi (regionálne školstvo, cestná, regionálna doprava),
- zdroje z fondov,
- nedaňové príjmy,
- pôžičky, úvery.

V rámci prípravy stratégie odporúčame prediskutovať aj alternatívu pridelenia vlastných príjmov vyšším územným celkom, napr. vo forme hybridnej dane (napr. daň z príjmu právnických osôb), alebo vlastných (napr. environmentálna daň, daň z motorových vozidiel používaných na podnikateľské účely). Námet vyplýva zo snahy zvýšiť motiváciu aj vyšších územných celkov na rozvoji územia, ktoré spravujú, pretože daňový mix síce môže byť stabilizujúcim nástrojom, ale neprispieva k motivácii prispieť k ekonomickému rastu regiónu a štátu.

## Financovanie združenia obcí

V prípade, že by prišlo k rozhodnutiu o nahradení vyšších územných celkov združeniami obcí, budú tieto úlohy financované bottom up, t. j. z rozpočtov obcí. Prostriedky sa presunú na základe schváleného spoločného rozpočtu a vopred dohodnutého kľúča (napr. prepočet na obyvateľa obce, podiel na daňovej sile) do rozpočtu združenia.



## Spolufinancovanie územnej samosprávy zo štátneho rozpočtu

Niektoré úlohy budú financované kombináciou príjmov obcí, štátneho rozpočtu, štátnych fondov, fondov EÚ. Zdrojmi príspevkov štátneho rozpočtu pre plnenie úloh združení budú napríklad:

- envirofond, pre zabezpečenie udržateľného rozvoja osídlenia, kvality životného prostredia,
- fond na podporu regionálnej dopravy, pre financovanie mestskej a prímestskej verejnej dopravy,
- modernizačný fond a fond na podporu regionálnej dopravy, v prípade správy, výstavby a údržby ciest,
- školský normatív, v prípade regionálneho školstva.

## Nový systém finančného vyrovnávania

Súčasný mechanizmus finančného vyrovnávania (kritéria vzorca + transfery zo štátneho rozpočtu) je roztrieštený a jednotlivé rezortné opatrenia/dotačné schémy „hasia“ už existujúce problémy, ale systémovo neriešia problémy obcí, miest a regiónov, čo sa prejavuje v raste regionálnych disparít. Vzorec prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb navrhnutý na financovanie prevzatých kompetencií počas decentralizácie počas rokov 2002 – 2006, nebol následne posudzovaný a prípadne upravovaný, podľa zmeny rámcových podmienok. Neobsahuje viaceré sociálno-ekonomické kritériá, nemotivuje k efektívnemu využívaniu verejných zdrojov, k využívaniu potenciálu územia, k vytváraniu podmienok pre rozširovanie odvetví s pridanou hodnotou, k vytváraniu podmienok pre prilákanie ľudí s vyššími príjmami. Nie sú v ňom dostatočne zohľadnené úlohy centier

osídlenia, výdavky spojené s verejnou hromadnou dopravou, úlohy hlavného mesta, geografické a topografické kritériá sa aplikujú iba v časti výdavkov, a nie je schopný reagovať na zmenu rámcových podmienok (starnutie populácie, klimatická zmena, sociálna diferenciácia, zmena priestorovej organizácie spoločnosti) a v neposlednom rade na novú situáciu súvisiacu s rastom migrantov.

#### Mechanizmus finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov by mal obsahovať:

- solidaritu v rámci územnej samosprávy pri vyrovnávaní daňových príjmov,
- vyrovnávanie záťaží/výdavkov spôsobené regionálnymi disparitami,
- väzbu medzi vyrovnávaním zdrojov (príjmov) a záťaží (výdavkov).

V prípade realizácie daňového mixu bude finančné vyrovnávanie zakomponované do vzorca prerozdelenia ich príjmov.

Na vyrovnávaní sa bude podieľať územná samospráva a štátny rozpočet. Pri návrhu finančného vyrovnávania je dôležité, aby efekt vyrovnávania nevytlačil motiváciu územnej samosprávy generovať čo najviac vlastných príjmov a minimalizoval snahu o existenciu „na úkor iných“. Je potrebné dobre zvažovať mieru solidarity. Tým, že solidarita (vyrovnávanie medzi obcami, resp. vyššími územnými celkami) bude previazaná s vyrovnávaním záťaží zo štátneho rozpočtu, je možné vytvoriť tlak na efektívnejšie poskytovanie služieb. Novým systémom finančného vyrovnávania dosiahneme aj previazanie štátnych a miestnych daní. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že úlohou štátu nie je pomáhať „chudobným“ obciam, alebo regiónom, ale má pomáhať „chudobným“ občanom.

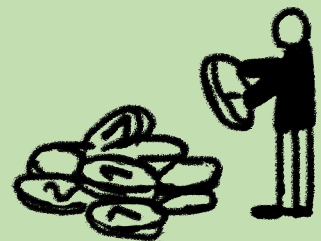
## Zriadenie nových fondov

Spolu so zmenou finančného vyrovňovania sa vznikom fondov vytvoria podmienky pre systémové odstraňovanie modernizačného dlhu, ale aj regionálnych disparít.

### Odporúčame vznik:

- rozvojového a modernizačného fondu,
- fondu na podporu regionálnej dopravy.

