

Príloha 1

## Rozdelenie kompetencií

# Dôvody potreby reorganizácie úloh

## **Slovensko je centralisticky spravovanou krajinou**

Porovnanie s inými štátmi sa dá urobiť pomocou viacerých indikátorov, napríklad porovnaním podielu výdavkov územnej samosprávy na verejných výdavkoch štátu alebo porovnaním výdavkov územnej samosprávy na HDP. Tu sa umiestnilo Slovensko na 23. mieste z 31 krajín EÚ a EHS. Medzi krajinami strednej a východnej Európy na 9. mieste z 11 štátov. Dôvodom je nielen nízka miera decentralizácie z hľadiska rozsahu kompetencií, ale aj to, že úlohy, ktoré samospráva plní, sú z hľadiska výdavkov relatívne malé. Pri porovnaní pomocou indexu miestnej autonómie sa nachádza Slovensko na 14. mieste z 27 krajín EÚ<sup>1</sup>. Územná samospráva na Slovensku má menej právomocí najmä v oblasti sociálnych služieb, sociálnej starostlivosti, v školstve, ale aj v doprave. Na druhej strane výdavky miestnej samosprávy v administratíve sú na Slovensku vyššie ako v iných štátoch, čo svedčí o jej nadmernej regulácii, ale aj rozdrobenosti.

## **Súčasný spôsob zabezpečovania úloh prináša so sebou viaceré negatíva**

Je komplikovaný, neprehľadný pre občana, umožňuje posúvať zodpovednosť z jedného orgánu verejnej moci na iný, neumožňuje definovať dostatočnosť zdrojov, ale najmä nepodporuje konkurencieschopnosť a kvalitu života občanov. Je zároveň „drahý“, jeho správa odčerpáva priveľa verejných zdrojov.

## **Nie sú dodržiavané princípy spravodlivého a efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti**

- princíp politickej ekvivalencie (zhoda záujmov a zodpovednosti), podľa ktorého voliči, ktorých sa priamo dotýkajú určité politické opatrenia, regulácie, musia o tom rozhodnúť svojim hlasom. Príslušná územná jednotka musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach, aby boli volené orgány priamo zodpovedné iba svojim voličom na území, ktoré v ich mene spravujú, na ktorom uplatňujú svoju právomoc a vykonávajú svoje pôsobnosti.
- princíp fiškálnej ekvivalencie definuje, že rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú úlohy financovať a tým byť zodpovednou za ich financovanie,
- princíp subsidiarity stanovuje, aby úlohy na seba prevzali v prvom rade úrovne, ktoré majú najbližšie k občanovi. Zároveň určuje centrálnej vláde:
  - o prevziať také úlohy, ktoré presahujú výkonnosť nižších správnych jednotiek (v prípade Slovenskej republiky obce, vyššie územné celky),

---

<sup>1</sup> Index miestnej autonómie je váženým súčtom 11 premenných, prezentovaný na stupni 0-100, kde 0 predstavuje žiadnu autonómiu a 100 najvyššiu možnú autonómiu. pozri [local-autonomy.andreasladner.ch](http://local-autonomy.andreasladner.ch)

- uplatňovať svoje právomoci iba vtedy, pokiaľ je jej konanie nevyhnutné a tam, kde kompetencie nižších úrovní nepostačujú na dosiahnutie vytýčených cieľov,
- uplatňovať svoje kompetencie tak, aby poskytli nižším stupňom (úrovniam) dostatok priestoru na sebarealizáciu,
- princíp nedelenia zodpovednosti znamená, že politická a administratívna zodpovednosť musí byť rozdelená tak, aby nedochádzalo k zbytočnému prekrývaniu a deleniu kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy,
- princíp kompenzácie externalít stanovuje, že ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku (pozitívny, alebo negatívny), musí existovať kompenzácia zisku, alebo straty, zvýhodnenej, alebo postihnutej správnej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splnutie oboch správnych jednotiek

**Delenie kompetencií na samosprávnou pôsobnosť a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy nie je vhodné riešenie.**

Ide o snahu štátu zaviesť nadbytočnú uniformitu na kompetencie, ktorých zabezpečovanie môže mať rôzne podoby na základe dohody a požiadaviek miestneho spoločenstva. Vhodnejšia je jasná del'ba kompetencií. Naviac, nie je rešpektované ústavné ukotvenie výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu a problém rozlíšenia druhu kompetencie bol viackrát riešený v konaní pred Ústavným súdom SR.

Zásady výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu sa odvíjajú Ústavy SR. V zmysle čl. 71 ods. 2 prenesený výkon štátnej správy zákonom na obec, alebo na vyšší územný celok, riadi a kontroluje vláda. Definovanie, čo môže byť samosprávnou pôsobnosťou územnej samosprávy a čo preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy, je ponechané na jednotlivé zákony. Územná samospráva musí plniť prenesenú pôsobnosť štátnej správy iba v prípade súčasného naplnenia oboch podmienok uvedených v Ústave, t .j. úloha štátnej správy bola na územnú samosprávu prenesená zákonom a štát uhrádza náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Územná samospráva nemôže plniť prenesený výkon štátnej správy, ak nebola splnená jedna z oboch podmienok, Územná samospráva porušuje zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o samospráve vyšších územných celkov, ak na prenesený výkon štátnej správy používa vlastné príjmy a vlastné materiálne prostriedky. Preto je povinnosťou územnej samosprávy žiadať štát o úhradu nákladov spojených so zabezpečením preneseného výkonu štátnej správ

**Pretrváva pocit potreby ďalšieho „zozákoňovania“ územnej samosprávy**

čo prináša hrozbu postupnej premeny samosprávy na štátnu správu. Často sa argumentuje potrebou novej zákonnej úpravy a posilnenia vplyvu centrálnej vlády aj v prípadoch, keď takéto dôvody objektívne neexistujú a naopak popierajú zásady spravodlivého rozdelenia právomocí medzi jednotlivé inštitúty verejnej moci.

Centrálna vláda v unitárnom štáte, má dôvody/povinnosť pre dohľad nad výkonom niektorých úloh samosprávy. Jej úlohou je napríklad ochrana verejnosti pred zneužívaním moci miestnymi predstaviteľmi, rozhodnutiami s plošným negatívnym dôsledkom (napríklad v oblasti vzdelávania) alebo ďalšie dôvody, ktoré môžu spochybňovať správnosť rozdelenia úloh, právomocí a zodpovednosti, ako sú:

- zlé/protiprávne rozhodnutia, ktoré sú dôsledkom politickej predpojatosti, ale aj korupcie, nevedomosti alebo neschopnosti,
- nehospodárne vynakladanie prostriedkov, prílišné výdavky, presun financií na iné účely, na aké boli určené, ale aj neposkytnutie zdrojov na prenesený výkon úloh,
- zlé správanie sa k verejnosti: poberanie úplatkov, poskytovanie nesprávnych informácií, neprimerané výdavky na cestovné, telefóny,....
- neinformovanie obyvateľov o nových možnostiach, dobrej praxi,...

Namiesto „zozákoňovania“ je skôr potrebné hľadať iné spôsoby riešenia nedostatkov pri zabezpečovaní úloh, ktoré zásady spravodlivej del'by právomocí neporušujú, napríklad :

- zefektívniť a skvalitniť zabezpečovanie úloh na miestnej úrovni medziobecnou spoluprácou, zlučovaním obcí do väčších územnosprávnych jednotiek v spojení s profesionalizáciou zabezpečovania úloh,
- rozdeliť úlohy tak, aby bol jeden konkrétny orgán verejnej moci zodpovedný za rozhodnutie o zavedení služby, jej kvalitu, dostupnosť a financovanie (princípy nedelenia zodpovednosti, politickej a fiskálnej ekvivalencie), deregulovať,
- motivovať samosprávy uplatňovať partnerskú spoluprácu v rámci jestvujúcich samosprávnych úrovní, medzi nimi a medzi samosprávou, súkromným a tretím sektorom pri zabezpečovaní služieb,
- podporiť angažovanosť občanov novými metódami komunikácie a šírenia informácií.
- zefektívniť kontrolné mechanizmy.

### **Pôsobnosť územnej samosprávy nie je dostatočne garantovaná, nemá organizačnú, personálnu, mzdovú, majetkovú, daňovú a finančnú suverenitu**

Podľa súčasnej legislatívy je možné obmedziť alebo rozšíriť samosprávnu pôsobnosť v Národnej rade SR hlasovaním nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Obce a samosprávne kraje nemajú priamy vplyv na prijímanie zákonov

Podľa Ústavy SR obec nie je súčasťou štátnej správy. Je to právnická osoba, verejnoprávna korporácia občanov, niečo medzi občianskou spoločnosťou a štátom. V súlade s ústavou jej právomoci, kompetencie a spôsob jej financovania ustanoví zákon. Súčasná legislatívna úprava postavenia samosprávy obcí nesie znaky nadmerného zasahovania do slobody obcí, do ich autonómneho plnenia tzv. originálnych kompetencií. Zákony negarantujú uvedené suverenity. Príkladmi sú:

- zasahovanie do mzdovej suverenity pri odmeňovaní zamestnancov obcí a nimi zriaďovaných podriadených organizácií, ale aj zákonom upravené odmeňovanie volených predstaviteľov obcí, pričom uvedené výdavky sú hradené z vlastných zdrojov obcí, teda z peňazí trvalo bývajúcich obyvateľov obce,
- zasahovanie do majetkovej suverenity, kedy zákonodarca určuje ako majú nakladať obce so svojim majetkom, teda majetkom trvalo bývajúcich obyvateľov obce,

- snahy o obmedzovanie vlastných finančných zdrojov a ich nahradenie transfermi a dotačnými schémami zo štátneho rozpočtu.
- obmedzenia výnosov z miestnych daní a poplatkov uzákonením rôznych obmedzení, napr. maximálnej sadzby, resp. uzákoňovaním rôznych výnimiek, oslobodení,.....,
- obmedzovanie finančnej autonómie prikazovaním úhrad výdavkov „neverejných“ poskytovateľov, na ktorých vznik nemá územná samospráva vplyv (sociálne služby, školstvo,....)
- obmedzovanie personálnej a organizačnej suverenity, napr. uzákonením jednotného spôsobu spravovania obce, bez ohľadu na miestne, regionálne, podmienky, bez ohľadu na veľkosť obce, .....

## Odporúčania

### **Mali by sme sa zbaviť stereotypov**

Ak chceme funkčný a úspešný štát potrebujeme, vzhľadom na celosvetový vývoj, ale aj podmienky Slovenska, v kompetenciách územnej samosprávy minimalizovať unifikované riešenia pre celé územie štátu. Potrebujeme nahradiť vo viacerých kompetenciách jedno centrum rozhodovania viacerými a podporiť diferenciaciu, ktorej znakom je spolupráca. Potrebujeme zjednodušiť realizáciu úloh napr. prostredníctvom tzv. verejnoprávných zmlúv či už medzi orgánmi verejnej správy, alebo medzi verejnou správou a súkromným sektorom.

### **Cieľom zmien by mali byť dobré vzťahy a naplnenie hodnôt, ktoré preferujú občania Slovenska**

Dobré vzťahy v práci, v škole, v obci, v regióne, v štáte, sú nesmierne dôležité, pretože dobré vzťahy sú základom šťastia a prosperity občana. Presunom zodpovednosti, ale aj právomocí umožníme aby občania, ich samospráva, podnikatelia a predstavitelia mimovládneho sektora mohli vytvárať silné komunity, aby sa vytvorili podmienky pre obnovenie dobrých vzťahov. Tie tým, že budú v zdravej súťaži s inými komunitami, prispievajú k dostupnosti a kvalite služieb poskytovaných verejným sektorom súkromnému sektoru, k lepším vzťahom, a tým aj celkového hospodárskemu rastu Slovenska. Výrazne sa tým podporí význam participácie občanov na správe ako aj zodpovednosti pri využívaní spoločného majetku a financií miest a obcí. Cieľom by malo byť naplnenie hodnôt, ktoré podľa výskumov preferujú občania Slovenska : nevšednosť / jedinečnosť, dôstojnosť, bezpečie, vzdelanie. Preto je potrebné vrátiť mestám práva.

### **Neexistuje univerzálny recept na rozdelenie kompetencií medzi úrovňami verejnej správy.**

Rozsah, miera ich delenia a spôsob financovania sa líši podľa špecifických podmienok a historického vývoja v tej – ktorej krajine. Pri delení kompetencií vo všeobecne platí, že rozhodovanie, výkon a financovanie úlohy má zostať na nižšej úrovni v prípade, 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,
- obce sú schopné úlohu financovať.

Niektoré úlohy môžu poslanci NR SR považovať pre štát ako celok za dôležité a ich výkon uložia obciam zákonom, čím sa takéto úlohy stávajú povinnosťou pre obce. Ale aj plnenie povinnej úlohy môže mať rôzne podoby. Môže ponechať územnej samospráve na zváženie či úlohu bude vykonávať samostatne alebo napr. z dôvodu efektivity a dostupnosti v spolupráci s inými obcami, alebo akú právnu formu zvolí, či odovzdá plnenie súkromnému sektoru apod.<sup>2</sup>

**V rámci ďalšieho postupu reformy je potrebné v prvom rade potrebné zodpovedať na otázku, aký model správy vecí verejných sa má uplatniť na Slovensku a objasniť v čom spočívajú jeho výhody.**

V zásade do úvahy prichádzajú dva modely :

1. pokračovať v oddelenom ( duálnom) spôsobe zabezpečovania verejných úloh
2. realizovať tzv. „integrovateľný model“

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

#### **Oddelený model sa obnovil na Slovensku opäť v roku 1990**

prijatím zákona č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení a preferuje posilnenie samosprávneho prvku pri zabezpečovaní verejných úloh. Jeho uplatnenie znamená :

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

#### **Integrovaný model preferuje podstatne citelnejší vplyv štátnej správy v území.**

Jeho uplatnenie znamená :

- previazanie územnej štátnej správy a územnej samosprávy,
- minimálne odovzdanie kompetencií štátu samospráve,
- prenesený výkon štátnej správy na „poverené“ mestá, obce a regióny, pri zohľadnení vzťahu medzi veľkosťou územnej a správnej jednotky a efektívnosťou zabezpečovania úlohy,
- presun výkonu kompetencií z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne,
- zachovanie vplyvu štátu na výkon väčšiny kompetencií.

<sup>2</sup> Tu je potrebné zdôrazniť, že zabezpečenie úlohy neznamená povinnosť každej obce úlohu riešiť z vlastných zdrojov a preto aj diskusia o výkone úloh a malých obciach je irelevantná. Zákon 369/90 už dnes definuje možnosti plnenia úloh (§20)

Pre rozhodnutie o budúcom usporiadaní vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou na Slovensku boli oba modely porovnané už vo vládnej stratégii reformy (1999) pomocou šiestich kritérií. Vzhľadom na záväzok vlády posilniť samosprávu a decentralizovať moc, bolo hodnotenie zamerané na dopad kritérií na samosprávu.

#### **Kritérium 1 : Vplyv zákonov na činnosť verejnej správy**

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

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

#### *Záver*

*Riziko u integrovaného modelu je vyššie vzhľadom na možné prepojenie miestnej štátnej a samosprávnej moci pri riešení konfliktných situácií. V rámci oddeleného modelu je síce samospráva vystavená riziku snáh centrálnej moci meniť jestvujúce zákony resp. ich nedodržiavať (aj v súčasnosti abdikácia na plnenie si svojich úloh a viazanie samosprávy na plnenie záväzkov štátu). Dôsledné uplatnenie oddeleného modelu si teda vyžiada vyššiu ingerenciu územnej samosprávy na príprave celoštátne platných zákonov, čo zmierni napätie pri ich aplikácii.*

#### **Kritérium 2 : Objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy**

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

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

#### *Záver*

*Platia rovnaké závery ako pri kritériu*

#### **Kritérium 3 : Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a samosprávy**

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

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

#### *Záver*

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

#### **Kritérium 4 : Vzájomná koordinácia činnosti**

V rámci oddeleného modelu je koordinácia sťažená. Vo všeobecnosti platia riziká decentralizovaného systému verejnej správy, medzi ktoré patrí aj sťažené vyjednávanie

medzi subjektami verejnej správy. Riziká je možné redukovať veľmi jasným vymedzením kompetencií a stanovením koordinačných väzieb.

V rámci integrovaného modelu koordinácia nepredstavuje vážny problém.

*Záver*

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

#### **Kritérium 5 : Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie**

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

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

*Záver*

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

#### **Kritérium 6 : Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov**

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

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

*Záver*

*V zásade je možné konštatovať, že výdavky nie sú rozdielne, ale rozhodujúca je skutočnosť, že pri oddelenom modeli sú prehľadnejšie finančné toky.*

#### **Celkový zhodnotenie**

Objavujú sa aj námety na nahradenie oddeleného modelu a modelom integrovaným (často sa používa ako príklad český model), jednoduchým presunom súčasných úloh okresných úradov na kraje.

S takýmto prístupom nemožno súhlasiť, pretože by znamenal výrazné obmedzenie územnej samosprávy, ako neštátnej inštitúcie a jej podriadenie štátnej správe, čo nezodpovedá myšlienkam ukotveným v Ústave SR. Cieľom má byť jasná del'ba kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou. Naviac silná miestna



samospráva je cestou ako obnoviť dôveru a spoluprácu v štáte, ako odolať snahám o likvidáciu demokracie.

Výnimku je možné zväziť v prípade zavedenia tzv. štatutárnych miest (miest s osobitným postavením), ktoré by z dôvodu prehľadnosti mohli vykonávať aj úlohy miestnej štátnej správy.

Z porovnania kritérií vychádza výhodnejšie realizácia oddeleného modelu verejnej správy t. j. pokračovanie v procese oddelenia štátnej správy od samosprávy, decentralizácie kompetencií zo štátu na samosprávu. Je potrebné pristúpiť k jasnému vymedzeniu kompetencií, ktoré budú v správe miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov. S odovzdaním kompetencií samospráve je nevyhnutné odovzdať jej aj majetok potrebný na zabezpečovanie verejných úloh a preto neoddeliteľnou súčasťou reformy aj deetatizácia súčasného štátneho majetku. Decentralizačný krok si vyžaduje zásadnú zmenu daňového systému, systému finančného vyrovnávania. Navrhované zmeny a zmeny vyplývajúce z ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy je potrebné premietnuť do jestvujúcich zákonov a mali by zohľadnené v novelizácii Ústavy resp. v rámci prác na novej Ústavy SR.

## Reorganizácie úloh pomocou troch nástrojov

1. **jasná deľba kompetencií**, v súlade s princípmi politickej a fiskálnej ekvivalencie, nedelenia kompetencií a refundácie externalít). **Ak hovoríme o jasnej deľbe kompetencií rozumieme tým aj presun súvisiaceho majetku a definovanie zdrojov príjmov.** Plnenie úlohy vyššou úrovňou bude možné iba vtedy, ak neexistuje žiadna možnosť plnenia úlohy nižšou úrovňou (princíp subsidiarity),

Pozitívom bude:

- obmedzenie duplicit,
- prepojenie zodpovednosti, právomocí a rozhodovania (inštitucionálna zhoda),
- zjednotenie úloh v oblasti regionálneho školstva, sociálnych služieb, kultúry, športu, cestnej dopravy, cestnej siete,.....ktoré doteraz vykonávali viaceré úrovne
- vyšší vplyv občana na poskytované služby,
- racionálnejší výkon rešpektujúci regionálne rozdiely,
- zníženie závislosti územnej samosprávy na štátnej správe.

2. **spolupráca v rámci územnej samosprávy, s návrhom zavedenia inštitútu možnosti povinnej spolupráce**, ak je plnenie danej úlohy dôležité z celoštátneho hľadiska (princíp odstraňovania negatívnych externalít) a obce nepristúpia do určitého času k dobrovoľnej spolupráci.

Pozitívnom bude:

- obmedzenie duplicit,
- koncentrácia aktivít na dosiahnutie cieľov

- lepšia dostupnosť, kvalita a efektívnosť služieb
- lepší vzťah medzi poskytovateľom a užívateľom služieb
- vytvorenie predpokladov pre efektívnejšie využívanie zdrojov a lepšie využitie kapacít, spolupracou v rámci prirodzených regiónov,
- redukcia výdavkov na infraštruktúru, využitie synergických efektov, úspory z rozsahu,
- vytvorenie kvalitného odborného manažmentu na strednej úrovni,
- zmiernenie problémov suburbanizácie spoločnými politikami obcí,
- lepšie predpoklady na zvládnutie demografických, technologických výziev a klimatickej zmeny, ale aj zmeny priestorovej organizácie spoločnosti,
- posilnenie pozície obcí voči centrálnej vláde pri hľadaní dohody.

Cieľom zavedenia povinnej spolupráce je zabezpečenie minimálnej dostupnosti verejných služieb a hospodárne zabezpečovanie úloh obcí v spolupráci s inými obcami. Vo väzbe na vyrovnanie záťaží štát môže cestou zákona prinútiť obce k spolupráci. Povinnosť môže mať formu všeobecného usmernenia alebo pre konkrétne úlohy. Povinná spolupráca môže byť zabezpečená formou združenia obcí ako právnických osôb alebo zmluvnými vzťahmi. Štát môže povinnosť spolupráce určiť maximálne na ..... rokov a môže hocikedy, vzhľadom na zmenu podmienok povinnosť zrušiť, pričom obce môžu požiadať o zrušenie povinnosti najskôr po 4 rokoch. Povinnosť spolupráce si vyžiada úpravu Ústavy.

3. **spolupráca pri spoločne zabezpečovaných úlohách medzi štátnou správou a územnou samosprávou**, ktorá nahradí súčasný systém tzv. preneseného výkonu štátnej správy obcami a bude podmienená dohodou medzi centrálnou vládou a obcami, najmä v oblasti finančného zabezpečenia. Pozitívom bude:
- zväčšenie priestoru pre rozhodovanie,
  - výzva pre obe zložky plniť úlohy čo najefektívnejšie,
  - zvýšenie povedomia o verejných výdavkoch,
  - spoločné definovanie cieľov,
  - väčšia orientácia na výsledky,
  - eliminácia nevhodných foriem podpory,
  - lepšie predpoklady na zvládnutie demografických, technologických výziev a klimatickej zmeny, ale aj zmeny priestorovej organizácie spoločnosti,
  - súlad s cieľmi politiky súdržnosťou Európskej komisie,

**Kľúčovým rozhodnutím je úprava rozdelenia úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou , ktorého princípy by mali byť zahrnuté do Ústavy SR**

Reorganizácia si vyžiada vrátenie niektorých súčasných regulačných úloh obcí a vyšších územných celkov štátnej správe, presun služieb súčasných vyšších územných celkov po komunálnej reforme na obce, dereguláciu/odzákonenie úloh územnej samosprávy v oblasti služieb tak ich plnenie mohli prispôbovať miestnym podmienkam, definovanie úloh povinnej spolupráce (naplnenie princípu ultra vires), definovanie

spoločne vykonávaných úloh štátnou správou a miestnou samosprávou, rozhodnutie, ktoré úlohy budú zabezpečované „účelovými“ obcami. Kritériami del'by úloh budú vyššie uvedené princípy subsidiarity, inštitucionálnej zhody a kompenzácie externalít.

## Výlučné úlohy štátnej správy

Štátna správa by mala dôsledne plniť najmä svoje výlučné úlohy. Sú to tie, ktoré nie je, v unitárnom štáte vhodné a ani možné odovzdať nižším článkom správy štátu. Výlučné úlohy štátnej správy je možné vykonávať centrálnie alebo decentrálnie. Centrálnie, ak nie je rozhodujúci kontakt s občanmi, alebo je to ekonomicky výhodnejšie. Úlohy, ktoré si vyžadujú kontakt s občanmi, s územím, je vhodné vykonávať miestnou štátnou správou, teda dekoncentrovane. O forme zabezpečenia, sieti úradov a inštitúcií, kompetenciách pracovísk rozhoduje centrálna vláda na návrh príslušného ministerstva.

Medzi výlučné úlohy štátnej správy, podľa nás, patrí:

1. zabezpečenie nezávislosti navonok, pod čím rozumieme najmä zahraničnú politiku a obranu štátu,
2. udržiavanie vnútroštátneho pokoja a poriadku:
  - a. výchova a vyrovnané sociálne pomery,
  - b. zabezpečenie právneho poriadku ústavou a zákonmi (napr. ochrana pre zlovôľou silných, ochrana pred zlovôľou štátu, slobodná voľba a hlasovanie, nezasahovanie do súkromného života, nezávislá voľba povolania, sloboda tlače, prejavu, presvedčenia, rovnosť pred zákonom a súdom, možnosť obhajoby, bezplatná právna ochrana pre odkázaných, dobrý systém právnych prostriedkov),
  - c. policajná organizácia,
  - d. záchranný systém
  - e. armáda (profesionálna),
3. ochrana práv občana (ľudské, štátnoobčianske, politické),
4. ukladanie povinností občanom (povinná školská dochádzka, daňová a odvodová povinnosť, záväznosť voči rozhodnutiam úradu, ..)
5. zabezpečovanie „všeobecného blaha“ pomocou sociálnej politiky a sociálneho zákonodarstva (ochrana zamestnanca, ochrana zdravia ľudu, sociálne zabezpečenie cestou poistenia, sociálna starostlivosť),

V pôvodnej vládnej stratégii (1999) bol návrh výlučných kompetencií štátu vymedzený nasledovne:

- obrana štátu, vrátane vydržiavania ozbrojených síl a ozbrojených zborov,
- zahraničná politika a medzištátne vzťahy,
- vnútroštátny poriadok (legislatíva, polícia, záchranný systém, vzdelanie),
- štátne občianstva, pobyt cudzincov, sobáše, rozvody, osvojenie si detí,..,
- ochrana práv a slobôd občana (vrátane napr. katastra nehnuteľností),
- sociálne zákonodarstvo,

- štátne evidencie (obyvateľstvo, matrika, evidencia zbraní, motorových vozidiel),
- vydávanie štátnych dokladov (cestovné doklady, identifikační karty, vodičské preukazy,.....),
- výkon štátnej kontroly (napr.: inšpekcia práce, štátny stavebný dohľad, štátny zdravotný dozor, školská inšpekcia, štátny veterinárny dozor, fyto (rastlinný) dozor, štátny požiarny dozor, štátny dozor v životnom prostredí, štátna obchodná inšpekcia, farmaceutický dozor, dozor v oblasti potravinárstva, ochrana pamiatok, polícia, živnostenský dozor, štátny dozor vo vzťahu k sociálnej poisťovni, Národnému úradu práce, dôchodkovému poisteniu,....)
- úlohy celoštátneho významu (vybrané zdravotnícke zariadenia, financovanie verejných univerzít a vysoké školy, výskumné ústavy, medzinárodné a štátne cesty: diaľnice, rýchlostné komunikácie, železničné trate, prístavy, pošty, letiská, ...) a s tým súvisiaca správa majetku a financií.

## Úlohy územnej samosprávy

Za úlohy územnej samosprávy odporúčame, najmä (rámcový zoznam):

### **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,

### **Verejné služby**

- zásobovanie vodou, výstavba, správa a údržba vodovodov, vodárenských objektov,
- výstavba, správa a údržba objektov a sietí kanalizácie, odkanalizovanie, 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, .....

### **Bývanie**

- výstavba, správa a údržba obecných bytov,
- sociálne bývanie,

### **Starostlivosť o životné prostredie**

- klimatická agenda,
- monitorovanie stavu životného prostredia a poskytovanie informácií o ňom,
- utváranie a chránenie zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce.
- územná a druhová ochrana prírody a krajiny, ochrany drevín mimo les,

- zabezpečovanie ochrany akosti a množstva vôd v správe obcí, racionálneho využívania vôd v správe obcí,
- ochrana ovzdušia a jej programy,
- spravovanie zoologických záhrad, chovných staníc, rehabilitačných staníc, zoologických kútikov a záchytných staníc v správe obce, spravovanie botanických záhrad, arborét, náučných chodníkov a lokalít
- spravovanie stredísk environmentálnej výchovy a informatiky a ďalších zariadení starostlivosti o životné prostredie,

### **Preprava**

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

### **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,

### **Kultúra**

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

### **Zdravotníctvo**

- zdravotníctvo (zriaďovanie, výstavba a správa ambulantnej starostlivosti, regionálnych nemocníc, zdravotných stredísk, liečebných ústavov, detské liečebne)
- humánna farmácia

### **Sociálna pomoc**

- sociálne služby, opatrovatel'ská služba, detské domovy
- sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela
- poskytovanie dávok sociálnej pomoci

### **Vnútoraná správa, správna administratíva**

- organizačná štruktúra úradu
- vydávanie všeobecne záväzných nariadení
- organizovanie hlasovania obyvateľ'stva, organizovanie volieb
- správne úkony vyplývajúce z odovzdania kompetencií
- zber a spracovanie údajov
- matrika

### **Bezpečnosť, verejný poriadok**

- poriadková polícia, priestupkové konanie
- civilná obrana, požiarna ochrana, integrovaný záchranný systém
- ochrana spotrebiteľa
- hospodárska mobilizácia

## **Najväčší priestor pre vyššiu mieru decentralizácie je v rámci sociálnych služieb, školstve a doprave**

Vyplynulo to z porovnania súčasného rozdelenia kompetencie na Slovensku s inými štátmi Európy (napr. Poľsko, Dánsko) v rámci projektu „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“, Rada Európy a Európska únia, 2021-2023. Výsledkom porovnania bol aj konštatovanie, že jediným sektorom, v ktorom sú výdavky na Slovensku jednoznačne vyššie je administratíva, čo opäť súvisí s rozdrobenosťou miestnej samosprávy.

## **Smerodajným pri deľbe úloh medzi prvou a druhou úrovňou územnej samosprávy bude schopnosť obcí, plniť úlohy (princíp ultra vires)**

To znamená, že sa v prvom kroku treba považovať všetky úlohy územnej samosprávy za úlohy obcí. Tie, ktoré dokážu obce plniť samostatne alebo spoluprácou obcí ostanú v ich kompetencii. Úlohy, ktoré nedokážu obce plniť, resp. ich plnenie je neefektívne z hľadiska verejných financií, alebo na ktorých sa obce zhodnú, bude zabezpečovať druhá úroveň územnej samosprávy. Aj preto je kľúčovým opatrením komunálna reforma.

## **Pri plnení úloh musia platiť princípy inštitucionálnej zhody**

To znamená, že ten čo má zodpovednosť musí mať aj rozhodovacie a finančné nástroje. Preto je cieľom jasná deľba úloh a odstránenie súčasných duplicit.

**Hlavným poslaním druhej úrovne samosprávy** by mal byť sociálnoekonomický rozvoj územia, riešenie vyrovnávania rozdielov v poskytovaní služieb a úlohy, ktoré nebude možné ani po komunálnej reforme zabezpečovať miestnou samosprávou. Z pôsobnosti vyšších územných celkov je potrebné vylúčiť úlohy patriace k výlučným(základným) úlohám štátu, úlohy týkajúce sa postavenia jednotlivých fyzických a právnických osôb a najmä výkon dohľadu a dozoru nad obcami, inými samosprávnymi osobami verejného a súkromného práva a občanmi. Rovnako je potrebné, aby tzv. zbytkové kompetencie (neupravené zákonmi) zabezpečovala iba miestna úroveň.

**Obce, ale aj vyššie územné celky, majú mať vo svojich kompetenciách organizačnú, personálnu, mzdovú, majetkovú a finančnú autonómiu.** To umožní, aby mali trvalo bývajúci občania právo rozhodovať o spôsobe a forme spravovania územia a zabezpečovania úloh.

## **Neodporúčame deliť kompetencie obcí podľa ich veľkosti**

V súlade so závermi expertov Rady Európy takéto delenie kompetencií nevyrieši súčasné problémy, ale povedie k vytvoreniu rôznych jednotiek s rôznym rozsahom úloh a odlišnými prostriedkami a nástrojmi, pričom obce, mestá s väčším rozsahom kompetencií by museli poskytovať služby tým menším bez zmeny územnej štruktúry. Občania menších obcí by nemali možnosť ovplyvniť dostupnosť a kvalitu týchto služieb, neexistoval by priamy vzťah medzi miestnymi daňami a zabezpečovaním služieb. Mestá a obce by časť úloh pre iné obce financovali z vlastných zdrojov, resp. by narastali tlaky

na získavanie podpory od štátu čo by išlo proti princípom samosprávnej demokracie. Zároveň by sa vytvorili dva odlišné systémy miestnej samosprávy a je vôbec otázna efektívnosť takého systému. Takýto prístup vyvoláva otázku aj z dôvodu výraznej odlišnosti štruktúry obcí v regiónoch Slovenska.

**Z hľadiska ústavnoprávneho odporúčame v ústave:**

- vymedziť pôsobnosť územnej samosprávy, najmä z hľadiska usmernenia legislatívy (doteraz riešené v rámci zákona 416/2001 Z. z.) a
- zvýrazniť prvotnú pôsobnosť obce pred pôsobnosťou samosprávnych krajov, z dôvodu predídeniu možných konfliktov (pri doplnení ústavy o postavenie vyšších územných celkov bola do ústavy zapracovaná možnosť vyšších územných celkov konať vo veciach, ktoré nie sú upravené zákonom).

## Spoločne vykonávané úlohy štátnou správou a územnou samosprávou

Vo všetkých úlohách nie je zmysluplné striktné oddelenie úloh štátnej správy a územnej samosprávy a preto vo vybraných úlohách odporúčame spoločnú zodpovednosť, najmä spoločné financovanie úloh transfermi zo štátneho rozpočtu formou normatífov (napr. regionálne školstvo) alebo na základe viacročných programov a dohody mestských regiónov cestou globálnej/paušálnej dotácie, ktorej výška a účel bude upravený zmluvou. Na úlohách sa budú finančne podieľať mestá a obce. Spoločným financovaním sa prispeje k znižovaniu regionálnych disparít.

Na rozdiel od súčasného preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, budú za úlohy zodpovedné (personálne, majetkovo,.....) obce, resp. vyššie územné celky a centrálna vláda bude na ich plnenie finančne prispievať v prípadoch ak bude považovať tieto úlohy za dôležité z hľadiska celoštátneho. Podmienky výkonu úlohy budú stanovená zákonom (-nmi). Cieľom návrhu opatrenia je zjednotenie zodpovednosti za spravovanie územia a poskytovanie služieb v ňom.

Príloha 2

## Reforma miestnej samosprávy



### **Súčasný stav nie je možné považovať za definitívne riešenie**

Ide o prechodný stav, vynútený spoločenskými a politickými podmienkami a nastavený v súlade so situáciou spred viac ako 20 rokov. Nepriechodnosť realizácie komunálnej reformy spôsobila presun viacerých miestnych kompetencií na regionálnu samosprávu, resp. ich duplicitné zabezpečovanie, najmä v oblasti: sociálnych služieb, regionálneho školstva, kultúry, športu, ale aj dopravy a zdravotníctva.

### **Slovensko stále patrí k menej urbanizovaným štátom**

So svojimi 5,4 miliónmi obyvateľov, priemernou hustotou niečo nad 100 obyvateľov/km<sup>2</sup>, je z hľadiska európskeho porovnania vidieckym štátom, ale aj piatou najhornatejšou krajinou Európy, čo je jedným z dôvodov rozdrobenosti osídlenia. I keď sa zdá, že viac ako 50% obyvateľov žije v mestách a tento podiel narastá, pravdou je tiež že iba cca 22 % obyvateľov žije v mestách nad 50 000 obyvateľov (9 miest). Väčšina obyvateľov Slovenska teda žije v malých mestách a obciach (regionálne centrá), pričom aj nízka miera urbanizácie vo viacerých regiónoch je príčinou nedostupnosti služieb pre časť obyvateľov Slovenska.

### **Až 92% obcí má menej ako 3000 obyvateľov**

Zo súčasných 2887 obcí dve tretiny z nich majú menej ako 1000 obyvateľov, pričom 526 obcí má menej ako 250 obyvateľov, menej ako 500 obyvateľov má 1134 obcí (41%). Pričom v obciach do 500 obyvateľov žije iba 5,7 % obyvateľov a v obciach do 1000 obyvateľov 15,7% obyvateľov. Vzhľadom na zákonom predpísanú organizačnú formu (starosta, počty poslancov) máme na Slovensku 3,5 – násobne vyšší podiel starostov a viac ako 2-násobne vyšší počet poslancov v prepočte na obyvateľov ako priemer v Európe. Je potom logické, že administratívne náklady malých obcí výrazne prevyšujú ich podiel na verejných výdavkoch obcí ako je priemer Slovenska

### **Koncentrácia malých obcí je najmä na juhovýchode územia Slovenska**

Sú to regióny, kde je citelná nedostupnosť, resp. zložitá dostupnosť mnohých verejných, ale aj komerčných služieb, sú to územia najvyššej miery emigrácie do iných častí republiky, resp. do zahraničia, územia s rastúcou chudobou a stratou sociálneho kapitálu. V týchto územiach chýbajú silnejšie regionálne centrá, ktoré by dokázali saturovať služby pre občanov v dostupnej vzdialenosti.