Ich zavedenie umožní kombináciu stabilného financovania z verejných rozpočtov, ako aj ich previazanie s aktivitami podporovanými zdrojmi európskeho spoločenstva. Súčasťou návrhu musí byť aj zabezpečenie previazanosti medzi existujúcimi a navrhovanými fondmi, aby neprichádzalo k duplicitnému financovaniu.



Úlohou štátu nie je pomáhať „chudobným“ obciam, alebo regiónom, ale má pomáhať „chudobným“ občanom.



# Nová regionálna politika

Úspech rozvoja regiónov je závislý od dodržiavania základných princípov, medzi ktoré patria: vytvorenie ekonomickej základne, stavanie na komparatívnych výhodách územia, identifikácia bariér, ktorých odstránenie umožní prílev firiem, orientácia na riešenie príčin a nie symptómov.

Hlavným cieľom novej regionálnej politiky by malo byť zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónov prostredníctvom inovácií a rastu. Úlohu vyrovnávania regionálnych rozdielov by mal na seba prevziať najmä navrhovaný nový systém finančného vyrovnávania.

## Regionálna politika by sa mala zamerať na tri navzájom prepojené ciele:

- 1** Posilnenie hospodárstva v regiónoch, t. j. podpora inovácií a na trh orientovaného hospodárstva, s cieľom zvýšenia konkurencieschopnosti, kombináciou priamej podpory zo strany centrálnej vlády a posilnením právomocí a nástrojov územnej samosprávy,
- 2** Koordinácia regionálnej politiky na úrovni ústredných orgánov, t. j. zosúladenie regionálnej politiky v rámci činnosti ústredných orgánov, čím sa dosiahne synergický efekt. Ide o to, aby ministerstvá realizovali svoje politiky v súlade s regionálnou politikou štátu.
- 3** Prenos know-how na regionálnu politiku a jej aktérov. Ide o zber a prenos vedomostí o regionálnom rozvoji. Zodpovedné osoby musia zároveň vedieť tieto vedomosti aplikovať priamo v prospech rozvoja, realizácie a zhodnotení produktov a služieb v území.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Nepovažujeme za dobré riešenie vytváranie osobitných sietí ústredných orgánov štátnej správy v území. Za vhodnejšie a pre celkový koncept lepšie riešenie je podpora štátu (prenos vedomostí, ale aj financovania na pracovníkov územnej samosprávy, zodpovedajúcich za prípravu a implementáciu programov, projektov, stratégií, ...).

**Orientácia podpory** by mala byť zameraná na pridanú hodnotu, inovácie a trvalo udržateľný rozvoj, pričom nositeľmi podpory by mali byť podnikatelia a inovátori.

**Smerovanie podpory** inovácií a rastu by malo byť orientované na celé územie Slovenska, nie iba do zaostávajúcich regiónov. Meranie pokroku a efektov by sa malo uskutočňovať v rámci homogénnych cieľov a nie v rámci súčasných

nevhodne vymedzených krajov.

**Stratégia podpory** by sa mala v najbližšej dekáde sústrediť na podporu centier osídlenia spolupracujúcich s okolím tak, ako sa to začalo v programovacom období 2021 – 2017 vytvorením území mestského rozvoja.

Súčasťou novej regionálnej politiky je aj navrhovaná zmena financovania územnej samosprávy.

Hlavným cieľom novej regionálnej politiky by malo byť zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónov prostredníctvom inovácií a rastu.

Je potrebné zmeniť rozdelenie úloh medzi centrálnou úrovňou a územnou samosprávou a zároveň aj v rámci ústredných orgánov štátnej správy.

**Centrálna úroveň by sa mala sústrediť najmä na:**

- **Posilnenie** regionálne diferencovaného daňového systému, ktorý by umožnil vo väčšej miere regionálne diferencovanú daňovú politiku.
- **Prehodnotenie** súčasného spôsobu finančného vyrovnávania príjmov a výdavkov.
- **Umiestňovanie** investícií celoštátneho významu

**Územná samospráva bude zodpovedná za prípravu efektívnych programov, koordináciu a integráciu prístupu v rámci rozvoja regiónu a za cieľavedomé umiestňovanie verejných investícií na základe plánovacích a programovacích dokumentov tak, aby sa zabezpečil vyvážený rozvoj územia, ktoré spravujú.** Tu sa otvára priestor pre rôzne formy spolupráce so všetkými aktérmi, pre integrované plánovanie, integrovaný manažment a prístup, pre spoluprácu miest s obcami v rámci funkčných mestských regiónov, ale aj medzinárodnú a cezhraničnú spoluprácu.





7

# Reforma štátnej správy

Systemová reforma štátnej správy bude nadväzovať na reformu územnej samosprávy. To nevyklučuje, paralelne s realizáciou iných opatrení, pristúpiť k odstraňovaniu duplicit a k racionalizácii v rámci ústredných orgánov, ich podriadených organizácií a v rámci miestnej štátnej správy.

Racionalizácia štátnej správy je nevyhnutná bez ohľadu na pokračovanie decentralizácie. Navrhujeme, aby bol vypracovaný procesný a funkčný audit ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií. Mal by sa sústrediť na jednotný právny rámec pre ústrednú štátnu správu, odbúravanie exekutívnych funkcií na ministerstvách a ich dôsledný prenos na iné právnické osoby, zníženie počtu ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií.

Odporúčame rozdeliť reformu ústredných orgánov štátnej správy do dvoch etáp, v súlade s postupom realizácie stratégie decentralizácie a z toho vyplývajúcich zmien územnosprávneho usporiadania, rozdelenia kompetencií a zmeny financovania.