### **Niet pochýb, že aj obec má budúcnosť, ale to neznamená že nie potrebná komunálna reforma**

Nemali by sme sa na jednej strane vzdávať výhod, ktoré poskytuje súčasná štruktúra osídlenia, osvedčená históriou, neopakovali chyby nekontrolovaného rastu miest so všetkými ich negatívami (nezamestnanosť, chudoba, kriminalita, zlý život v starobe, zlé životné prostredie)<sup>1</sup>. Napriek rastúcej emigrácii sa viaceré vidiecke jeho centrá sa rozvíjajú. Rast urbanizácie, starnutie obyvateľov a vyludňovanie vidieka, trvajúce desaťročia, naráža aj v niektorých regiónoch Slovenska (západne Slovensko) na svoje

---

<sup>1</sup> najčerstvejším príkladom je intenzita šírenia pandémie v tých najviac urbanizovaných regiónoch sveta

limity a ukazuje sa, že krajina/vidiek je opäť novým priestorom pre budúcnosť. Trendy v oblasti prepojitelnosti a mobility približujú mestské a vidiecke oblasti a vďaka internetu sa rýchlejšie prenášajú nápady, informácie, pracovné metódy, modely spotreby, ale aj tovar. To postupne stiera mentalitu obyvateľov, ktorá už nie je spojená s veľkosťou komunity.

Mnohé malé obce sa stávajú miestom budúcnosti, existujú však výrazne regionálne rozdiely. V inej situácii je obec s 500 a menej obyvateľmi v urbanizovanej časti Slovenska, s dostupnosťou služieb pre obyvateľov v regionálnych centrách pár desiatok minút a v inej obce s 500 menej obyvateľmi na juhovýchode Slovenska. Preto je na mieste otázka ako zvýšiť konkurencieschopnosť vidieka najmä v týchto oblastiach. Rozumne realizovaná komunálna reforma môže túto konkurencieschopnosť podporiť, obmedziť ohrozenia slovenského vidieka, znížiť regionálne rozdiely a riziko ďalšej emigrácie obyvateľov z vidieckeho prostredia

### **Podpora rozvoja malých a stredných miest, ako centier osídlenia, pokrývajúcich celé územie Slovenska, umožní zachovať charakter krajiny**

To považujeme v budúcnosti za pridanú hodnotu. Umožní zvýšiť kvalitu a dostupnosť služieb a efektívnosť ich poskytovania. Mnohí si možno neuvedomujú, že dostupnosť regionálnych centier je pre obyvateľov okolitých obcí podstatne jednoduchšia a ekonomickejšia, ako preprava a doprava v krajských mestách, nehovoriac o Bratislave.

To čo chýba v týchto regiónoch sú ekonomické aktivity, ktoré prinášajú zamestnanosť, ktoré udržia obyvateľov v obciach, zvyšujú ekonomický potenciál regiónu a problémom je dostupnosť služieb. Problémom je nedostatok nástrojov v rukách miestnej samosprávy, pomocou ktorých by mohla lepšie využívať endogénny potenciál s cieľom trvalo udržateľného rozvoja, čo nedokáže celoštátna hospodárska politika.

Preto je potrebná nová regionálna politika zameraná na inovácie a vyššiu pridanú hodnotu a na zvýšenú podporu regiónov centier osídlenia.

## **Súčasná správa na miestnej úrovni si vyžaduje zmenu**

### **Hlavným dôvodom je zásadná zmena rámcových podmienok**

Mnohé zo všeobecne proklamovaných nedostatkov súčasného stavu (nespravodlivá delba právomocí, nenaplnenie princípu subsidiarity, neriešenie externalít, duplicity výkonu úloh rôznymi úrovňami správy, ale aj napríklad neprepojenie právomocí so zodpovednosťou a možnosťami financovania), ale aj nespokojnosť predstaviteľov obcí s ich postavením, právomocami a financovaním je riešiteľná čiastkovými opatreniami.

Hlavným dôvodom zmeny je rastúci tlak na správu a na poskytovanie služieb, ktoré spôsobujú nové trendy (demografické, technologické, klimatické,..), nové vnútorné výzvy (ako napr. požiadavky na efektívnejšie vládnutie, rozvoj osídlenia, urbanizácia a suburbanizácia, nové úlohy), ale aj obmedzené verejné zdroje.

**Pod tlak sa dostávajú najmä základné územné jednotky štátu – obce**, ktoré sa vďaka interným, ale aj externým, výzvam<sup>2</sup> dostávajú do štrukturálnych a finančných problémov pretože každý rok rastie rozsah, ktoré musia pre občanov zabezpečovať. Úlohy, ktoré musia zabezpečovať sú čoraz náročnejšie, vyžadujú väčšiu profesionalizáciu a špecializáciu. Ak boli doteraz činnosti obcí sústredené na obnovu a modernizáciu infraštruktúry, v budúcnosti bude čoraz väčšia dôležitosť prikladaná bezpečnosti, zdraviu, odolnosti voči krízam a schopnosť reagovať na rýchlo sa meniace podmienky. Súčasné politické a správne štruktúry nie sú týmto výzvam a trendom dostatočne prispôsobené. To čo do budúca potrebujeme je flexibilita plnenia úloh, prispôsobenie sa meniacim potrebám a požiadavkám obyvateľov, ktorí všetko financujú a nie prežívajúce byrokratické štruktúry.

#### **Medzi dôvody zmien môžeme zaradiť**

- **potrebu vyššej efektivity**, priestorové úspory, vyššiu mieru informatizácie, znižovanie personálnych nákladov, schopnosť účinnejšieho rozhodovania. Skrátka vyššia kvalita služieb pri nižších nákladoch. Je potrebné pripomenúť, že zlúčením obcí síce príde k zníženiu výdavkov na administratívu, ale nepríde k zníženiu celkových výdavkov a preto musia opatrenia podporovať aj rast ekonomiky, lepšie využitie potenciálu.
- **vytvorenie lepších predpokladov pre rozvoj** tým, že nová obec/municipalita získa na atraktivite aj pre súkromný sektor, zvýši sa konkurencieschopnosť, najmä v oblasti možnosti regionálneho plánovania, rozvoja a profesionálnej správy. Municipality majú šancu začať robiť „mestský“ marketing. Vo viacerých prípadoch vrastie ich možnosť lokálnej daňovej politiky, ponuky vzdelávania možností využitia voľného času.
- **demokratizáciu spoločnosti**, pretože nárastom zabezpečovania úloh nadobecnými inštitúciami (vyššie územné celky, štátna správa, súkromný sektor) sa znižuje priamy vzťah medzi kvalitou a dostupnosťou verejných služieb a občanom. Narastá deficit demokracie, pretože znižuje vplyv občanov na rozhodovanie o poskytovaných službách a narastá vplyv dohôd exekutívy. Práve zlúčením obcí sa zvýši vplyv občanov na zabezpečovanie úloh a narastá vplyv ich hlasu pri voľbách.
- **nastolenie práva**, pretože malé obce majú často problém s právom, nie sú schopné vyrovnáť sa s množstvom zákonov a nariadení. Rastom veľkosti obce sa zvyšuje rutinná schopnosť dodržiavať právo nakoľko rastie možnosť zamestnať vyškolený personál

#### **Za efektívitu usporiadania všetkých inštitúcií správy štátu je v unitárnom štáte zodpovedná centrálna vláda (exekutíva a parlament).**

Preto má hľadať spôsoby ako sa so situáciou roztrieštenia osídlenia Slovenska vysporiadať. Doterajšie bariéry a nepripravenosť politických elít, ale aj postoje občanov prakticky vylučovali pristúpiť k zlučovaniu obcí. Argumentom pre zlučovanie obcí, ako

---

<sup>2</sup> často spôsobovaných aj zlými rozhodnutiami poslancov NR SR, ktorý sa snažia všetko regulovať zákonmi či spôsobujú rast bežných výdavkov obcí,

samostatných správnych jednotiek, bola najčastejšie „malosť“ obcí a ich nespolupráca. Málo sa však otvorene hovorí o iných dôvodoch, napríklad:

- výhody zo zlučovania nie sú pre miestnych politikov, pre politické strany, dostatočne veľké pre to, aby sa rozhodli pre takúto zmenu, ktorá má svoje ekonomické, ale aj politické náklady,
- výhody, forma a riešenia komunálnej reformy nie sú dostatočne prezentované občanom,
- centrálna vláda systematicky nepracuje na odstraňovaní bariér zlučovania a spolupráce,

ale aj napríklad o tom, že obce a ich volené orgány sú málo zodpovedné za ekonomický rozvoj Slovenska, za poskytovanie služieb, nemajú dostatok právomocí a sústredujú sa najmä na získanie zdrojov z prerozdelenia štátnych príjmov.

**Jednou z hlavných úloh centrálnej vlády bude aj odstraňovanie bariér vzniku a fungovania spojených obcí medzi ktoré patria napríklad:**

- nepochopenie významu a výhod spájania, nedostatočné informácie o výhodách,
- nepochopenie dôležitosti spoločných verejných politík väčšie územné jednotky,
- rozdielne podmienky a nejasnosti ohľadne pridanej hodnoty spojenia,
- chýbajúce povedomie spolupatričnosti,
- chýbajúca motivácia,
- strach o zachovanie identity,
- nedôvera v efekty spolupráce,
- prvotné náklady zmeny systému,
- politická štruktúra, rozličné záujmy založené na straníckych záujmoch a osobných ambíciách.

**Odmietanie komunálnej reformy** spôsobí problémy pri zabezpečovaní, dostupnosti a kvalite služieb obyvateľom, pri zavádzaní informačných technológií, pri riešení problémov financovania, efektívnom využívaní eurofondov a pod. Štruktúra správy územia bude naďalej jednou z príčin rastu regionálnych rozdielov, emigrácie z regiónov, rastu chudoby, straty sociálneho kapitálu.

**Komunálnu reformu je možné realizovať viacerými prístupmi**

Každé má svoje pozitíva aj negatíva. Vo verejnom priestore odzneli návrhy na:

- **zlučovanie obcí** (amalgamizácia), k čomu pristúpili nielen často spomínané severské štáty, viaceré kantóny vo Švajčiarsku, spolková krajina Steyermark v Rakúsku, niektoré spolkové krajiny v SRN, ale aj napríklad Ukrajina, proces sa začal aj vo Francúzsku najmä zlučovaním veľmi malých obcí, pričom každý štát zvolil vlastný prístup k procesu.
- **diverzifikáciu kompetencií** podľa veľkosti obcí, čo by znamenalo, že väčšie obce budú poskytovať niektoré služby obyvateľom menších obcí, čo so sebou nesie viaceré problémy v oblasti financovania, ale v oblasti demokracie

- **pokračovanie v medziobecnej spolupráci**, vrátane zabezpečovania niektorých služieb v rámci spoločných obecných úradov, to bola stratégia aplikovaná po roku 2001. V tomto duchu je aj do Plánu obnovy zakomponovaný pilotný projekt vybudovania tzv. centier zdieľaných služieb. Ako sa ukázalo za 20 rokov takýto systém 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**, vytvorenie 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, kreovanie orgánov,....

Odporúčame realizovať komunálnu reformu dvomi prístupmi : **zlučovania obcí (amalgamizácia) a združovanie obcí (municipalizácia).**

### Nedostatky dobrovoľne organizovanej medziobecnej spolupráce

**Dobrovoľne organizovaná medziobecná spolupráca je nestabilná z hľadiska trvácnosti jej štruktúr.** Obce môžu sa zapojiť do spolupráce, alebo prerušiť spoluprácu v závislosti od svojich priorít. Najmä v povolebnom období a v prípade zmien politických reprezentantov zúčastnených obcí dochádza k prehodnocovaniu ich zapojenia do štruktúr medziobecnej spolupráce. Následkom sú transakčné náklady spojené so zmenami členstva obcí v štruktúrach medziobecnnej spolupráce a neistota obyvateľov pri identifikácii poskytovateľov vybraných služieb. Zmenami sa mení aj miera dosahovanej efektívnosti pri poskytovaní verejných služieb

**Spolupráca je slabo inštitucionalizovaná a neslúži ako základ integrovanej územnej spolupráce.** Väčšinou sa jedná o jednoúčelový nástroj na poskytovanie niektorých služieb pre obyvateľov. Chýbajú skúsenosti, odborné znalosti a kapacity. Spolupráca sa obmedzuje na obmedzený počet delegovaných právomoci. Ich nedostatočná inštitucionalizácia je prvkom nestability ich fungovania. Zvýšenie inštitucionalizácie by znamenalo de facto zavedenie povinnej spolupráce, ako to uskutočnili v iných štátoch Európy (Fínsko, Taliansko, Holandsko, ..), čo je však vytvorenie druhej úrovne miestnej samosprávy a to sa rovná navrhovanej alternatíve municipalizácie obcí.

**Medziobecná spolupráca často nevedie k jasnej vyššej efektívnosti pri poskytovaní verejných služieb.** Bežne sa o medziobecnej spolupráci rozhoduje intuitívnym spôsobom (napr. „dosiahneme úspory z rozsahu“, „viac hláv, viac rozumu“, „s ostatnými budeme silnejší“, „tak či tak sme s nimi už spolupracovali, tak to rozšírime“, ...) a nie na základe analýz, čo v konečnom dôsledku nemusí viesť k vyššej efektívnosti pri poskytovaní verejných služieb. Obce pri vstupe do medziobecnej spolupráce vykazujú odlišnú efektívnosť poskytovania verejných služieb a zatiaľ čo u niektorých sa môže prejaviť zvýšenie efektívnosti viditeľným spôsobom, u iných nárast efektívnosti môže byť marginálny. Prívrženci medziobecnej spolupráce bežne argumentujú, že táto je alternatívou voči municipalizácii alebo amalgamizácii, no prax i výsledky výskumu naznačujú, že medziobecná spolupráca (a jej prehĺbovanie) často predchádza

municipalizácii alebo amalgamizácii. Keďže prakticky každý druh poskytovanej verejnej služby má vlastný prah úspor z rozsahu a prah efektívnosti, tak ako nie je možné určiť veľkosť obce, ktorá by bola ideálna pre všetky poskytované služby, nie je možné určiť ani veľkosť jednotky medziobecnej samosprávy tak, aby pri všetkých poskytovaných službách dosahovala iba vysokú efektívnosť

**Legitimita orgánov v štruktúrach medziobecnej spolupráce je limitovaná**, pretože ide o nevolené orgány a teda sú politicky a zodpovednostne oddelené od obyvateľov dotknutých obcí. Tieto orgány svojím rozhodovaním priamo ovplyvňujú poskytovanie verejných služieb a ich kvalitu, no obyvatelia nemajú možnosť priamo ovplyvňovať ich rozhodovacie procesy. Keďže hlavnými zástupcami obcí v štruktúrach medziobecnej spolupráce sú často individuálne hlavy obcí – teda starostovia, zvyrazňuje sa ich politická pozícia a v rukách koncentrujú väčší podiel na reálnej moci, než im explicitne priznáva zákonná úprava. Zatiaľ čo pri spájaní obcí sa obyvatelia priamo vyjadrujú k takejto možnosti (napr. formou referenda), pri zapájaní obcí do štruktúr medziobecnej spolupráce bežne dochádza k tomu, že obyvatelia týchto obcí nemajú možnosť aktívne spolurozhodovať o takomto kroku

**Dôvody pre zriadenie jednotiek medziobecnej spolupráce majú zriedkavo strategický základ**

Obce často vstupujú do medziobecnej spolupráce kvôli vidine rýchlej alokácie dodatočných zdrojov (napr. plnenie veľkostných podmienok pri žiadostiach o zdroje EÚ), kvôli politickej propagácii (napr. ide o deklarovanie politickej previazanosti a vytváranie obrazu niečoho, čo reálne nemá obsah), alebo kvôli snahe o „vlastnú záchranu“ (toto sa týka predovšetkým malých obcí, ktoré nemajú dostatočné vlastné kapacity na plnenie zverených úloh a tak je medziobecná spolupráca pre nich prostriedkom na ich „vlastnú záchranu“ a na preukázanie toho, čo aj ony dokážu plniť zverené úlohy)

### **Centrá zdieľaných služieb**

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 sústredenie výkonu niektorých kompetencií z viacerých obcí do spoločných úradov (back office), čo umožní špecializáciu úradníkov na konkrétnu agendu. Projekt sa má realizovať do konca roka 2024, na jeho realizáciu je vyčlenených cca 11,4 mil. € a má sa realizovať v menej rozvinutých regiónoch. Tento projekt považujeme za súčasť procesu a akýsi 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 komunálna reforma.

## Spájanie obcí preto nie je krok výnimočný

Spájaním obcí sa zníži závislosť na prerozdeľovaní zdrojov centrálnej vláde. spojené obce získajú dôležitosť pri vyjednávaní s centrálnou vládou a zároveň sa docieli vyššia spravodlivosť pri finančnom vyrovnávaní. Rozkolísanie finančnej situácie sa upokojí a dosiahne sa vyššia konštantnosť medzi výdavkami a príjmami.

Aj podstatne bohatšie štáty, regióny, mestá a obce hľadajú riešenie nových výziev rôznymi formami od združovania (municipalizáciu) až po zlučovanie (amalgamizáciu) miestnych správnych jednotiek. Je preto na mieste, aby centrálna vláda nielen iniciovala, ale aj podporovala tento proces. Od poradenských služieb cez finančnú podporu až po úhradu transakčných nákladov.

Rámcové porovnanie scenárov roztrieštenej a spojenej štruktúry správy územia

### Konkurencieschopnosť

roztrieštený región		spojený región	
+	Sila konkurencieschopnosti je založená na možnej profilácii jednotlivých obcí. Profilácia dosiahnuteľná cieľovým riadením, spoluprácou fyzických a právnických osôb ako aj ponukou plôch a priestorov. Jednotlivé obce zvyhodňujú usídlenie podnikateľov a kvalifikovaných pracovných síl, ktorí pracujú a užívajú voľný čas v regióne alebo konzumujú	+	spoločné vystupovanie voči centrálnej vláde znamená väčší vplyv v dopravnej politike.  spoločným pôsobením je možné dosiahnuť lepšie dopravné (verejné aj súkromné) napojenie. Tým sa zvýši aj konkurencieschopnosť voči obdobným regiónom v okolí
-	nie každá obec disponuje dostatkom kvality pre podnikanie a nemá finančné možnosti participovať, resp. byť schopná uspieť vo vnútroregionálnej konkurencii. Je teda očakávaná veľká diferencia v konkurencieschopnosti jednotlivých obcí	+	Väčší priestor pri ponuke plôch a priestorov. Môže cieľavedome a spoločne postupovať pri ponúkaní plôch na bývanie, výrobu, obchod,... Nižšie ceny nehnuteľnosti na okraji regiónu sú výhodou pre výstavbu, podnikanie, produkciu, pričom sa tak nedeje na úkor iných obcí. Centrálné plochy môžu byť obsadené investormi, ktorí ich vedia využiť aj napriek vyššej cene.
-	z pohľadu celého regiónu je potenciál nevyužitý z dôvodu rozdrobenému plánovaniu využívania územia, prírodného a kultúrneho prostredia, nie je využitý priestor pre investície presahujúce územie obce	+	prináša obyvateľom aj návštevníkom atraktívnejšie kultúrne ponuky ako aj ponuku pre voľný čas a tým je zaujímavejší pre kvalifikovanú pracovnú silu. Financovanie zariadení väčším počtom daňových poplatníkov umožní zvyšovať atraktivitu aj do budúcnosti
-	vysoká miera autonómie obcí znamená, že využívanie služieb vo vzdelaní, kultúre, voľnom čase je zabezpečené najmä jadrovým mestom, bez výraznej finančnej participácie okolitých obcí a tým sa dostáva jadrové mesto do finančných	-	môže konkurovať v daňovej oblasti s inými regiónmi región neumožňuje až takú výraznú daňovú diferenciáciu a skôr nivelizáciou sa môže daňové zaťaženie v regióne zvýšiť

	ťažkosť. Výsledkom je, že ponuka služieb v mestskom regióne trpí obmedzenou možnosťou ponuky služieb v jadrovom meste		
--	---	--	--

### Osídlenie, krajina, doprava

roztrieštený región		spojený región	
+	možná profilácia obcí cieľavedomou činnosťou v oblasti výstavby, rozvoja krajiny, mobility, v rámci „prehľadného“ územia	+	možnosť využiť silné stránky zástavby a krajiny v rôznych častiach, priestoroch. Spoločne riadený rozvoj územia umožňuje diferencovaný rozvoj a vyššou kvalitou, ktorý sa odkláňa od nie dobrého princípu “všetci môžu ponúkať všetko“
-	Ohrozenie existuje v nezhode rozvoja medzi susednými obcami, v duplicitách, neefektívnosti a rozporných zámeroch. Koordinácia je v takomto prípade veľkou výzvou, pretože každá obec je v prvom rade zameraná sama na seba	+	Spoločné plánovanie umožní dohodu na rozvoji osídlenia, dopravy a prepravy a kompaktnosť osídľovania územia, s nižšími nákladmi na infraštruktúru. Potenciál krajiny môže byť zachovaný v prípade ak sa spoločne zaviazu k vzhľadu krajiny a jej ochrany a spoločne budú podporovať jej vývoj
-	Plánovacie procesy sú ťažkopádne, pretože musia byť zohľadňované rôzne záujmy v rôznych grémiách a záväzné hlasovanie je v existujúcej štruktúre takmer nemožné	-	V rámci dohody o využití územia vzniká nebezpečenie, že sa zvýši dopyt po cenovo vhodných pozemkoch na okraji regiónu, čo spôsobí roztrieštenie osídlenia

### Identifikácia a image

roztrieštený región		spojený región	
+	možnosť exportovať pozitívny obraz svojho jadrového mesta spolu s profilmi jednotlivých obcí, vlastnou ponukou a môže získať výhodu v rôznorodosti funkcií a kvality	+	región pôsobí v konkurenčnom súboji s jasnou pozíciou a spoločným prístupom. Odlišnosti jednotlivých území sú cieľavedome podporované, posilňujú celok a sú dobre “predateľné“. Spoločný región je viditeľný politicky aj hospodársky
+	obyvatelia majú bližší vzťah k správe obce, miestnym spolkom a organizáciám. Obyvatelia sa cítia s obcou zrastení. Obyvatelia centra sa zase cítia dôležitejší v rámci vidieckeho prostredia	+	Vysoké vnímanie problémov a identita obyvateľov regiónu zodpovedajú inštitucionálnym štruktúram. Rastie šanca spoluzodpovednosti sa mestský región a posilní sa identifikácia občanov s priestorom
-	Silný vnútorný súboj komplikuje spoločnú profiláciu projektov pretože v popredí sú záujmy jednotlivých obcí. Konsenzus si vyžaduje veľmi komplikované moderovanie	-	Doteraz známa profilácia obcí bude známa iba v rámci regiónu. Obce musia byť zahrnuté do nového kontextu, musí sa vybudovať nová identita
-	Jednotlivé obce nemajú dostatok sily na úspešný nadregionálny rozvoj, na marketing miesta	-	Strata zakorenenia občanov vďaka vyššej fluktuácii v obciach sa vznikom nového usporiadania ešte zrýchli
-	Jednotlivé obce majú vysoký stupeň fluktuácie za prácou, školou. Podiel		



	dlhodobo bývajúcich postupne klesá a tým sa znižuje identifikácia sa obyvateľov s obcou a tiež spoluzodpovednosť za ňu		
-	Obyvatelia obcí sa cítia aj občanmi jadrového mesta (práca, škola, nákupy) tam, kde je to mentálne možné. To však neplatí pre veľmi malé obce a vedie to k nízkej spolupatričnosti k jadrovému mestu		

### Demokracia a participácia

roztrieštený región		spojený región	
+	umožňuje obyvateľom obcí silný vplyv na rozvoj obce	+	na vyšších fórach môže reprezentovať spoločné záujmy s väčším politickým vplyvom
+	Vo vzťahu k rozvoju regiónu môže mať vplyv cestou rôznych foriem spolupráce	+	Nové možnosti politického vplyvu zvyšujú motiváciu pre účasť na procese rozvoja, obyvatelia majú vplyv aj na regionálne projekty
-	Rôznorodá spolupráca s meniacimi sa partnermi môže byť netransparentná a občania majú minimálnu možnosť ovplyvňovať grémiá združení, čím klesá spoluúčasť aj politických procesoch	-	V rámci väčšej aglomerácie, bez iných mestských regiónov, môže mať roztrieštené obce viac problémov, čo môže viesť k odporu
-	malý vplyv na svoju pozíciu pri vyjednávaniach s vládou, krajom	-	Občania môžu pocítiť stratenú „blízkosť“ a nižší vplyv. Môžu byť marginalizované problémy menších

### Financovanie a verejné služby

roztrieštený región		spojený región	
+	Daňová konkurencia v roztrieštenom regióne môže viesť k vyššej efektívnosti	+	Spoločné zabezpečovanie úloh vedie k synergickému efektom a vedie stredne a dlhodobo k úsporám na infraštruktúre
+	Obce zabezpečujú služby a vytvárajú racionálne štruktúry, majú väčší vplyv na financovanie služieb a môžu korigovať rozvoj	+	Rozšírená finančná základňa umožňuje lepšie poskytovanie centrálnych úloh, čo posilňuje a zaisťuje ponuku pre celý región. Jeho pozícia voči iným zosilňuje
-	región je plný duplicit a nekoordinovaných ponúk, čo znemožňuje cenovo nákladné investície	+	Spojenie úloh a služieb umožní posúdenia súčasnej ponuky a jej orientáciu na budúcnosť
-	daňová konkurencia v spojení s rôznou štruktúrou obyvateľstva vedie z rastúcim rozdielom výkonnosti obcí a vedie k rastu segregácie, rastúce disparity znemožňujú spoločné riešenie problémov	-	Vyššia cenová úroveň v centre môže znamenať zvýšenie cenovej úrovne v celom regióne
-	jadrové mesto regiónu financuje mnohé kultúrne ponuky, voľno časové aktivity celého regiónu, čo pri obmedzených verejných zdrojoch vedie k znižovaniu kvality a rozsahu	-	

## Zlučovanie obcí (amalgamizácia)

**Za predpoklady úspechu zlučovania obcí sa považujú:**

- preukázaná existencia objektívnej potreby a neexistencia lepšieho riešenia ako zabezpečiť kvalitu a dostupnosť služieb,
- iniciovanie (silný podnet) zo strany vlády, pričom motorom fúzie musia byť miestne zvolené orgány,
- dôsledný manažment zmeny zo strany vlády, s poznaním väzieb,
- správa obcí, politické orgány, dotknutí občania musia byť súčasťou procesu,
- na zmenu musia byť dostatočné finančné a nefinančné zdroje.

**Každé zlúčenie obcí je osobitným projektom**, na ktorého konci je v jeho prvej etape súhlas obyvateľov, resp. nimi volených zástupcov, spájajúcich sa obcí. Je povinnosťou vlády, aby pripravila odborné poklady pre diskusiu v území a vytvorila útvar/ jednotku, ktorá bude v spolupráci s obcami hľadať v jednotlivých mikroregiónoch optimálne riešenie zlučovania.

**Je dôležité, aby sa reforma uskutočnila na základe celkovej stratégie.** Ide najmä o to, aby boli pod kontrolou aj celkové náklady a výnosy podpory. Ak sa budú aplikovať špeciálne finančné podpory, je potrebné posúdiť či prínosy budú zodpovedať nasadeným zdrojom. Finančná podpora má význam vtedy, ak povedie k efektivite a aby z podpory nezískavali, resp. na reforme nestratili tí, čo na sa reforme nepodieľajú. Je vo všeobecnom záujme zvýšiť efektivitu, ale tiež to, aby z procesu profitovali spolupracujúce, resp. zlučujúce sa obce.

**Nevyhnutnou súčasťou komunálnej reformy je participácia zo strany vlády,** vytvorenie manažmentu pre realizáciu reformy, vytvorenie fondu na úhradu transformačných nákladov, vypracovanie vstupného návrhu pre diskusiu v území, zmena financovania nových obcí.

### **Povinnosť zlúčenia alebo združenia**

Aj pri použití najlepších stimulov sa môže stať, že niektoré samosprávy nebudú ochotné prijať zmeny. To by vyvolalo rôzne negatívne dopady. V súčasnosti nemá de jure centrálna vláda možnosť iniciovať a navrhovať varianty zlučovania, čo do značnej miery oslabuje pozíciu centrálny vlády, ktorá ale v konečnom dôsledku nesie zodpovednosť za celý systém spravovania štátu. Preto, a bez ohľadu, na článok 5 Európskej charty miestnej samosprávy je vhodné do Ústavy SR (hl. IV.) doplniť možnosť navrhnúť zlučovanie o alebo združovanie obcí, v prípade ak nepríde do určitého času k dobrovoľnému spájaniu, alebo združovaniu

Pre zefektívnenie procesu v etape dobrovoľného zlúčenia odporúčame zvážiť úpravu súčasného mechanizmu rozhodovania o zlučovaní obcí upravený v §2a zákona o obecnom zriadení 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov. Podľa neho súčasťou dohody o zlúčení musia byť aj výsledky hlasovania obyvateľov zlučovaných obcí. Pri realizácii môže vzniknúť problém dosiahnutia podmienky účasti aspoň polovice oprávnených voličov (§11a, ods.5, zákona 369/90 Zb.). Odporúčame zvážiť zrušenie kvóra pre právoplatnosť hlasovania alebo aby o zlúčení obcí rozhodli priamo volení poslanci zastupiteľstiev obcí, ktoré sa zlučujú

### **Zohľadnenie práv a potrieb menších**

Na Slovensku majú národnostné menšiny, najmä v niektorých regiónoch, výrazné zastúpenie. Preto je potrebné v rámci procesu zabezpečiť ich práva a potreby. Spájanie a združovanie obcí by malo chrániť ich identitu a záujmy či už v rámci volebných mechanizmov, alebo vznikom poradných orgánov s povinnosťou konzultácií zo strany vedenia obcí,....

### **Východiská pre diskusiu o zlučovaní obcí**

**Vzhľadom na výrazné rozdiely vo veľkostnej štruktúre obcí v jednotlivých regiónoch bude rozhodovanie závislé od posúdenia miestnych podmienok a preto striktné definovanie veľkosti zlúčenej obce nepovažujeme za dobré.**

V prípade, že nebude z rozličných dôvodov a v žiadnom prípade možné zlúčením obcí dosiahnuť orientačnú veľkosť, bude potrebné hľadať formy spolupráce s inou obcou aj s doriešením spolufinancovania poskytovaných služieb, v rámci procesu zlučovania.

### **Minimálna vybavenosť obce**

Za minimálnu vybavenosť obcí považujeme<sup>3</sup>: materská škola, základná škola (1.-9. ročník), všeobecný lekár, lekáreň /výdajňa liekov, banka/ bankomat, pošta/ partner pošty, záchrana (hasiči,....), ale aj komerčné zariadenia ako napr. obchod, stravovacie zariadenie. Ak ich obyvatelia obcí nemajú k dispozícii využívajú zariadenia v inej obci, pričom záťaž spojené s ich zriadením a prevádzkovaním znášajú najmä obyvatelia obcí, kde sa zariadenia nachádzajú. 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 uvedený počet obyvateľov. Rovnako existencia stravovacieho zariadenia, ale aj napr. bankomatu. 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. Zvyšujú sa aj predpoklady pre rôzne možnosti zabezpečovania služieb, napr. ich kombináciou služieb (napr. obchod so zmiešaným tovarom, hostinec, výdajňa pošty,

<sup>3</sup> Pri definovaní minimálnej vybavenosti bola využitá metodická príručka pre obstarávateľov a spracovateľov územnoplánovacej dokumentácie „Štandardy minimálnej vybavenosti obcí“, Bratislava 2010

bankomat, atď.), podporou zo strany obcí zvýšením zdrojov a ich efektívnejším využívaním. Aj tieto otázky by mali byť predmetom diskusií pri návrhu spájania obcí

Definovaná minimálna vybavenosť obce naznačuje aj jej minimálnu veľkosť. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť už uzákonené pravidlo (zákon 369/90 Zb., v znení neskorších predpisov) o minimálnej veľkosti obce pri delení obcí: *„Obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.*

### **Orientácia na centrá osídlenia**

V rámci podkladových analýz Pr F UK Bratislavy o možnom kreovaní mikroregiónov boli zohľadnené pri identifikovaní centier a mikroregiónov viaceré kritéria: počet obyvateľov, historická kontinuita, historická kontinuita administratívnych centier, školské centrá, zdravotnícke centrá dochádzky za prácou, centrá dochádzky do škôl, dopravné centrá, matričné centrá, finančné centrá spádovosť obyvateľov do týchto centier.

Zlučovanie obcí odporúčame realizovať v zmysle konceptu centrálnych obcí, v ktorých centrá budú poskytovať služby aj pre okolité obce. Tento koncept sa realizoval na Slovensku desaťročia vo forme tzv. strediskových obcí a v súlade s ním bola desaťročia budovaná aj sociálna infraštruktúra v oblasti školstva, zdravotníctva. Vtedajším negatívom bolo násilné obmedzovanie rozvoja pôvodných obcí, čomu sa dá v procese prípravy zlučovania zabrániť.

Ako východisko pre zahájenie procesu zlučovania obcí odporúčame sieť školských a zdravotníckych centier, ktoré patria dlhodobo medzi najstabilnejšie. Boli desaťročia vytvárané a preto aj v minulosti využívané ako nosné pri definovaní hierarchizácie centier. Niektoré súčasné opatrenia, prijímané najmä pod tlakom nedostatku verejných zdrojov, alebo nedostatku pracovných síl, smerujúce k obmedzovaniu počtu týchto centier, nepovažujeme, z hľadiska dostupnosti služieb a rovnosti práv občanov, za správne riešenia. Môže ísť o prechodné riešenie vyvolané momentálnou situáciou, ale cieľom by malo byť naplnenie dostupnosti týchto služieb pre všetkých obyvateľov.

### **Postavenie pôvodných obcí**

Pri zlučovaní obcí existujú rôzne ohrozenia, napríklad: rôzna veľkosť obcí, rôzne pracovné možnosti, rozličný hospodársky potenciál, odlišná daňová a finančná sila, miera zadlženia, rôzne politické zastúpenie, rôzna veľkosť úradov, rôzna štruktúra organizácií, rôzna profesionalita výkonu správy, ale aj rozličná identita, rozličné záujmy a priority, čo bude potrebné pri procese zlučovania zohľadniť.

#### **Zastúpenie pôvodnej obce v orgánoch novej obce**

Nová obec môže byť členená na miestne časti pričom väzbu ma orgány novej obce bude zabezpečovať starosta miestnej časti, ako člen zastupiteľstva novej obce. Jeho úlohou bude riešiť úlohy týkajúce sa miestnej časti. Organizácia správy, ale aj politické zastúpenie v novej obci musí byť dohodou prijatou v rámci procesu zlučovania.

## Identita

Diskusia o zachovaní identity nie je výnimočnosťou Slovákov. Riešili to vo všetkých štátoch, kde prišlo k zlučovaniu obcí. Je však zrejmé, že sa táto téma zneužíva. Pod identitou rozumieme zdieľanie rovnakých hodnôt, spoločnej histórie, zachovávanie udalostí, aktivít a to neurčujú hranice, často aj umelo vytvorené. Spájanie obcí neohrozí identitu v prípade, že jej znaky a symboly ostanú zachované. Rozsah kontaktov občanov so správou obce je rôzny, podľa obdobia života občana, ale v zásade predvídateľný. Elektronizáciou agendy obcí sa bude osobný kontakt zmenšovať. Mobilita obyvateľov sa zvyšuje už dnes v pracovnom živote, ale aj vo voľnom čase, V mnohých oblastiach a sa chováme viac regionálne ako miestne a náš život nie je tak silno spätý s obcou kde žijeme, ako kedysi. Pre menej mobilné skupiny obyvateľov je možné hľadať osobitné riešenia dostupnosti služieb

- **erb obce**, zlúčená obec môže požiadať o nový erb, pričom nič nebráni tomu, aby erby pôvodných obcí boli zachované a pôvodné obce, ako časti obce ich používali aj naďalej
- **označenie obce**, existujúce tabule označujúce pôvodné obce môžu ostať zachované, názov novej obce môže byť menšími písmenami pod pôvodným názvom obce
- **názov novej obce**, zmenu názvu obce je možné vykonať so súhlasom ministerstva vnútra za podmienok, že sa nezhoduje s názvom inej obce. Názov novej obce bude dohodou dotknutých obcí a ministerstva. Táto dohoda neznamena, že názvy pôvodných obcí alebo ich častí nemôžu byť zachované,
- **združenia, spolky**,.....existujúce v pôvodných obciach nebudú zmenou, pokiaľ s tým sami nevyslovia súhlas, dotknuté

## Rozličné záujmy, priority možnosti

budú riešené v rámci spoločnej stratégie rozvoja územia novej obce

## Rôzna profesionalita

zlúčením obcí a zjednotením správy územia sa vytvoria lepšie podmienky pre profesionálne plnenie úloh

## Kompetencie pôvodných obcí

V priebehu zlučovania obcí bude zachovaný rozsah úloh/kompetencií, ktorá plní miestna samospráva v súčasnosti. Zmeny v rozdelení úloh územnej samosprávy nastanú až po ukončení komunálnej reformy a presune ďalších úloh na miestnu úroveň (vrátane úpravy financovania).