Prvá etapa, do ukončenia reformy územnej samosprávy, bude zameraná na:

- Racionalizáciu v rámci existujúcej štruktúry ústredných orgánov, na základe auditu.
- Racionalizáciu v rámci miestnej štátnej správy, okresných úradov všeobecnej štátnej správy, ale aj špecializovanej štátnej správy v rámci nového rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou.
- Úpravu zákona o organizácii činnosti vlády v súvislosti so zmenou regionálnej politiky, kde odporúčame

koncentráciu agendy regionálnej politiky na ministerstvo regionálneho rozvoja, ktoré prevezme úlohy v oblasti mestského rozvoja a výstavby (z MDaV), cestovného ruchu (z MDaV), bytovej politiky (z MDaV), vidieckeho rozvoja (z MPaRV), verejnej správy (z MV), sociálneho začlenenie (z MPSVaR), ale aj nového Úradu pre územné plánovanie, pričom súčasná kompetencia MIRRI, informatizácia, bude presunutá z ministerstva do priamej ingerencie podpredsedu vlády zodpovedného za reformu verejnej správy a oblasť investícií bude zabezpečovať ministerstvo financií.

- Posilnenie nadrezortného riadenia (tzv. „centrum vládnutia“) na úrovni ústredných orgánov štátnej správy s vertikálnym prepojením na samosprávu, z dôvodu nedostatočnej koordinácie, nesystémovosti a z nich plynúcej nepredvídateľnosti na centrálnej úrovni. Náprava tohto stavu musí byť inštitucionálna, ako aj legislatívna a bude prvým významným krokom v tomto smere, ktorý je Slovensku zo strany OECD dlhodobou odporúčaný.

Druhá etapa, po realizácii zmien v rámci územnej samosprávy, bude zameraná najmä na racionalizáciu počtu ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií a spojená so zásadnou zmenou zákona 575/2001, zákon o organizácii činnosti vlády.



8

# **Volebný systém do NR SR, posil- nenie prvkov priamej demokracie**

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky sa od roku 1990 konajú podľa pravidiel pomer-ného systému. Od roku 2023 je pomerný systém definovaný aj v Ústave SR. V roku 1998 bol zakotvený jeden celoštátny obvod, v ktorom sa volí všetkých 150 poslancov. Klausula oddelujúca strany, ktoré sa môžu uchádzať o mandáty a strany, ktoré sú z tohto procesu vylúčené, je na úrovni 5 percent. Pre koa-licie je táto klausula 7 (pre dvoj- a trojčlenné koalície) a 10 percent (pre štvor- a viacčlenné koalície). Prednostné hlasovanie je

dobrovoľné a ak voliči túto možnosť nevyužijú, počíta sa len ich hlas udelený strane. Výhodami systému sú férovosť a jednoduchosť a nevýhodami regionálna nevyváženosť a slabý vplyv prednostných hlasov.

Počas verejnej diskusie sa spomínali rôzne varianty riešení: úprava pomer-ného systému, zmiešaný model a dvojkomorový parlament. Cieľom úpravy by malo byť zachovanie výhod súčasného voleb-ného systému a náprava jeho nevýhod, a to všetko s minimálnym dopadom na voličov.

Občania preferujú skôr brzdenie vládnych zmien, ako ich iniciovanie.

Rozvoj priamej demokra-cie tak podporuje evolučný vývoj a viac politickej trpezlivosti, ako reprezen-tatívny systém.

## Z nášho porovnania variantov vyplynulo:

- Úprava pomerného systému na systém s dvomi úrovňami obvodov v plnej miere zachováva súčasnú proporcionalitu, keďže prepočet hlasov na mandáty vychádza z logiky celoštátneho obvodu. Oba ďalšie návrhy mieru pomernosti znižujú, i keď každý iným spôsobom. Zmiešaný systém tak robí zavedením väčšinovej zložky a zavedenie senátu by pomernosť opustilo zakotvením väčšinovej zložky. V oboch prípadoch by tak miera proporcionality bola zachovaná pre polovicu parlamentu (zmiešaný systém) alebo pre dolnú komoru (variant so zavedením senátu).
- Čo sa týka zastúpenia regiónov, všetky tri riešenia prinášajú zlepšenie súčasného stavu, ktorý žiadnu účasť regiónov nezaručuje. Najsilnejšie z tohto vychádza pomerný systém s dvoma úrovňami obvodov, ktorý matematicky garantuje relevantné zastúpenie pre každý región, resp. volebný obvod. V zmiešanom systéme je garancia účasti regiónov čiastočná, keďže by k nej dochádzalo vo väčšinovej zložke volieb a podobne to platí i pri variante so senátom, ktorý by z princípu zakotvoval spravodlivú distribúciu kresiel medzi regióny, zatiaľ čo žiadny obdobný mechanizmus nie je plánovaný pre dolnú komoru.
- Ohľadne jednoduchosti všetky tri riešenia nepredstavujú pre voličov významnejšiu záťaž. Zmiešaný systém by predstavoval určitú novinku, keďže voliči by v rámci jedných volieb udeľovali dva hlasy, a to podľa odlišných logík (pomernej a väčšinovej), ale táto zmena nie je príliš náročná. Ostatné dve riešenia žiadnu zmenu pre voličov neprinášajú,

keďže využívajú systém volieb, ktorý už slovenská spoločnosť pozná.