Pôvodné obce na správe a rozvoji novej obce budú podieľať:

- **cestou vlastných kompetencií**, ktoré im zverí zastupiteľstvo obce, pričom nie je podmienkou, že každá pôvodná obec bude zabezpečovať všetky zverené úlohy. Je to vec dohody obcí počas procesu prípravy zlučovania a následne rozhodnutím nových orgánov obce,
- **spolurozhodovaním**, t. j. mať právo cestou zástupcu (-ov) pôvodnej obce, zaujať v časovo vymedzenej dobe stanovisko k návrhu konkrétneho opatrenia týkajúceho sa pôvodnej obce/mestskej časti. Je to právo spoluúčasti na procese. Pre rozhodovací orgán novej obce, ide o záväzok vysporiadať sa so stanoviskom a včas pred prijatím rozhodnutia informovať o svojom postoji mestskú časť. Jedná sa napríklad o:

- prípravu stratégie, koncepcie rozvoja mestskej časti, vrátane ÚPD
  - výstavba, modernizácia, rekonštrukcia infraštruktúry, verejných dopravných priestorov, vrátane mostov, ktoré si vyžadujú stavebné povolenie
  - ochrana a údržba mestských pamiatok,
  - opatrenia v oblasti bezpečnosti obyvateľov
  - lokalizácia výrobných, obchodných, podnikov, vrátane zariadení cestovného ruchu
  - riešenie špecifických sociálnych problémov v mestskej časti, lokalizácia zariadení sociálnych služieb, opatrovateľská služba,.....vytváranie kultúrnych vzdelávacích a voľno časových programov, podpora programov a akcií na podporu masového športu
  - informačné programy pre obyvateľov mestských častí
  - stanoviská, posudky, vyjadrenia o ktoré požiada primátor, zastupiteľstvo
  - zmena, úprava hraníc,
- **možnosťou vzniknúť pripomienky**  
V špecifických prípadoch bude povinnosťou vedenia novej obce vypočítať zástupcu pôvodnej obce, ktorej právom je vzniknúť pripomienky, argumenty. Toto vypočítanie musí byť najneskôr v okamžiku keď existuje prvý konkrétny krok k realizácii, napríklad ak existuje prvý návrh projektu. Jedná sa o povinnosť magistrátu prijať priania, pripomienky, návrhy , ale nezaväzuje všetky priania, požiadavky, návrhy akceptovať. Príklady: zmena rokovacieho poriadku zastupiteľstva mesta, zmeny územnoplánovacej dokumentácie, zmeny trás mestskej verejnej dopravy, zriaďovanie a vyradovanie zo sietí infraštruktúry,....
- **vytvorením pravidiel pre informovanie**  
Základným princípom decentralizácie je, aby boli pôvodné obce včas a úplne informované o všetkých záležitostiach, zámeroch. Včasnou informovanosťou je možné lepšie zohľadniť priority jednotlivých inštitúcií.

## Orgány nových obcí a ich kreovanie

**Orgánmi novej obce** budú ako doteraz: primátor/ -ka, starosta / -tka, mestské/obecné zastupiteľstvo.

**Voľba primátora/starostu** sa uskutoční v jednom volebnom obvode, ktorý bude tvoriť územie novej obce. Odporúčame zväziť úpravu väčšinového volebného systému a zaviesť tzv. „alternatívne hlasovanie“.

Alternatívne hlasovanie patrí medzi väčšinové volebné systémy, teda je typicky založené na voľbe jednej osoby. V rámci volieb voliči neudelujú iba jeden hlas (ako je tomu dnes vo voľbách predsedov VÚC i starostov), ale jednotlivých kandidátov zoradujú podľa svojich preferencií. Najviac preferovanému kandidátovi udelia čísla „1“, druhému najviac preferovanému číslo „2“ atď. Sčítavanie hlasov prebieha tak, že ako prvé sa spočítajú hlasy „1“. Ak niektorý z kandidátov získa nadpolovičnú väčšinu hlasov, stáva sa víťazom. Ak nikto taký nie je, z volieb sa vyradí kandidát s najmenším počtom hlasov a jeho hlasy sa prerozdelia ostatným kandidátom podľa nižších preferencií. Následne sa opäť zisťuje, či niekto presiahol nadpolovičnú väčšinu a v prípade, že nie, opäť sa vyradí najslabší

kandidát a jeho hlasy sa prerozdedia. Takto sa postupuje až kým niekto nedosiahne 50 % + 1 hlas.

Výhody:

- silná legitimita víťaza – prerozdelenie hlasov zaručuje, že voliči neúspešných kandidátov dokážu usmerniť svoj hlas tak, aby išiel im prijateľným kandidátom
- oslabenie extrémov – okrajoví kandidáti získavajú buď jednotkové hlasy (od svojich kmeňových voličov) alebo až najnižšie preferencie, teda z presunov hlasov neprofitujú
- rozhodnutie v rámci jedného hlasovania, žiadna potreba druhého kola

Nevýhody:

- systém doteraz nevyužitý na Slovensku a neznámy pre voličov
- možná komplikovanosť pre voličov (aspoň spočiatku) a tiež pre volebné komisie, náročnejší proces spočítavania hlasov

### **Voľba zastupiteľstva**

Hranice volebných obvodov budú vecou dohody o zlúčení obcí. V súčasnosti sa pre voľbu využíva väčšinový systém. Voliči majú toľko hlasov, koľko sa volí poslancov a mandáty získavajú kandidáti s najväčším počtom hlasov. Výhodami systému sú jednoduchosť a zrozumiteľnosť pre voličov, možnosť hlasovať pre kandidátov naprieč stranami a nezávislí kandidáti. Nevýhodou vznik umelých väčšín (čím viac voličov hlasuje „stranícky“, tým viac dochádza k víťazstvám najsilnejších menšín), nerovnosť kandidátov (je dokázané, že abecedné radenie kandidátov dáva vyššiu pravdepodobnosť ľuďom s menami zo začiatku abecedy, pričom nejde len o virtuálnu výhodu, ale o výhodu, ktorá neraz určuje, kto bude a kto nebude zvolený). Z uvedených dôvodov odporúčame zvážiť zavedenie systému jedného prenosného hlasu alebo pomerný systém s voľnou listinou

System jedného prenosného hlasu je obdobný alternatívnemu hlasovaniu, ale používa sa, ak sú v rámci obvodov rozdeľované viaceré mandáty ( $N > 1$ ). Podobne tak, voliči pridávajú kandidátom svoje preferencie, najviac preferovanému dajú hlas „1“, potom „2“ atď. Na začiatku sa spočítajú „jednotkové“ hlasy a zistí sa, ktorí kandidáti presiahli počet hlasov potrebných na mandát. Ten sa počíta ako  $H / (M + 1) + 1$ , kde H sú všetky platné hlasy a M počet volených mandátov. Ak sa napr. volia traja poslanci, musí kandidát dosiahnuť aspoň jednu štvrtinu hlasov + 1 hlas, pretože takíto zisk nemôžu dosiahnuť viac ako traja kandidáti. Napr. pri 100 hlasoch a 4 mandátoch je to  $\frac{1}{4} + 1$  hlas, teda  $25 + 1 = 26$  hlasov. Kandidáti, ktorí toto kritérium splnia, sa stávajú poslancami. Ak sa nerozdelia všetky mandáty, vyškrtne sa posledný kandidát a jeho hlasy sa prerozdedia podľa nižších preferencií. Taktiež sa prerozdeľujú hlasy tých, ktorí dosiahli mandáty, a to spravidla tie hlasy, ktoré už k zisku mandátu nepotrebovali. Tento proces sa opakuje, až sa určia víťazní kandidáti. Výhody a nevýhody sú identické ako pri alternatívnom hlasovaní

## Združovanie obcí (municipalizácia)

Rozvoj regiónu, zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti voči hlavnému mestu Slovenska, iným mestám a regiónom na Slovensku, ale aj v priestore strednej Európy, vytvorenie podmienok pre reakcie na očakávané trendy a výzvy, si vyžaduje čo najstabilnejšiu štruktúru.

**Ideálnym riešením je zlúčenie obcí.** Súčasné bariéry a nepripravenosť politických elít, ale aj postoje občanov, sídelná štruktúra a miera urbanizácie štátu a mnohé nové trendy prakticky vylučujú prístup k povinnému plošnému zlučovaniu obcí.

**Druhým najlepším riešením je čo najpevnejšia a najstabilnejšia forma spolupráce v hraniciach mikroregiónu.** Tu je možno, v súlade s platnou legislatívou, vytvoriť združenie obcí, samostatnej právnickej osoby, ktorého členmi by mali byť obce v hraniciach mikroregiónu. Toto združenie by mohlo nahradiť viaceré iné typy a formy spolupráce v regióne (RZ miest a obcí, MAS, OOCR,....)

Združovanie obcí nevyklučuje spoluprácu miest s osobitným postavením so združeniami obcí, resp. združení obcí navzájom z dôvodu efektívneho zabezpečovania úloh. Paralelne môže prebiehať proces amalgamizácie obcí, ale aj proces pripájania obcí v jadrovom území miest s osobitným postavením.

### **Združenie obcí § 20 zákona 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov**

(1) Obce môžu zriaďovať združenia obcí.

(2) Združenie obcí je právnická osoba.

(3) Združenie obcí nadobúda právnu subjektivitu dňom registrácie

(4) Predmetom činnosti združenia obcí je najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie (predovšetkým zhromažďovanie, odvoz a spracúvanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd), miestna doprava, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch; svojou činnosťou združenie obcí napomáha vytvárať podmienky na plnenie úloh obcí, ako aj úloh vyššieho územného celku.

(5) Na platnosť zmluvy o zriadení združenia obcí je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy. Súčasťou zmluvy o zriadení združenia obcí sú jeho stanovy.



## Hlavné princípy fungovania združenia

### Identita

združenie posilní rozvoj a význam mestského regiónu ako politicky, hospodársky a kultúrne jedinečného priestoru, v rámci ktorého jednotne vystupujú mesto a obce ako partneri

### Stratégia

združenie dosiahne svoje ciele, zámery, tým, že sa vytvorí základ dôvery a partnerských vzťahov, posilní sa sebavedomie, zosieťujú sa združené obce, a tým aj ich vedomosti, schopnosti

### Organizačná kultúra

združenie bude partnerom každej obce, orientované na riešenie problémov a otvorené využívaniu inovácií a podporujúcemu rozvoju obcí v združení

### Úlohy

združenie bude na základe dohody obcí zabezpečovať spoločne pre všetky členské obce úlohy, napríklad v oblasti : dopravy a prepravy, priestorového rozvoja, kultúry, sociálnych služieb, školstva, hospodárstva vrátane cestovného ruchu, regionálnej politiky, energetiky a bude znášať politickú a právnu zodpovednosť za ich výkon

### Procesy

združenie bude vypracovávať na základe zadania produkty, podporovať obce v správe a riadení územia obcí a bude sa starať o dohody, obhajovanie záujmov obcí

### Zdroje

združenie bude mať svoj vlastný rozpočet a bude mať kvalifikovaný personál

### System

združenie bude vo vlastníctve obcí, bude mať potrebné rozhodovacie a pracovné štruktúry, ktoré dokážu pripravovať a realizovať projekty

## Príležitosti a ohrozenia spolupráce mesta a obcí v rámci združenia

Ohrozenia sťažujú spoluprácu a preto je potrebné hľadať ich minimalizáciu.

A. príležitosti	B. ohrozenia
A1 Využitie rôznorodého potenciálu územia	B1 Rôzna veľkosť obcí
A2 Efektívnejšie zabezpečenie úloh a zabezpečenie úloh, ktoré sa doteraz nezabezpečovali	B2 Rozličné perspektívy rozvoja obcí
A3 Včasné rozpoznanie spoločného a odlišností	B3 Rozličná identita
A4 Posilnenie pozície v rámci kraja a štátu	B4 Rozličné záujmy a priority

## **B1 Rôzna veľkosť obcí**

V spoločnom regióne existujú obce s rozličným počtom obyvateľov, rôznymi pracovnými možnosťami, rozličným hospodárskym potenciálom, odlišnou daňovou a finančnou silou. Jadrové mesto, väčšie obce a menšie obce majú rozličné profesionálne politické zastúpenie, rôznu veľkosť úradov, organizácie, ale aj rôznu úroveň profesionality. Možné riešenia:

- z obsahového hľadiska
  - o profesionálni zamestnanci jadrového mesta robia prípravu v jednotlivých oblastiach pre celý región, pričom sú platení obcami celého regiónu
- z organizačného hľadiska
  - o je potrebné zabrániť aby jadrové mesto dominovalo, v spoločných politikách by mali byť všetci rovní
  - o v jednotlivých oblastiach je možné odovzdať vedenie komisie schopným ľuďom z menších obcí,
  - o je možné zriadiť profesionálnu inštitúciu, ktorá bude mať na starosti prípravu odbornej agendy financovanej zo zdrojov obcí regiónu
- z procesného hľadiska je
  - o lepšie začať bez vopred definovaného konkrétneho výsledku, tým sa všetci členovia môžu zúčastniť procesu,
  - o vhodné používať participatívne metódy na prípravu projektov,
  - o potrebné jasne definovať pravidlá, ak nie sú jasne je dobré ich vyjasniť všetkým,
  - o najlepšie začať s menšími projektmi

## **B2 Rozličné perspektívy rozvoja obcí**

Vidiecke obce sú často vystavované väčšiemu tlaku pri ich rozvoji. K tomu je väčšinou rozvoj orientovaný tam, kde existuje optimálne prepojenie osídlenia a dopravy, preto sa najčastejšie územie rozvíja pozdĺž hlavných ťahov. Vidiecke, menej dostupné, obce mimo hlavných ťahov ťažko „znášajú“ pokračovanie takeého procesu. Možné riešenie:

- z obsahového hľadiska
  - o vytvorenie spoločnej stratégie, vízie, spoločného programu rozvoja
  - o vypracovať opatrenia v niektorých oblastiach v prospech vidieckeho územia
  - o motivovať malé obce v projektoch
  - o podporiť odborne menšie obce
- z organizačného hľadiska
  - o vytváranie flexibilných zoskupení pre jednotlivé projekty
- z procesného hľadiska
  - o je možné začať s projektom pre menší počet obcí, ale informovať všetky
  - o v priebehu času nebude platiť vo všetkých projektoch stratégia win-win, niektoré obce získajú, iné nie. Je potrebné vypracovať dopadovú analýzu na všetky obce (čo získajú, čo stratia)

### **B3 Rozličná identita**

Napriek tomu, že sa životné štýly mesta a vidieka približujú, rozdiely medzi mestskou a vidieckou identitou sú zreteľné. To môže viesť k rozličným prioritám, k nedorozumeniam a nedôvere. Možné riešenia:

- z obsahového hľadiska je
  - o potrebné rôznymi spoločnými aktivitami dosiahnuť spoločnú identitu regiónu
  - o vhodné spolu vypracovať spoločnú víziu
  - o vhodné začať s dôveryhodnými projektmi
- z procesného hľadiska
  - o vytvárať postupne spoločný príbeh regiónu
  - o vyzdvihovať to čo spája, nie to čo rozdeľuje
  - o postupne budovať spoločnú identitu
  - o je vhodné mať všeobecne akceptovaných „vlajkonosičov“ a získať osobnosti pre podporu spolupráce

### **B4 Rozličné záujmy a priority**

Mesto a obce nemusia reagovať na rovnaké výzvy. Zatiaľ čo mesto trápia sociálne problémy, doprava,...vidiek má problémy s infraštruktúrou, miestnou ekonomikou. Preto bude chcieť každý presadzovať svoje priority. Situácia sa vyhrocuje aj tým, že volení predstavitelia obcí chcú realizovať svoje sľuby, projekty a zastupujú záujmy svojich obyvateľov. Regionálne aktivity a angažovanie sa občania pri voľbách neocenia. Možné riešenia:

- z obsahového hľadiska je
  - o vhodné zvyrazňovať potenciál celého regiónu
  - o v rámci regiónu je možné vytvoriť menšie centrá pre malé obce
  - o potrebné okrem regionálnych projektov riešiť aj miestne projekty
- z organizačného hľadiska
  - o vytvoriť tematické skupiny na spoluprácu
  - o umožniť variabilnú geometriu projektov (projekty pre rôzne skupiny obcí)
- procesného hľadiska
  - o budovať na úspechoch doterajších regionálnych projektoch
  - o vnímať špecifiká obcí, mikroregiónov
  - o zvyrazňovať riešenia spoločných problémov
  - o zvoliť rôznu rýchlosť realizácie projektov
  - o flexibilne nastavovať procesy

## **Centrá združenia a príslušnosť obcí k združeniu**

Miestnu úroveň územnej samosprávy budú teda tvoriť mestá s osobitným postavením a združenia obcí. Na úvod verejnej diskusie je vhodné odporučiť mestá s osobitným postavením a centrá združení.

Pri návrhu miest s osobitným postavením, ktoré môžu plniť úlohy samotných miest, ale aj združenia obcí a ktoré budú existovať mimo týchto združení vychádzame z toho, že mestá s viac ako 50 tisíc obyvateľmi budú schopné efektívne plniť definované úlohy.

Pri definovaní **centier združení obcí** odporúčame vychádzať z analytických prác najmä PrF UK Bratislava. V rámci analýz boli zohľadnené pri identifikovaní centier a mikroregiónov viaceré kritéria: počet obyvateľov, historická kontinuita, historická kontinuita administratívnych centier, školské centrá, zdravotnícke centrá centrá dochádzky za prácou, centrá dochádzky do škôl, dopravné centrá, matričné centrá, finančné centrá spádovosť obyvateľov do týchto centier. Návrhy definovali aj príslušnosť jednotlivých obcí k mikroregiónom. Počet komplexných centier sa v štúdiách pohyboval v rozpätí 99 – 281, podľa preferovaných kritérií

Zároveň je vhodné pri návrhoch zohľadniť aj doterajšiu spoluprácu v rámci spoločných obecných úradov, ktorých sídla sa sčasti kryjú s centrami definovanými s návrhmi centier mikroregiónov podľa uvedených štúdií. Definovanie centier a priradenie obcí do municipalít bude výsledkom diskusie v regiónoch.

## Kompetencie združenia

Odporúčame, aby úlohami združení obcí boli najmä:

- podpora hospodárstva (napr. spolupráca v odvetviach, spoločný rozvoj plôch, usídľovanie podnikov, využitie endogénneho potenciálu územia s cieľom podpory rastu),
- vedomostná spoločnosť (napr. vytvorenie informačnej a komunikačnej platformy, internetové portály a ďalšie opatrenia na zdieľanie vedomostí),
- udržateľný rozvoj dopravy (napr. vytvorenie spoločného dopravného konceptu, optimalizácia verejnej osobnej dopravy, koncepcia mobility, spoločná cenová politika)
- vytvorenie, resp. udržanie vysokej kvality života a životného prostredia (napr. zelené plochy, oddych, ekologické plochy, opatrovanie, údržba, zariadenia voľného času, kultúry, manažment zdrojov, zvýšené nasadenie obnoviteľných zdrojov energie, odpadové hospodárstvo, protipovodňové opatrenia),
- udržateľný rozvoj osídlenia (napr. spoločný postup pri využívaní územia, kultúrnej krajiny, transparentnosť a koordinácia miestnych a regionálnych rozvojových plánov, využívanie pôdy, zabraňovanie roztriešteniu osídlenia),
- spoločný marketing (jedná sa o budovanie spolupatričnosti k mestskému regiónu, vytváranie identity, pre podporu spolupatričnosti, vytvorenie spoločnej pozície regiónu v národnej a medzinárodnej konkurencii cestou pomocou spoločného vystupovania navonok)

Bude v kompetencii každého združenia aby sa rozhodlo aké ďalšie úlohy budú spoločne vykonávať.

## **Orgány združenia a ich kreovanie**

Združenie obcí bude samostatnou právnickou osobou, vlastnými úlohami vlastným rozpočtom, zvereným majetkom. Navrhujeme ako vznikol viacúčelové združenie miest a obcí, čo umožňuje aj súčasne platná legislatíva. Inou možnosťou je jeho vznik zo zákona, čo by však obmedzilo možnosť kreovania jeho hraníc zdola. To dôležité aj preto, aby sa viacročnou spoluprácou vytvorili predpoklady (dôvera, pochopenie potreby efektívneho plnenia úloh, konkurenčný súboj,...) pre následné spájanie/zlučovanie obcí, prípadne aj mestských regiónov.

Vzhľadom na navrhovanú organizačnú formu odporúčame:

- valné zhromaždenie tvorené zvolenými primátormi/-kami, starostami /-kami obcí v hraniciach mestského regiónu
- prezident, volený valným zhromaždením
- prezídium, volené valným zhromaždením (počet členov určí štatút)

Organizačnú štruktúru, úradu, komisií,...stanoví štatút

### **Hlasovanie valného zhromaždenia**

alt.1

rozhodnutie by bolo schválené, ak by za neho hlasovala nadpolovičná väčšina starostov a súčasne by sa proti tomu nepostavili starostovia reprezentujúci určitý podiel obyvateľstva regiónu (napr. 35 %).

alt.2

kompletné váženie hlasov podľa populácie obcí

### **Financovanie združenia**

Príjmami mestského regiónu budú napr.: transfery z rozpočtov obcí v prípade „dobrovoľných úloh“, napr. poplatok za komunálny odpad, v prípade vytvorenia združenia v oblasti komunálneho odpadu, transfery zo štátneho rozpočtu v prípade povinných úloh (napr. regionálne školstvo,.....), zdroje z navrhovaného modernizačného fondu zriadeného z dôvodu naplnenia záväzkov prístupovej zmluvy k EÚ, iné štátne fondy a fondy EU (napr. fond podpory regionálnej dopravy, envirofond,...), nedaňové príjmy, granty, úvery a pôžičky. Transfery z fondov do rozpočtov regiónov budú na základe kritérií alebo projektovo orientované (viac v časti finančné vyrovnanie)

## Postavenie hlavného mesta SR Bratislavy

V prvom rade je potrebné, aby mesto Bratislava mala dostatočnú organizačnú, majetkovú, personálnu a finančnú autonómiu.

Diskusia o správe hlavného mesta sa doteraz niesla najmä v polohe počtu mestských častí. Menšia pozornosť sa venovala rozdeleniu kompetencií medzi oboma úrovňami, ako aj spôsobu ich financovania. Zámer o zlučovaní mestských častí považujeme aj z hľadiska možného vývoja metropolitného regiónu v tomto okamžiku za irelevantné a je ho potrebné nechať na dohode obyvateľov mestských častí, resp. ich reprezentantov.

Z hľadiska Ústavy Slovenskej republiky je obcou/mestom hl. mesto SR a z toho je potrebné vychádzať pri odporúčaní zmien v delení kompetencií a zmene financovania. V zákone o hl. meste SR Bratislave je významná nerovnováha medzi zákonom a štatútom mesta, v prospech štatútu. Rovnako existuje výrazná nerovnováha medzi pôsobnosťami mestských častí a magistrátu. Súčasná situácia komplikuje nielen koordináciu plnenia úloh a rozvoja mesta, ale spôsobuje aj politické komplikácie.

Niektoré závery expertov Rady Európy v rámci projektu „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“, 2021 -2023

- terajšia regulácia a postavenie mestských častí je v rozpore s ideou silného hlavného mesta a vytvárania metropolitných oblastí.
- počas analýzy bol identifikovaný významný problém pri hľadaní súladu posudzovaných právnych predpisov upravujúcich postavenie a pôsobenie mesta s Európskou chartou miestnej samosprávy, ktorá je základným právnym predpisom týkajúcej sa samosprávy. Týka sa to napríklad európskej zásady subsidiarity, ale aj vzťahu medzi primárnymi (zákon) a sekundárnymi predpismi (štatút), ktorý je nelogický a neprimeraný v prospech sekundárnych predpisov,
- nevyrovnaná je aj štruktúra pôsobností správy v prospech mestských častí, pričom v niektorých kľúčových sektoroch dochádza k ich značnému prelínaniu, napr. vzdelávanie, sociálne záležitosti. Absentuje téma horizontálnej spolupráce v metropolitnej oblasti hlavného mesta a susediacich obcí.

Je potrebné

- prekonať dichotómiu medzi „originálnymi“ a „prenesenými“ kompetenciami
- zavedenie mechanizmu povinnej horizontálnej aj vertikálnej spolupráce ako aj diferencovanej štruktúry pôsobnosti hl. mesta Bratislavy, ktorá by mala zahrnúť aj pôsobnosť regionálnej úrovne

Rozhodujúcim prvkom pre návrh akýchkoľvek zmien v územnosprávnej organizácii a financovania mesta Bratislava je spravodlivá del'ba kompetencií. Ako vyplynulo zo zistení v rámci auditu mestských častí BA (2014) existujú:

- duplicity pri zabezpečovaní verejných služieb, správy územia, správy miestnych daní,....

- rôzne prístupy pri formovaní verejných politík na území mesta (daňová,.....), pričom v niektorých je potrebná väčšia miera synergie, resp. flexibility (sociálne služby, školstvo,...).
- výrazné rozdiely vo výške bežných výdavkov v jednotlivých zariadeniach školstva, kultúry
- výrazné rozdiely vo vnútornom organizačnom usporiadaní úradov, podriadených organizácií
- rozličné zaťaženie zamestnancov mestských častí pri zabezpečovaní samosprávnej činnosti, resp. preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy

Mechanizmus prerozdelenia verejných financií je zvolený tak:

- aby pri súčasnej delbe kompetencií vytváral podmienky aj pre menšie mestské časti, na úkor väčších mestských častí
- že znevýhodňuje mestské časti, ktoré sú „adresou“ denne prítomného obyvateľstva
- systém financovania mestských častí je komplikovaný, pričom dostatočne nezohľadňuje špecifiká jednotlivých mestských častí

Cieľom by teda byť vytvorenie nového modelu procesne usporiadanej funkčnej štruktúry mesta a jeho mestských častí.

Odporúčame :

- aby zákon o hl. meste SR definoval princípy vzťahov medzi mestom a mestskými časťami,
- aby Magistrát mesta Bratislava prevzal na seba väčšiu zodpovednosť v oblasti preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a v strategicky dôležitých kompetenciách, medzi ktoré do budúcnosti radíme aj sociálne veci a školstvo. Vychádzame aj z predstavy budúceho prevzatia viacerých doterajších úloh Bratislavského samosprávneho kraja,
- aby sa mestské časti podieľali na správe a rozvoji územia v 4 oblastiach: cestou vlastných kompetencií, právom spolurozhodovať, právom dávať stanoviská, právom na informácie, čo bude presne definované v novom štatúte mesta,
- zavedenie jednotnej daňovej politiky na území mesta a zrušenie vlastných príjmov mestských častí,
- financovať mestské časti transfermi z mestského rozpočtu na základe schváleného rozpočtu mesta, na základe v štatúte definovaných kritérií a na základe zverených kompetencií (napr. počet obyvateľov, plocha komunikácií, plocha verejnej zelene, podiel pracovných príležitostí, hustota zastavanej plochy,.....),
- vytvorenie fondu na podporu osobitných celomestských projektov, ktorého zdrojmi môžu byť výnosy z poplatku za rozvoj, predaj majetku, výsledky hospodárenia s majetkom, ale aj zdroje celoštátnych fondov, cudzie zdroje,....
- zväžiť profesionalizáciu „radných“,

Neodporúčame definovanie objemu osobitného finančného vzťahu hl. mesta SR k štátnemu rozpočtu. Zdroje pre financovanie úloh mesta a hlavného mesta je možné

zabezpečiť navrhovaniu zmenu financovania obcí, zmenou finančného vyrovňovania a spolufinancovaním špecifických úloh zo štátneho rozpočtu

## **Vzťah hl. mesta Bratislavy a okolitých obcí**

V súčasnosti je situácia problematická z dôvodu rôznych cieľov, priorít, zámerov hlavného mesta a okolitých obcí. Dôvody sú často vecné, ale aj politické. Bratislavský samosprávny kraj nemá nástroje na to aby ovplyvnil danú situáciu. Miera spolupráce a koordinácie nástrojov je podobne ako na celom území Slovenska nedostatočná a preto je žiaduce:

- v rámci osobitného postavenia hlavného mesta Slovenskej republiky odovzdať súčasné kompetencie vyššieho územného celku mestu Bratislava,
- vytvoriť predpoklady pre vznik metropolitného regiónu Bratislava a v rámci komunálnej reformy pripojenie obcí v jadrovom území regiónu k Bratislave, pričom
  - o v prípade zachovania vyšších územných celkov a zmeny ich vymedzenia počtu, budú mať tieto obce postavenie mestských častí
  - o v prípade nahradenia vyšších územných celkov združením miest a obcí (municipalizácia) budú obce a hl. mesto SR súčasťou združenia



## Námety na ďalšie opatrenia na miestnej úrovni

### Organizačná autonómia

Jednou z hlavných právomocí obce je organizačná autonómia. To znamená ponechať na rozhodnutie obyvateľov obce štruktúru orgánov obce, podľa miestnych podmienok. Inak je možno spravovať malé obce do 200 obyvateľov a inak väčšie mestá, alebo mestá s dvomi úrovňami správy. Rôzne krajiny definujú rôzne kategórie obcí : malé - veľké, mestské, vidiecke obce rôzne.

### Odmeňovanie volených predstaviteľov

Ak je jedným z princípov personálna a mzdová autonómia územnej samosprávy, týka sa to aj zákonnej úpravy odmeňovania volených predstaviteľov územnej samosprávy.

Podľa §11 zákona 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov určuje plat starostu obecné zastupiteľstvo podľa osobitného zákona najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie. Platové pomery starostov obcí a primátorov miest teda upravuje zákon č. 253/1994 Z. z., v znení neskorších predpisov. Poslanci obecného zastupiteľstva, ako aj členovia komisií, dostávajú odmenu, ktorej výšku stanovuje obecné zastupiteľstvo. Na odmeňovanie zamestnancov obce sa vzťahuje zákon o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. Obecné zastupiteľstvo zároveň schvaľuje zásady odmeňovania poslancov, teda sami sebe.

Za nesystémové v súčasnosti považujeme:

- zasahovanie do personálnej a finančnej suverenity obcí tým, že:
  - o zákon č. 253/1994 Z. z. ukladá obciam podstatnú časť platových náležitostí starostov a primátorov,
  - o zamestnanci obce sú odmeňovaní podľa zákona č. 553/2003 Z. z.
- nevhodné odvedenie minimálnej mzdy starostu, primátora od priemernej mzdy v národnom hospodárstve SR,
- dostatočne nezdôvodnené koeficienty platových skupín, ktoré zohľadňujú iba počet obyvateľov,
- zákonom garantované odstupné voleným orgánom obcí, ktoré zohľadňujú dĺžku zotrvania vo funkcii a rast platu v národnom hospodárstve, a nie od dosiahnutých výsledkov v spravovanom území.

V prípade platov starostov/primátorov odporúčame prenieť zodpovednosť za výšku platov a odmien na miestnu úroveň, v zmysle princípov decentralizácie (politická a fiskálna autonómia, princíp subsidiarity, nedelenie zodpovednosti).

### Jeden mandát stačí

Opatrenia by obmedzilo možnosť aby primátor/primátorka, starosta/starostka, ale aj predseda/ predsedníčka vyššieho územného celku mohli kandidovať do Národnej rady Slovenskej republiky.

Problémom v rámci miest s dvojúrovňovou samosprávou je možnosť paralelného výkonu starostu mestskej časti a poslanca mestského zastupiteľstva. Ako starosta plní výkonné kompetencie (exekutíva), zatiaľ čo ako poslanec mestského zastupiteľstva je zodpovedný za politické rozhodovanie, smerovanie mesta a jeho riadenie. I keď je pasívne volebné

právo ústavnou hodnotou je potrebné riešiť nezlučiteľnosť funkcie starostu mestskej časti a poslanca mestského zastupiteľstva, ako aj postavenie poslanca mestskej časti a poslanca mestského zastupiteľstva. Riešeniu by pomohlo zmena rozdelenia úloh medzi mestom a mestskými časťami.

### **Vzťah volených orgánov na miestnej úrovni**

Model priamo voleného primátora/starostu občanmi sa postupne rozšíril aj po celej Európe. Pozícia primátora/starostu je v porovnaní s inými štátmi Európy pomerne silná a v mnohých prípadoch je postavenie zastupiteľstva „bezmocné“. Vyplýva to z porovnania tzv. indexu sily primátora/starostu na základe viacerých indikátorov. Napr. či je priamo volený, či má rovnaké volebné obdobie ako poslanci, či má zaručenú väčšinu v zastupiteľstve, či môže byť odvolaný, koho môže menovať do funkcií, či predsedá zastupiteľstvu, ako sa podieľa na rozhodovaní o programe rokovania zastupiteľstva. Pri porovnaní miest nad 10 000 obyvateľov v 34 štátoch Európy je postavenie slovenských primátorov/starostov šieste najsilnejšie. Otázkou je či je ako posilniť úlohu zastupiteľstva bez výrazného ohrozenia zmyslu priamej voľby primátora / starostu.

### **Vnútorňa kontrola na miestnej úrovni**

Vytvorenie pozície hlavných kontrolórov obcí bolo dobré riešenie, ale vyžaduje úpravy. Po rokoch praxe a získania skúseností je potrebné eliminovať nedostatky a posilniť postavenie hlavného kontrolóra, ktorý posudzuje správnosť a zákonnosť fungovania obcí. Z analýzy fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve (MV SR, 2019) vyplynulo:

- existuje vysoký počet kontrolórov , pričom viac ako polovica z nich je zamestnaných v obciach na neprimerané malé úväzky, 10 % a menej,
- 70 % kontrolórov má vysokoškolské vzdelanie ekonomického alebo právnického smeru,
- počet kontrol vo veľkostných kategóriách obcí sa líši, v obciach nad 3 000 obyvateľov je to až dvojnásobok ako v obciach do 3 000 obyvateľov, v obciach do 3 000 obyvateľov nie je zriadený žiadny útvar hlavného kontrolóra, aj v mestách existuje takýto útvar iba cca v polovici z nich,
- výdavky na kontrolu sú v obciach do 3 000 obyvateľov 20 x nižšie ako v obciach nad 3 000 obyvateľov
- vymožitelnosť práva zo strany hlavných kontrolórov je nepostačujúca, napriek tomu, že disponuje širokými kompetenciami a povinnosťami,
- hlavní kontrolóri pociťujú potrebu vyššej miery nezávislosti voči voleným orgánom obce (starosta, primátor) a za nesprávne považujú to, aby im starosta (primátor) zadával úlohy,
- hlavní kontrolóri navrhujú
  - o upraviť postavenie hlavného kontrolóra
  - o upraviť rozsah a kontrolované subjekty a pravidlá kontrolnej činnosti
  - o definovať v legislatíve kritériá kontroly, ktoré budú korelovať s výkonom kontroly štátnych kontrolných inštitúcií.

Zo stanoviska ministerstva financií pri identifikovaní aplikačných problémov vyplývajúcich z legislatívnych nedostatkov ministerstvo navyiac upozornilo na:

- neexistenciu správneho orgánu pri porušení finančnej disciplíny v prípade prostriedkov obcí
- neexistenciu oprávnenia pre hlavných kontrolórov na ukladanie sankcií v prípade neposkytnutia súčinnosti zo strany kontrolovaného subjektu

Navrhované opatrenia:

1. Problémom efektívnejšieho výkonu kontroly je vysoký počet malých obcí ako správnych subjektov. Riešením problému je zlučovanie obcí.
2. Z dôvodu zvýšenia efektivity a kvality správy obce odporúčame, aby bol hlavný kontrolór volený v priamych voľbách oprávnenými voličmi obce/municipality. Predpokladom kandidatúry je príslušné vzdelanie a referencie
3. Kompetencie hlavného kontrolóra/úradu hlavného kontrolóra je vhodné rozšíriť, aby okrem samotného výkonu kontroly pôsobil aj ako ombudsman ( -ka). Občania sa na neho budú môcť obrátiť osobne alebo písomne a jeho právom bude nahliadať do spisov, vyslovovať názor, posudzovať situáciu, odporúčať postupy, návrh, spôsob riešenia, pričom nemôže zasahovať do právomocí, ktoré patria výlučne iným orgánom,
4. Z dôvodu posilnenia nezávislosti hlavných kontrolórov by mal plniť aj úlohu správneho orgánu pri porušovaní finančnej disciplíny obcí ako aj možnosť sankcie v prípade nesúčinnosti kontrolovaného subjektu a tiež zrušiť možnosť starostu /primátora ukladať úlohy hlavnému kontrolórovi.

## Prístup k realizácii komunálnej reformy

Pri definovaní úloh centrálnej vlády sa vynárajú otázky:

- za akých podmienok má vláda aktívne do tejto politiky vstupovať?
- má dostatok informácií o tom, ktoré štruktúry, ktoré veľkostné kategórie obcí, sú efektívnejšie?
- má byť zlučovanie podporované,
- má byť snahou podporovať určité veľkostné kategórie obcí?
- nedôjde podporou vybraných veľkostných kategórií k neobhájiteľnosti doterajšej podpory rovnocenných obcí?
- má ísť o jednorazovú alebo dlhodobú podporu?
- kedy má byť podpora nasadená - na začiatku, v priebehu alebo po ukončení procesu?
- nebudú sa zároveň generovať aj negatívne motivácie, snahy o zneužitie?
- aké dopady bude mať takáto motivácia na štát?