- V prípade kritéria prístupu nezávislých kandidátov do parlamentu nie je medzi popísanými tromi riešeniami zásadnejší rozdiel. Ani pri jednom sa nedá očakávať zásadnejší prienik nezávislých kandidátov do parlamentu. V prípade pomerného systému s dvomi úrovňami obvodov je to dané pomernou logikou, ktorá, prirodzene, favorizuje politické strany. U ostatných riešení platí, že väčšinová logika (či už jednej polovice parlamentu alebo v senáte) by bola pre nezávislých kandidátov otvorenejšia, avšak skúsenosti z iných (európskych) štátov, ktoré využívajú buď väčšinové alebo zmiešané systémy ukazujú, že parlamentná aréna zostáva takmer výhradne ovládaná politickými stranami (viď príklady Veľkej Británie, Francúzska alebo Litvy).
- Varianty sa zhodujú v otázke vplyvu voličov na personálne zloženie parlamentu. Každé z riešení predstavuje v tomto zmysle posilnenie vplyvu voličov, i keď sa tak deje na inom princípe. Pomerný volebný systém s dvomi úrovňami obvodov tak robí pomocou podstatného zmenšenia veľkosti kandidátnych listín a prípadnom odbúraní existujúcej 3 % klauzule na prednostné hlasy užívané v súčasnosti. Ostatné dve riešenia zaisťujú posilnenie vplyvu voličov pomocou väčšinovej logiky, ktorá viac koncentruje pozornosť na samotných kandidátov.
- Nákladnosť riešenia so zavedením senátu vytvára určité nároky na zvýšené náklady súvisiace s organizáciou a chodom samotnej druhej komory. Oproti tomu ostatné dve riešenia žiadny podobný náklad nevyžadujú.

Ak na uvedené kritériá nahliadame ako na celok, ako najlepšie riešenie vychádza pomerný systém s dvomi úrovňami obvodov. Vo všetkých zo sledovaných kritérií má buď porovnateľné alebo (čo je častejšie) lepšie hodnotenie ako ostatné dve riešenia. Zmiešaný systém (75+75) toto spĺňa iba v posledných dvoch kritériách, a to v nákladnosti a vo vplyve voličov na personálne zloženie parlamentu, i tu sa však o pomyselné „prvenstvo“ delí s pomerným systémom s dvomi úrovňami obvodov. Riešenie so zavedením druhej komory parlamentu má pri vzájomnom porovnaní všetkých riešení iba jedno prvenstvo, a to v otázke jednoduchosti, čo však tiež iba zdieľa s pomerným systémom s dvomi úrovňami obvodov.

Podstata pomerného systému s dvomi úrovňami spočíva v zachovaní celoštátneho obvodu, avšak iba pre účely spočítania hlasov a rozdelenia mandátov medzi politické strany. Vo všetkých ďalších ohľadoch už systém pracuje s viacerými obvodmi. To znamená, že politické strany by, na rozdiel od

dneška, zostavovali viacero a nie iba jedinú kandidátну listinu. Súčasný volebný systém pracuje v dvoch krokoch. V prvom spočíta hlasy a prideli mandáty stranám a v druhom vyhodnotí výsledky prednostného hlasovania a stanoví, ktorí kandidáti sa stanú poslancami. Návrh zmeny do tejto štruktúry vkladá potrebný medzikrok v podobe rozdelenia mandátov do jednotlivých regiónov.

Navrhovaný systém zachová výhody existujúceho systému a odstraňuje jeho slabiny. Zachovaním celoštátneho obvodu pre určenie mandátov politickým stranám je plne zachovaná súčasná férovosť systému. Zavedením jednoduchého výpočtového kroku rozdeľujúceho mandáty strán do regiónov, je do systému zakotvená garancia adekvátneho zastúpenia regiónov v NR SR.

Tým, že politické strany by nevytvárali jednu 150 mennú listinu, ale jednu listinu do každého obvodu (kraja), dochádza k zmenšeniu objemu listín na cca. 20 mien a tým sa značne posilňuje účinok

prednostného hlasovania. Dôležitým aspektom tiež je, že daná zmena nevyžaduje od voličov žiadne náklady na učenie sa novému systému, pretože podoba hlasovania je identická ako v súčasnom systéme. Spolu tak daný návrh zachováva silne férový pomerný volebný systém, zaisťuje silnejšiu pozíciu regiónov v parlamente, posilňuje postavenie voličov a vďaka silnejšiemu prednostnému hlasovaniu (a menšiemu počtu mandátov za každú stranu v jednotlivých regiónoch) obmedzuje možnosť, aby sa do parlamentu dostávali „neviditeľní“ kandidáti skrytí medzi ostatnými nominantmi na stránickej listine.

#### POSILNENIE PRVKOV PRIAMEJ DEMOKRACIE

Zo skúseností štátov s priamou demokraciou, vyplýva, že občania preferujú skôr brzdenie vládnych zmien, ako ich iniciovanie. Rozvoj priamej demokracie tak podporuje evolučný vývoj a viac politickej trpezlivosti, ako reprezentatívny systém.

Na centrálnej úrovni je možné, v rámci posilňovania priamej demokracie, diskutovať predovšetkým o nástrojoch, ktoré sa v iných štátoch osvedčili. Napríklad, či by mali mať občania právo vetovať návrh zákona, či by nemali mať právo na zákonodarnú a ústavodarnú iniciatívu, alebo napríklad, či by parlament mal právo zmeniť Ústavu bez súhlasu občanov.

Na miestnej úrovni umožňuje súčasná legislatívna úprava viacero foriem účasti verejnosti na činnosti samosprávy. Samospráva má v zásade dve možnosti, ako sa postaví k účasti verejnosti na samospráve. Buď môže len reagovať na občanov, alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy. Participácia občanov môže viesť k zlepšovaniu a zefektívňovaniu poskytovaných verejných služieb, k zvyšovaniu dôvery v správu vecí verejných a k posilňovaniu demokracie. Závisí aj od občanov konkrétnej samosprávy ako využijú možnosti, ktoré im legislatíva už v súčasnosti dáva.





9

# Rozvoj verejnej správy

Predpokladom modernizácie, optimalizácie a profesionalizácie verejnej správy je jasná deľba kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ako aj deľba úloh v rámci ústredných orgánov štátnej správy a medzi oboma úrovňami územnej samosprávy. Posledné desaťročia jasne ukázali, že akékoľvek snahy o modernizáciu zlyhávajú aj v dôsledku zle nastaveného systému spravovania štátu.

Cieľom modernizácie má byť stabilný, profesionálny a kvalitný výkon. Na základe analýzy súčasného stavu je potrebné prijať viaceré opatrenia zamerané na zavedenie a využívanie prvkov procesného riadenia a zavedenie štandardov vo vybraných agendách, regulačnú reformu, ktorou sa zníži nadmerne administratívne, ale aj byrokratické zaťažovanie subjektov, zlepšenie strategického riadenia a zavedenie systému hodnotenia verejnej správy.

Väčšina problémov je spojená s nedokončenou koncepciou reformy verejnej správy založenej na stratégii decentralizácie. Výsledkom je komplikovaná a neprehľadná štruktúra, nejasnosť kompetencií, nedostatky z aplikácie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, spôsob financovania územnej samosprávy, ale aj nedostatok finančných prostriedkov územnej samosprávy. Cieľom revízie a optimalizácie výkonu je zvýšenie efektívnosti a zjednodušenie výkonu realizáciou navrhovaných opatrení zmenou územnosprávneho usporiadania, zmenou rozdelenia kompetencií, zmenou financovania

územnej samosprávy a rozšírenia zdrojov ich príjmov, zmenou spolupráce štátnej správy a územnej samosprávy, ale aj prostredníctvom modernizácie, digitalizácie, vzdelávania a uplatňovania zákona o štátnej službe.

Slovenská verejná správa výrazne zaostáva vo využívaní digitálnych technológií, pričom ich využitie môže priniesť výrazný rast HDP. Dôvodmi zaostávania je doterajší a stále sa meniaci manažment procesu, platná legislatíva pochádzajúca pred obdobia digitalizácie, nekompetentnosť štátu ako zákazníka a neschopnosť obstarat' kvalitné informačné technológie. Proces implementácie inteligentných technológií v územnej samospráve naráža na nedostatok technicky zdatného personálu.

Cieľom profesionalizácie a rozvoja ľudských zdrojov je zabezpečenie stabilného, profesionálneho a kvalitného výkonu prostredníctvom zákona o štátnej službe a vzdelávaním v oboch subsystémoch: štátnej správe, územnej samospráve. Otázkou je,

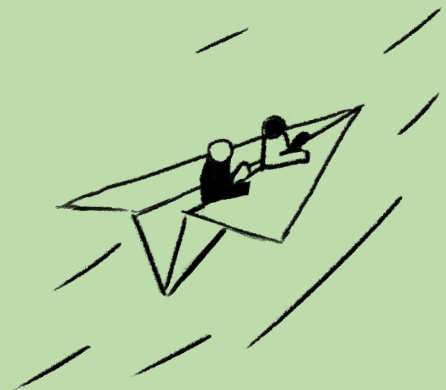
či je v súčasnosti a po ďalšej etape decentralizácie vhodné deliť zamestnancov na štátnych a verejných. Vzdelávanie zamestnancov pôsobiacich v systéme verejnej správy je kľúčovým nástrojom pre zvyšovanie, alebo aspoň udržiavanie očakávanej kvality poskytovaných služieb a pre zodpovedný výkon zverených právomocí. Ide najmä o vzdelávanie zamestnancov pôsobiacich v systéme verejnej správy (štátni zamestnanci a zamestnanci v územnej samospráve vrátane kontrolórov), pričom je potrebné riešiť povinné a systematické vzdelávanie (certifikované) a ostatné, dobrovoľné, vzdelávanie napríklad v oblasti zručností. Je potrebné pripraviť koncepciu vzdelávania, mechanizmus akreditácií subjektov poskytujúcich vzdelávanie, súčasťou by mala byť modernizácia Inštitútu pre verejnú správu a jeho transformácia. Pri vybraných kompetenciách a postoch bude požadovaná úroveň všeobecného vzdelania, resp. špecializované certifikované vzdelanie. Pri návrhoch zákonov predkladaných v NR SR bude zavedená požiadavka na predkladateľov vyjadriť

sa, či je potrebné pripraviť nové moduly certifikovaného vzdelávania vzhľadom na navrhované legislatívne zmeny (napríklad v prípade zásadných zmien v procesoch), alebo či postačí bežná aktualizácia existujúcich modulov (opakované zanedbanie aktualizácie zo strany poskytovateľov certifikovaného vzdelávania bude považované za závažný nedostatok, ktorý môže viesť až k strate akreditácie na poskytovanie certifikovaného vzdelávania).