### **Realizácia komunálnej reformy bude rozložená do niekoľkých etáp**

- v prvej pôjde najmä o predbežnú dohodu obcí o ochote zúčastniť sa projektu, výmena informácií, definovanie riadiacej skupiny a kontakty s manažmentom komunálnej reformy zo strany centrálnej vlády. Následne budú definované ciele, vypracovaný harmonogram, informovanie verejnosti, zadefinovanie hlavných cieľov a očakávaní obcí, sumarizácia spoločných črt, záujmov,
- druhá etapa bude najmä analytická, vo väzbe na stanovené ciele a priority, jedná sa najmä o finančnú analýzu, organizačnú analýzu, analýzu infraštruktúry, vyjasnenie si otvorených otázok a rozhodnutie o novej štruktúre
- tretia etapa bude zameraná na prípravu zmluvy o zlúčení, vyjadrenie vôle občanov dotknutých obcí, súhlas štátnej správy, zabezpečenie podpory realizácie zo strany štátnej správy a prípravné práce pri vzniku novej štruktúry
- štvrtá etapa je zameraná na sfunkčnenie novej štruktúry vypísaním volieb a vznikom nových orgánov

O procese zlučovania až po hlasovanie, existuje mnoho materiálov. K dispozícii je menej informácií o samotnej následnej realizácii a k tomu slúži táto príručka vypracovaná na základe praktických skúseností. Príklad kantónu Luzern sme zapracovali najmä preto, že podmienkou zlúčenia obcí je schválenie zmluvy obyvateľmi dotknutých obcí, teda spôsob, ktorý je aj na Slovensku zákonne upravený. Príručka vychádza z poznatkov 12 projektov zlučovania v kantóne Luzern a obsahuje odporúčania v oblasti rozhodujúcich prvkoch procese: organizácia, plánovanie, kontrola, personálne otázky, komunikácia.

Úlohou vládneho tímu nie je zrealizovať reformu, ale zabezpečiť jej napredovanie. Zo strany centrálnej vlády je možné zvoliť dve formy prístupu: pasívny alebo aktívny. Je na jej zvážení, ktorý si vyberie:

– **aktívny prístup**

Pod aktívnym prístupom sa rozumie participácia vyššej úrovne na procese, zvyšovanie motivácie na zmeny a uplatnenie nástrojov podpory, vrátane finančných. Okrem priamych podpor napr. zlučovania ide aj o systémové opatrenia spojené financovaním obcí

– **pasívny prístup**

Pod pasívnym prístupom rozumieme vytvorenie, resp. zlepšenie rámcových podmienok pre funkčnosť jestvujúceho systému. Ide o odstránenie prekážok legislatívneho charakteru a o zníženie transakčných nákladov spolupráce, resp. zlučovania. V materiáli ÚV SR z roku 2004 boli naznačené úkony<sup>4</sup>, ktoré je potrebné vykonať pri zlučovaní obcí a ktoré majú vplyv na verejné financie. V prípade medzi obecnej spolupráce niektoré náklady nevzniknú, ale napriek tomu je potrebná ich kvantifikácia.

Odporúčame **aktívny prístup**.

Nakoľko v prvej fáze komunálnej reformy odporúčame dobrovoľnosť, bude mať veľký význam **zmluvná úprava procesu**, vypracovanie a schválenie zmluvy o zlúčení. Ide o zmluvu, v ktorej sa stanovuje cieľ a časový priebeh vrátane významných míľnikov. Keďže o návrhu zmluvy pri zlučovaní napokon hlasuje obyvateľstvo, v zmluve sa presne uvádza, kto sa za príslušnú obec priamo podieľa na jej vypracovaní. Dbá sa pritom na to, aby pomer strán bol vyvážený. Podľa možnosti bývajú do tohto procesu zaangažovaní aj tvorcovia verejnej mienky.

Neoddeliteľnou súčasťou procesu sú **neformálne rozhovory s predstaviteľmi obcí**, ktoré majú záujem o združovanie alebo zlučovanie. V tejto fáze je potrebné, spolu s obcami, zamýšľanie sa nad ich budúcnosťou, nad tým, čo by bolo keby. Je potrebná diskusia o príležitostiach a rizikách z daného regiónu a spolu s finančnými odborníkmi vypracovanie prvých modelových výpočtov. Zástupcovia obcí by sa mali dostať k podkladom a na ich základe rozhodnúť o tom, či chcú svojich občanov bližšie oboznámiť s myšlienkou fúzie, alebo združovania. Tento proces si vyžaduje rôzny časový priestor v závislosti od konkrétneho prípadu. Obzvlášť zaujímavé sú rokovania o príspevku, ktorým chce vláda podporiť fúziu, a následne fáza, ktorá bezprostredne predchádza referendu o fúzii. O zámere je potrebné komunikovať na všetkých úrovniach. **Zvlášť sa dbá na to, aby sa v miestnej tlači dostali k slovu aj obyvatelia.**

---

<sup>4</sup> V prípade zlučovania obcí sú potrebné legislatívne zmeny, prehodnotenie VZN, vytvorenie nového úradu a jeho štruktúra, nový rozpočet, zmena systému financovania, zjednotenie daní a poplatkov, doriešenie úverov, zlúčenie majetku, doriešenie účasti v spoločnostiach, zjednotenie v oblasti ROPONO obcí, nové volebné obvody, zmena počtu poslancov, doriešenie personálnych otázok, platové náležitosti. Náklady spojené so zmenou vzniknú: infraštruktúra úradu a pracovísk, ľudské zdroje (platy), finančné služby, nový územný plán, nová stratégia rozvoja, zlúčenie ROPONO, doprava, životné prostredie, motivačné prostriedky

## Manažment realizácie komunálnej reformy

V rámci procesu združovania a zlučovania je potrebné, aby centrálna vláda, okrem vytvorenia fondu transformácie, poskytovala obciam personálnu a odbornú podporu. Úlohou pracoviska **nebude proces realizovať, ale ho podporovať**. Jedná sa najmä o podporu v organizačnej, finančnej, právnej, metodologickej podpory, ale aj podpory práce s verejnosťou. Vláda musí oficiálne oznámiť zahájenie komunálnej reformy a definovať pozície aktérov v procese. V rámci ministerstva, povereného procesom, navrhujeme zriadiť projektový tím pozostávajúci z pracovníkov so vzdelaním a skúsenosťami s transformačnými procesmi<sup>5</sup>.

## Vytvorenie fondu na sanáciu transformačných nákladov

Pokiaľ vláda SR a NR SR nebude schopná dať k dispozícii finančné prostriedky pre impulzné financovanie a čiastočnú úhradu transformačných nákladov, potom nie je možné zrealizovať proces zlučovania demokratickým spôsobom. Je preto dôležité vytvoriť fond, ktorého zdroje majú slúžiť predovšetkým pre vyrovnanie dlhov a iných záväzkov, v menšej miere aj pre samotnú reorganizáciu<sup>6</sup>.

## Motivačné nástroje

### Informovanosť, poradenstvo a transparentnosť zvyšujú motiváciu.

Ak chceme, aby obce zmenili prístup, je potrebné zvýšenie informovanosti a vedieť odhadnúť šance zmeny. Veľký význam majú „dobré príklady“ (best - practices) a dostatok dostupných informácií o nich v rôznej podobe : príručky ako postupovať (viď príloha), individuálne poradenstvo, brožúry o dobrých príkladoch,...Zdieľaním informácií rastie vedomosť o dobrých príkladoch a zvýši sa šanca ich aplikácie inými obcami.

Je potrebné zvýšiť odbornú a poradenskú činnosť vyššej úrovne, t. j. centrálnej vlády, nie je možné ponechať agendu výhradne na samotné obce a ich združenia. Toľko proklamované právne a ekonomické do vzdelanie občanov je z časového hľadiska nedostatočným riešením. Spolupráca a zlučovanie nie sú „obyčajnými“ postupmi a nepatria k rutine. Inštitucionalizované poradenstvo zo strany centrálnej vlády preto zohráva veľkú úlohu.

### Implementácia podporných mechanizmov a určenie ich miery

Druhým krokom je uplatnenie podporných mechanizmov a ich udržanie na rozumnej úrovni. Podpornými mechanizmami môžu byť:

- zmena spôsobu finančného vyrovnávania a obmedzenie zvýhodňovania malých, neefektívnych štruktúr (na Slovensku napr.: kritériá rozdeľovania DPFO, normatívy financovania regionálneho školstva, spolufinancovanie eurofondov,...)<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Team by nemal pozostávať s viac ako 5 členov pretože jeho úlohou nie je reformu realizovať, ale iba zabezpečiť jej postup realizácie a poradenskú činnosť

<sup>6</sup> Je možné aj využitie externých zdrojov (plán obnovy, eurofondy,...)

<sup>7</sup> Návrh je v osobitnom materiály

- štartovacia podpora a úhrada transformačných nákladov, pretože existuje riziko že očakávané výsledky sa nedostavia z dôvodu nízkej podpory alebo že vzniknú dodatočné náklady. Riešením môže byť úhrada % podielu transformačných nákladov z vyššej úrovne do určitej maximálnej výšky, alebo priam finančná podpora (podpora na obyvateľa so stanovením maxima podpory, grant pre nové obce, prechodná dotácia na prevádzku, investičný grant,...). Takáto podpora nielen náklady na transformáciu, ale aj napríklad nákladov organizáciu, na kontrolu. Preto je vhodné zamyslieť sa skôr nad formou úveru/pôžičky a nie nenávratnej pomoci.
- zahrnutie podporných mechanizmov do revízie Plánu obnovy, Programu Slovensko 2021 – 2027, resp. využitie iných podporných mechanizmov Európskej únie

### **Rovnaké zaobchádzanie so spolupracujúcimi a zlučovanými obcami**

Opatrenie má význam najmä v prípade, ak ponechá centrálna vláda na rozhodnutí obcí ako spravovať územie (čiže nie plošné riešenie). Výsledkom môže byť tak zlučovanie aj spolupráca s tým, že obe formy musia dosiahnuť efektivitu bez dodatočných podporných mechanizmov. To znamená, že v prípade zmeny finančného vyrovňovania budú rovnako vnímané spolupracujúce obce a zlúčené obce.

### **Cena za „malosť“ a neefektívnosť musí byť citeľná**

Rozličná finančná sila potenciálnych partnerov môže byť prekážkou pre spoluprácu a zlučovanie. Je potrebné zvážiť aký celkový ekonomický význam má podpora finančne slabých obcí. Pre finančne slabé obce existujú finančné zvýhodnenia, čo nie je spravodlivé voči iným obciam. Pred vstupom do partnerstva je však vhodné finančne slabšie obce oddližiť.

### **Vo finančnom vyrovňovaní minimalizovať nevýhody spolupráce**

Finančné vyrovňovanie môže znížiť alebo eliminovať výhody zlučovania, najmä v prípade ak viaceré z obcí pocítia ako dôsledok spolupráce zhoršenie finančnej situácie. Preto je potrebné hľadať riešenie pri definovaní výšky solidarity, ale aj pomeru účasti obcí a štátneho rozpočtu na finančnom vyrovňovaní,

### **Podiel na príjmoch by nemal byť nástrojom proti spolupráci, resp. zlučovaniu**

Podiel na príjmoch je potrebné nastaviť tak, aby nebol nástrojom proti spolupráci, resp. zlučovania (zvýhodňovanie menších obcí). Na zlepšenie motivácie je vhodné celoplošne upraviť kritériá. Zohľadňovanie počtu obyvateľov bolo pôvodne zacielené na financovanie pozitívnej externality, resp. na odstraňovanie negatívnych dopadov v obciach s vyšším počtom trvalo, ale aj denne prítomného obyvateľstva. Keďže samotnou spoluprácou, resp. zlučovaním dochádza k odstraňovaniu prelievania efektu, je na mieste otázka, či má vôbec existovať takéto kritérium, alebo akú má mať váhu.

### **Odstránenie právnych a organizačných prekážok**

Úpravou legislatívy v prospech redukcie administratívnych nákladov, ktoré rastú zozákoňovaním samosprávy.

## **Nepožadovať striktné prispôsobenie sa odporúčanej štruktúre**

Nútiť obce do centrálne navrhnutej štruktúry (aj keď odborne zdôvodnenej), napr. stanovením minimálnej veľkosti správnej jednotky, nie je populárnym krokom. V jednotlivých štátoch bola navrhovaná rôzna minimálna veľkosť obcí, ktorá vychádza z histórie, miestnych daností, zo súčasného stavu, rozdelenia kompetencií. Pri definovaní veľkosti obce ide skôr o politický ako ekonomický dôvod a závisí od prístupu centrálnej vlády k jeho uchopeniu. V severských štátoch, kde sa viaceré reformy realizovali cestou zákona (povinné zlučovanie), v minulom storočí, mala navrhovaná veľkosť zlúčenej jednotky zásadný význam. V iných štátoch, kde prevážilo dobrovoľné rozhodnutie obyvateľov obcí (kantóny vo Švajčiarsku) malo kritérium veľkosti nových obcí iba odporúčací charakter, ktoré sa v priebehu procesu často nenaplnilo (príklad: kantón Luzern deklaroval vôľu minimálnej novej obce o veľkosti 3000 obyvateľov, čo sa plošne dodnes nepodarilo zrealizovať). Nami odporúčaná minimálna vybavenosť ktorá definuje aj rámcovo veľkosť obce má rovnako odporúčací charakter. Až diskusie v regiónoch ukážu reálne možnosti naplnenia odporúčania. Nie je možné vylúčiť aj zavedenie dodatočného pravidla, ktorým bude povinnosť uzavretia zmluvy obce bez minimálnej vybavenosti s inou o poskytovaní služieb a podmienkach ich poskytovania.

## **Príručka pre zlučovanie obcí**

### **Úvod**

Významným medzi krokom v procese zlučovania obcí je dosiahnutie dohody. Až po ňom nasleduje realizácia. V nej sa síce jedná už o menej „senzačnú“ záležitosť, ale pre obecné úrady a zastupiteľstvá o to náročnejšiu, pretože sa jedná o detailnú prácu pri spájaní obcí. Proces zlučovania prináša obrovský prírastok skúseností, poznatkov a zanecháva v princípe pozitívne pocity z dobrého zvládnutia takého veľkého projektu. Na druhej strane môže zmena v obciach vyvolať reakciu proti. Preto aby ostal pozitívny pocit zo zmien aj po schválení zlúčenia, je potrebné dávať pozor na niektoré zásady.

### **Päť etáp zlučovania obcí**

Zlučovanie obcí je dlhší proces, ktorý môže trvať tri, štyri a viac rokov. V zásade prebieha v piatich etapách. Samotná realizácia začína v štvrtej etape. Piatou etapou, ktorou je samotné zlučovanie, proces končí.

**etapa 1:** Prichádza k vyhľadaniu partnerských obcí, ktoré sú ochotné viesť debatu o zlučovaní. Na konci tejto etapy je rozhodnutie obcí, zastupiteľstva, že sa zúčastnia na dohode o zlúčení.

**etapa 2:** Prebieha diskusia o šanciach a rizikách. Na konci etapy sa obce rozhodnú či sa budú podieľať na vypracovaní podkladov o zlúčení a zaviazajú sa k tomu predbežnou zmluvou.

**etapa 3:** Hľadajú sa riešenia pre zlúčenie v jednotlivých oblastiach. Na konci je miestne referendum v každej obci. Pred hlasovaním sa vypracuje zmluva o zlúčení a posolstvo/stratégia zlučovania, v ktorom sú všetky rozhodujúce fakty a pravidlá pre naštartovanie procesu

**etapa 4:** Obdobie realizácie medzi schválením obyvateľmi a formálnej realizácii zlúčenia.



**etapa 5:** Nasleduje po vytvorení zlúčenej obce a jej ukončenie je otvorené. Koniec etapy nastáva vtedy, keď príde k sfunkčneniu novej obce vo všetkých úlohách.

### **Obecné zastupiteľstvo - nositeľ úlohy**

Zlúčenie obcí je politicky veľmi náročná úloha. Obecné zastupiteľstvo pri nej zohráva mimoriadne dôležitú úlohu, najmä preto, aby obyvatelia mali k dispozícii dostatok argumentov o výhodách a nevýhodách projektu. Preto sú od počiatku veľmi dôležité samotné rozhovory v rámci zastupiteľstiev. Na ich konci by mala vzniknúť dohoda o stratégii obce, pri presadzovaní svojich priorít v procese zlučovania s inými obcami. Počas tretej a štvrtej etapy je dôležité rozhodnúť, ktoré opatrenia sa prijímu ešte v starom režime a ktoré nie. V zmluve budú totiž zahrnuté rozhodnutia strategického a finančného významu, ktoré bude možné realizovať už iba so súhlasom ostatných obcí. Bez takejto dohody by totiž hrozilo nebezpečie, že po uzavretí zmluvy príde v niektorej obci k rozhodnutiam, ktoré môžu byť v neprospech ostatných obcí.

Dobré vedieť:

- je potrebné zabrániť demisiám poslancov počas procesu, pretože môžu narušiť priebeh procesu

Odporúčania:

- osvedčilo sa, ak medzičasom prišlo k novým voľbám a noví poslanci ešte nenastúpili do funkcií, aby boli prizvaní k spolupráci,
- odporúča sa, aby v novom zastupiteľstve mali poslancov z každej pôvodnej obce, čím sa zabezpečí transfer vedomostí,
- pre prvé voľby sa odporúča možnosť garancie poslaneckého miesta pôvodných obcí.

### **Organizácia**

Osvedčená organizácia procesu pozostáva z projektového výboru, riadiaceho výboru projektu, vedenia projektu a odborných skupín.

### **Projektový výbor**

Jeho členmi sú všetci poslanci dotknutých obcí a vedúci zamestnanci úradov. Projektový výbor nesie politickú zodpovednosť od štvrtej etapy po formálne zlúčenie obcí. Nakoľko v tomto čase ešte nie je zvolené nové zastupiteľstvo prijíma výbor aj strategické a finančné rozhodnutia

Dobre vedieť

- je nevyhnutné spoločné zasadnutie zastupiteľstiev zlučujúcich sa obcí najmä pre vytvorenie štatútu novej obce a neskôr pri schvaľovaní predbežnej zmluvy. Spoločné zasadnutia počas realizácie prispievajú k súdržnosti v území.

### **Riadiaci výbor projektu**

Program riadia starostovia obcí, prípadne poslanci. Jedná sa o hnací motor fúzií. Riadiaci výbor je zodpovedný za koordináciu a pripravuje pre projektový výbor podklady pre rozhodnutie

Dobre vedieť:

- Pri realizácii je dôležité rozlišovať medzi politickými otázkami (úroveň zastupiteľstva) a odbornými otázkami (úroveň správy)

### **Odborné skupiny**

Pracujú v nich odborníci podľa jednotlivých oblastí (školsťvo, financie, sociálne veci,...) , ktorí rozpracujú riešenia na základe vecných podkladov. Problémy ktoré vzniknú rieši riadiaci výbor, ktorý ak je potrebné požiada o stanovisko, rozhodnutie, projektový výbor  
Dobre vedieť:

- je dobré ak odborné skupiny nie sú iba pre obsah (školsťvo,...) , ale aj pre funkčnosť (personálne otázky, komunikácia)

Odporúčania:

- pri dôležitých kompetenciách je potrebné aby boli jasne vymedzené personálne otázky. To platí najmä v oblasti zamestnancov a komunikácie
- je dôležité jasne rozlíšiť medzi zastupiteľstvom a správou. Je výhodné ak v odborných skupinách sú členovia aj zo zastupiteľstiev aj z úradov
- je dôležité aby zlučovanie prevádzok riešili odborníci a nie poslanci
- odporúča sa prizvať k spoluprácu externých odborníkov (z ústredných orgánov, súkromnej sféry, už zlúčených obcí,...)

### **Plánovanie**

Po úspešnom rozhodnutí o zlúčení je potrebné detailne naplánovať zlučovanie. Najdôležitejšie je identifikovať všetky úlohy a možné otázky a začať ich riešiť. Pretože je potrebné konať podľa priorit, je dôležité definovať, ktoré úlohy sú nevyhnutné riešiť hneď a ktoré je možné riešiť neskôr. Prípravou plánu realizácie je možné zabezpečiť aby nevznikol chaos a aby neprišlo k obmedzeniu služieb v obciach počas zlučovania.

Dobre vedieť

- pri plánovaní je vhodné oprieť sa o rozpočet, pretože všetky úlohy obcí sa do neho premietajú.

Odporúčania

- najlepšia je výmena skúsenosti s obcami čo sa už zlučovali
- početnejší projektový výbor s rozličnými záujmovými združeniami (interné aj externé) má výhodu vo väčšom množstve informácií a otvorenej diskusii grémia, čím sa aj obmedzia rôzne bilaterálne rozhovory a zámery. Nevýhodou veľkého grémia je že sa môže vyvinúť ako debatný klub a z tohto dôvodu nakoniec tvoria projektový výbor zastupiteľstvá obcí.

### **Personálne otázky**

Zlučovanie obcí znamená pre zamestnancov neistotu. Atakuje pracovné miesta a tým aj existenčné záujmy zamestnancov obcí. Nová obec musí po zlúčení fungovať a k tomu sú nevyhnutné vedomosti zamestnancov. Dobrá personálna politika je teda centrálnou úlohou pre fungovanie budúcej obce. Je dôležité definovať včas rámcové podmienky pre budúce pracovné miesta. Zlučovanie je väčšinou spojené s vyššími administratívnymi nákladmi pretože musí súčasne fungovať zabezpečovanie služieb, musí sa pripravovať zmena, pribúdajú rôzne úlohy, je väčšia frekvencia výkonu,... Už počas tretej etapy by malo byť budúcim zamestnancom sľúbené pracovné miesto a k tomu je dôležitá príprava a plánovanie.

Dobre vedieť:

- V personálnych otázkach je dôležité rozlišovať medzi politickou a správnu úroveň. Zatiaľ čo v politickej rovine prichádza k úspore v oblasti správy skôr opačne. Skúsenosti ukazujú, že počas zlučovania dochádza k častejším výpovediam zo strany zamestnancov a pre mnohých ide o zmenu pracovnej náplne.

Odporúčania

- aby sa odstránila neistota je dôležité vyriešiť personálne otázky čo najskôr, najneskôr do etapy realizácie. Takéto rozhodnutia sú často citlivé a preto sa odporúča prizvať k rozhodnutiu a komunikácii externistov
- výrazne personálne rošády počas fúzie môžu proces sťažiť. Minimalizovať straty je možné viazaním najskúsenejších. S kľúčovými osobami je potrebné viesť rozhovory čím skôr, personálne zmeny nesmú mať dlhé prechodné etapy.
- budúci spolupracovníci musia byť včas informovaní o ich nových úlohách, funkciách a pracovných podmienkach. To sa týka najmä tých z „okolitých“ obcí
- vtiahnutie zamestnancov už pri návrhu minimalizuje neistotu
- Zamestnanci by mali mať už na začiatku realizácie možnosť prejaviť svoje očakávania, pocity, záujmy a preto je potrebné naplánovať stretnutia s nimi
- Aby rozhovory prebehli úspešne je potrebné vhodných komunikátorov
- Rozhovory so zamestnancami na exponovaných miestach by mali viesť externisti,

### **Realizácia a kontrola**

Realizácia je závislá od komplexnosti zlučovania, ale nemala by trvať dlho. Výhodou je, ak netrvá dlhšie ako dva roky. Obdobie zmien totiž vyvoláva neistoty pre zamestnancov, ale aj obyvateľov. Na začiatku nemusia byť doriešené všetky úlohy, ale v otázkach, kde je obyvateľstvo priamo dotknuté (napr. odvoz odpadu,..) musí obec fungovať od prvého dňa. Viaceré úlohy je možné riešiť následne. Pri zlučovaní úradov /správy je prioritou postupný proces, je potrebné preskúmať či je ho možné etapizovať, čím sa zmiernia dôsledky a jednotlivým oddeleniam je možné venovať viac pozornosti

Dobre vedieť:

- Pri realizácii nie sú problémom väčšinou veľké veci. Tie sú najviac diskutované, problémy však spôsobujú detaily, ktoré sú často dôsledkom individuálnych pocitov

Odporúčania

- Proces by mal byť podrobne zdokumentovaný
- Vedomosti, zručnosti pôvodných obcí je dôležité zachovať
- Vo väzbe na ponuku a efektivitu služieb, je potrebné preveriť predchádzajúce rozhodnutia a ich dôsledky. Výsledky slúžia ako podklad pre informovanie obyvateľstva
- Význam má prepojenie údajov, databáz, čosi môže vyžadovať zmenu systému a môže spôsobiť správe problémy

### **Prispôbenie ponuky služieb**

Zlúčenie umožňuje preveriť ponuku dovtedajších služieb a prispôbiť ich novým podmienkam. Koľko ďalších reforiem/opatrení sa prijme je politické rozhodnutie. Ide o zváženie troch okruhov:

1. Ktoré služby je potrebné prispôbiť aby nová obec dobre fungovala?

2. Koľko zmien je ochotne akceptovať obyvateľstvo?

3. Čo je možné v danom čase zvládnuť a ktoré odskúšané veci je možné iba delegovať?

Dobre vedieť

- Po fúzii je politický priestor na prispôsobovanie veľmi obmedzený. Napríklad ak by prišlo následne napríklad k rušeniu zariadenia v jednej pôvodnej obci, bolo by to vykladaná ako dôsledok fúzie, preto by mali byť dôležité rozhodnutia súčasťou zmluvy

Odporúčania

- Počas fúzie je možné posúdiť všetky úlohy a miesta z hľadiska efektívnosti a urobiť nápravu. Zamestnanci majú byť včas kontaktovaní aby prišlo k dohode o vnútorných procesoch a k vzájomnej informovanosti
- V priebehu realizácie a ukončenia je potrebné zjednotiť nariadenia a mzdové tarify. Rozdiely medzi obcami sa zisťujú už v tretej etape. Je potrebné rozhodnúť, ktoré nariadenia ostanú v platnosti a toto musí byť transparentne a odkomunikované

### **Komunikácia**

Komunikácia dovnútra aj navonok je rozhodujúcim faktorom pre úspešnosť realizácie. Je ju potrebné naplánovať od začiatku projektu a permanentne prispôbovať. Počas prvých troch etáp poskytujú pomoc zamestnanci kantónu. Takáto podpora sa osvedčila ale končí uzavretím dohody o spolupráci. Komunikácia je dôležitá aj počas realizácie a veľmi účinná je pri tom externá pomoc.

Dobre vedieť

- Fúziou sú priamo dotknuté pracovné miesta, čo môže viesť k neistote. Informačná politika dovnútra má sledovať najmä istotu a perspektívu, čím je možné udržať pracovnú motiváciu.

Odporúčania pre komunikáciu dovnútra

- Dôležitý osobný kontakt so zamestnancami, určiť rozhodujúce osoby
- O dôležitých aspektoch je potrebné hovoriť so zamestnancami
- Na osobných pohovoroch je možné hovoriť o prianiach, perspektíve rastu zamestnancov

Odporúčania pre komunikáciu navonok

- Je potrebné preveriť či fúzia prinesie očakávané výsledky, výsledky preverenia tvoria základ pre informačnú politiku voči obyvateľstvu. Ak nastanú nedostatky, chyby, treba ich odkomunikovať, pretože rozhodujúca je transparentnosť
- Viaceré obce vypracovali počas realizácie informačné brožúry o stave prác, čo nakoniec prerástlo do obecných novín
- Veľký význam má prechod zo 4. do 5. etapy. Je potrebné zvýrazňovať spoločné veci obcí, či už napr. kultúrными podujatiami, obecnými novinami,...V novinách, na podujatiach majú dostať priestor všetky pôvodné obce
- Po realizácii je potrebný pravidelný kontakt s pôvodnými obcami, čo sa môže diať výjazdovými zasadnutiami zastupiteľstva, na ktorých sa odpovedá na otázky obyvateľov, alebo poslanci navštevujú pôvodné obce – dnes miestne časti. Skúsenosti ukazujú, že na začiatku je o to veľký záujem, ktorý postupne klesá

## **Odporúčania projektu „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“**

financovaného EÚ a RE a realizovaného Radou Európy v spolupráci so slovenskými expertmi (projekt CEGG/PAD/2121-3)

Tím partnerského hodnotenia („TPH“) zastáva jednotný názor, že **súčasný rozdrobený systém orgánov miestnej samosprávy obmedzuje miestnu, administratívnu a fiškálnu samostatnosť, ako aj celkovú výkonnosť miestnych orgánov na Slovensku.** Zistenia zdôrazňujú naliehavú potrebu komplexnej reformy systému miestnych orgánov s cieľom zlepšiť úroveň služieb ponúkaných obyvateľom. **Kľúčovou súčasťou takejto reformy je územná konsolidácia so zlúčením samospráv do väčších subjektov.** TPH slovenskej vláde navrhuje, aby riešila rozdrobenosť a nedostatočné kapacity miestnych orgánov ako neoddeliteľnú súčasť komplexnej reformy miestnej samosprávy zameranej na posilnenie miestnej politickej, administratívnej a fiškálnej samostatnosti.

**Reforma by sa mala zamerať na nižšie uvedené ústredné prvky.**

- vytvorenie väčších samosprávnych orgánov sústredujúcich rozhodujúci počet obyvateľov a objem hospodárskej činnosti, aby sa zabezpečila pevná základňa vlastných príjmov a úspory z rozsahu pri poskytovaní služieb občanom,
- decentralizácia dôležitých právomocí na miestnu a regionálnu úroveň,
- vytvorenie funkčného systému viacúrovňovej spolupráce naprieč všetkými stupňami vlády (obce, kraje, okresy a ústredná štátna správa),
- revízia finančných prostriedkov miestnych orgánov s cieľom zlepšiť ich fiškálnu samostatnosť a zavedenie vyrovnávacích mechanizmov na zaistenie primeraného financovania vidieckych oblastí,
- zlepšenie účinnosti a efektívnosti interných a externých auditov a kontrol,
- zlepšenie a inštitucionalizácia spolupráce medzi samosprávami.

**I. TPH vyzýva vládu Slovenskej republiky, aby na dosiahnutie územnej konsolidácie prijala:**

1. Jasný súbor inštitucionálnych stimulov na účel zlúčenia s cieľom posilniť politickú, administratívnu a fiškálnu samostatnosť samospráv na základe nových právnych predpisov, ktoré riešia hlavné problémy miestnych komunít .
2. Vypracovanie súboru silných ekonomických stimulov na účel zlúčenia samospráv. Tieto by mali obsahovať konkrétne opatrenia, ktoré posilňujú fiškálnu samostatnosť samosprávnych orgánov a prispievajú k ich dlhodobej finančnej životaschopnosti.
3. Vypracovanie operačného programu a realizačného plánu na podporu zlúčených miestnych orgánov. Operačný program by mal poskytnúť usmernenie a technickú podporu vo vzťahu k všetkým dôležitým organizačným otázkam týkajúcim sa zlúčenia (digitalizácia a interoperabilita systémov, podpora bezproblémového presunu štruktúr, služby a ľudské zdroje, zjednotenie služieb, príprava obchodných plánov a monitorovacích systémov).

**II. Naliehavosť zlúčenia samospráv by mala byť odôvodnená transparentnými a vedecky podloženými verejne dostupnými údajmi o súčasnej výkonnosti miestnych orgánov a očakávaných výsledkoch po vytvorení väčších celkov.**

TPH navrhuje, aby slovenské orgány vypracovali komplexnú štúdiu vrátane funkčného posúdenia súčasnej výkonnosti miestnych orgánov s poukázaním na hlavné výzvy a príležitosti a analýzou výkonnosti každej jednotlivej samosprávy podľa referenčných kritérií ekonomickej životaschopnosti, kvality služieb a nákladov, čím by sa zdôraznila potreba zmeny. Štúdia by mala byť základom otvorenej a vyčerpávajúcej diskusie o reforme so združeniami miestnych orgánov, s jednotlivými samosprávami a zainteresovanými stranami, ako aj predstavenia reformy verejnosti.

**III. Pokiaľ nebude prijatý jasný časový harmonogram a akčný plán slúžiaci ako pozitívny stimul, aby sa miestne orgány dobrovoľne zlúčili, táto iniciatíva pravdepodobne neprinesie hmatateľné výsledky.** TPH navrhuje, aby vláda Slovenskej republiky stanovila dvoj- až trojročnú lehotu na zlúčenie, na ktoré sa vzťahujú stimuly. **Po uplynutí tejto lehoty by mala mať slovenská vláda zo zákona právomoc iniciovať povinné zlúčenie s cieľom riešiť problém nesúmernosti vytvorených dobrovoľným zlúčením.** Dobrovoľné zlúčenie by malo spĺňať kritériá účinnosti, efektívnosti a demokratickej zodpovednosti miestnych orgánov, pričom by nemalo viesť k spleti nesúmerných riešení tak z geografického hľadiska, ako aj pokiaľ ide o počet obyvateľov.

**IV. Územné zlúčenie má výrazný dopad na menšiny žijúce v konkrétnych oblastiach alebo regiónoch.** Ich obavy sa musia brať do úvahy vo všetkých fázach zlučovania. Odporúča sa, aby diskusie medzi ústrednou štátnou správou a miestnymi orgánmi čo najviac zahŕňali problematiku národnostných menšín, najmä pokiaľ ide o prijatie volebného práva zaručujúceho ich zastúpenie v rozhodovacích orgánoch samospráv, spôsob začlenia pôvodných samospráv do novo zlúčených celkov ako pod-samosprávnych subjektov, a aktívnu priamu účasť všetkých miestnych menšín v poradných orgánoch nových samospráv

**V. Aj v prípade najsilnejšieho súboru stimulov na účel zlúčenia nemusia byť niektoré samosprávy ochotné prijať navrhované zmeny.** To môže viesť k značnej nesúmernosti s negatívnym dopadom na hospodársku a sociálnu súdržnosť a dlhodobú ekonomickú životnosť systému miestnych orgánov. **Z tohto dôvodu by mala vláda prijať opatrenia na zabezpečenie ekonomickej a funkčnej životaschopnosti celého systému miestnych orgánov.** Bez ohľadu na dôležitosť článku 5 Európskej charty miestnej samosprávy, ktorý stanovuje ochranu územných hraníc miestnych orgánov, v odôvodnených prípadoch sa môže zákon revidovať tak, aby výslovne poskytol ústrednej vláde právomoc navrhnúť zlúčenie z vlastného podnetu (odporúčanie č. 8). Vládne návrhy by sa mali zakladať na technickej a hospodárskej štúdii uskutočniteľnosti zdôrazňujúcej komparatívne výhody navrhovaného spôsobu povinného zlúčenia v porovnaní so súčasným stavom a/alebo inými alternatívnymi variantmi zlúčenia.

## Vízia vidieka

**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 práva 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 izolovanie v každej zo súčasných obcí Slovenska. Preto je potrebné prispôbiť správu súčasnej roztrieštenej štruktúry osídlenia novým výzvam, novým trendom, ale aj požiadavkám tých, ktorí chcú na vidieku zostať.**

Niet pochýb o budúcnosti vidieka. Aj vďaka pokroku budú menšie komunity často inovatívnejšie a mnohé dediny sa stanú miestom budúcnosti. Porastie počet občanov túžiacich po živote na vidieku. Tento trend podporuje aj možnosť rastúcej práce na diaľku, technologický pokrok, ale aj rastúce ceny prenájmov, nehnuteľností v mestách.

Slovensko, ako celok, je považované za vidiecku krajinu. Iba 35 miest má nad 20 000 obyvateľov žije v nich cca 2,0 miliónov obyvateľov, cca 37% obyvateľov. Dokonca 46% obyvateľov (cca 2,5 milióna) žije v obciach s menej ako 5000 obyvateľov. Na Slovensku je 409 obcí s menej ako 200 obyvateľmi, 1 119 obcí s menej ako 500 obyvateľmi a 1861 obcí s menej ako 1000 obyvateľmi. A tieto sa ocitajú pri centralizovanej správe územia s neustálymi problémami.

Slovenský vidiek teda ešte nie je vyludnený, ale trend urbanizácie, ponuka kvalitnejšieho života najmä pre mladšie generácie, sa nezastaví. Väčšina miest bude rásť a aj na Slovensku bude v nich, podľa demografických analýz, za 25 rokov žiť cca 70 % obyvateľov. Preto je potrebné hľadať riešenia ako urobiť vidiek atraktívnejším. Jedným z predpokladov je obmedzenie extrémnej roztrieštenosti správy územia a to čo najefektívnejším spôsobom, čím sa vytvoria podmienky pre lepšiu dostupnosť a kvalitu služieb. Existujú rôzne spôsoby. Preferujeme otvoriť diskusiu o spájaní obcí a až keď sa nenájde zhoda, pochopenie, vôľa medzi aktérmi, je hľadať druhé najlepšie riešenie

### **Nová éra poľnohospodárstva**

Po dlhú dobu bola vidiecka krajina neoddeliteľne spojená s poľnohospodárstvom. Bolo to živobytie vidieckeho obyvateľstva a dodnes zásobuje mestá mnohými potrebami prežitia, zeleninou, obilninami, ovocím, mäsom, drevom. Samotné poľnohospodárstvo sa postupne mení. Výroba sa čoraz viac automatizuje, maximalizuje, ale aj predaj produktov sa internacionalizuje. Výsledkom sú dumpingové ceny potravín, strata pracovných miest na vidieku a pustá krajina. A v neposlednom rade ohrozuje základ života pre všetkých, pretože využívanie prírody ľuďmi prispieva nezanedbateľnou súčasťou klimatickej krízy.

Objavuje sa aj nový spôsob zaobchádzania s prírodou, v ktorom sa človek javí ako jej dizajnér. Ekologické poľnohospodárstvo, solidárne poľnohospodárstvo a permakultúra

sú nositeľmi nádeje pre preťaženú pôdu, vyčerpaných poľnohospodárov a kritických spotrebiteľov.

Riešenie však nespočíva v "návrate k prírode", ale v syntéze tradičných metód a nových technológií. Moderné technológie sa stávajú základom ekologicky udržateľnej výroby. Výnosy plodín bude možné zabezpečiť v dlhodobom horizonte a dokonca ich vyrábať mimo vidieka, v centrách osídlenia. Týmto budú zároveň chránené biotopy a vzácne ekosystémy. Mnohé nástroje sú stále pre niektoré regióny cenovo dostupné len, ale čím viac príležitostí bude na vidieku, tým rýchlejšie sa poľnohospodárstvo transformuje, tým sa zvýši kvalita života nielen na vidieku, ale aj v mestách.