Problémom súčasnosti, ale aj budúcnosti, je a bude nedostatok zamestnancov vo verejnom sektore. Na mieste sú celoštátne opatrenia napr. zmena pravidiel imigrácie a vytvorenie podmienok pre zamestnávanie pracovníkov z iných štátov, ale aj napríklad zmeniť pracovné metódy vo verejnom sektore, zvýšiť flexibilitu, prijať motivačné opatrenia. Rast podielu obyvateľov v dôchodkovom veku otvára otázku ich zamestnávania vo verejnom sektore.



Cieľom profesionalizácie a rozvoja ľudských zdrojov je zabezpečenie stabilného, profesionálneho a kvalitného výkonu.



Slovenská verejná správa výrazne zaostáva vo využívaní digitálnych technológií, pričom ich využitie môže priniest výrazný rast HDP.



10

# Očakávaný výsledok navrhovaných zmien

Zvýši sa odolnosť obcí, miest a tým aj regiónov a štátu voči vonkajším zmenám a schopnosť pružne reagovať na tieto zmeny. Ak budú stabilné základné jednotky štátu obce, bude stabilný aj štát ako celok. Preto je dôležitá zmena rozdelenia právomocí a zodpovedností medzi štátnou správou a územnou samosprávou, t. j. pokračovanie v stratégii decentralizácie.

Zmena vzťahu štátu a občana prispeje k tomu, aby bola Slovenská republika „štátom pre ľudí“. Občania potrebujú opäť veriť voleným inštitúciám, pretože štát má slúžiť v prvom rade vlastným občanom. Vytvorí sa podmienky pre obnovenie dôvery a súdržnosti, posilní sa demokracia, zvýši kvalita, efektívnosť a dôveryhodnosť verejnej správy ako celku.

Posilní sa demokracia, spolupráca, predpoklady rozvoja. Naplnením princípov subsidiarity a inštitucionálnej zhody dôjde k posilneniu ochrany demokracie, zvýšeniu legitimity zastupiteľských zborov, zvýšeniu

participácie občanov na správe štátu a samosprávnych celkov, zvýšeniu zodpovednosti občanov za správu a kvalitu života v štáte, regióne, meste, obci, obmedzeniu účinku „zlých rozhodnutí“ centrálnej vlády, alebo parlamentu, posilneniu partnerských vzťahov štátnej správy a územnej samosprávy, ale aj vytvorenie priestoru pre spoluprácu verejného a súkromného sektora na miestnej úrovni. Zlepšia sa predpoklady pre zvládnutie demografických, technologických výziev i klimateckej zmeny. Zmierni sa napätie vo vzťahoch medzi mestom a vidiekom.

Nová regionálna politika zameraná na podporu inovácií a rastu prispeje k rastu kvality života v regiónoch. Zmena zamerania regionálnej politiky, rozdelenia zodpovednosti a právomocí, umožní lepšie využitie potenciálu obcí, miest a regiónov, čo sa prejaví rastom ekonomiky Slovenska a to následne v kvalite služieb. Zmena prispeje k rastu ekonomiky, lepšiemu využitiu potenciálu obcí

a regiónov, k odstraňovaniu chudoby, dostupnosti služieb a tým k obmedzeniu emigrácie a podpory migrácie nevyhnutnej pre riešenie problémov nedostatku pracovných síl. Podporou regionálnych centier osídlenia sa zvýši dostupnosť služieb a zmiernenie emigrácie. Posilní sa identita regiónov, zlepšia sa väzby medzi verejným súkromným a mimovládny sektorom. Zmiernia sa problémy suburbanizácie a lepšie sa uplatnia ekonomické a plánovacie nástroje.

Komunálnou reformou sa prispôsobí správa súčasnej roztrieštenej štruktúry osídlenia novým výzvam, novým trendom, ale aj požiadavkám tých, ktorí chcú na vidieku ostať. Novým trendom je obnova významu miestnej ekonomiky. Doteraz bola infraštruktúra na vidieku navrhovaná z „pohľadu mesta“. Ak je však infraštruktúra spojená len s vysokou hustotou, vidiecke oblasti sú zásadne znevýhodnené. Nové inovácie vyvinuté vo vidieckych oblastiach a pre vidiecke oblasti

umožňujú inú perspektívu: infraštruktúru, ktorá nie je definovaná hustotou, ale je navrhnutá podľa potrieb jednotlivca.

Je nevyhnutné zmeniť rámcové podmienky pre možnosť rozvoja vidieka. To znamená decentralizovať právomoci, zodpovednosť na miestnu úroveň, ponechať zdroje v území preto, aby sa vidiek mohol slobodnejšie rozhodovať o právach a rozvoji územia. Na druhej strane je však dôležité, aby mali obyvatelia vidieka dostupnosť k službám, dokázali efektívne zabezpečovať služby, využívať vlastné majetky a financie. A to nie je možné realizovať izolovane v každej zo súčasných obcí Slovenska. Obec môže byť „novým mestom“. Vidiecke regióny sa môžu stať miestami sociálnej inovácie. Môžu tu vzniknúť siete vizionárov a kreatívcov, ktorí využívajú vidiecke priestory ako laboratória pre nové sociálne trendy. Tu sa môže vytvárať priestor pre spoluprácu a spoluprácu v budúcnosti medzi verejným a súkromným sektorom. Predpokladom pre zvýšenie kvality spravovania

vidieckeho priestoru je odstraňovanie bariér spájania sa do efektívnejších celkov a ich následnej spolupráce. Bez udržania a získania si šikovných ľudí, bez obnovenia sociálneho kapitálu na vidieku, sa táto vízia nenaplní. Preto je spájanie a spolupráca nevyhnutnosťou.