### **Inovatívna infraštruktúra**

Nedostatočná expanzia optických vlákien, zlá dopravná infraštruktúra, nedostatočná lekárska starostlivosť, nedostatok pracovných miest a vzdelávacích príležitostí, to sú len niektoré z mnohých problémov, s ktorými musia vidiecke oblasti stále zápasiť. Ľudia na vidieku sú často závislí od auta. Dobré spojenie verejnou dopravou nájdete iba v jadrovom území väčších miest, ale nie na periférii. Pokiaľ ide o lekársku starostlivosť: vo vidieckych oblastiach môže cesta do najbližšej nemocnice trvať až 60 minút.

Doteraz bola infraštruktúra navrhnutá z mestského hľadiska. 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. Otvorené priestory krajiny ponúkajú priestor a zdroje na experimentovanie – úplne inú slobodu ako úzka príslušnosť mesta. Tieto novovytvorené infraštruktúry sa už dnes objavujú v globálnych energetických modeloch, koncepciách intermodálnej mobility a progresívnej telemedicíne. Na vidieku sa objavujú riešenia z miest, ktoré pomáhajú meniť vidiecku krajinu. Takmer všetky projekty vyrastajú z miestnych podmienok, zdrojov a aktérov. Majú veľmi špecifickú vnútornú logiku a sú navrhnuté z hľadiska individuálnych potrieb obyvateľov vidieka. Dokonca sa stávajú sa tak aj vzorom pre riešenia v mestských oblastiach. Dá sa očakávať, že sa vidiek stane predmetom záujmu nových foriem predaja napríklad aj maloobchodu. Predpokladom je odstránenie „bielych miest“ v infraštruktúre v niektorých regiónoch Slovenska. Veľké nákupné platformy vytvoria aj pre menších „hráčov“ a miestnym obchodom mnoho kontaktných miest. Aj preto potrebuje aj vidiek „viac slobody“, ale musí aj viac spolupracovať a spájať sa.

### **Vidiek miesto zážitkov**

Krajina sa často spája s myšlienkou opustených dedín duchov, kde ostala iba staršia generácia, zatiaľ čo mladí sa presťahovali do miest. Tieto opustené krajiny skutočne existujú. Vo viacerých regiónoch však existuje aj úplne iný obraz. V posledných rokoch mnohé vidiecke oblasti rozkvitli do rekreačných oblastí pre cestovateľov milujúcich prírodu a mestských utečencov. Pomaly, ale predsa, zatiaľ najmä vďaka dobrovoľníkom, sa obnovujú prvky histórie územia, jednotlivé regióny sa prepájajú novými cyklotrasami. Regionálny cestovný ruch, víkendové pobyty, ale aj coworking na vidieku zažívajú rozmach. V dôsledku pandémie a súvisiacich cestovných obmedzení zažili vidiecke oblasti, ako dovolenková destinácia, rozmach. Mnoho ľudí sa naučilo milovať okolie ako



cestovateľskú destináciu – prebudilo sa nové nadšenie pre miestne atraktivity nielen pre obyvateľov obcí, regiónu, ale aj pre návštevníkov.

Trend smerom k zážitkovému turizmu je viditeľný najmä vo vidieckych oblastiach. Existujú skutočné t. j. autentické kontakty a stretnutia s miestnymi obyvateľmi, krajinou a kultúrnymi osobitosťami. Obce so silnou identitou sú obzvlášť atraktívnymi dovolenkovými destináciami. Regióny a dediny, ktoré chcú prilákať cestovateľov alebo rast, sa postupne snažia nájsť a kultivovať svoj vlastný USP (Unique selling proposition – jedinečná predajná ponuka) a vziať svoj osud do vlastných rúk. Posilnením dedinských štruktúr, oživením centier regiónov a ich otvorením vonkajšiemu svetu, sa vytvárajú nové možnosti pre obyvateľov, ale aj pre turistov a multilokalizátorov (striedajú bývanie v meste a na vidieku). Nové koncepcie využitia prázdnych budov, coworkingové priestory pre obyvateľov a návštevníkov, ako aj pracovné ponuky a návrat k miestnym špecialitám, zručnostiam a remeslám vdychujú vidieckym regiónom nový život. Najmä centrálné obce, ktoré nie sú úplne závislé od cestovného ruchu, zvyčajne vytvárajú zázemie pre turistov, ale tiež najvyššiu kvalitu života na samotných miestach. **Regionálne centrá sú preto nesmierne dôležité.** Môžu urobiť viac než len vytvárať pracovné miesta. Ako hnacie sily regiónu, ako súčasť vidieckej identity, ako lákadlo pre nových zamestnancov, môžu skutočne prispieť k tomu, aby boli vidiecke regióny obývatelnejšie – na oplátku sa môžu spoľahnúť na lojálnu pracovnú silu a často majú veľa priestoru na manévrovanie.

### **Vidiek má budúcnosť**

Ako miesto rekreácie, ako sociálne, experimentálne, laboratórium, ako základ pre nové komunity. Komunity so štruktúrou dedín a mestskou otvorenosťou, ktoré podporujú sociálny rozvoj. Či už ide o nové kreatívne centrá, coworkingové priestory v blízkosti prírody, miesta rekreácie, druhé domovy obyvateľov blízkych miest, minicentrá inováčných technológií alebo inovatívne mikrokomunity, ktoré žijú sociálnou inováciou a udržateľnosťou. Na mnohých miestach vo vidieckych oblastiach sa budúcnosť žije už dnes.

### **Dôsledky pre regionálny rozvoj**

Zážitkový cestovný ruch posilňuje regionálne identity a vytvára kvalitu života. Menšie komunity môžu byť prispôsobivejšie ako mestá. Vďaka menej zložitým štruktúram a živým sieťam zvládajú prispôsobenia sa zmenám oveľa rýchlejšie. Najmä v cestovnom ruchu je vidiek priekopníkom, zážitkový cestovný ruch nielen zvyšuje kvalitu života hostí, ale aj obyvateľov. 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 laboratóriá pre nové sociálne trendy. **Tu sa môže vytvárať priestor pre spolužitie a spolupráca 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.**

Príloha 3

## Reforma druhej úrovne územnej samosprávy

## **Do ukončenia komunálnej reformy odporúčame zachovať súčasné vyššie územné celky, ale už stratégii bude prijaté rozhodnutie o ich budúcnosti a podobe**

Nie je účelné paralelne realizovať zásadnú zmenu všetkých úrovní a navyiac do sformovania miestnej samosprávy nie je možné zásadne zmeniť rozdelenie úloh medzi oboma úrovňami územnej samosprávy. To neznamená, že v rámci niektorých oblastí, napríklad kultúra, šport, sociálne veci, nie je možné priebežne, na základe osobitných projektov odstraňovať duplicity. To čo je potrebné spraviť paralelne s komunálnou reformou je **úprava ich financovania**, pretože súčasťou komunálnej reformy bude aj prebiehať aj zmena financovania obcí, ako aj **posilnenie významu vyšších územných celkov v rámci rozvoja regiónov**.

Odporúčania expertov Rady Európy na základe zistení a noriem Rady Európy

1. v rámci reformy diskutovať ako čo najlepšie využiť potenciál krajiny, pokiaľ ide o dosiahnutie národných strategických cieľov a uplatňovania zásad dobrej demokratickej správy
2. jasne vymedziť pôsobnosti pridelené všetkým úrovňam verejnej správy
3. uskutočniť podrobnú analýzu pôsobností, právomocí a kompetencií samosprávnych krajov a funkčných regiónov, ako aj prijať vhodné opatrenia na opätovné vymedzenie administratívnych hraníc krajov
4. prehodnotiť fiškálne a finančné podmienky, s cieľom poskytnúť krajom väčšiu finančnú autonómiu a zároveň sprísniť mechanizmy na zaistenie zodpovednosti regionálnych samospráv
5. inštitucionalizovať a posilniť koordinačné mechanizmy na všetkých úrovniach verejnej správy s cieľom zabezpečiť lepšie strategické plánovanie, súlad politik a ich účinnú implementáciu
6. zväziť obmedzenie kumulácie politických mandátov volených činiteľov
7. podporovať rozvoj a zjednotenie osvedčených postupov plánovania a regulácie prostredníctvom regionálneho rozhodovacieho procesu a budovať odborné znalosti a rozvoj kapacít.

## Územnosprávne usporiadanie

Od vzniku vyšších územných celkov (2001) boli zverejnené rôzne spôsoby ako sa vysporiadať so súčasnými ôsmymi vyššími územnými celkami. Je pravda, že súčasný stav popiera kritériá regionalizácie, vyššie územné celky nemajú dostatok právomocí a financií na to, aby boli dôležitou súčasťou spravovania štátu. To nabáda k zmene. Existujú názory podporujúce **zachovanie** súčasných vyšších územných celkov, návrhy na **zníženie ich počtu**, ale aj názory na ich úplné **zrušenie**. Zatiaľ čo v prípade zachovania, alebo zníženia počtu, je možné postupovať v súlade so súčasným znením Ústavy SR, v prípade zrušenia vyšších územných celkov je nevyhnutná jej zmena. Akákoľvek zmena nie je ani politicky, ale ani „technicky“, jednoduchou záležitosťou, vyžiada si svoj čas a transakčné náklady.

## Zachovanie vyšších územných celkov

je možné riešiť tromi spôsobmi:

- zachovať ich súčasné vymedzenie a pristúpiť iba k zmene kompetencií a financovania, vo väzbe na komunálnu reformu
- znížiť počet vyšších územných celkov, napríklad zlúčením existujúcich
- zvýšiť počet vyšších územných a hranice prispôbiť prirodzeným regiónom,

### Zachovanie súčasných vyšších územných celkov

Týmto riešením sa ani po úprave kompetencií a zmene financovania nepodarí odstrániť nedostatky, ktoré odporujú nielen sociopriestorovej organizácii a pohybu obyvateľov, štiepia prirodzené regióny čím komplikujú efektívnejšie využívanie potenciálu miest a obcí, nepodporujú rast identity obyvateľov s regiónmi a teda aj rast dôvery.

### Zníženie počtu vyšších územných celkov

Z hľadiska procesu a dôsledkov zmeny, z hľadiska očakávaných trendov, ale aj ako aj možnosti obnovenia spolupráce obcí v rámci prirodzených homogénnych regiónov je lepším riešením zlúčenie súčasných vyšších územných celkov.

### Zvýšenie počtu vyšších územných celkov

Nahradenie súčasných ôsmich vyšších územných celkov, napr. pôvodne navrhovaným župným modelom (16 žúp) alebo jeho modifikáciou, ktorý bol považovaný aj predstaviteľmi samosprávy vtedy za najlepší, by priniesla viacero komplikácií a „úzkych miest“. Okrem politických a „technických“ nákladov zmeny treba vziať do úvahy, že sa zmenili rámcové podmienky. Zmenila sa socio-priestorová organizácia spoločnosti, nastali technologické zmeny,....

## Mestá s osobitným postavením (štatutárne mestá)

V prípade zachovania vyšších územných celkov odporúčame vznik miest s osobitným postavením (štatutárnych miest).

### Štatutárne mestá budú plniť úlohy obcí ale aj združenia obcí.

Na tieto mestá budú prenesené kompetencie vyšších územných celkov. Úspešnosť fungovania takýchto miest podnecuje rast konkurencie, inovácie a tým aj zlepšovanie politiky. Zároveň sa vytvára tlak na spoluprácu ostatných miest, čo podporuje rozvoj regiónov a štátu ako celku. Svedčia o tom príklady z histórie (talianske mestské štáty), ale aj zo súčasnosti (Ženeva, Bazilej, Hamburg, Brémy,....).

### Mestá s osobitným postavením sa rozhodnú sa či budú mať dve úrovne samosprávy (mestské časti – magistrát), alebo iba jednu úroveň

Pri správe miest s dvomi úrovňami je potrebné mať na zreteli, že dnešné „mestské časti“, ale aj pričlenené okolité obce, majú rozvojový potenciál. Jeho využitie je prínosom pre mesto ako celok. Cieľavedomé umiestňovanie investícií v celom území, ale aj zjednotenie verejných politík, umožní komplexnejší rozvoj mesta, v rámci ktorého budú mať mestské časti, alebo pôvodné obce, svoje dôležité postavenie. Na druhej strane existujú úlohy, kompetencie, ktorých plnenie má väčší efekt pre mesto, ak sú zabezpečované centrálné. Preto odporúčame :

- aby Mesto prevzalo na seba zodpovednosť najmä v oblastiach stratégie, plánovania, dopravy, ale aj napr. školstva, sociálnych vecí,...a tých, ktoré miestna úroveň prevezme od súčasných vyšších územných celkov,
- aby sa mestské časti podieľali na správe a rozvoji územia v štyroch oblastiach: cestou vlastných kompetencií, ktoré prevezmú od mesta, právom spolurozhodovať, právom dávať stanoviská, právom na informácie a tým na čom sa predstavitelia mesta zhodnú a bude presne definované v novom štatúte mesta.

Navrhovaný model umožňuje do budúca tiež rozširovanie mesta o ďalšie v súčasnosti samostatné obce v ich okolí

### **Návrh miest s osobitným postavením**

Definícia mesta v zákone 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov neuvažuje s ekonomickými kritériami pri zmene obce na mesto. V Európe sa za mesto, z hľadiska veľkosti, považuje osídlenie s min. 50 tisíc obyvateľmi. Niektoré zahraničné analýzy hovoria o minimálnom počte 100 tisíc obyvateľov pre to, aby malo mesto dostatočný príjem na krytie služieb a zároveň mohlo dosiahnuť úspory z rozsahu pre zabezpečovanie rozvoja. V menších mestách sú problémom vysoké náklady na rozsah zabezpečovaných služieb, nízke vlastné príjmy, malé aglomeračné úspory.

V súčasnosti patria, aspoň formálne, medzi „štatutárne“ mestá na Slovensku, hlavné mesto SR Bratislava a mesto Košice. Po realizácii komunálnej reformy, ktorej súčasťou je pričleňovanie obcí v jadrovom území k ich centráram – mestám je možný vznik ďalších miest s hranicou cca 100 tisíc obyvateľov, ktoré by mohli mať postavenie štatutárneho mesta, ktoré bude vykonávať nielen úlohy miestnej samosprávy, ale aj súčasné úlohy vyšších územných celkov a miestnej štátnej správy

## **Nahradenie vyšších územných celkov združeniami obcí (municipalizácia)**

Akákolvek vnútroštátna hranica je ľuďmi vytvorená komplikácia, vzniká často rozhodnutím vládnej moci bez akceptácie výhrad z územia a spôsobuje spory v spoločnosti. Aj v prípade zámeru realizovať tzv. župný model, ktorým sa mali obnoviť stáročia existujúce prirodzené regióny, ako územnosprávne jednotky, sa ukázalo, že ani žiadosti predstaviteľov miest, ale aj časti verejnosti nepresvedčili zástupcov občanov v NR SR. Výsledkom je, že vznikli pre samospravovanie úplne nevhodné územné celky, ktoré bránia obnoveniu identity a súdržnosti komunit, regionálnemu rozvoju zvýšeniu miery flexibility pri správe územia. Nahradenie vyšších územných celkov združeniami obcí, po komunálnej reforme, umožní správu a rozvoj územia v rámci prirodzených a homogénnych regiónov.

### **Zrušenie vyšších územných celkov bez náhrady si vyžaduje zmenu Ústavy**

Nastal by totiž stav, kedy by zákonodarca z vlastnej vôle zmaril to, čo mu ukladá ústava a síce ustanoviť podrobnosti o samospráve vyšších územných celkov. Predpokladom zrušenia vyšších územných celkov je komunálna reforma.

## **Dôvody odporúčania alternatívy bez vyšších územných celkov**

### **1. Nebude, zo strany parlamentu, vôľa odovzdať niektoré právomoci štátnej správy územnej samospráve**

Súčasnú vyššiu územnú celky nemajú dostatočné kompetencie, vlastné finančné zdroje na plnenie im pôvodne prideleným úlohám najmä v oblasti regionálneho rozvoja. Pretože sa nerealizovala komunálna reforma plnia súčasne vyššie územné celky najmä úlohy, ktoré je možné, v súlade s princípmi subsidiarity a inštitucionálnej zhody presunúť na miestnu úroveň, alebo na účelové združenia obcí. Efektívna samospráva na úrovni vyšších územných celkov si vyžaduje primeranú mieru autonómnosti v oblasti kompetencií, rozhodovania, ale aj financií. Mala prevziať viaceré úlohy, právomoci a zodpovednosť, dnešných ústredných orgánov, najmä v oblasti regionálneho rozvoja. Ak sa tak nestane, otvára sa otázka ich potrebnosti

### **2. Nové trendy (priestorový pohyb obyvateľstva, technologické zmeny, digitalizácia..) spôsobujú „zmazávanie vnútroštátnych hraníc“.**

Pevné hranice nad úrovňou obcí obmedzujú flexibilitu plnenia viacerých verejných úloh, ich efektivitu, stávajú sa bariérou prirodzeného rozvoja mestských a metropolitných regiónov.

### **3. Nie je dôležitá optimálna veľkosť územného celku, ale optimálne plnenie konkrétnej úlohy (ktoré sa v priebehu času mení),**

preto je potrebná vyššia flexibilita spolupráce obcí pri rozličných úlohách, službách, z ktorých každá má iný optimálny rozsah „klientov“ a to môže byť zabezpečené aj spoluprácou obcí a municipalít

### **4. Silná regionálna samospráva môže vyvolávať snahy o nadradovanie regionálnej samosprávy nad miestnou**

čo nie v súlade s princípom určujúceho postavenia obcí v systéme územnej samosprávy.

### **5. Silná regionálna samospráva môže znamenať aj určité riziká.**

Pri súčasných trendoch v spoločnosti, rastúcich odstredivých náladách, rastúcej nespokojnosti, ale aj otrasov v rámci politického systému, rastie možnosť politického zneužitia silných právomocí vyšších územných celkov, možnosť stupňovanie napätia a z toho vyplývajúce potenciálne hrozby.

### **6. Združenia obcí (municipality) umožnia kopírovať prirodzené, homogénne regióny, čo je pre ich rozvoj a spravovanie, nesmierne dôležité.**

7. Alternatíva združenia obcí do vyšších územných celkov umožní zjednodušenie štruktúry verejnej správy, zrušenie volieb, zníženie počtu volených predstaviteľov územnej samosprávy a týmito opatreniami príde k úspore prevádzkových výdavkov

## **Vymedzenie druhej úrovne územnej samosprávy odporúčame odvinúť od nových obcí, ktoré vzniknú zlúčením pôvodných obcí**

Zachová princíp subsidiarity a vzniknú homogénne regióny potrebné aj pre úspešnú regionálnu politiku štátu, schopné reagovať na nové rámcové podmienky. Hranice nebudú fixne ukotvené zákonmi, ale môžu sa meniť na báze výhodnosti spolupráce obcí.

Pre spoluprácu obcí je možné využiť súčasnú legislatívu (§20 zákona 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov). Združovaním obcí (municipalizáciou) **nebude obciam** (po komunálnej reforme) **odobratá ich politická samostatnosť**. Za združovanie považujeme aj pričlenenie obcí do miest, najmä tam, kde už stavebne zrástli.

**Združenie obcí bude právnickou osobou**, s vlastným rozpočtom, majetkom, vlastnou administratívou a kompetencie. Vzťahy medzi združením obcí a v nich združených obciach, rozdelenie úloh a ich financovanie bude riešiť zákon a dohoda obcí (štatút), ako členov združenia. Hlavnými princípmi fungovania združenia obcí budú:

- **identita:** združenie posilní rozvoj a význam regiónu ako politicky, hospodársky a kultúrne jedinečného priestoru, v rámci ktorého jednotne vystupujú mestá a obce ako partneri,
- **stratégia:** združenie dosiahne svoje ciele, zámery, tým, že sa vytvorí základ dôvery a partnerských vzťahov, posilní sa sebedomie, zosieťujú sa združené obce, a tým aj ich vedomosti, schopnosti,
- **organizačná kultúra:** združenie bude partnerom každej obce, orientované na riešenie problémov a otvorené využívaniu inovácií a podporujúcemu rozvoju obcí v združení,
- **úlohy:** združenie bude na základe dohody obcí zabezpečovať spoločne pre všetky členské obce úlohy, napríklad v oblasti : dopravy a prepravy, priestorového rozvoja, kultúry, sociálnych služieb, školstva, hospodárstva vrátane cestovného ruchu, regionálnej politiky, energetiky a bude znášať politickú a právnu zodpovednosť za ich výkon,
- **procesy:** združenie bude vypracovávať na základe zadania produkty, podporovať obce v správe a riadení územia obcí a bude sa starať o dohody, obhajovanie záujmov obcí,
- **zdroje:** združenie bude mať svoj vlastný rozpočet a bude mať kvalifikovaný personál
- **system:** združenie bude vo vlastníctve obcí, bude mať potrebné rozhodovacie a pracovné štruktúry, ktoré dokážu pripravovať a realizovať projekty

## Územné vymedzenia združení obcí

Na Slovensku existuje centrá prirodzených regiónov. Viaceré z nich, vrátane obcí ležiacich v ich jadrovom území boli definované ako územie mestského rozvoja a v rámci Partnerskej dohody pre roky 2021 – 2027 získali osobitný zdroj pre financovanie spoločných projektov. Odporúčame začať po ukončení komunálnej reformy diskusiu s obcami o vytvorení municipalít v hraniciach prirodzených regiónov.

## Kompetencie druhej úrovne územnej samosprávy

Pre zabezpečenie kvality, efektivity a dostupnosti služieb, ako aj z dôvodu zabezpečenia rozvoja v jednotlivých regiónoch Slovenska navrhujeme aby druhá úroveň územnej samosprávy zabezpečovala najmä:

1. **podporu hospodárstva, regionálny rozvoj** (napr. využitie endogénneho potenciálu územia s cieľom podpory rastu, spolupráca v hospodárskych odvetviach, územné plánovanie, usídľovanie podnikov, politika zamestnanosti, odborné školstvo, podpora podnikania, podpora podnikania a cestovného ruchu)
2. **spoločný marketing** (jedná sa o budovanie spolupatričnosti k mestskému regiónu, vytváranie identity, podporu spolupatričnosti, vytvorenie spoločnej pozície regiónu v národnej a medzinárodnej konkurencii cestou pomocou spoločného vystupovania navonok,...)
3. **vedomostná spoločnosť** (napr. vytvorenie informačnej a komunikačnej platformy, e-gov, internetové portály a ďalšie opatrenia na zdieľanie vedomostí),
4. **udržateľný rozvoj dopravy** (napr. vytvorenie spoločného dopravného konceptu, optimalizácia verejnej osobnej dopravy, koncepcia mobility, výstavba, správa, údržba ciest mimo rýchlostných komunikácií a diaľnic)
5. **vytvorenie, resp. udržanie kvality života a životného prostredia** (krajinné plánovanie manažment zdrojov, zvýšené nasadenie obnoviteľných zdrojov energie, , protipovodňové opatrenia, energetika, znečisťovanie),
6. **udržateľný rozvoj osídlenia** (napr. spoločný postup pri využívaní územia, kultúrnej krajiny, transparentnosť a koordinácia miestnych a regionálnych rozvojových plánov, využívanie pôdy, zabraňovanie roztriešteniu osídlenia)

V prípade alternatívy druhej úrovne územnej samosprávy vo forme združení obcí bude existovať možnosť, aby obce delegovali aj iné úlohy na druhú úroveň rozhodnutím valného zhromaždenia, na základe regionálnej situácie a podmienkach.

## Orgány druhej úrovne a ich kreovanie

### Zachovanie vyšších územných celkov

Orgánmi budú: predseda samosprávneho kraja a zastupiteľstvo

#### Voľba predsedu VÚC

V súčasnosti sú predsedovia VÚC volení systémom prvého v cieli (First Past the Post, FPTP). Ide o jednokolovú voľbu, kde víťazí kandidát s najvyšším počtom dosiahnutých hlasov. Výhodami sú jednoduchosť a prehľadnosť pre voličov, nie je potrebné druhé kolo (výnimočné prípady remíz dvoch kandidátov). Nevýhodami je neistá legitimita starostov, zvíťaziť môže kandidát s menším ako 50 % podielom hlasov, zbytočný prepad hlasov, ktorý voliči neúspešných kandidátov nemajú možnosť korigovať

K diskusii predkladáme:

Alternatíva 1

#### Alternatívne hlasovanie

Alternatívne hlasovanie patrí medzi väčšinové volebné systémy, teda je typicky založené na voľbe jednej osoby. V rámci volieb voliči neudelujú iba jeden hlas (ako je tomu dnes vo voľbách predsedov VÚC i starostov), ale jednotlivých kandidátov zoradujú podľa svojich



preferencií. Najviac preferovanému kandidátovi udelia čísla „1“, druhému najviac preferovanému číslo „2“ atď.

Výhodou je silná legitimita víťaza – prerozdelenie hlasov zaručuje, že voliči neúspešných kandidátov dokážu usmerniť svoj hlas tak, aby išiel im prijateľným kandidátom, oslabenie extrémov – okrajoví kandidáti získavajú buď jednotkové hlasy (od svojich kmeňových voličov) alebo až najnižšie preferencie, teda z presunov hlasov neprofitujú, rozhodnutie v rámci jedného hlasovania, žiadna potreba druhého kola

Nevýhodou je, že systém doteraz nevyužitý na Slovensku a neznámy pre voličov (využíva sa hlavne v Austrálii a jej okolí) a možná komplikovanosť pre voličov (aspoň spočiatku) a tiež pre volebné komisie, náročnejší proces spočítavania hlasov

Alternatíva 2

### **Dvojkolová voľba (vrátane volieb starostov a primátorov)**

Návrh by znamenal návrat k tomuto systému, ktorý sa uplatňoval pred voľbami v roku 2017. V porovnaní so súčasnou jednokolovou úpravou by zavedenie dvojkolového systému viedlo k posilneniu legitimity víťazov. Na druhej strane, túto výhodu relativizuje zmena volebnej účasti. Výsledky za predošlé voľby do VÚC ukazujú, že prevládajúcim trendom je pokles účasti medzi kolami.

Výhodou dvojkolovej voľby v porovnaní s jednokolovým hlasovaním je oslabenie extrémov. Platí však, že v podmienkach nízkej účasti, akou sa voľby do VÚC dlhodobo vyznačujú a s dôrazom na to, že v druhom kole býva účasť ešte nižšia, nie je úspech extrémistických kandidátov vylúčený. Dvojkolová voľba tak týchto kandidátov do istej miery penalizuje, avšak v podmienkach slovenských volieb do VÚC môže byť táto bariéra neefektívna, čo ukázali i voľby v Banskobystrickom kraji v roku 2013. Nakoniec zjavnou nevýhodou dvojkolového systému je oproti jednokolovej voľbe nákladnosť.

Porovnanie oboch alternatív a súčasného stavu:

	Súčasný systém	Alternatívne hlasovanie	Dvojkolový systém
Počet kôl	1	1	1 - 2
Legitimita víťaza	Negarantovaná	Garantovaná	Čiastočne garantovaná
Prepady hlasov	Vysoké	Nízke	Stredné
Ochrana pred extrémom	Nízka	Vysoká	Stredná
Náročnosť pre voličov	Nízka	Stredná	Nízka

Súhrnne platí, že ako zavedenie alternatívneho hlasovania, tak i dvojkolový systém majú oproti súčasnému systému zreteľné výhody. Posilňujú legitimitu víťaza volieb, oslabujú prepady hlasov a efektívnejšie vytvárajú bariéry proti extrémizmu. Zo vzájomného porovnania oboch alternatív **ako lepšie vychádza alternatívne hlasovanie**, keďže všetky uvedené výhody zaisťuje oproti dvojkolovému systému v silnejšej miere. Jeho zavedenie by síce znamenalo potrebu verejnosti naučiť sa tento systém využívať, avšak oproti dvojkolovému systému má ešte ďalšiu výhodu, a to v podobe jednokolového

hlasovania. Alternatívne hlasovanie tak predstavuje podstatný posun systému volieb predsedov VÚC, aký dvojkolový systém nedokáže zaistiť a navyše ide o finančne menej nákladné riešenie bez nutnosti opakovania voľby po jednom alebo dvoch týždňoch.

### **Voľby do zastupiteľstva**

V súčasnosti sa pre voľbu využíva väčšinový systém. Voliči majú toľko hlasov, koľko sa volí poslancov a mandáty získavajú kandidáti s najväčším počtom hlasov. Výhodou je jednoduchosť a zrozumiteľnosť pre voličov, možnosť hlasovať pre kandidátov naprieč stranami + nezávislí kandidáti. Nevýhodou je vznik umelých väčšín – čím viac voličov hlasuje „stranícky“, tým viac dochádza k víťazstvám najsilnejších menšín (obdobu vyššie popísaného príkladu volieb predsedu VÚC s 3 pravicovými a 1 ľavicovým kandidátom) a nerovnosť kandidátov – je dokázané, že abecedné radenie kandidátov dáva vyššiu pravdepodobnosť ľuďom s menami zo začiatku abecedy (nejde len o virtuálnu výhodu, ale o výhodu, ktorá neraz určuje, kto bude a kto nebude zvolený)

\_K diskusii predkladáme:

Alternatíva 1

### **Systém jedného prenosného hlasu alebo pomerný systém s voľnou listinou**

Systém jedného prenosného hlasu je obdobný alternatívne hlasovaniu, ale používa sa, ak sú v rámci obvodov rozdeľované viaceré mandáty ( $N > 1$ ).

Výhody a nevýhody: identické ako pri alternatívnom hlasovaní

Alternatíva 2

### **Pomerný systém, ale prispôbený lokálnym podmienkam.**

Oproti parlamentným voľbám, kde ho SR využíva, sú tu voľby viac personalizované a predovšetkým tu sú čoraz viac zastúpení nezávislí kandidáti. Navrhovaný spôsob tak preberá úpravu využívanú v lokálnych voľbách v Českej republike. V tomto systéme môžu kandidovať politické strany, nezávislí kandidáti (buď samostatne alebo formou spoločných listín). Voliči pritom hlasujú tromi možnými spôsobmi. Buď hlas udelia listine ako celku (v takom prípade dostane každý kandidát na listine jeden hlas), alternatívou je udelenie hlasov jednotlivým kandidátom alebo kombinácia oboch.

Samostatní kandidáti získajú toľko hlasov, koľko im dajú voliči. Subjekty (politické strany alebo združenia nezávislých) získajú toľko hlasov, koľko je súčet hlasov udelený ich kandidátom.

Vo výsledku sa uplatňuje 5 % klauzula, ale uplatňuje sa v závislosti od dĺžky listín. Ak sa napr. volí 10 poslancov, klauzula 5 % sa uplatní len pre subjekty, ktoré postavili 10 kandidátov. Pre subjekty, ktoré postavili menej kandidátov, sa primerane znižuje, aby tak neboli znevýhodnené. Napr. ak strana postavila 6 kandidátov (60 % z možných 10), uplatňuje sa na ňu klauzula vo výške svojich 60 %, teda 3 %. Pre samostatne kandidujúcich nezávislých kandidátov tak primerane platí klauzula 0,5 % (kandidoval jeden kandidát z maximálne desiatich možných). Následne sa mandáty pridelujú ako v klasickom pomernom systéme.

Výhody sú zachovaná silná personalizácia volieb, aká je aj dnes a odstránenie problému s umelými väčšinami

Nevýhodami sú nový systém, ktorý slovenskí voliči ešte nevyužili, určitá nerovnosť medzi nezávislými kandidátmi (výhodu majú tí, ktorí sa vzájomne združujú) – otázka je, či to nie je výhoda systému, ktorý čiastočne odbúrava fragmentáciu zastupiteľstiev, do ktorých sa v súčasnosti dostanú kompletne samostatne kandidujúci nezávislí kandidáti

Kľúčovou otázkou je stanovenie volebných obvodov. Aby systém jedného prenosného hlasu mohol efektívne fungovať a voliči neboli zahltení objemnými listinami, udržiavajú sa v tomto systéme skôr menšie obvody. V Írsku, ktoré býva často udávané ako vzorový príklad tohto volebného systému, sú využívané obvody, kde sa volia 3 až 5 poslanci. V prípade pomerného systému s voľnou listinou by veľkosť obvodov mala byť vyššia (10+), aby tak vznikol priestor pre dostatočnú proporcionalitu.

V prípade volieb do do zastupiteľstva VÚC by malo byť určenie, koľko voličov by malo pripadať na jeden mandát (napr. 15 000 voličov).

Alternatíva 3:

### **Zachovanie súčasného modelu volieb do zastupiteľstva s úpravou poradia kandidátov**

Napriek svojim nevýhodám v podobe umelých väčšín, má systém v súčasnosti využívaný pre voľby do zastupiteľstiev dve prednosti. Po prvé, využíva sa v slovenských podmienkach dlhodobo a voliči si na neho navykli. Po druhé, svojou logikou umožňuje existenciu volebných obvodov rôznej veľkosti.

Odstrániť efekt poradia je možné dvomi spôsobmi. Prvým je využívanie menších listín, pretože čím viac kandidátov sa nachádza na listine, tým viac voliči podliehajú efektu poradia a udeľujú hlasy čelne umiestneným kandidátom. Zmenšenie obvodov a tým zmenšenie objemu listín je tak určitou cestou, ako efekt poradia oslabiť, avšak nie ho úplne odstrániť. Pre efektívnu elimináciu efektu poradia je potrebné zaviesť rotáciu poradia kandidátov. Výhodou tohto návrhu je, že (s výnimkou obmieňajúceho sa poradia) nebude pre voličov potrebné žiadne učenie sa novému systému, keďže hlasovanie bude prebiehať identicky ako dnes. Dôležité je, že touto zmenou sa dajú voľby do VÚC do súladu s ústavným ustanovením o rovnosti prístupu ľudí k voleným funkciám. Jedinou nevýhodou tohto kroku je určité zvýšenie náročnosti spočítania, keďže volebné komisie pri spočítaní výsledkov musia prihliadať k postupne sa obmeňujúcemu poradiu kandidátov. V praxi by to znamenalo, že volebné výsledky by oproti dnešnému stavu boli spočítané o niekoľko hodín neskôr.

## **Vyššie územné celky ako združenia obcí**

### **Orgány združenia**

Vzhľadom na navrhovanú organizačnú formu (združenie obcí) odporúčame ako orgány:

- valné zhromaždenie tvorené zvolenými primátormi/-kami, starostami /-kami obcí v hraniciach municipality.
- prezident, volený valným zhromaždením
- prezídium, volené valným zhromaždením (počet členov určí štatút)

Organizačnú štruktúru, úradu, komisií,...stanoví štatút

### **Hlasovanie valného zhromaždenia**

Problém je v tom, že hoci sú primátori/ starostovia regulárne zvolení (a v prípade alternatívneho hlasovania majú všetci i adekvátnu legitimitu), pochádzajú z rôzne veľkých obcí. Inými slovami, každá obec a mesto by v delegovanom zastupiteľstve mala rovnako silný hlas (1 človek), hoci by reprezentoval rôzne veľké populačné entity. Z tohto titulu by mohol vzniknúť problém s ústavnou rovnosťou hlasov. Aby sa tomuto problému zamedzilo (alebo sa aspoň oslabil), ponúkajú sa tri opatrenia:

- **viacnásobné zastúpenie populačne silnejších obcí a miest.** Toto však nie je realistické, keďže by sa tým porušilo pravidlo o delegovaní výhradne starostov a neúmerne by sa zväčšila veľkosť zastupiteľstiev, zvlášť v regiónoch s veľkým mestom a aspoň jednou malou obcou
- **rôzna váha hlasov jednotlivých starostov.** Každý starosta by teda mal toľko hlasov, koľko je obyvateľov jeho obce (alebo koľko obyvateľov hlasovalo v obecných voľbách). Pri každom hlasovaní by sa tak musela dosiahnuť nadpolovičná väčšina určená nie počtom hlasujúcich starostov, ale počtom obyvateľov, ktorých by starostovia reprezentovali. Toto by problém s rôznymi veľkosťami obcí **kompletne eliminovalo**, na druhej strane to evokuje akciovú spoločnosť, čo by nemuselo byť priechodné.
- **do rozhodovania zastupiteľstva je možné zakomponovať prvok váženého hlasovania.** Ide o princíp, aký je známy napr. z EÚ a ktorý by problém s odlišne veľkými obcami **čiastočne oslaboval**. Teda, že rozhodnutie v zastupiteľstve by bolo schválené, ak by za neho hlasovala nadpolovičná väčšina starostov a súčasne by sa proti tomu nepostavili starostovia reprezentujúci určitý podiel obyvateľstva regiónu (napr. 35 %). Ide tak o opatrenie, ktoré by malo zabrániť prehlasovaniu veľkých miest malými obcami, ktoré ich početne, prirodzene, prevyšujú.

Z uvedených troch riešení sa ako najviac dostupné javí tretie. To síce oproti druhému naznačený problém neeliminuje úplne, ale zdá sa ako politicky priechodnejšie. Po vyriešení tohto problému sú už ostatné kroky zo zadania (voľba členov rady regiónu a voľba predsedu regiónu) vyslovene technickými záležitosťami, na ktoré sa dajú aplikovať všetky prvky uvedené pri obciach a navrhovaných volebných systémoch.

Príloha 4

## Reforma financovania územnej samosprávy

## **Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečenie úlohy zodpovedná.**

V súčasnosti neexistuje jasné prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní, čoho základ tkvie práve v nejasnom rozdelení kompetencií a nenaplnenie princípu fiskálnej ekvivalencie. Dôsledkom je:

- obmedzenie autonómnosti územnej samosprávy pri rozhodovaní o výbere daní a rozhodovaní o ich použití,
  - nízka motivácia pre využívanie potenciálu spravovaného územia s dopadom na rast ekonomiky
  - malá zodpovednosť za verejné výdavky, pretože je oddelená zodpovednosť za výšku a výber daní a rozhodovanie o ich použití,
  - neefektívne využívanie zdrojov, čo zvyšuje celkový dlh štátu, s dopadom aj na zdroje územnej samosprávy, pričom táto sa na tvorbe verejného dlhu podieľa minimálne,
  - roztrieštenosť tokov financií medzi centrálnou vládou a obcami /rôzne dotačné schémy a z toho vyplývajúce duplicity, neprehľadnosť finančných tokov, chýbajúca koordinácia majú negatívny vplyv na efektivitu využívania verejných zdrojov, ale aj rozvoj územia (pretrvávajúce nadmerné regionálne disparity
  - neadresnosť, súčasný model umožňuje, aby obyvatelia miest a obcí prispievali nepovinné úlohy v iných jurisdikciách, na úkor plnenia ich povinných úloh,
  - napätie medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou, ktoré budú silnieť s potrebou zmeny daňového mixu, znižovania daňového zaťaženia práce,
  - pretrvávajúce korupčných a klientelistických praktík,
- ale aj nezdravý stav, kedy nemusí samospráva vyjednávať s občanmi o platení daní pre plnenie samosprávnych úloh a spolu s občanmi sa obracia na vládu a hľadá riešenie v prerozdelení na úkor iných.

## **Medzi ďalšie nedostatky súčasného spôsobu financovania patria, napríklad:**

- vlastné príjmy územnej samosprávy tvoria iba jej malú časť príjmov
- súčasný mechanizmus finančného vyrovnávania je roztrieštený, nemotivuje k využívaniu zdrojov a potenciálu územia, transfery zo štátu nekryjú objektívne náklady, kritériá vzorca prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb už nezodpovedajú zmeneným podmienkam, systém nie je schopný reagovať na nové výzvy,
- územná samospráva má veľmi obmedzený prístup k získaniu investičných zdrojov z verejných financií
- spôsob využívania eurofondov je nevhodný.

## **Politické náklady na úpravu súčasného stavu budú rovnaké ako založenie nového systému financovania územnej samosprávy a preto odporúčame nový systém**

Iba úprava súčasného stavu spôsobí:

- pretrvávajúce autonómnych systémov prerozdelenie,
- neschopnosť reakcie na meniace sa rámcové podmienky (demografia, pohyb obyvateľov,....
- neschopnosť reagovať na meniace sa kompetencie,

- nevznikne tlak na spoluprácu a spájanie,

Navrhovaná zmena systému umožní:

- posilnenie vlastných zdrojov územnej samosprávy,
- zjednotenie viacerých systémov finančného vyrovnávania,
- spravodlivejšie vyrovnávanie príjmov,
- zavedenie lepších indikátorov na vyrovnávanie záťaží,
- previazanie vlastných príjmov a prerozdelenia,
- možnosť reakcie na rozšírenie kompetencií,
- zníženie nespravodlivosti a nedostatkov súčasného systému,
- zvýšenie tlaku na spoluprácu a spájanie,
- zdroje financovania zmeny vo verejných rozpočtoch existujú,
- ale aj riešenie problémov suburbanizácie.

**Zmena financovania územnej samosprávy je neoddeliteľnou súčasťou komunálnej reformy, reformy druhej úrovne samosprávy, zmeny v rozdelení kompetencií, ale aj regionálnej politiky štátu.**

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

**Komplexná reforma verejnej správy si nevyžiada dodatočné zdroje z verejných rozpočtov.**

Navrhované riešenia atomizácie štruktúry miestnej samosprávy, ale aj riešenia na druhej úrovni územnej samosprávy, odporúčaná racionalizácia v štátnej správe, jasná del'ba kompetencií, opatrenia na riešenie roztriešteného financovania, ale aj digitalizácia verejnej správy umožňujú dosiahnuť úspory v systéme a preto si navrhované zmeny nevyžadujú v konečnom súčte dodatočné zdroje z verejných rozpočtov.

## **Hlavné ciele zmeny**

- **zvýšenie finančnej nezávislosti** posilnením vlastných príjmov, oddelením finančného vyrovnávania zdrojov a záťaží, sústredením neprehľadných dotačných schém a podporných programov do transparentných fondov, čo umožní vyššiu zodpovednosť a efektivitu využívania zdrojov,
- **zvýšenie motivácie** pre lepšie využívanie potenciálu spravovaného územia, prírodného, výrobného, ale aj ľudského, čo sa prejaví v raste daňových a poplatkových výnosov,
- **vyššia stabilita zdrojov**, umožňujúca územnej samospráve reagovať na meniace sa rámcové podmienky a tým aj zvyšovať odolnosť,
- **možnosť flexibilnejšie reagovať** na regionálne disparity a odlišné potreby a požiadavky občanov,

- **zvýšenie potenciálu pre čerpania cudzích zdrojov** najmä pre investičnú výstavbu a kofinancovanie projektov navýšením vlastných zdrojov,
- **vytvorenie podmienok pre konkurenciu** prostredníctvom daňovej politiky obce, mesta, regiónu,
- **zvýšenie transparentnosti**, účinnejšiu kontrolu použitia verejných financií,
- **obmedzenie napätia** medzi zámermi centrálnej vlády a územnou samosprávou v prípade daňových zmien, alebo rôznych iných opatrení.

Navrhované zmeny reagujú na zmenu rozdelenia kompetencií a umožní prefinancovať úlohy zverené územnej samospráve. Zmena financovania bude neoddeliteľnou súčasťou realizáciu komunálnej reformy a novej regionálnej politiky

## Tri piliere zmeny

1. posilnenia zdrojov príjmov, najmä vlastných príjmov,
2. úprava systém finančného vyrovňovania príjmov a výdavkov
3. vytvorenia fondov pre kapitálové výdavky

## Posilnenie zdrojov príjmov obcí

### Obce

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 upraviť vzorec prerozdelenie výnosov do jednotlivých miest a obcí,
2. posilniť skutočné vlastné príjmy obcí

Odporúčame alternatívu 2 a v rámci nej:

- aby daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti bola tzv. hybridná daň (miestna prirážka k dani z príjmu FO zo závislej činnosti),
- aby boli obce boli príjemcom 100% výnosu dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti,
- zmenu daňového určenia výnosov dane z príjmu FO zo závislej činnosti tak, aby jej výnos bol rozdelený podľa trvalého pobytu daňovníka
- zmeniť daň z príjmu fyzických osôb z podnikania na miestnu daň,
- opätovné zavedenie dane z motorových vozidiel fyzických osôb, ako miestnu daň
- zmeniť základ dane existujúcich daňových príjmov



- dane z nehnuteľností<sup>1</sup>
  - zdaňovať hodnotu (súčasťou bude aj minimalizácia nevýhod, napr. rast zaťaženia nízkopríjmových obyvateľov, rodín)
  - zaviesť progresivitu dane
- daň z ubytovania ( podľa druhu a kategórie zariadenia)
- zvýšiť právomoc obcí pri určovaní sadzieb daní, zrušenie limitov, definovanie výnimiek, ...

#### V rámci **d'alších príjmov** odporúčame

- zmeniť výpočet poplatku za rozvoj a namiesto sadzby za m<sup>2</sup> vypočítať výšku poplatku podľa skutočných súvisiacich a podmieňujúcich investícií,

#### Dôvody odporúčania zavedenia prirážky k dani z príjmu fyzických osôb

Za výhody považujeme:

- minimalizáciu napätia medzi centrálnou vládou a obcami, centrálna úroveň môže znižovať základnú sadzbu dane,
- posilnenie daňovej nezávislosti obcí,
- súťaž medzi obcami cenou verejných služieb podporí kvalitu,
- nástroj na zmiernenie vyl'udňovania zaostávajúcich regiónov,
- zintenzívnenie vzťahu samosprávy a obyvateľa, silnejšia spätná väzba
- väčší tlak na efektívnosť využitia zdrojov samosprávy, väčší záujem o veci verejné
- oživenie miestnych príjmov

#### **Medzinárodná prax:**

Vo viacerých štátoch (severské štáty, Belgicko, Švajčiarsko) existuje možnosť prirážky k dani z príjmu fyzických osôb, pričom o sadzbe dane rozhoduje zákon parlament. Prirážka môže znamenať najvyšší príspevok k daňovým príjmom. V niektorých štátoch má prirážka povinný strop, alebo interval, vo Švajčiarsku je predmetom miestneho referenda. V niektorých štátoch centrálna vláda výrazne znižuje základnú sadzbu, alebo ju neuvaluje (Švédsko) a väčšina daňových poplatníkov platí iba miestnu prirážku. V severských štátoch je to miestne stanovená paušálna sadzba na rovnaký základ dane a vyberaná centrálnou vládou. V Belgicku, Kanade sa uvaluje miestny príplatok ako % k daňovej povinnosti voči štátu a nie na daňový základ. Vo Švajčiarsku je možnosť uplatniť príplatok v sadzbe určenej kantónom.

#### Pre obce neodporúčame daňový mix

##### **Daňový mix existoval na Slovensku do roku 2004.**

Delenie štátnych daní je pomerne rozšíreným prostriedkom zabezpečovania príjmov pre nižšie úrovne verejnej správy. Je relatívne finančne nenáročný a nekomplikovaný na správu. Samotná daň zostáva príjmovým nástrojom centrálnej vlády.

<sup>1</sup> Na diskusiu dávame aj alternatívu zdaňovania iba pozemkov, ktorá sa objavila aj v návrhu daňovej reformy v roku 2004

Obce na Slovensku už mali daňové príjmy z troch tzv. podielových daní: daň z príjmu právnických osôb, daň z príjmu fyzických osôb a cestná daň.

Po roku 2004 bolo územnej samospráve odovzdané 93,8 % výnosu dane z príjmu fyzických osôb, od roku 2016 je to 100%. Ten sa, na základe zákona, delí medzi obce a vyššie územné celky a prostredníctvom nariadenia vlády medzi jednotlivé obce a vyššie územné celky. Toto bol jeden zo zásadných krokov k zvýšeniu samosprávnej pôsobnosti.

**Odovzdanie výnosov tejto dane umožnilo budovanie novej, potrebnej infraštruktúry a modernizáciu pôvodnej, ktorú územná samospráva od štátnej správy prevzala s veľkým dlhom.**

Výnos dane vzrástol v rokoch 2008 – 2022 o 79,3%, čo predstavovalo nárast o cca 18,5 mld. €. Priemerne je to nárast o 1,4 mld. € ročne, alebo nárast výnosu priemerne o 6,1%. Výnosy dane z príjmu fyzických osôb pokrývali v roku 2021 u obcí cca 48,3 % bežných výdavkov, v prípade vyšších územných celkov 65%.

**Myšlienka tzv. daňového mixu sa objavila aj po finančnej kríze, ako aj v roku 2021** Zámerom bolo nahradenie 100 % výnosu z dane z príjmov fyzických osôb podielom obcí a VUC na viacerých štátnych daniach a ponechanie jestvujúceho systému finančného vyrovnávania.

**Opätovné zavedenie daňového mixu má, podľa nás, viaceré nevýhody:**

- vyplýva z nepochopenia postavenia obcí, ako suverénnych verejnoprávnych korporácií, ktoré majú mať maximálnu daňovú a finančnú suverenitu,
- ide proti princípu posilnenia vlastných príjmov a finančnej autonómie, upevňuje pokračujúcu závislosť prijímajúcich (obcí) od centra a nevedie ich k tomu aby tvorili príjmy z vlastných zdrojov<sup>2</sup>,
- hrozí politizácia financovania obcí, každoročné diskusie o „dostatočnej“ výške podielu obcí na daňových príjmoch v štáte, snahy vopred určiť „dostatočný“ objem zdrojov a k tomu prispôbovať podiel obcí na štátnych daniach, čo zároveň spôsobuje zvyšovanie závislosti obcí na centrálnej vláde,
- daňové podielníctvo často znamená znižujúci sa objem zdrojov príjmov územnej samosprávy, pretože existujúce tlaky na centrálnu vládu táto rieši na úkor príjmov nižších úrovní<sup>3</sup>,
- znižuje sa zodpovednosť za efektivitu verejných výdavkov tým, že oddeľuje výber príjmov od rozhodovania o výdavkoch, ktoré sú z týchto príjmov financované
- zvyšuje sa strata motivácie podieľať sa na hospodárskom raste obce, regiónu, štátu,
- nie je možné, vzhľadom na meniace sa podmienky, zabrániť nespravodlivosti prerozdelenia,
- obce nebudú mať žiadnu kontrolu nad tým, ako sa budú podiely na daniach každoročne meniť, čo obmedzuje možnosť samospráv spoľahnúť sa a predvídať stabilné ročné príjmy.
- neznížia sa spory, napätia, pri zmenách sadzieb daní,

<sup>2</sup> tu je skrytý aj potenciál rastu HDP na Slovensku

<sup>3</sup> na Slovensku sme toho boli svedkami opakovane

**Namiesto obnovenia daňového mixu** odporúčame založiť stabilitu financovania územnej samosprávy (obcí) na troch pilieroch:

1. posilnenie vlastných príjmov obcí, zavedenie hybridných daní, zvýšenie daňovej právomoci obcí, zmenu určenia základu dane, odstránenie regulácii sadzieb pri miestnych daniach, atď.
2. úprava systému finančného vyrovnávania, ktorý predstavuje pre územnú samosprávu aj daňový mix, pretože sa na finančnom vyrovnávaní bude podieľať územná samospráva aj štátny rozpočet,
3. vytvorenie zdrojov na financovanie kapitálových výdavkov zo štátneho rozpočtu a previazanie s eurofondami

Zvýšenie finančnej autonómie obcí prispeje k samostatnému rozhodovaniu, k schopnosti lepšie plánovať budúcnosť, ale aj vyššej zodpovednosti a zároveň výrazne obmedzí napätie medzi zámermi štátnej správy a územnej samosprávy.

**Naše odporúčanie nevyklučuje diskusiu o zavedení daňového mixu na úrovni vyšších územných celkov.**

## Druhá úroveň územnej samosprávy

### Zachovanie vyšších územných celkov

Zachovanie súčasných vyšších územných celkov predpokladáme minimálne do ukončenia komunálnej reformy a preto a aj vzhľadom zmenu financovania miestnej samosprávy je potrebná zmena ich súčasného spôsobu financovania.

Vychádzame tiež z predpokladu, že kompetencie vyšších územných celkov ostanú do ukončenia procesu zlučovania obcí zachované a objem kompetencií rámcovo definuje aj potrebu financovania povinných úloh samosprávnych krajov.

V prípade financovania vyšších územných celkov, v období do rozhodnutia o forme druhej úrovne územnej samosprávy, je riešením aj daňový mix, nakoľko táto úroveň územnej samosprávy má mať jasne vymedzené kompetencie.

**Príjmy vyšších územných celkov** budú:

- príjmy zo štátnych daní vo forme daňového mixu<sup>4</sup>, (v konečnom riešení mimo dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a z podnikania, ktorej 100% výnosov odporúčame ponechať miestnej samospráve), pričom:
  - o podiel jednotlivých daní, bude definovaný zákonom na viacročné obdobie s príslušným valorizačným mechanizmom,

---

<sup>4</sup> Považujem za vhodné prediskutovať aj alternatívu pridelenia vlastných príjmov vyšším územným celkom, napr. vo forme hybridnej dane z príjmu právnických osôb, alebo v prípade zavedenia environmentálnej dane, dani z motorových vozidiel používaných na podnikateľské účely,....Námet vyplýva zo snahy zvýšiť motiváciu vyšších územných celkov na rozvoji územia, ktoré spravujú, pretože daňový mix síce môže byť stabilizujúcim nástrojom, ale neprispieva k motivácii prispieť k ekonomickému rast štátu. Zároveň to zvýši ich mieru nezávislosti.

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

## Financovanie združení obcí

V prípade, že by došlo k náhrade vyšších územných celkov združeniami obcí (municipalitami) tak úlohy združenia budú financované:

- z rozpočtov obcí v municipalite na základe schváleného spoločného rozpočtu a vopred dohodnutého kľúča (napr. v prepočet na obyvateľa obce, podiel na daňovej sile) do rozpočtu združenia.
- niektoré úlohy budú financované kombináciou príjmov obcí, štátneho rozpočtu, fondov, fondov EÚ. Zdrojmi príspevkov štátneho rozpočtu na úlohy združení budú napríklad v oblasti:
  - udržateľného rozvoja osídlenia, kvality životného prostredia (envirofond),
  - mestskej a prímestskej verejnej dopravy (fond na podporu regionálnej dopravy),
  - správy, výstavby a údržby ciest (modernizačný fond, fond na podporu regionálnej dopravy),
  - regionálneho školstva, vrátane odborného (školský normatív),

## Nový systém finančného vyrovnávania

Súčasný mechanizmus finančného vyrovnávania <sup>5</sup> (kritériá 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,
- platný vzorec prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb, navrhnutý na základe podmienok v roku 2004 :
  - neobsahuje viaceré **sociálne - ekonomické kritériá** napr. : chudoba, nevzdelanosť, sociálne problematické oblasti, zamestnanosť-nezamestnanosť, podiel nájomných bytov, neúplné rodiny, deti v sociálnych zariadeniach ,
  - **nemotivuje** k efektívnemu využívaniu verejných zdrojov, využívaniu potenciálu územia, k vytváraniu podmienok pre rozširovanie odvetví s pridanou hodnotou, vytváranie podmienok pre prilákanie ľudí s vyššími príjmami

---

<sup>5</sup> Platí pre obe úrovne územnej samosprávy

- nie sú dostatočne zohľadnené úlohy centier osídlenia, výdavky spojené s verejnou hromadnou dopravou, úlohy hlavného mesta,
- geografické a topografické kritériá sa aplikujú iba v časti výdavkov,
- **nie je schopný reagovať na zmenu rámcových podmienok** (starnutie populácie, klimatická zmena, sociálna diferenciácia, zmena priestorovej organizácie spoločnosti, ...),

### **Mechanizmus nového systému finančného vyrovnávania ma za cieľ zmierniť uvedené negatíva**

Bude založený na solidarite medzi obcami pri vyrovnávaní daňových príjmov, vyrovnávaný záťaž/výdavkov a väzbu medzi vyrovnávaním zdrojov (príjmov) a záťaž (výdavkov) a bude doplnený vznikom nových fondov na spolufinancovanie investícií zo štátneho rozpočtu, ktorý sa zníži roztrieštenosť súčasného dotačného systému.

Zmena spôsobu vyrovnávania daňových príjmov ale aj výdavkov a vznik nových fondov umožnia flexibilnejšie reagovať na zmenu rámcových podmienok, na regionálne odlišnosti, ale bude ja motivovať k lepšiemu využitiu potenciálu územia.

### **Na vyrovnávaní sa budú podieľať obce a štátny rozpočet.**

Pri návrhu finančného vyrovnávania je dôležité, aby efekt vyrovnávania nevytlačil motiváciu obcí generovať čo najviac daňových príjmov. Preto je potrebné v maximálnej možnej miere limitovať najmä vyrovnávanie zdrojov, čiže solidaritu medzi obcami. Tým, že solidarita obcí bude previazaná s vyrovnávaním záťaž zo štátneho rozpočtu, je možné vytvoriť tlak na efektívnejšie poskytovanie služieb. Novým systémom dosiahneme v rámci príjmov obcí aj daňový mix.

**Finančné vyrovnávanie sa bude realizovať prostredníctvom zákona** (návrh téz v prílohe), ktorý definuje:

- ako sa vypočíta daňová sila obce,
- aký bude podiel horizontálneho a vertikálneho vyrovnávania,
- akým podielom sa budú obce s nadpriemernou daňovou silou podieľať na horizontálnom finančnom vyrovnávaní,
- minimálnu daňovú silu obcí,
- čo bude predmetom vyrovnávania záťaž a indikátory záťaž, prechodné vyrovnávanie dopadu zmeny.

Cieľom zákona by malo byť:

- posilnenie finančnej autonómie obcí,
- zmiernenie rozdielov finančnej schopnosti plniť úlohy a daňového zaťaženia,
- zachovanie daňovej konkurencieschopnosti v národnom aj medzinárodnom ponímaní,
- vyrovnávanie zdrojov medzi slabými a silnými obcami a regiónmi,
- zmiernenie nadmernej záťaže obcí vyplývajúce z ich geograficky topografických a sociodemografických podmienok obcí a regiónov,
- primerané vyrovnávanie záťaže centier osídlenia medziobecnou solidaritou

- previazanie miestnych dani so štátnymi daňami (daňový mix)

### **Návrh opatrení**

- oddelenie vyrovnávania príjmov a záťaží, pričom<sup>6</sup>
  - o vyrovnávanie zdrojov sa bude realizovať medzi obcami – solidarita, na základe daňovej sily obcí,
  - o vyrovnávanie záťaží obciam (vertikálne finančné vyrovnávanie) bude realizované na základe stanovených kritérií (aj ich váh, podielu) zameraných na
    - vyrovnávanie nadmerných socioekonomických záťaží,
    - vyrovnávanie nadmerných geograficko-topografických záťaží,
- uzákonenie väzby (podielu) medzi horizontálnym a vertikálnym finančným vyrovnávaním, ktoré bude slúžiť aj ako nástroj na motiváciu spolupráce a spájania sa,
- prechodne dorovnávanie dôsledkov zmeny,
- automatické posúdenie systému aspoň raz za volebné obdobie,
- osobitným mechanizmom finančného vyrovnávania bude úprava normatívneho financovania školstva, ktorý bude príjmom školského obvodu, alebo v prípade vzniku školských obcí príjmom školskej obce

---

<sup>6</sup> Oddelením vyrovnávania zdrojov a záťaží vznikne zároveň mechanizmus, ktorý umožní finančnú podporu zo strany štátnej správy v prípade nepredvídateľných kríz. Kritériá a mechanizmus vyrovnávania záťaží bude nástrojom na prerozdeľovanie špecifických transferov zo štátneho rozpočtu, pričom bude stačiť zmena uzákoneného pomeru medzi horizontálnym a vertikálnym finančným vyrovnávaním.

## **Príklady kritérií vyrovnávania záťaží/ výdavkov**

### **Švajčiarsko**

Zmena sa uskutočnila paralelne s prerozdelením úloh medzi jednotlivými úrovňami. Dvomi významnými prvkami sú vyrovnávanie zdrojov - príjmov a vyrovnávanie výdavkov – záťaží. Kritériá vyrovnávania boli orientované na plnenie úloh a podporu štrukturálne slabých území. Za záťaž sú považované:

- geograficko-topografické podmienky (nadmorská výška, nízka miera/hustota osídlenia) a
- sociálno-demografické podmienky (chudoba, prisťahovalectvo, zamestnanosť, veková štruktúra).

Zvolené kritériá: počet obyvateľov, záťaž prisťahovalectva (počet prisťahovalcov s dobou pobytu maximálne 12 rokov), záťaž starostlivosti o starých (počet obyvateľov pripútaných na lôžko), chudoba (počet prijímateľov sociálnej pomoci), hustota obyvateľstva (pod a nad priemerná), miera zamestnanosti, horské oblasti (počet obyvateľov v obciach nad 800 m. n. m a podiel produkčnej plochy).

### **Dánsko**

Model finančného vyrovnávania má tri nástroje:

- základný príspevok, fixná suma na obyvateľa bez ohľadu na veľkosť mesta a jeho štruktúru, čo zvyhodňuje najmä menej urbanizované oblasti
- príspevok zohľadňujúci úlohy, ktoré sú podmienené vekovou štruktúrou a štruktúrou obyvateľov. Príspevok je prepočítaný na základe vekovej štruktúry obyvateľov územnej jednotky voči úlohám, ktoré musí jednotka zabezpečiť. Na prepočet sa používajú štandardné náklady na jednotku,
- vyrovnávanie plnenia úloh, ktoré sú ovplyvnené sociálnou štruktúrou. Pre každú obec je vypočítaný „sociálny index“, ktorý je výsledkom rôznych indikátorov .

Zvolené kritériá: počet obyvateľov, veková štruktúra obyvateľov , sociálny index (počet detí v neúplných rodinách, trvalý pobyt, podiel nájomných bytov, podiel nezamestnaných vo veku 20-59 rokov, počet štátnych príslušníkov z krajín „tretieho“ sveta, podiel 25-49 ročných bez vzdelania, podiel obyvateľov v sociálne ťažko postihnutých oblastiach), úlohy centier osídlenia (metropolitný región Kodaň), sídelná štruktúra (málo osídlené malé obce).

### **Švédsko**

Finančné vyrovnávanie pozostáva z piatich prvkov: vyrovnávanie príjmov, vyrovnávanie výdavkov, štrukturálny príspevok, príspevok za „prechod“ a účelový príspevok. V prípade vyrovnávania záťaží sú vypočítané štandardy pre jednotlivé úlohy, ktoré zodpovedajú štátnemu priemeru. Zvýšené výdavky sa vyrovnávajú, pri znížených výdavkoch sa príspevok kráti.

Zvolené kritériá: veková štruktúra obyvateľov, sociálna – ekonomická štruktúra v obci (počet prisťahovalcov, počet detí vo výchovných zariadeniach, počet nezamestnaných, počet pracovných síl bez možnosti ďalšieho vzdelávania, sociálne problematické oblasti), hustota obyvateľstva, sídelná štruktúra (riedko osídlené vidiecke prostredie, mestá s verejnou dopravou), dochádzka za prácou, metropolitné oblasti.

## Vytvorenie fondov

Kapitálové výdavky sa budú financovať vlastnými nedaňovými príjmami obcí (poplatky), prebytkami bežných rozpočtov, úvermi, ale aj prostredníctvom navrhovaných a existujúcich fondov, špecifickými dotáciami zo štátneho rozpočtu, prípadne zdrojmi Európskej únie. Fondy, spolu so zmenou finančného vyrovňovania, vytvoria podmienky pre systémové odstraňovanie modernizačného dlhu, ale aj regionálnych disparít. Odporúčame vznik dvoch nových fondov:

1. rozvojový a modernizačný fond
2. fond na podporu regionálnej dopravy

Ich zavedenie umožní kombináciu stabilného financovania z verejných rozpočtov ako aj ich previazanie s aktivitami podporovanými zdrojmi európskeho spoločenstva. Súčasťou zmien musí byť **zaistenie väzieb medzi existujúcimi a navrhovanými fondami** (Environmentálny fond, ŠFRB,...) jasným vymedzením predmetu podpory.

### Rozvojový a modernizačný fond

Fond vznikne zo zákona, ktorý určí aj jeho orgány. Cieľom fondu bude odstraňovanie modernizačného dlhu, naplnenie záväzkov z prístupovej zmluvy k EU (2004)<sup>7</sup>. podpora rozvoja služieb a inovácií.

Zdrojmi fondu budú štátny rozpočet (o. i. výnosy z rekonštrukcie ústredných orgánov, organizácií, ale aj doterajšie transfery a dotačné schémy) a zdroje z fondov EU.

Fond môže poskytovať pôžičky so zvýhodneným úrokom.

Príjemcami budú obce, účelové obec, združenia obcí, vyšší územný celok

### Fond na podporu regionálnej dopravy

Fond vznikne zo zákona, ktorý určí aj jeho orgány. Cieľom fondu bude najmä podpora výstavby ciest II., III., IV. triedy, vrátane objektov na nich, odstraňovanie „úzkych miest“ na cestnej sieti (obchvaty, objazdy, ...), podpora výstavby ciest v mestách a mestských regiónoch (v prvom rade v jadrových územiach mestských regiónov), podpora ciest v horských oblastiach a okrajových územiach regiónov.

Fond môže poskytovať pôžičky so zvýhodneným úrokom.

Možné zdroje fondu : daň z minerálnych olejov, účelovo určená do fondu, časť výnosu z diaľničných známok, výnos dane z motorových vozidiel určených na podnikanie

Príjemcami budú: obec, účelová obec, združenie obcí, vyšší územný celok

Predpokladom pre získanie podpory je preukázanie efektivity a trvalej udržateľnosti investície.

---

<sup>7</sup> V protokole sme sa zaviazali plniť záväzky v oblasti životného prostredia, odpadového hospodárstva, cestnej infraštruktúry, vód,...Realizáciou decentralizácie sa veľká časť zodpovednosti presunula na obce, mestá a vyššie územné celky. V rámci procesu sa opakovane zo strany centrálnych vlád tvrdilo, že štát bude riešiť tieto záväzky (modernizačný dlh). Predstava, že takýto modernizačný dlh je možné vyriešiť napríklad iba uvoľnením sadzieb dane z nehnuteľnosti, alebo prirážkami k miestnym daniam nie je reálne. Jediným riešením je, okrem zmeny financovania územnej samosprávy, vytvorenie fondov



## Očakávané prínosy

### na úrovni centrálnej vlády

- previazanie miestnych a celoštátnych daní
- minimalizácia napätia pri celoštátnej daňovej reforme,
- efektívnejšie nakladanie s verejnými financiami zvýšením zodpovednosti,
- znižovanie výdavkov posilnením stability zdrojov a viacročným plánovaním,
- zrušenie rôznych finančných tokov do regiónov, účelovo viazaných transferov a ich nahradenie neúčelovými zdrojmi (fondy s jasnými pravidlami)
- previazanie zdrojov verejných rozpočtov s dodatkovými zdrojmi EÚ,
- účinnejšia kontrola,
- partnerská spolupráca s obcami, čím sa posilní ich schopnosť konať,

### na úrovni regiónov, miest, obcí:

- posilnenie finančnej autonómie a daňovej suverenity územnej samosprávy, územná samospráva bude mať k dispozícii väčšie portfólio zdrojov vlastných príjmov
- viac zdrojov umožní aj financovanie nových úloh presunutých na miestnu samosprávu z vyšších územných celkov,
- zvýši sa podiel daňových príjmov obcí na daňových príjmoch verejnej správy
- zvýšia sa rozsah zdrojov pre kapitálové výdavky
- previazanie miestnych daní so štátnymi daňami (daňový mix),
- zmiernenie rozdielov finančnej schopnosti plniť úlohy a daňového zaťaženia
- zmiernenie nadmernej záťaže obcí vyplývajúce z ich geograficko-topografických a socio-demografických podmienok,
- prehĺbenie daňovej konkurencie,
- garancia „existenčného minima“ finančnej sily a minimálnej daňovej sily,
- primerané vyrovnanie záťaže centier osídlenia,
- väčší akčný priestor pre rozvoj, lepšie využitie endogénneho potenciálu, vytvorenie podmienky pre znižovanie regionálnych disparít,
- znižovanie výdavkov a efektívnejšie využívanie zdrojov, tlak na spoluprácu

### na úrovni občanov

- zvýšenie efektívnosti verejných financií, ktoré budú pod väčšou kontrolou občanov,
- rôznorodé potreby občanov budú viac riešené nimi priamo volenými zástupcami, čím sa dosiahnu riešenia viac zodpovedajúce miestnym podmienkam a požiadavkám,
- toky financií budú transparentnejšie,
- možnosť diferencovaného prístupu k znižovaniu daňového a poplatkového zaťaženia

Príloha 5

## Reforma organizácie regionálneho školstva

text sa zaoberá tézami vo väzbe na zadanie projektu

## **Regionálne školstvo nie je decentralizované**

V Európe existujú rôzne modely regionálneho školstva aj rôzne modely jeho financovania. Ten slovenský je komplikovaný a delenie úloh ho znefunkčňuje. Pôvodný návrh, ktorý preferoval väčšie kompetencie územnej samosprávy (napr. v oblasti siete škôl,..), bol v rámci politických diskusií upravený.

Výkon správy je rozdelený medzi viacerých aktérov. Miera dekoncentrácie meraná podielom prijímaných rozhodnutí v rôznych oblastiach na rôznych úrovniach škôl ukázala, že na Slovenku je pomerne významný podiel rozhodnutí prijímaných na úrovni škôl. Školskú samosprávu vykonávajú rada školy/školského zariadenia, obecná školská rada, územná školská rada a žiacka školská rada pri stredných školách.

Podľa Ústavy SR riadi prenesený výkon štátnej správy vláda. Tá v konečnom dôsledku zodpovedá za fungovanie celého systému. Forma riadenia školstva spôsobom preneseného výkonu pôsobnosti neplní princípy spravodlivej del'by moci, najmä nie princíp subsidiarity a inštitucionálnej zhody.

Decentralizovaný systém má svoje výhody, ale byť musí byť zavedený v súlade so silným celoštátnym rámcom vzdelávacej politiky, jasnou strategickou víziou, kvalitnými vzdelávacími programami pre vedenia škôl a učiteľ'ov, mechanizmami zodpovednosti na vzdelávacie výsledky a prostredím, ktoré podporuje spoluprácu medzi školami. Opakujúce sa presuny zodpovednosti v rámci štátnej správy medzi ministerstvom vnútra a ministerstvom školstva vnášali do systému problémy, rast byrokracie.

## **Po viac ako dvadsaťročnej existencii modelu organizácie a financovania školstva pretrvávajú viaceré nedostatky**

- oblasť školstva trpí nedostatkom zdrojov,
- problémom je rozdelenie kompetencií a nárast administratívnej agendy, deficit učiteľ'ov, asistentov, nedostatky v ďalšom vzdelávaní pedagogických pracovníkov.
- efektívnosť využívaných zdrojov je nízka, systém finančného vyrovnávania regionálnych rozdielov v školstve je nespravodlivý ( v súčasnosti sa hovorí napríklad o potrebe regionálnej diferenciacie odmeňovania),
- absentuje funkčná, stabilná a zároveň flexibilná stredná úroveň riadenia a podpory, čo spôsobuje veľký tlak na manažment vedenia škôl. Napríklad administratíva, schôdze súvisiace s vedením školy,...tvoria viac ako 50% činnosti riaditeľ'ov, čo je nadpriemer v štátoch (OECD, 2018),
- rastie tlak na zriaďovateľ'ov škôl, ktorí majú síce viac právomocí, ale sústred'ujú sa predovšetkým na oblasti financovania, hospodárenia, kontroly a správy školy a ich zapojenie sa do pedagogického riadenia je nižšie, často aj z dôvodu nedostatku odborných kapacít.
- školská inšpekcia nemá dostatočné kompetencie. Jej kapacita je problémom. Proces návrhu na vyradenie školy zo siete je komplikovaný a dlhotrvajúci.
- existuje veľký počet malých škôl, pričom aj racionalizáciou škôl v rámci siete je možné ušetriť zdroje, pričom zavedené normatívne financovanie na žiaka dostatočne negarantuje racionalizáciu škôl. Navyše benefity vyplývajúce z racionalizácie získava

štátna správa (nižšie výdavky), ale politické náklady znáša samospráva (zrušovanie škôl spojené s odporom rodičov, ale aj zamestnancov).

- limitujúcim faktorom je aj rozdrobenosť obcí a z toho logická snaha o uchovanie každej školy, ktorá je nielen školou, ale aj „kultúrno- spoločenským centrom“ obce.
- problém „veľkosti“ základných škôl sa rieši cestou kompenzačného príspevku pre malé školy, ktorý však nemotivuje k spájaniu škôl, ani v malých obciach ležiacich pri sebe. Podporuje malé školy neverejných zriaďovateľov aj v mestách, nemotivuje k efektívnemu riešeniu na jazykovo zmiešaných územiach
- viaceré opatrenia, programy boli nastavené tak, že prispievajú k ďalšiemu štiepeniu. Príkladom sú výzvy na výstavbu predškolských zariadení. Je potrebné eliminovať nespravodlivosti, ale akákoľvek racionalizácia by sa mala uskutočňovať so znalosťou miestnych podmienok
- súčasná podoba finančného normatívu je nespravodlivá, komplikovaná, umožňuje rôzne „finty“, podlieha parciálnym záujmom. Rôznymi úpravami zvýhodňuje, resp. znevýhodňuje zriaďovateľov, školy, školské zariadenia a teda spotrebiteľov, žiakov. Podpora menších škôl je výsledkom spoločenského konsenzu, dohody, pričom na Slovensku získavajú školy menšie ako 50 žiakov cca o 150% zdrojov na žiaka viac ako školy s počtom žiakov nad 250.
- mechanizmus financovania neštátnych škôl je nevhodný. Je potrebné doriešiť mechanizmus vzniku nových súkromných škôl napojených na verejné rozpočty, podmienky ich vzniku, ako aj ako naložiť s už existujúcou sieťou súkromných škôl a definovať čo a do akej miery bude financované z grantového systému. Možnosťou je vytvoriť osobitný vzťah a napojenie na grantový systém ministerstva školstva s rovnakými povinnosťami škôl ako v prípade školských rád (predloženie rozpočtu, kontrola využívania verejných zdrojov,...). Nevylučujeme vznik súkromných školských rád pre viacero súkromných škôl.

### **Neexistuje jedno dobré celoplošné riešenie**

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. národnostne zmiešanom území, napĺňalo očakávania potreby aj v bohatých a chudobných regiónoch. Preto predkladané na diskusiu alternatívne návrhy riešenia organizácie a financovania regionálneho školstva.

**O vzdelaní a jeho kvalite sa hovorí ako o jednej z rozhodujúcich možností budúceho rozvoja Slovenska.** Pre naplnenie tohto zámeru je potrebné čo najefektívnejšie aj upraviť systém riadenia a správy regionálneho školstva. Cieľom navrhovaných zmien je minimalizovať negatíva súčasného systému, vrátane napätia medzi zriaďovateľmi verejných škôl a neštátnymi školami. Je nesystémové, aby existovala väzba medzi súkromnými poskytovateľmi a územnou samosprávou, ak táto nemá vplyv na ich zriaďovanie.