Obmedzia sa konflikty medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou. Oddelený (duálny) model verejnej správy je definovaný Ústavou SR. Úpravou rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, na základe princípov subsidiarity a inštitucionálnej zhody, bude štátna správa plniť iba tie úlohy (výlučné kompetencie), ktoré nie účelné prenechať územnej samospráve, resp. úlohy, v ktorých je preukázateľne efektívnejšie, aby ich zabezpečovala štátna správa. Obciam, mestám a regiónom budú prenechané všetky ostatné právomoci a zodpovednosti. Príde k posilneniu ústavnoprávneho ukotvenia územnej samosprávy, jej personálnej, organizačnej, majetkovej a finančnej nezávislosti. Vzniknú nové

vzťahy spolupráce medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

Zvýši sa efektívnosť využitia verejných zdrojov.

Navrhované riešenia atomizácie štruktúry miestnej samosprávy, ale aj riešenia na druhej úrovni územnej samosprávy, odporúčaná racionalizácia v štátnej správe, jasná del'ba kompetencií (odstránenie duplicit), obmedzenie regulácií v rámci samosprávnych kompetencií, obmedzenie roztriešteného financovania, ale aj digitalizácia verejnej správy, jej modernizácia a profesionalizácia umožňujú, aj na základe skúseností z iných štátov, dosiahnuť úspory v systéme a podporiť ekonomický rast. Preto si táto komplexná reforma nevyžiada dodatočné zdroje z verejných rozpočtov. Prvotné transformačné náklady budú pokryté úsporami a zvýšením hospodárskeho rastu prostredníctvom decentralizácie a digitalizácie.





11

# Časový harmonogram a manažment zmeny

Rýchlosť zmien je rýdzo politickým rozhodnutím, a nakoľko ide pri realizácii stratégie decentralizácie najmä o politickú reformu, je časový harmonogram jednotlivých zmien výhradným rozhodnutím Národnej rady Slovenskej republiky. Je zrejmé, že ani technicky nie je možné reformovať všetky úrovne naraz a preto musí byť proces rozdelený do viacerých etáp a bude presahovať jedno volebné obdobie.

Pri stanovení postupu je potrebné mať na zreteli, že sa navrhuje realizovať viacero reforiem v jednej, ale aj opatrenia vedúce k vyššej kvalite verejnej správy. Kľúčovým prvkom pre posilnenie postavenia územnej samosprávy je komunálna reforma. Zložitosť procesu

neumožňuje urýchlenie jednotlivých krokov. Pri príprave a realizácii je potrebné mať na zreteli „volebné cykly,“ čím sa vymedzuje aj priestor na realizáciu viacerých opatrení.

Ak sa naďalej budeme snažiť iba o čiastkové úpravy, o udržiavanie súčasného systému, budeme svedkami a účastníkmi nových a nových kríz. Odkladanie začatia procesu však spôsobí nielen ekonomické straty s dopadom na kvalitu života občanov, ale neumožní ani zvýšiť odolnosť obcí, regiónov, štátu a obnovenie dôvery v štát. Naopak, prehĺbia sa problémy, ktorým už dnes systém verejnej správy čelí a ktoré sú znásobované zmenou vonkajších podmienok.

# Navrhovaný harmonogram

## 2023 – 2027

V roku 2022 sa konali voľby do orgánov územnej samosprávy, v septembri 2023 voľby do NR SR, v roku 2026 sa budú konať voľby do orgánov územnej samosprávy a v roku 2027 by sa mali konať riadne voľby do NR SR.

- Definovanie inštitúcie zodpovednej za prípravu a realizáciu zmien.
- Menovanie pracovnej skupiny pre odbornú prípravu reformy vládou SR.
- Príprava stratégie (súčasťou prípravy budú aj doplňujúce analýzy) a jej schválenie v NR SR.
- Racionalizácia štátnej správy a príprava jej reorganizácie.
- Spustenie komunálnej reformy.
- Zmeny v systéme financovania územnej samosprávy (v oblasti daní, zmena systému finančného vyrovnávania, vytvorenie fondov).
- Reforma organizácie regionálneho školstva.
- Prijatie novej regionálnej politiky.
- Zmena volebného zákona do NR SR.
- Zmena príslušných volebných pravidiel volieb do orgánov územnej samosprávy.

## 2027 – 2031

V roku 2030 sa budú konať voľby do orgánov územnej samosprávy a v roku 2031 by sa mali konať riadne voľby do NR SR.

- Dokončenie komunálnej reformy.
- Reforma vyšších územných celkov.
- Presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a v rámci územnej samosprávy.
- Dokončenie zmeny financovania územnej samosprávy.
- Reforma ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií vo väzbe na presun kompetencií a reforma miestnej štátnej správy.

## 2032 →

- Nový spôsob spravovania štátu.

Zvyšovanie kvality verejnej správy bude prebiehať nepretržite, teda aj počas celého procesu a na základe špecifických programov, ktoré však budú previazané s navrhovanými opatreniami.

## MANAŽMENT A UDRŽATEĽNOSŤ ZMENY

Adaptácia spravovania štátu na meniace sa rámcové podmienky je nikdy sa nekončiaci proces.

Dlhodobým problémom Slovenska je chýbajúca inštitúcia, ktorá by sa systematicky a dlhodobo zaoberala zmenami spravovania štátu nielen vo väzbe na skúsenosti z praxe, ale aj vzhľadom na meniace sa rámcové podmienky.

Aj z dôvodu skúseností za ostatných 30 rokov považujeme za nevyhnutný prvý krok vytvorenie nadrezortnej inštitúcie, na ktorej čele by mal stáť podpredseda vlády (vzhľadom na rozsah agendy bez iných úloh).

Je to dané charakterom zmien, ale aj ich rozsahom. Manažment projektu na úrovni rezortného ministerstva nie je dostačujúci.

Vzhľadom na úzke previazanie zmien súvisiacich s realizáciou stratégie decentralizácie a s ňou súvisiacou reformou verejnej správy a digitalizáciou

verejnej správy odporúčame zväziť zastrešenie oboch agend pod túto inštitúciu. Jej úlohou bude vypracovanie stratégie a vecného plánu realizácie jednotlivých opatrení, príprava rozhodujúcich nadrezortných zákonov, dohľad nad plnením stratégie. Zároveň by, v stanovených intervaloch, vzhľadom na aplikačnú prax, ale aj zmenu rámcových podmienok, navrhovala úpravy. Zároveň bude zodpovedná za realizáciu komunálnej reformy.

Existencia takejto inštitúcie je dôležitá aj preto, že si zmeny vyžadujú nielen nové zákony, ale aj novelizáciu viac ako 100 existujúcich zákonov, vrátane Ústavy SR. Bude potrebné koordinovať realizáciu stratégie decentralizácie s inými rezortnými zámermi a návrhmi zákonov. Súčasťou činnosti novej inštitúcie bude aj komunikácia s predstaviteľmi územnej samosprávy, záujmovej samosprávy a podnikateľských subjektov.

## Návod pre úspešné Slovensko

Bližšie k občanom.

**Pokračovanie decentralizácie  
posilní potenciál i stabilitu  
Slovenska a všetkých  
jeho regiónov**

Biela kniha vznikla pod  
vedením predsedu vlády SR  
Ludovíta Ódora

© Úrad vlády Slovenskej  
republiky, 2023

ISBN 978-80-8259-011-4  
(brožovaná väzba)  
ISBN 978-80-8259-012-1  
(online; PDF)

Na príprave knihy sa podieľali:

### Autori

Viktor Nižňanský (poradca  
predsedu vlády)  
Daniel Klimovský (poradca  
predsedu vlády)  
Barbara Lukáčová (Ministerstvo  
informatizácie, regionálneho  
rozvoja a investícií)  
Richard Broš (Ministerstvo  
informatizácie, regionálneho  
rozvoja a investícií SR)  
Jozef Mikš (Ministerstvo fi-  
nancií SR)  
Patrik Pružinský (Útvar hodnoty  
za peniaze)  
Tomáš Oparty (Ministerstvo  
vnútra SR)  
Slavomír Partila (Ministerstvo  
školsťva, vedy, výskumu  
a športu SR)  
Roman Baranovič (Ministerstvo  
školsťva, vedy, výskumu  
a športu SR)  
Pavel Laczko (Úrad vlády SR)

### Grafická úprava a ilustrácie

Milk (Michaela Blažej  
Novosadová, Denisa Šifrová,  
Martin Jenča, Julia Latusek)

### Produkcja

Martin Šanta  
Adela Ščasná  
Ján Kaločaj

Autori knihy ďakujú všetkým,  
ktorí poskytli spätnú väzbu na  
jej vypracovanie:

Peter Kukliš  
Jaroslav Pilát  
Ján Marušinec  
Združenie miest a obcí  
Slovenska  
Združenie samosprávnych  
krajov SK8  
Únia miest Slovenska

Ďakujú tiež autorom, z ktorých  
prac vychádzali:

Peter Spáč  
Vladimír Slávik  
Vladimír Bačík  
Michal Klobučník  
Róbert Grác  
Juraj Karpíš

Pri práci boli využité aj ana-  
lýzy a výstupy z projektu  
Rady Európy a Európskej únie  
„Zabezpečenie dobrej správy  
vecí verejných na Slovensku“  
(2021–2023), poznatky  
a výstupy analytických materiá-  
lov rezortných inštitútov, ako aj  
mimovládnych inštitúcií, pred-  
chádzajúce vládne strategické  
dokumenty, výstupy z priesku-  
mov verejnej mienky.



Prílohy k tejto knihe a ostatné knihy zo série Návod pre úspešné Slovensko nájdete online na stránke [vlada.gov.sk/navodpreslovensko](http://vlada.gov.sk/navodpreslovensko)

1

## MAGNET PRE TALENT

Schopnosť udržať si, prilákať a kultivovať talent rozhodne o budúcnosti krajiny

2

## DOBEHNÚŤ ZAMEŠKANÉ

15 rokov (ne)využitých eurofondov? Schopnosť efektívne, účelne a naplno využívať potenciál eurofondov je pre Slovensko rozhodujúca

3

## BLIŽŠIE K OBČANOM

Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov

4

## SOCIÁLNE SPRAVODLIVÁ KRAJINA

Moderný sociálny systém zvláda riziká, limituje morálny hazard a je fiškálne zodpovedný