### **Odporúčame:**

- aby základné a stredné školy boli naďalej záležitosťou územnej samosprávy, pričom municipalizácia umožní presun zodpovednosti za všeobecné stredné školstvo na miestnu úroveň samosprávy.
- kompetencia k odborným školám ostane dočasne v právomoci centrálnej úrovne. Po ukončení procesu municipalizácie a vytvorení druhej úrovne územnej samosprávy (vyššiu územné celky alebo združenia municipalít) a vo väzbe na rozsah kompetencií tejto úrovne, bude riešená prípadná zmena.
- zväžiť nahradenie školskej inšpekcie sieťou licencovaných vzdelávacích expertov, ktorí pomôžu školám objektívne zhodnotiť kvalitu školy a poskytnú jej pomoc, poradenstvo (odporúčanie Verejnej komisie pre vzdelávaciu politiku)

## **Alternatívy riešenia organizácie regionálneho školstva**

Na diskusiu predkladáme

### **1. vytvorenie školských obvodov v rámci politických obcí**

a ako alternatívu

### **2. vytvorenie školskej samosprávy ako „účelovej obce“, ktorá prevezme celú agendu regionálneho školstva (mimo odborného a špeciálneho). Táto alternatíva umožňuje aj vznik cirkevných školských obcí, resp. školských obcí s maďarským vyučovacím jazykom.**

Obe alternatívy umožnia zrušiť súčasnú podobu tzv. preneseného výkonu štátnej správy v školstve.

Financovanie súkromných škôl podporovaných z verejných zdrojov bude v kompetencii štátnej správy (MŠ), rovnako ako špeciálne školy.

## **Školské obvody**

Zriaďovateľom škôl ostanú obce. Školský obvod bude jednoúčelové združenie obcí, ako právnická osoba. Veľkosť školského obvodu rozličná. Odporúčame definovať minimálnu veľkosť. V rámci školského obvodu môžu vzniknúť menšie školské jednotky, najmä vo vidieckom priestore, združujúce menšie školy a materské škôlky. Odporúčame presunúť na obce aj všeobecné stredné školy - gymnáziá, ktoré budú súčasťou školského obvodu.

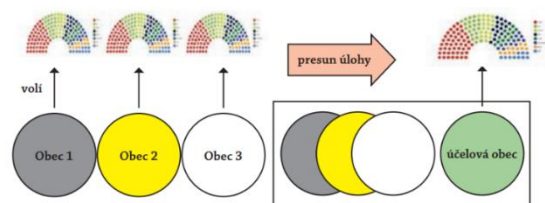
Právomoci školského obvodu: správa budov, areálov, prevádzka, technický servis, zariadenie objektov, mimoškolská činnosť, školská politika v obvode, určovanie siete škôl, stanoviská k zaradovaniu súkromných a cirkevných škôl do siete na území školského obvodu, definovanie platových pomerov, ďalšie vzdelávanie učiteľov, metodika, učebnice, databázy a informácie.

Školský obvod bude zodpovedať za financovanie povinnej školskej dochádzky Bude zachované viaczdrojové 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 normatívu na žiaka (upraviť, vrátane zrušenia výnimiek pre malé školy a nahradenie tzv. sociálnym indexom), bude zodpovedný za efektivitu výdavkov (teda aj napr. za nasadenie školských autobusov, príspevok na školský autobus,...). Obce budú prispievať do rozpočtu školského obvodu podľa počtu detí navštevujúcich školské zariadenia. Výhodou spolupráce škôl v rámci školského obvodu bude aj pri získavaní zliav pri hromadnom nakupovaní /obstarávaní. Zdokonalí sa zber dát, koordinácia miestneho a centrálného toku informácií s dopadom na efektívnosť financovania.

## Regionálne školstvo ako účelová školská obec

Pod účelovou školskou obcou rozumieme verejnoprávnu korporáciu, ktorá je na jednej úrovni s politickými obcami. Vznik školských obcí/ školskej samosprávy je spojený s prevodom majetku na školskú samosprávu, ktorá bude mať vlastné volené orgány. Hranice školského obvodu nemusia zodpovedať hraniciam politických obcí. Súčasťou školskej obce budú povinné predškolské zariadenia, základné školy, gymnáziá<sup>1</sup>.



Od združení obcí sa účelová obec odlišuje tým, že má vlastné príjmy, volené orgány a vlastné nástroje priamej demokracie (napr. referendum). Umožní politickým obciam zabezpečovať úlohy s inými obcami, na dobrovoľnej báze, pričom voľba formy zabezpečovania bude ponechaná na členoch.

Vytvorenie takejto obce s jasnými úlohami, kompetenciami a zodpovednosťou minimalizuje problémy, ktoré vznikajú pri združeních a iných formách kooperácie, pretože sa zachovávajú osvedčené základné princípy organizácie štátu: priama demokracia, finančná transparentnosť, priama zodpovednosť orgánov, princíp subsidiarity. Zjednotí duplicitné vykonávanie činností, obmedzí sa roztrieštenosť riadenia, komplikácie pri riadení a dosahovaní vyššej efektívnosti.

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.

### Orgány a organizačná forma

Organizačná forma účelovej obce môže byť rôzna, pre úlohu regionálneho školstva sa vzhľadom na charakter úlohy preferujeme volené orgány<sup>2</sup>. V prípade existencie volených

<sup>1</sup> so vznikom účelových zväzov obcí pre jednotlivé kompetencie počítala aj pôvodná stratégia decentralizácie

<sup>2</sup> v prípade hospodárenia s odpadom, cestnej siete je možné preferovať formu správnej a dozornej rady z volených predstaviteľov obcí.

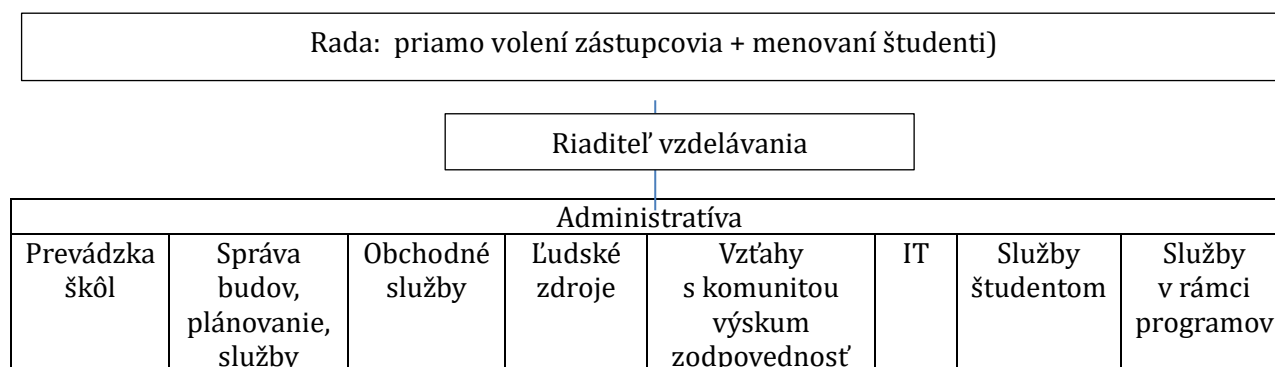
orgánov občania s politickými právami v členských obciach vytvárajú spoločne orgán (-y) účelovej obce, na základe volebného systému. Pre účelovú obce platia tie isté pravidlá ako pre politickú obec, teda aj otázky volieb, referenda zvolení predstavitelia musia skladať účty občanom. Pretože korporácia má špecifické ciele, nebude exekutíva/úrad tvorený na základe politických dohôd, ale na báze výberu odborníkov pre danú oblasť a nastavených kritérií

### Školské rady<sup>3</sup>

Školské rady budú samostatné organizačné jednotky, fungujúce nezávisle od miestnej samosprávy. Je to de facto sieť „školských obcí“, tvorených katastrálnymi územiami politických obcí, resp. združení obcí, pričom je možné aby bola zákonom určená minimálne veľkosť školskej rady (počet žiakov). Školské rady sú miestne volené, počet členov rady závisí od počtu obyvateľov v obvode.

Druhy školských rád, napr.:

- štátne/verejné s vyučovacím jazykom slovenským,
- štátne s vyučovacím jazykom maďarským
- cirkevné školské rady nemusia kopírovať hranice „štátnych“ školských rád



Kompetencie školských rád, napr.

- určenie počtu, miest a veľkosti/kapacity škôl (sieť),
- výstavba, vybavenie školských budov,
- zabezpečenie vzdelávacích programov, ktoré vyhovujú kritériám či potrebám školskej komunity, vrátane potrieb pre špeciálne vzdelávanie (štát stanoví očakávané výsledky),

<sup>3</sup> Príklad z provincie Ontário

- počet obyvateľov : 14 mil.
- 72 financovaných školských rád , 4 druhy : 31 AJ, 29 cirkevné AJ, 4 FJ, 8 cirkevných FJ

District Halton : 502 tis. obyvateľov

- <https://www.hdsb.ca/Pages/Home.aspx>
- Štátna školská rada Halton spravuje 85 základných škôl, 27 stredných škôl v troch regiónoch, cca 50 000 študentov
- Katolícka školská rada : 45 základných škôl, 10 stredných a 3 ďalšie vzdelávanie spolu 31 000 študentov

- príprava rozpočtu,
- dozor nad prevádzkou škôl a vyučovacích programov,
- zamestnávanie pedagogických a nepedagogických zamestnancov,
- poskytovanie pomoci učiteľom pri zdokonaľovaní techniky výučby, analýza výkonu učiteľov,
- schvaľovanie učebníc a ďalších učebných pomôcok na základe zoznamu schváleného ministerstvom školstva,
- zaistiť dodržiavanie zákona o školstve, ako aj súvisiacich pravidiel a predpisov

#### Program a curriculum

- Potreba aplikácie prísnejších štandardov pri klasifikácii a hodnotení výkonu študentov,
- Potreba prilákania výborných učiteľov a riaditeľov ponúkaním výhodných plátov a možnosti profesijného rastu (konkurencia školských rád).

#### Územné vymedzenie účelovej obce

Účelová obec zahŕňa územia prislúchajúcich obcí, ktoré sa dobrovoľne rozhodli spoločne zabezpečovať vybrané úlohy.

Vo všeobecnosti zo strany štátu neexistuje preddefinovaná štruktúra úloh a ani veľkosť jednotiek. Neexistuje optimálny počet obcí, či to budú 2 alebo 80 záleží od dohody a efektivity zabezpečovania úlohy, t. j. veľkosť účelovej obce závisí podľa úlohy, potrieb a iných kritérií spolupráce. Neexistuje štátny tlak na obce, aj keď v praxi sa to môže stať, že ekonomické aspekty vytvoria tlak na spoluprácu. Kritériá efektívneho výkonu služby sú dôležitejšie ako „estetické“ aspekty.

Územné vymedzenie účelových obcí môže nemusí kopírovať územnosprávne usporiadanie. V prípade rozhodnutia o plnení úlohy formou účelovej obce dobrovoľne zo strany obcí nebude preddefinovaná veľkosť účelovej obce, tá bude výsledkom efektívneho plnenia úlohy. V prípade regionálneho školstva je možné, napríklad, stanoviť minimálnu veľkosť „školskej obce“. Počet a hranice školských obcí nemusí kopírovať vymedzenie o politických obcí

**Financovanie účelovej obce** sa uskutoční na základe zápisu študentov. Model financovania by mal zodpovedať skutočným nákladom prevádzkovania škôl a flexibilne reagovať na zmenené podmienky. Do rozpočtov je potrebné zahrnúť kalkulácia životnosti budov a komponentov, návratnosť investícií a plán obnovy.

Súčasťou úvah o financovaní si vyžaduje zvažovanie siete škôl, riešenie problému geografickej izolácie menších obcí a miest, vypracovať systém prepravy žiakov vo väzbe na možnosti škôl. Výhodou spolupráce škôl v rámci školského obvodu bude aj pri získavaní zliav pri hromadnom nakupovaní /obstarávaní. Zdokonalí sa zber dát, koordinácia miestneho a centrálného toku informácií s dopadom na efektívnosť financovania.

Navrhujeme ponechať viaczdrojové 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.



#### Príspevok zo štátneho rozpočtu/normatív/grant

- prijímateľom bude školská obec, na základe návrhu rozpočtu čím sa zároveň optimalizujú:
  - o dopady dochádzky do škôl z obcí, ktoré školu nemajú,
  - o dopady na rozpočet miest a obcí so školou,
  - o súťaž medzi školami o žiaka,
  - o bude možné objektivizovať potrebu tried, riešiť dopravné náklady,....
- podiel príspevku štátu na celkových nákladoch školy na žiaka bude určený zákonom
- príspevok bude na žiaka a bude obsahovať tri komponenty<sup>4</sup>
  - o normatívny
  - o nenormatívny
  - o kapitálové výdavky (renovácia, nové priestory)
- pre jednotlivé školské obvody /mestský región/ účelová obec je možné aj zavedenie tzv. sociálneho indexu (pozri box) , ktorým sa bude prenasobovať základný komponent. Sociálny index bude napr. zohľadňovať:
  - o podiel detí s iným materinským jazykom (menšiny, zahraniční)
  - o podiel detí, ktorých rodičia poberajú sociálnu pomoc
  - o podiel detí s rodičmi ktorí poberajú minimálnu mzdu/ rozdiel v nákladoch práce
  - o podiel detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami
- sieť škôl a školských zariadení a prerozdelenie príspevku do jednotlivých zariadení bude vecou samosprávneho školského obvodu
- uzákoní sa povinnosť prispievať obcí s trvalým pobytom žiaka alikvotnou čiastkou na úhradu výdavkov obce, v ktorej žiak navštevuje školu, školské zariadenie

#### Príspevok zo strany obcí

- sa stanoví na základe rozpočtu školského obvodu
- bude pokrývať ostatné náklady spojené s prevádzkou škôl a školských zariadení v školskom obvode, ktoré nepokrýva príspevok zo štátu a náklady na kofinancovanie kapitálových výdavkov schválených v rozpočte školského obvodu
- bude prepočítaný podľa na jedného žiaka (je možné uvažovať aj dvomi kritériami vážená podielu : počet žiakov obce a počet obyvateľov obce)

Ostatné príspevky a dary budú príjmom konkrétnej školy

---

<sup>4</sup> súčasnú štruktúru komponentov normatívneho a nenormatívneho financovania odporúčame prehodnotiť vo väzbe na zmenu finančného vyrovňovania a odporúčanie na zavedenie sociálneho indexu

### **Čo je sociálny index**

Pri aplikácii sociálneho indexu vychádzame z návrhu združenia predškolských a školských zariadení do školských obvodov s minimálne stanoveným počtom žiakov. Sociálny index nemožno používať pre jednotlivé školy.

Na základe väčšiny odborných analýz má sociálna situácia najväčší vplyv na vzdelanostnú úroveň žiakov. Čím je situácia horšia, tým je aj školský úspech horší. Deti z privilegovaných vrstiev dostávajú väčšiu podporu a tým lepšie môžu v škole obstáť.

Školské obvody vykazujú rôznu sociálnu situáciu detí a preto potrebujú rozličný rozsah prostriedkov na dosiahnutie primeraného vzdelania detí.

Sociálny index je ukazovateľ, obsahujúcim, resp. reagujúcim na tieto odlišnosti pedagogického procesu. Má reflektovať o koľko viacej zdrojov potrebuje školský obvod s horšou východiskovou situáciou detí oproti obvodu s lepšou štruktúrou. Sociálny index sa prepočíta každý rok a pozostáva z troch komponentov:

1. podiel detí v školskom obvode s iným materinským jazykom ako slovenským (menšiny, iní štátni príslušníci) na celkovom počte detí s iným ako materinským jazykom slovenským
2. podiel detí vo veku 4 – 15 rokov v školskom obvode, ktorých rodičia sú poberatelia sociálnych dávok na celkovom počte takýchto detí
3. podiel detí v školskom obvode, ktorých rodičia majú čistú mzdu nižšiu ako je priemer v obvode na celkovom počte takýchto detí. Počítajú sa deti rodičov, ktoré majú aspoň na jedno dieťa daňovú úľavu
4. podiel detí inej národnosti, mimo tých čo navštevujú školský obvod s vyučovacím jazykom maďarským

**Sociálny index stanoví poradie školských obvodov** a určí o koľko viac získa školský obvod s horšou východiskovou pozíciou, ako školský obvod s lepšou pozíciou. Interval sa bude pohybovať v rozpätí 100 (školský obvod s najmenšou potrebou) až 120 (najväčšia potreba), t. j. školský obvod s najväčšou potrebou získa viac o 20% zdrojov ako školský obvod s najmenšou potrebou. Kvôli stabilite sa bude pre pridelovanie zdrojov vychádzať z priemeru výšky sociálneho indexu za posledné tri roky

Príloha 6

## Regionálna politika

### **Rozvoj regiónu závisí od inštitucionálneho usporiadania štátu**

V prípade Slovenska doteraz neprišlo k spravodlivej del'be kompetencií a finančných zdrojov medzi centrálnou vládou a regiónmi tak, aby bolo možné využiť potenciál krajiny.

### **Rozvoj regiónu je nikdy nekončiaci proces.**

Základom úspešného rozvoja regiónu je pochopenie jeho možností a výhod. Akákoľvek stratégia nie je jednorazovou správou, ale dlhodobou stratégiou, ktorá si vyžaduje dopĺňanie, adaptáciu na zmenu rámcových podmienok na základe permanentného monitoringu. Je potrebné mať na zreteli potreby a možnosti miestnej ekonomiky, obyvateľov, ktoré sú tiež v čase premenné. Aby bolo možné stratégiu naplňovať a adaptovať na nové podmienky musí existovať dostatočné inštitucionálne zázemie, s nástrojmi a právomocami a preto má byť stratégia rozvoja a z nej vychádzajúce projekty úlohou územnej samosprávy.

### **Regionálne disparity existovali a budú vždy existovať vo všetkých štátoch.**

Deklarácie o definitívnom odstránení regionálnych rozdielov patria do ríše snov, podobne ako myšlienky ideálneho štátu. Odlišnosti sú v rozdieloch nerovností, v ich posudzovaní/hodnotení a v aplikovaných nástrojoch. Predtým ako chceme kvantitatívne uchopiť riešenie regionálnych disparít je potrebné uskutočniť viaceré rozhodujúce kroky. Ide najmä o vymedzenie regiónov, veľkosť a použité techniky prerozdelenia finančných zdrojov. Ak to neurobíme môžu následne nastať problémy aj pri medziregionálnom a medzinárodnom porovnávaní.

### **Existujú rôzne typy regiónov, ale pre porovnávanie sa hodia iba tie homogénne**

Poznáme prirodzené regióny, pre ktorých vymedzenie sa používajú geograficky topografické znaky. Regióny homogénne, ktorých odlišnosti sú dané ich charakteristikou (chudobné a bohaté, rastúce, stagnujúce, upadajúce), funkčné, kde je rozhodujúci je pohyb obyvateľov do a z centra a politické, čiže územnosprávne celky.

Pre porovnávanie sa veľmi obmedzene hodia politické regióny, ktorých hranice stále menej zodpovedajú životnému a hospodárskemu priestoru, najmä ak už ich pôvodné vymedzenie nerešpektovalo kritériá regionalizácie, ale bolo rýdzo politickým rozhodnutím (a zlým), ako v prípade Slovenska. Preto súčasné vyhodnocovanie regionálnych disparít na vyšších územných celkoch, nepovažujeme za vhodné. Pre analýzu regionálnych disparít je vhodné orientovať sa na homogénnosť regiónov, pričom, ak chceme porovnávať, je potrebné dávať pozor aj na to, aby veľkosť bola približne rovnaká a aby mali regióny svoje centrum

### **Cieľom rozvoja nemá byť prioritne záchrana existujúceho**

Cieľom má byť hľadanie nových perspektív vo väzbe na očakávanú zmenu rámcových podmienok, na nové trendy a výzvy. Súčasťou by malo byť prehodnotenie miestnej/regionalnej ekonomiky a jej komparatívnych výhod. Ak k tomu nie sú v regióne / meste k dispozícii odborníci, treba ich najat' (nie na dlhodobé kontrakty, ale na jasné časovo obmedzené konkrétne úlohy).

**K realizácii vízie, projektov je samozrejme dôležité získanie podpory ostatných úrovní územnej samosprávy, ale aj ministerstiev a vlád.** Dá sa očakávať, že bariérou rozvoja, realizácie projektov, budú aj legislatívne opatrenia (regulácia) a preto je nevyhnutné komunikovať s predstaviteľmi zákonodarného zboru. Iniciatíva, jasné definovanie problému, by mala prísť z „regiónov“.

**Súčasťou procesu musia byť opatrenia na zlepšovanie podnikateľského prostredia v území** akými sú napríklad: skvalitňovanie infraštruktúry, vytváranie miestnych stimulov (pozemková politika, využívanie objektov, miestne dane a poplatky, služby,...), vzdelávanie obyvateľov, bývanie a jeho diverzifikovaná ponuka, využívanie plôch a pozemkov ako aj priemet zámerov do rozpočtu regiónov a obcí<sup>1</sup>. Pri príprave a realizácii je nevyhnuté korigovať existujúce bariéry.

## **Úspech je závislý od dodržania univerzálnych princípov**

Medzi tieto princípy patria: vytvorenie ekonomickej základne mesta/ mestského regiónu, stavanie na komparatívnych výhodách územia, identifikácia bariér/možností trhu, ich odstránenie umožní „prílev“ firiem, orientácia na riešenie príčin a nie symptómov

### **Ekonomická základňa**

Jedná sa najmä o opatrenia, ktoré priamo alebo nepriamo napomáhajú konkurencieschopnosti „primárnej (nosnej)“ sféry, pretože tá určuje hospodársky rast mestského regiónu<sup>2</sup>. Základnou otázkou teda je : aká, aké firmy tvoria primárnu sféru v mestskom regióne?

### **Komparatívne výhody územia mestského regiónu**

Región je závislý od existujúcich, prípadne nových, firiem primárneho sektora. Ekonomická špecializácia by sa mala orientovať na relatívne najefektívnejšiu výrobu a služby v danom regióne. Problémom súčasnosti v niektorých regiónoch je snaha o naprávanie negatív centrálného plánovania a preto je dnes potrebné v niektorých regiónoch začať od znova, na zelenej lúke. Je potrebné začať okamžite a nie čakať na pravidlá zvrchu. Pri snahe o rozvoj regiónov existuje viacero možností, rôzne komparatívne výhody a preto neexistuje jeden „centrálny recept“, resp. slepé kopírovanie projektov z iných regiónov. Regióny sa môžu zamerať napríklad na: geografiu, trhy, štruktúru priemyslu, veľkosť podnikov (uprednostnenie veľkých alebo malých a stredných), prírodné podmienky, zamestnancov, technológie, verejnú infraštruktúru.

### **Je potrebné sústrediť sa na riešenie príčin a nie symptómov**

Ak pritiahneme firmu do mestského regiónu bez toho aby sme vedeli prečo sama neprišla alebo nevznikla bez podporných mechanizmov, je pravdepodobné že firma skôr či

---

<sup>1</sup> Pre vopred definované projekty je vhodná participácia rozpočtov VUC aj miest a obcí

<sup>2</sup> Firmy primárnej sféry predávajú tovar a služby iným, predávajú v rámci regiónu, štátu, v zahraničí, prinášajú územiu zisk, zvyšujú dopyt po tovare a službách, podporujú rozvoj sekundárnej a terciárnej sféry. Firmy sekundárnej sféry vyrábajú čiastkové komponenty, energie, výstavba, doprava, účtovníctvo, poskytujú iné služby,...môžu byť časťami väčších podnikov. Firmy terciárnej sféry poskytujú tovary a služby v regióne

neskôr, po vyčerpaní výhod (stimulov), odíde. Ak sa „zháňajú“ firmy bez zohľadnenia podnikateľského prostredia odstraňuje sa síce krátkodobý symptóm nezamestnanosti, ale väčšinou bez riešenia skutočných príčin. Stratégia by mala byť založená na využívaní komparatívnych výhod pre miestne firmy, aby uspeli na trhu. Vznik pracovných miest je nepriamy prínos vtedy, ak existujú kvalitné pracovné sily a prístup k financiám. Nie všetky kroky vedú k priamemu vytváraniu pracovných miest, ale sú nevyhnutné. Napríklad zvýšenie kvality ciest síce prinesie rýchlejší presun tovaru a možno negatívny dopad na potrebu počtu šoférov, ale na druhej strane vytvára nové trhy pre firmy. Niekedy je vhodné usídľovať aj firmy bez ohľadu na produktivitu. Politici (centrálni aj miestni) musia svojou šikovnou politikou pomocou nemobilných faktorov rozhodujúcich pre usídlenie firiem priťahovať mobilné faktory<sup>3</sup>.

## **Doterajšia regionálna politika sa robila bez regiónov**

**Od vzniku samostatného štátu Slovensko nemá jasnú regionálnu politiku, nie je jednoznačne definované akú úlohu má zohrávať centrálna a akú miestna a regionálna úroveň.**

Tak ako aj v mnohých iných oblastiach striedajú sa prístupy podľa priorít práve vládnucej koalície. Bez ohľadu na vládnucu garnitúru v regionálnej politike pretrváva centralizmus a na tzv. regionálnu politiku, od ktorej sa očakáva že je politikou územnej samosprávy, majú mestá a regióny minimálny vplyv. Žiadna vláda po roku 1989 nevytvorila dostatočné podmienky na zapojenie miest a regiónov do rozvoja územia a obe úrovne samosprávy majú iba obmedzené nástroje a finančné zdroje pre využívanie ich endogénneho potenciálu. Okrem tohto spoločnému znaku je možné pozorovať tri rôzne prístupy:

- priama intervencia do regiónov z centra (jednotlivých ministerstiev), ktorý prevažoval v rokoch 1993 – 1998, ale aj v rokoch 2006 – 2010, 2012 – doteraz, keď prevažovala podpora osobná (sociálne veci) a podpora projektov (stimuly,....)
- kombinácia „neoklasického“ modelu (disparity sa budú postupne zmenšovať vďaka spontánnym procesom a prirodzeným prelievaním rozvojových faktorov z bohatších do chudobnejších regiónov) a investičnými a inými (sociálnymi) stimulmi centrálnej vlády (1998 – 2006, resp. 2010 – 2012)
- snaha o spoluprácu centrálnej a lokálnej úrovne v rámci zákona o podpore znevýhodnených regiónov, pri príprave programov, projektov.

---

<sup>3</sup> Nemobilné faktory : inštitúcie, právne podmienky, regulácia práce, tovarov , pôdy, bývanie, zonálne plány, vybavenie infraštruktúrou a službami, daňový systém a daňové zaťaženie, naklonenie obyvateľov súkromnému sektoru, kvalita života (školské, zdravotníctvo, kultúra, voľný čas,..). Medzi mobilné faktory produkcie patria : schopnosť podnikat' (zručnosti), vedomosti (informácie a know-how), kvalifikovaná pracovná sila, kapitál

## **Jednou z foriem pomoci znevýhodneným regiónom bola aj nastavenie „fiskálnej decentralizácie“, v roku 2005**

t.j. prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb a financovanie regionálneho školstva zohľadňujúce najmä odlišné regionálne záťaže (demografické, geografické, urbanizácie,..).

**Aj keď môže zdať súčasná snaha vlády o podporu investícií (stimuly) v štruktúrne zaostávajúcich regiónoch zmysluplná, jej potenciál pre zaostávajúce regióny s nízko kvalifikovanou pracovnou silou je otázný.** Podnikatelia nebudú realizovať veľké investície iba na základe dočasnej podpory do regiónov, kde nebude dostatok pracovných síl, pretože im narastajú náklady spojené so získaním externej pracovnej sily. Zároveň aj úspešné usídlenie firmy v takomto regióne bude do budúcnosti znamenať skôr presídlenie do iného, menej nákladného, regiónu ako základ pre budúce centrum rozvoja.

## **Za posledných tridsať rokov regionálna politika nepriniesla žiadané výsledky**

Naopak, akcelerovala hospodársky úpadok a viedla k vyludneniu a oslabeniu viacerých obcí, miest a v niektorých prípadoch celých regiónov. Pokračovanie v existujúcej regionálnej politike bez zásadných paradigmatických zmien v jej nastavení a bez reformy financovania samospráv a funkčného vymedzenia regiónov môže mať z dlhodobého hľadiska devastačný efekt na slovenskú ekonomiku. Ako vyplýva z analýzy OECD, s využitím regionálneho potenciálu je možné dosiahnuť nárast HDP až o 14 %. Je najvyšší čas ho začať využívať a ďalej kultivovať. Sociálno-ekonomické nerovnosti navyše preukázateľne oslabujú spoločenskú súdržnosť a oslabujú demokratické hodnoty.<sup>4</sup> Na tzv. zabudnutých miestach, ktoré sa nachádzajú v dlhodobom úpadku a vyznačujú sa nedostatkom príležitostí, sa kumuluje nespokojnosť a súvisiace patogénne javy.<sup>5</sup>

## **Medzi ďalšie nedostatky súčasného stavu je možné zaradiť:**

- ekologicky, ekonomicky a sociálne trvalo neudržateľný priestorový rozvoj Slovenska,
- chýbajúci komplexný pohľad na priestorový rozvoj,
- nevhodné inštitucionálne usporiadanie, rozdelenie kompetencií a zodpovednosti,
- chýbajúce nápady a ak existujú nie sú realizované,
- nedostatky vo vzdelávaní.

V hodnotení vstupnej správy k Národnej stratégii regionálneho a územného rozvoja (ÚV SR, 2017), sa, okrem iného, konštatovalo

- pozitívny vývoj národného hospodárstva sa nepremieta do vyrovnávania regionálnych disparít, neprináša rast kvality občanov,

---

<sup>4</sup> Capello, R. & Perucca, G. (2019) Citizens' perception of Cohesion Policy: from theory to empirical evidence, *Regional Studies*, 53:11, 1520-1530,

<https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1587398>

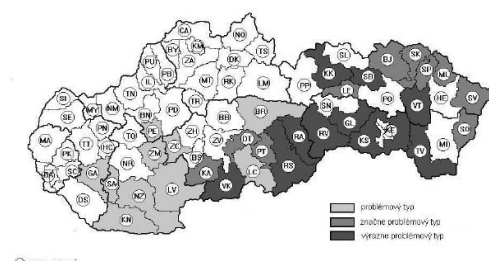
Rehák et al. (2020). EU integration, regional development problems and the rise of the new radical right in Slovakia. *Regional Science Policy & Practice*, 2021(13), 303-321. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12385>

<sup>5</sup> [https://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose\\_Revenge%20of%20Places.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf)

- dominantná pozornosť sa venuje makro ekonomike a nedostatočný dôraz je kladený na endogénny rozvoj regiónov, pretrváva nízke využitie vnútorných zdrojov regiónov,
- verejné investície sú z 95% kryté eurofondmi,
- dlhodobým problémom sú disproporcie medzi rozdelením zodpovednosti a disponibilitou nástrojov,
- regióny a mestá nie sú vybavené právomocami,
- regiónom a obciam chýba podpora rozvoja vedomostne založenej spoločnosti,
- malé a stredné podniky netvorí protiváhu nadnárodným spoločnostiam,
- ekonomická dimenzia regiónov je dlhodobo podceňovaná,
- regióny a mestá trpia nedostatkom kvalitných ľudských zdrojov pre strategické rozhodovanie v kontexte zahľtenia operatívu,
- priestorová organizácia regionálnej politiky vrátane riadiacich štruktúr nevychádza z priamych väzieb na prirodzené funkčné regióny, čím sa znižuje adresnosť regionálnej politiky, schopnosť intervencie vrátane alokácie finančných zdrojov,
- priestorová organizácia verejnej správy a vecná príslušnosť nereflektuje priestorové rozloženie a rozsah problémov,
- pretrváva nedostatočná priestorová koordinácia odvetvových politík,
- organizácia mnohých služieb nerešpektuje priestorovú štruktúru a nekryje sa s prirodzenými spádovými oblasťami,
- roztrieštenosť zodpovednosti medzi ústrednými orgánmi znižuje akčnosť a pružnosť manažmentu,
- zodpovednosť a nástroje sú zle definované, politika je nesystémovo rozdrobená,
- regióny a obce skôr pasívne spravujú ako manažérsky usmerňujú regionálny a územný rozvoj,
- politika regionálneho a územného rozvoja je chybné chápaná ako politika štátnej správy a samosprávy bez kľúčových aktérov lokálnej a regionálnej a ekonomiky,

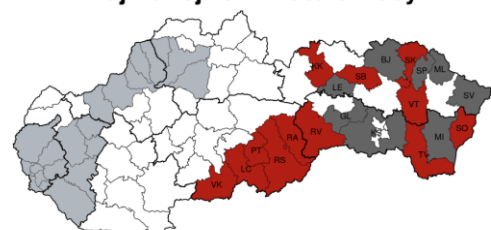
**Výsledkom doterajšej regionálnej politiky a politiky finančného vyrovnávania zo strany centrálnych vlád** sú narastajúce regionálne disparity, vyludňovanie regiónov a strata konkurencieschopnosti mnohých miest a mestských regiónov, najmä v juhovýchodnej oblasti Slovenska. V minulosti, ale aj v súčasnosti, prijímané opatrenia na riešenie regionálnych problémov (financovanie zaostávajúcich okresov už v deväťdesiatich rokoch neúspešne presadzovala vtedajšia vláda) síce pomôžu momentálne znížiť nezamestnanosť v regiónoch, ale z dlhodobého hľadiska je ich efekt otáznym. Najlepším dôkazom je porovnanie tzv. znevýhodnených regiónov z 90-tych rokov zo súčasným stavom

90-te roky



súčasnosť

**Najmenej rozvinuté okresy**





## Pretrváva nízka konkurencie schopnosť regiónov

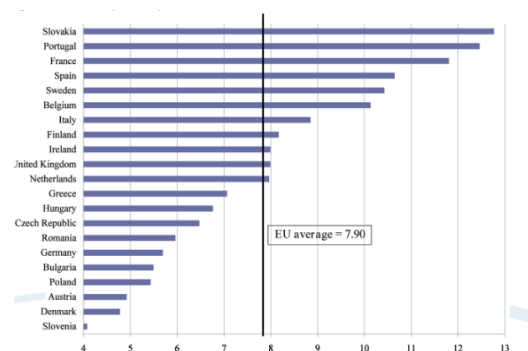
**Ako vo väčšine krajín, výsledky hospodárskeho rozvoja Slovenska sú závislé od dynamiky rastu malého počtu regiónov.**

Práve preto vo vyspelých krajinách OECD sú mestá a mestské regióny považované za 'motory rastu'. Je kladený nedostatočný dôraz na endogénny rozvoj regiónov (dominantná pozornosť sa venuje makro ekonomike), pretrváva nízke využitie vnútorných zdrojov regiónu a spôsob financovania nerešpektuje špecifiká a potreby regiónov. Toto nie je spôsob akým naštartovať regionálne motory rastu, práve naopak, vedie to k dlhodobu sa znižujúcej konkurencieschopnosti a kvalite sociálneho kapitálu regiónov, čo sa v konečnom dôsledku negatívne premieta aj na národnú úroveň. Postupne klesajúca konkurencieschopnosť, nevyužitý a upadajúci potenciál, absencia dlhodobej strategickej vízie regiónov a nízka autonómia samospráv v jej exekutive výrazne znižuje atraktivitu regiónov nie len pre samotných obyvateľov, ale aj pre zahraničných investorov.

Napríklad za posledné tri roky naši susedia boli schopní prilákať mnohonásobne vyššie priame zahraničné investície a to Česko 28 miliárd dolárov, Maďarsko 23 miliárd a Poľsko 74 miliárd, zatiaľ čo na Slovensko putovalo len 600 miliónov (World Investment Report).

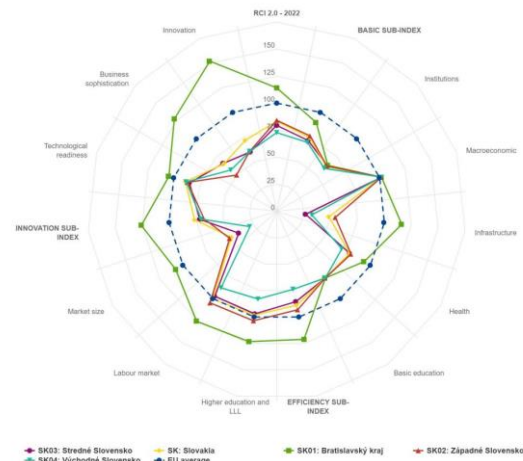
Rovnako je tomu aj v štatistikách vedených European Innovation Scoreboard, kde v takmer všetkých ukazovateľoch dlhodobu patríme k európskemu podpriemeru v oblasti inovácií, podpory MSP (malé a stredné podniky) a podnikania. Dokonca nás predbehli aj krajiny, ktoré kedysi za nami ekonomicky zaostávali.

Na základe indexu regionálnej konkurencieschopnosti (RCI, 2022) slovenské regióny patria k najmenej konkurencieschopným v celej EÚ (23. priečka z 27 členských krajín) a niektoré naše regióny sú na tom horšie v súčasnom hodnotení ako boli pred tromi rokmi. Napríklad Východné Slovensko, skončilo na 193. priečke z 234 regiónov EÚ. Ďalším alarmujúcim faktorom je že od roku 2010 rozdiel v RCI medzi jednotlivými slovenskými regiónmi je najvyšší v celej EÚ.



Medziregionálne rozdiely v kľúčových indikátoroch RCI (rok 2022)

Za zmienku stoja hlavne medziregionálne rozdiely v oblasti inovácií (152 v Bratislave a 60 na Strednom Slovensku) a infraštruktúry (122 v Bratislave a 25 na Strednom a Východnom Slovensku). Národný ako aj medziregionálny RCI Slovenska sumarizuje čo sa podarilo centrálnej vláde dosiahnuť za posledných 12 rokov v kľúčových oblastiach regionálneho rozvoja: Slovensko v rámci RCI o štyri priečky nadol a medziregionálne rozdiely sa prehĺbili.



**V rámci konkurencieschopnosti regiónov patrí Slovensko k najhoršími v EÚ, v porovnaní s krajinami OECD má v prípade pokračovania decentralizácie najvyšší potenciál rastu HDP (14%).**

Z toho vyplýva že potenciál v našich regiónoch je, len nám sa ho zatiaľ nepodarilo objaviť, mobilizovať, efektívne využiť a ďalej kultivovať. Práve naopak, s pretrvávajúcim centralistickým spôsobom spravovania štátu, koncentrácia zdrojov a eurofondov na centrálnej úrovni a s tým spojená pretrvávajúca neschopnosťou nielen ich efektívneho, ale čerpania vôbec spôsobuje, že prírodný, výrobný a ľudský potenciál Slovenska je nielen nevyužitý, ale upadá. Spolu s upadajúcim regionálnym školstvom, ktoré dlhodobo nie je schopné reflektovať na globálne zmeny a reagovať na potreby lokálneho a národného trhu, neadekvátnou a nesystémovú podporu podnikania a inovácií a absenciou komerčne orientovanej stratégie územia to vyúsťuje do znižujúcej sa absorpčnej schopnosti regiónov.

### Pretrváva nezdravý vzťah medzi jadrovými mestami a ich okolím

To prispieva k znižujúcej sa konkurencieschopnosti regiónov, zabraňuje efektívnej tvorbe a spolupráci pri implementácii strategických programov s regionálnym presahom. Spôsobujú to nasledovné faktory:

- chýbajúce spoločné politiky na podporu rozvoja regiónu,
- rozdielne podmienky a nejasnosť o pridanej hodnote spolupráce,
- nedostatočný tlak, chýbajúca motivácia a nedôvera,
- historické a kultúrne bariéry
- politická roztrieštenosť regiónov a nezosúladené priority,
- uprednostňovanie každodenného fungovanie miest a obcí nad integrovanými stratégiami a dlhodobými cieľmi.

Potreba silnejšej spolupráce v rámci mestských regiónov a využitie synergického efektu je v súlade s vládnu koncepciou mestského rozvoja, avšak táto spolupráca musí vychádzať z prirodzených potrieb regiónov. Preto je dôležité, na základe porovnania výhod a nevýhod, hľadať formy zjednotenia priorít, cieľov a záujmov najmä medzi

jadrovým mestom regiónu a jeho zázemím (mestské regióny)<sup>6</sup>, ako aj naplno využiť potenciál regionálnej samosprávy v oblasti regionálneho rozvoja.

### **Nie sú rešpektované vládne koncepcie a odporúčania expertov**

Podľa koncepcie urbanizácie Slovenska má byť nosným princípom zabezpečovania konkurencieschopnosti slovenských regiónov rozvoj funkčných aglomerovaných sústav najvyššieho významu. V rámci slovenských podmienok (veľkosť územia, množstvo obyvateľov, ekonomická sila a pod.) je tak pre priestorový rozvoj prijateľný model decentralizácie do regiónov, píše sa v koncepcii územného rozvoja. V záujme rozvoja ich konkurencieschopnosti, je však obzvlášť potrebné model decentralizácie uplatňovať v smere vytvárania efektívne fungujúcich a funkčne komplexných aglomerácií.<sup>7</sup> Ako sa ďalej uvádza v Koncepcii : „Uvedené aglomerácie – ťažiská osídlenia dávajú dobrý predpoklad pre ich pozitívny rozvoj s tým, že môžu plniť aj funkciu akýchsi akcelerátorov všeobecného rozvoja jednotlivých regiónov/krajov.

Je potrebné (výstupy SAV) založiť budúci priestorový rozvoj Slovenska na sieti malých a stredných miest, orientovať sa na tzv. koncept decentrálnej koncentrácie a tento podporiť vo všetkých stratégiách a politikách. Znamená to mix viacerých stratégií :

- koncentrácia na rozvoj centier mestských regiónov, na posilnenie ich infraštruktúry a hospodárskej výkonnosti,
- posilnenie medziobecnej a medziregionálnej spolupráce,
- obmedzenie podpory mimo centier na podporu iba z vlastných zdrojov,
- konzekventná realizácia intenzifikácie výstavby v centrách, obmedzenie zaberania nových plôch v extraviláne.

### **Je potrebné prispôbiť sa očakávaným trendom, doterajšia plošná regionálna podpora nie je perspektívnym riešením.**

Tlak globalizácie a silnejúcej internacionalizácie hospodárskeho súboja regiónov, ale aj silnejúci proces glokalizácie si vyžaduje reformovať viaceré politiky. Ide to posúdiť, či doterajšie ciele regionálnej politiky sú do budúcnosti správne nastavené a či sú použité vhodné nástroje. Hrozí, že desaťročia budovaná infraštruktúra (cesty, kanalizácia, vodovody,...) sa napokon stane v regiónoch s klesajúcim obyvateľstvom obrovskou záťažou z hľadiska jej údržby vzhľadom na (ne) efektívnosť jej využitia. Rovnako to bude platiť aj pre „sociálnu“ infraštruktúru, napr. školstvo.

### **Regionálna podpora by sa mala prioritne zamerať v zaostávajúcych regiónoch na koncentráciu podpory do centier osídlenia, do hospodárskych priestorov, malých a stredných miest.**

Je potrebné hľadať nové prístupy pri poskytovaní služieb s využitím informačne – komunikačných technológií (napr. tele medicína, variabilná osobná doprava na

---

<sup>6</sup> <https://www.komunal.eu/sk/projekty/municipality/163-roztriesteny-alebo-spojeny-mestsky-region>

<sup>7</sup> Vízia Slovenska (SAV) preferovala založiť priestorový rozvoj na sieti malých a stredných miest. Oba strategické dokumenty teda rovnako preferujú rozvoj založený na centrách rastu/osídlenia, t.j. na mestách.

zavolanie,...). Nevyhnutná je podstatne väčšia kreativita, ktorá nahradí doteraz konzervatívne prístupy plánovania a financovania služieb.

Dôsledkom rozvoja technológií, zvýšenou mobilitou osôb, kapitálu, tovarov a informácií ako aj svetové a európske integračné snahy spôsobujú, že trh sa zväčšuje. Každý podnikateľský subjekt potom posudzuje komplexné podmienky jednotlivých priestorov, lokalít, čo tiež hovorí v prospech orientácie sa na centrá osídlenia. Politika sa musí čoraz viac orientovať na výkon a používať rôzne stimuly, daňové zvýhodnenia, lepšiu infraštruktúru, dereguláciu ale aj privatizáciu, aby sa vytvoril priestor na využitie verejných zdrojov vo verejných službách (sociálne veci, zdravotníctvo, školstvo) zároveň s požiadavkou na zvýšenú efektivitu ich poskytovania, čo hovorí v prospech spolupráce v mestských regiónoch

## Nová regionálna politika

### Stratégia regionálnej politiky

**Odporúčame za merať sa v regionálnej politike štátu na centrá spolupracujúce s okolím.**

Zásadným rozhodnutím je voľba medzi dvomi stratégiami podpory:

- sústredenie sa na hlavné centrá rastu, ktoré spolupracujú s okolím (mestské regióny),
- rozptýlená pomoc do zaostávajúcich regiónov.

Podobne ako v iných štátoch sú výsledky hospodárskeho rozvoja Slovenska závislé od dynamiky rastu malého počtu regiónov. Konkurencieschopnosť regiónov, t.j. schopnosť priťahovať atraktívne odvetvia a kvalifikovanú pracovnú silu má základ skôr v nehmotných faktoroch, ktoré sa súhrnne dajú označiť ako kvalita života (dostupnosť zdrojov a služieb, prístup k vyššiemu vzdelávaniu, prístup k zdravotným službám, zdravotný stav obyvateľstva, bezpečnosť, kriminalita), čo je takmer neriešiteľné riadením z jedného centra.

**Podpora centier rastu** umožňuje, najmä z krátkodobého hľadiska, rýchlejší rast.

Odmietnutý návrh regionálneho modelu vytvorením 16 žúp, teda 16 silných regionálnych centier v 16 relatívne homogénnych regiónov, spojený so spravodlivou delbou kompetencií, vyššou finančnou autonómiou, sledoval práve stratégiu sústredenia sa na rozvoj centier rastu, ktoré by stabilizovali nielen ekonomiku, ale aj ľudský potenciál v regiónoch. Zároveň by sa

vytvorili predpoklady pre „záchranu“ existencie strednej triedy vo všetkých regiónoch, ktorá práve v najchudobnejších regiónoch vymizla už aj z miest a je pre rozvoj regiónu. Odmietnutie vzniku centier v najmenej konkurencieschopných regiónoch Slovenska, minimálne rozhodovacie právomoci regiónov, zrušenie vlastných príjmov vyšších územných celkov a neposilnenie skutočných vlastných príjmov obcí, výrazne prispelo k zväčšovaniu regionálnych disparít, pričom skúsenosti iných štátov ukazujú, že zvýšenie fiskálnej autonómie prispieva k vytvoreniu základu pre endogénne stimulovaný ekonomický rast. Transfery zo štátneho rozpočtu, rovnako ako súčasný model finančného vyrovnávania (prerozdeľovanie dane z príjmu fyzických osôb) sú využívané oveľa neefektívnejšie ako peniaze vybrané v meste, obci, regione.

Positívnym krokom k podpore centier rastu bolo vytvorenie 18 území mestského rozvoja v rámci Partnerskej dohody 2021 – 2027 s osobitnými zdrojmi financovania.



**Stratégia rozptýlenej pomoci** síce môže priniest zlepšovanie vnútornej súdržnosti a v dlhodobej perspektíve zabezpečenie vyváženého rozvoja, ale z hľadiska celkovej socioeconomickej štruktúry na Slovensku má, podľa nás viac negatív. Prekážkou pri realizácii rozptýleného modelu regionálnej podpory je relatívne nízka hustota osídlenia v „zaostávajúcich“ regiónoch, nízky stupeň urbanizácie, starnutie obyvateľstva, odchod do „lepších“ regiónov. Túto prekážku môže odstrániť veľmi dobré dopravné prepojenie, ktoré sa však ani po 25 rokoch nepodarilo zabezpečiť a je veľmi otáznе či môže ešte vôbec stimulovať práceschopných obyvateľov s dostatočným stupňom vzdelania zostať v území. Pretrvávajúcou aplikáciou nevhodnej stratégie sa nedarí zmierňovať regionálne rozdiely. Pretrvávajúca dotačná politika prispieva k deformáciám, ktoré dlhodobo ohrozia vývoj regiónov, zvyšujú závislosť na dotáciách, nevedie regióny k väčšej aktivite. Vo všeobecnosti existuje zhoda, že najmä transfery do ľudského kapitálu prinášajú želané efekty, čiže aj súčasná snaha o rozvoj regiónov vytváraním pracovných miest pre ťažko zamestnateľnú časť obyvateľov neprinesie strednodobý a dlhodobý efekt.

## Zameranie regionálnej politiky

Hospodárske podmienky na Slovensku sa v posledných rokoch zásadne zmenili vďaka realizácii vnútorných politík, ale významnú úlohu zohráva aj zmena vonkajších podmienok. Výsledky majú rozdielny dopad na jednotlivé regióny Slovenska, negatívny najmä na menej urbanizované, vidiecke, oblasti a na horské oblasti Slovenska. Mottom regionálnej politiky na Slovensku bola tvorba pracovných miest, takmer za každú cenu. Túto prioritu považujeme z dlhodobého hľadiska za nedostatočnú, nakoľko vznik pracovných miest má byť dôsledok dobrej regionálnej politiky a nie jej motív.

### **Prioritou novej regionálnej politiky by mala byť podpora rastu a inovácií**

Regionálna politika by mala opustiť úlohu vyrovnávania regionálnych disparít, ktoré by mal na seba prevziať nový systém finančného vyrovnávania. Dôsledkom takéhoto rozhodnutia otvorí otázku o opodstatnenosti regionálnej politiky ako takej. Buď sa stane nadbytočnou, alebo dostane novú úlohu. Prioritou novej regionálnej politiky by mala byť podpora rastu a inovácií, inovatívne formy a nie lokalizačné faktory ako doteraz. Regionálna politika musí byť koncipovaná celoplošne, nemala by sa orientovať napríklad na znevýhodnené okresy, problémové regióny a mala by byť koncipovaná na väčšie územie, regióny. Vzhľadom na meniace sa podmienky nie je však vhodné rigidné ohraničenie, ide skôr o variabilnú „geometriu“

Podpora inovácií by nemala byť orientovaná na financovanie projektov, ale v rámci konceptu New Public Managementu na podporu programov: definovanie cieľov alebo výkonu, verejno-súkromné partnerstvo a prepojenie s globálnou /neúčelovou dotáciou/finančnou podporou.

## Vymedzenie regiónu

Predpokladom účinnej regionálnej politiky je vymedzenie regiónov. Hodnotenie regionálnej úrovne by sa malo uskutočniť na báze tzv. nodálnych regiónov, definovaných na základe dochádzkových vzťahov obyvateľov za prácou, dosažitelnosťou územia.

Pritom je potrebné rešpektovať v maximálne možnej miere homogenitu územných jednotiek z pohľadu kritérií sledovaných podporných fondov. Doterajší prístup centrálnych vlád bol orientovaný na administratívne kraje a okresy, ktoré nespĺňajú uvedené kritéria.

V rámci návrhu župného usporiadania bolo vymedzených 16 homogénnych územných celkov na nadobecnej úrovni (žúp). V inej analýze bolo definovaných 22 - 24 homogénnych územných celkov. Obe tieto možnosti môžu tvoriť základ diskusie o centrách regiónov, pritom ich hranice sa môžu meniť vo väzbe na spoločenské a hospodárske podmienky

V analytickej časti Národnej stratégie regionálneho a územného rozvoja je definovaný prirodzený funkčný región ako oblasť definovaná pomocou identifikovaných/alebo prognózovaných priestorových tokov, väzieb a interakcií, ktoré sú vnútri tejto oblasti najintenzívnejšie, pričom v porovnaní s nimi sú naopak toky a väzby cez hranice minimálne, čím sú splnené zásady vnútornej súdržnosti a vonkajšej vymedziteľnosti (viď napr. Karlsson a Olsson 2006)<sup>8</sup>. Takto definované prirodzené funkčné regióny sú spravidla nodálnymi regiónmi, píše sa v materiály. Z hľadiska očakávaných trendov sa nám javí tento prístup, najmä z hľadiska ich počtu, nevhodný.

## Ciele regionálnej politiky

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

1. **posilnenie hospodárstva v regiónoch:** podpora inovácií a na trh orientovaného hospodárstva, s cieľom zvýšenia konkurencieschopnosti a prispôsobenie regiónov globalizácii. Ide pritom o kombináciu priamej podpory zo strany centrálnej vlády a o posilnenie právomocí a nástrojov územnej samosprávy,
2. **koordinácia regionálnej politiky na úrovni ústredných orgánov :** zosúladenie regionálnej politiky v rámci činnosti ústredných orgánov, čím sa dosiahne synergický odstránenie duplicit v rámci ústredných orgánov štátnej správy vo vzťahu k regionálnej politike ako aj o posilnenie nadrezortného strategického plánovania a riadenia,
3. **prenos know – how na regionálnu politiku a jej aktérov:** jedná sa o zber a prenos vedomostí o regionálnom rozvoji. Zároveň musia vedieť zodpovedné osoby aplikovať tieto vedomosti priamo v prospech rozvoja, realizácie a zhodnotení produktov a služieb.

## Znaky regionálnej politiky <sup>9</sup>

- **podpora napojenia vidieckych oblastí na globálnu ekonomiku,** pretože podpora zopár zjazdoviek, podpora trocha výroby, podpora niekoľko farmárov- živnostníkov..., cestou rôznych grantových schém t.j. nekoordinovaný rozvoj bez celkového konceptu,

---

<sup>8</sup> Funkčné regióny na Slovensku podľa denných tokov do zamestnania, Geografický ústav SAV, Halas a kol.,2014

<sup>9</sup> V tejto súvislosti je potrebné posúdiť výsledky metodiky aplikovanej v rámci podpory najmenej rozvinutých okresov ([www.nro.vlada.gov.sk](http://www.nro.vlada.gov.sk))



ohrozuje schopnosť prežiť celým regiónom a nie je v súlade s regionálnou politikou. Vláda spolu s regionálnymi autoritami by mala pripraviť a realizovať zmysluplné priority s multiplikačným efektom,

- **podpora exportne orientovaných výrobných systémov**, napr. sieť naviazaná na využitie dreva z hospodárenia v lesoch po zhodnotenie hotových produktov. K tomu patrí prepojenie na odborné školy a verejnú správu. Uzavreté systémy/clustre pôsobia ako motor s multiplikačným efektom,
- **rešpektovanie zákonov trhu**: podpora projektov na ktorých sa podieľa aj súkromný sektor, čo umožní orientovať sa na ponuku, ktorá je ekonomicky efektívna a po ktorej existuje dopyt,
- **podpora regionálnych centier, ktoré sú motorom rozvoja**. Regionálna politika bude pôsobiť vo vidieckom priestore, v horských a hraničných regiónoch. Vidiecke regióny však fungujú iba vtedy ako majú silné centrá. Regionálna politika podporí a bude motivovať spoluprácu medzi regionálnymi centrami a obcami v ich okolí, nodálnom regióne

## Vymedzenie úloh

Je potrebné nové vymedzenie úloh v regionálnej politike:

- **centrálne úroveň** by sa mala sústrediť najmä na posilnenie regionálne diferencovaného daňového systému, ktorý by umožnil vo väčšej miere regionálne diferencovanú daňovú politiku, mal by prehodnotiť súčasný spôsob finančného vyrovnávania príjmov a výdavkov a mala by deklarovat' na dlhšie obdobie umiestňovanie investícií celoštátneho významu (s prioritou podpory inovácií a rastu), aby sa nižšie úrovne mohli ľahšie orientovať pri svojich rozvojových dokumentoch a projektoch. Zároveň by mala rýchlejšie realizovať tzv. regulátorná reforma (realizácia stratégie regulácie) s cieľom minimalizovať nielen bariéry pre podnikanie, ale aj obmedziť rozsah štátnych zásahov do samosprávnych kompetencií. Je potrebné aby centrálna vláda prehodnotila kritériá hodnotenia regiónov pre priznanie prostriedkov z podporných fondov, ako aj ich územné vymedzenie.
- **územná samospráva** je a 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. Má 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. Miestna samospráva môže využiť aj dostupné finančné nástroje: miestne dane a poplatky (centrálna úroveň by mala prehodnotiť ich súčasné nastavenie) a môže novým požiadavkám a potrebám prispôbiť svoju organizačnú štruktúru a personálnu politiku.



## Čo by mala centrálna vláda prioritne podporovať ?

V prvom rade hospodársky rozvoj, nie úlohy ktoré majú financovať obce a regióny zo svojich zdrojov, zvlášť ako uvažujeme o ich posilnení. Ide najmä o projekty podporujúce konkurencieschopnosti ekonomiky, ktoré v konečnom dôsledku prispievajú k rastu kvality života v celom štáte. Oblasti, ako napr. bývanie, regionálne školstvo, regionálna kultúra, sociálna infraštruktúra,... sú vecou jednotlivých regiónov, miest a nemali by byť v popredí podpory zo strany centrálnej vlády. Regionálna politika má podporovať projekty, z ktorých majú úžitok viaceré podniky, odvetvia,... Predpokladom podpory projektov je preukázanie pozitívneho dopadu na región ako celok. Zároveň definuje centrálna vláda podiel podpory a mieru spolufinancovania zo strany regiónov. Rovnako je potrebné definovať kritériá podpory, napr.: žiadna podpora jednotlivých podnikom/ firmám, žiadna podpora z iných fondov, pokiaľ sa nevyčerpá sektorová podpora, zhoda s regionálnou politikou regiónov, trvalá udržateľnosť,

V novej regionálnej politike je potrebné jasne definovať koho sa podpora týka. V prípade Slovenska by to mali, podľa nás, byť mestá – centrá osídlenia, a vzhľadom na charakter územia Slovenska aj špecifické horské regióny, z dôvodu ich ekologického, ale aj ekonomického významu. V týchto mestách a v územiach je potrebné zlepšiť podmienky podnikanie, inovácie a trvalo udržateľnú konkurencieschopnosť. Týmto spôsobom prispeje regionálna politika k vytvoreniu, resp. zachovaniu pracovných miest v cieľových regiónoch, prispeje k zachovaniu decentralizovaného osídlenia Slovenska, odchodu obyvateľov z regiónov a zmierni regionálne disparity. Nová regionálna politika podporí regióny vo využití endogénneho potenciálu, podporí rôzne formy spolupráce, medzi mestami a obcami, medzi verejným a súkromným sektorom, ale aj medzi rôznymi hospodárskymi odvetvami.

## Nový systém financovania

Po skúsenosti za posledných 15 rokov je potrebné nové prerozdelenie kompetencií medzi centrálnou vládou a regiónmi a tomu prispôbiť spôsob ich financovania. Cieľom by mala byť väčšia decentralizácia financií a tým dosiahnutie viac zodpovednosti miestnych a regionálnych predstaviteľov pri ich využití a tým aj tlak na lepšie využívanie endogénneho potenciálu regiónov. (Viac v osobitnom texte)

Stále viac sa ukazuje, že v medzinárodnom konkurenčnom boji majú veľkú výhodu mestské a metropolitné regióny s dobre rozvinutými clustrami. Tie sú zároveň motorom rozvoja hospodárstva, ktoré musí dbať o to aby dobre fungovalo nielen hospodárstvo, ale aj kultúrno-spoločenské podmienky a politika. To neznamená automaticky viac financií z centra, ale odstránenie bariér, ktoré vznikajú najmä preto, že súčasné politické hranice nezodpovedajú životnému a hospodárskemu priestoru. Ekonomicky povedané, problém existuje pretože je „v hre“ priveľa účastníkov, priveľa záujmov<sup>10</sup>, čo znamená rast negatívnych externalít, ktoré sú zrejmé pri zabezpečovaní úloh centrálnych miest a majú

---

<sup>10</sup> Opakované volanie o zlučovaní obcí, čo môže byť programom na desaťročia, nie je dnes už jediným riešením

vplyv na rast životnej úrovne kvality života. Aj preto by mal aj nový systém finančného vyrovnávania smerovať k podpore horizontálnej spolupráce medzi obcami a regiónmi. Vyrovnávanie záťaží v rámci neho, prispeje k znižovaniu negatívnych dopadov externalít a spolupráca v rámci jednotlivých kompetencií umožní ich efektívnejšie zabezpečovanie.

## **Priestorové politiky súvisiace s regionálnou politikou**

Bez ohľadu ako bude nastavená regionálna politika, iné verejné politiky budú mať naďalej výrazný dopad na rozvoj jednotlivých regiónov Slovenska a preto je potrebné paralelne preveriť a nastaviť aj ostatné politiky.

### **Politika rozvoja miest a mestských regiónov /aglomerácií**

V dnešnej politike prevláda členenie vidieckeho a mestského priestoru. Na Slovensku sa málo zdôrazňuje pozícia horských oblastí napriek tomu, že tvoria významnú časť územia Slovenska. Vidiecky priestor a periférne oblasti sú považované za tie, ktoré je potrebné podporiť a táto sa uskutočňovala na základe rozhodnutí centrálnej vlády.

Po realizácii stratégie decentralizácie sa územná samospráva stala významnejším partnerom vlády aj v rôznych verejných politikách. V roku 2017 prijala Vláda aj koncepciu mestského rozvoja, ktorá definovala opatrenia pre jednotlivé ústredné orgány a územnú samosprávu so snahou posilniť význam mestského rozvoja.

Územné/priestorové plánovanie má za cieľ účelné a ekonomické využitie pôdy a osídlenia. Má usmerňovať stavebnú činnosť, zaisťovať existenciu voľných plôch a brzdiť rozptyl osídlenia a zmysluplne rozmiestňovať infraštruktúru. Toto sa na území Slovenska darí v posledných desaťročiach iba obmedzene. Každú minútu je na Slovensku zastavaný ďalší meter plochy. Problémom nie sú zle stanovené ciele, ale nevhodné disponibilné nástroje.

### **Poľnohospodárska politika**

Dlhé obdobie podliehala poľnohospodárska politika centrálnemu plánovaniu. Cena, množstvo, podpora boli zaistené. Postupný prechod od subvencie produkcie smerom k podpore ekologicky obhospodarovanému územiu / plochám, je prvý krok. Politika poľnohospodárstva sa bude musieť transformovať na krajinnú politiku. Dá sa očakávať, že prechod spôsobí rast disparít, ale zároveň inovatívny poľnohospodári získajú novú šancu ako podnikatelia a vytvoria sa podmienky, aby sa pôda zachovala aj pre ďalšie generácie

### **Politika životného prostredia a dopravy**

V súčasnosti na Slovensku, aj vzhľadom na obrovský deficit z obdobia do roku 1989, pretrvávajú orientácia na čisto technické riešenia (kanalizácia, ČOV, skládky odpadov, cestná sieť, zákazy, príkazy...). Ako ukazujú poznatky tieto nástroje prinášajú úžitok, ale tiež je pravdou, že za veľmi vysokú cenu.

Bude potrebné čoraz viac zavádzať a tlačiť na zavedenie trhových nástrojov, ako napríklad: separácia odpadu, zvýšené daňové zaťaženia plôch a objektov kvôli hluku (napr. letiská, ale aj iné...), zvýšené dane za pohonné hmoty, na ťažkú nákladnú dopravu. Aký dopad budú mať takéto opatrenia na jednotlivé regióny je asi ťažko vyčíslieť, je však

možné, že krátkodobo zvýšené, ale na druhej strane prispievajú k trvalej udržateľnosti. Niektoré politiky dopadajúce na región sú a budú ovplyvňiteľné iba zo strany centrálnej vlády a daňovým poplatníkom.

Pripojenie približne 11 % obyvateľov, ktorí nie sú zásobovaní vodou z verejných vodovodov, predstavuje zároveň závažný sociálny problém. Veľká časť týchto obyvateľov žije v chudobných regiónoch a aj v prípade postavenia vodovodnej infraštruktúry nemajú finančné prostriedky na pripojenie sa a platenie za vodu (SAV).

Ak sa pozrieme na prepojenie ekologickej a sociálnej udržateľnosti územia (sídla a krajiny) v kontexte zmeny klímy, najväčšou výzvou je pokračovanie v pozitívnych trendoch a zmenách v sektore energetiky, ďalej adaptačné opatrenia a zlepšovanie kvality ovzdušia. Zatiaľ čo v oblasti zmierňovania si vedie Slovensko v kontexte Európskej únie veľmi dobre, kľúčovou výzvou bude adaptácia. Podľa analýz implementácie opatrení, ktoré Slovensko realizovalo v rámci implementácie Partnerskej dohody Slovenskej republiky na roky 2014 – 2020 sú problémom hlavne investície na prispôsobenie sa zmene klímy v oblastiach, ako sú poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo, vodné hospodárstvo, biodiverzita, doprava, sektor energetiky a prírodné zdroje. (SAV).

## **Problémy politického presadenia politiky**

Navrhované zmeny určite neprejdú bez problémov a tak rýchlo cez stranícke a politické štruktúry ako si odborníci predstavujú. Dôvodom sú záujmy a ciele jednotlivých aktérov, s ktorými sa dlhodobá a denne politika stretáva. V rámci regionálnej politiky sa dajú ako najväčšie problémy očakávať:

### **Neistoty ekonómie blahobytu**

V prvom rade je otázka či môže regionálna politika dosiahnuť spravodlivosť a rovnosť šancí. Z ekonomického hľadiska sa dá povedať, že môže v najlepšom prípade vyrovnáť rozdiely medzi regiónmi, obcami. Ale ako sa tie dôsledky prejavia? Dá sa povedať, že prerozdelenie v rámci regionálnej politiky prináša chudobnejším profit? Sú mnohí čo tomu neveria a preto presadzujú opatrenia, ktoré majú individuálny rozmer, sú zamerané na osoby, napr. sociálne transfery, podpora osôb a nie zariadení alebo obcí alebo skupín obyvateľov,.... Výnimkou je finančné vyrovnávanie, pokiaľ preukážu obce a regióny svoju životaschopnosť. V čisto ekonomického pohľadu by sa dalo povedať, že malé obce, regióny by sa mali zlúčiť aby boli životaschopnejšie. Nedá sa to vylúčiť, ale neexistuje jasný dôkaz, že väčšie územné celky sú jednoznačne efektívnejšie ako tie menšie. K tomu je ešte potrebné pripomenúť, že akékoľvek spájanie narazí na odpor, vzniknú nové hranice, ktoré však môžu byť z pohľadu efektivity rovnako nevyhovujúce pre poskytovanie služieb. Preto sa javí ako lepšie riešenie nesnažiť sa zlučovať politické jednotky vytvárať flexibilné funkčné regióny (účelové obce) pre jednotlivé úlohy.

### **Hospodársky rast vs. trvalo udržateľný rozvoj**

Dlhý čas sa hovorilo o slabom hospodárskom raste, neskôr o rýchlom a v súčasnosti opäť o nízkom hospodárskom raste Slovenska. Je to v poriadku pokiaľ na to pozeráme z pohľadu rastu HDP. Ako ukazujú prieskumy priamy vzťah medzi rastom HDP, vyššími

príjmami obyvateľstva a spokojnosťou obyvateľstva (šťastie) existujú iba v „chudobnejších ekonomikách“. Po priblížení sa bohatým štátom tento efekt zmizne. S rastom ekonomiky však bude narastať aj konflikt medzi ekonómiou a ekológiou a nastane diskusia o trvalej udržateľnosti, na ktorú už dnes apelujú viacerí odborníci, ale ešte stále je v tieni očakávaní občanov z rastu ekonomiky.

Trvalá udržateľnosť sa skladá z troch komponentov : ekonomického, ekologického a sociálneho. Ekonomická udržateľnosť je merateľná rastom hospodárstva v rámci medzinárodnej konkurencieschopnosti. Ekologická udržateľnosť znamená ochranu životného prostredia, zdrojov a pôdy. Ťažšie je definovateľná sociálna udržateľnosť. Najlepšie sa dá opísať ako kohézia, homogenita, rovnosť medzi skupinami a spoločenská stabilita. Uvedené tri komponenty je možné premietnuť aj do problematiky regionálnych disparít, i keď s veľmi rôznou formou vyjadrenia :

- ekonomická udržateľnosť sa môže premietnuť do novej regionálnej politiky zdôraznením rastu a inovácií,
- ekologická udržateľnosť ak má byť braná vážne, sa nemôže obmedziť iba na pasívnu sanáciu, ale má aktívne brániť nadmernému využívaniu plôch a území v prospech budúcich generácií,
- sociálnu udržateľnosť je potrebné zabezpečovať finančnými prostriedkami, pomocou ktorých sú zmierňované napätia, ktoré sa prejavujú emigráciou.

### **Politicko-ekonomické problémy**

Ktorú z alternatív trvalo udržateľného rozvoja, resp. aká ich kombinácia bude realizovaná je otázka, na ktorú by mali v demokracii odpovedať občania. Ide o hodnotové rozhodnutia a politické ciele, ktoré nemusia zodpovedať odborným názorom a ani nie sú úlohou odborníkov.

Problémom však je, že jednotlivé záujmy sa dajú v politickom procese dobre organizovať a presadiť. Tí čo chcú vyťažiť z prerozdelenia majú v zásade homogénne záujmy, pričom sú proti tým čo to zaplatia, daňovníci, vždy v menšine. Jednotliví občania majú priveľmi rôznorodé záujmy a často sú rozhodnutiami iba veľmi málo dotknutí. Neoplatí sa im proti tým čo majú skupinový záujem razantne vystúpiť. Ten kto má malý záujem potom presúva rozhodovanie na iných. O čo dlhšia je reťaz medzi občanom – vládou – parlamentom – výkonnými orgánmi (ktoré de facto rozpracovávajú politické rozhodnutia a realizujú ich) dlhšia o to menej sa môžu občania, voliči a tí čo to platia, presadiť voči politikom, úradníkom a záujmovým skupinám.

Je zrejmé, že zásadná zmena regionálnej politiky a odchod od vyrovnávania rozdielov k podpore rastu a inovácií narazí na odpor vo vidieckom prostredí. Dôvodom bude nepochopenie potrebnosti zmeny. Mnohí by stále mali najradšej „to najlepšie z komunizmu aj z kapitalizmu“. Nakoniec v rámci fiskálnej decentralizácie sa objavilo aj medzi obcami. Chceli a chcú mať benefity z rastúcej daňovej sily a rastú výnosov z dane z príjmu fyzických osôb na čom majú minimálnu zásluhu, ale zároveň aj stále rastúci dotačný systém vyrovnávania rozdielov ako v čase pred zavedením fiskálnej decentralizácie, odovzdaním majetku.....Čo ostáva? Je potrebné úvahy o zmenách spraviť zrozumiteľnými, hľadať nové riešenia a stále opakovať čo je dôležité pokiaľ väčšina nepochopí a najmä je potrebné presunúť rozhodovanie čo najviac k obyvateľom.

## Tézy zákona o regionálnom rozvoji

### Všeobecné tézy

Účel zákona:

- posilniť konkurencieschopnosť regiónov,
- využitie ich endogénneho potenciálu, čím sa vytvoria a uchovajú pracovné miesta v regiónoch,
- zachovať decentralizované osídlenie,
- prispieť k vytvoreniu podmienok pre zmierňovanie regionálnych disparít

Zásady:

- rešpektovanie trvalo udržateľného rozvoja,
- regióny vyvíjajú vlastnú iniciatívu pre zlepšenie konkurencieschopnosti a zvýšenie využitia endogénneho potenciálu,
- centrá regiónov sú nositeľmi rozvoja,
- regióny sú hlavným partnerom centrálnej vlády a garantujú spoluprácu regiónov s centrálnou vládou,
- ústredné orgány úzko spolupracujú navzájom, s domácimi aj zahraničnými inštitúciami

Regióny:

- za regióny sa považujú spojenia obcí,
- pri tvorbe regiónov je geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy nadradená inštitucionálnym hraniciam,
- existujúce regionálne štruktúry nie sú dotknuté týmto zákonom,
- je na rozhodnutí regiónov, akú organizačnú formu zvolia pri plnení svojich úloh

### Návrh opatrení

Podpora iniciatív, programov a projektov:

- finančná pomoc môže byť poskytnutá na prípravu, realizáciu a evaluáciu iniciatív, programu a projektu vtedy ak:
  - o podporuje podnikateľské myslenie a konanie,
  - o posilňuje iniciatívnu schopnosť regiónu,
  - o umožňuje lepšie využiť endogénny potenciál,
  - o podporuje spoluprácu verejného a súkromného sektoru, spoluprácu medzi regiónmi, aglomeráciami,
- finančná pomoc bude poskytnutá iba vtedy ak
  - o majú iniciatívy, programy, projekty inovačný charakter,
  - o ak sa podporované iniciatívy, programy a projekty realizované v regiónoch so špecifickými problémami a obmedzenými možnosťami rozvoja v horských oblastiach, vidieckom priestore,

Podpora nositeľov rozvoja, regionálnych pracovísk a regionálnych aktérov:

- finančnú pomoc môžu získať nositeľ a rozvoja, regionálne pracoviská a regionálni aktéri na:
  - o vypracovanie a realizáciu viacročných stratégií podpory,

- o koordináciu, poradenstvo iniciatív, programov a projektov v regióne,

#### Podpora cezhraničnej spolupráce

- s finančnou podporou môžu byť slovenskou stranou podporené programy, projekty a inovačné aktivity v rámci cezhraničnej spolupráce ak:
  - o sa tým zvýši využitie potenciálu prihraničných regiónov,
  - o sa jedná o strategický význam z celoštátneho hľadiska,
- spoluúčasť musí byť koordinovaná s centrálnou vládou,
- finančná pomoc sa neposkytne na stavebnú činnosť,
- musí byť zohľadnená cezhraničná pomoc podporovaná európskou úniou aj z časového hľadiska,

#### Pôžička pre infraštruktúrne projekty

- vláda môže poskytnúť zvýhodnenú alebo bezúročnú pôžičku pre infraštruktúrne projekty ak:
  - o sú v priamej súvislosti s vyššie uvedenými iniciatívami, programami a projektmi,
  - o prispievajú k pridanej hodnote,
  - o priamo podporia následnú investície v hospodárskej oblasti,

#### pôžičky na infraštruktúrne projekty môžu byť poskytnuté ak

- o ich využitie prispeje najmä regiónu, ktoré majú problémy s rozvojom, obmedzené možnosti rozvoja, ide teda o horské oblasti a vidiecky priestor,
- o ak sa na nich podieľa rovným dielom aj územná samospráva,
- o neboli iným spôsobom podporené zo strany centrálnej vlády,

#### Úročenie, vrátenie pôžičky a straty pôžičky :

- pri úročení pôžičky sa prihliada k možnostiam toho čo si pôžičku berie
- pôžička musí byť vrátená najmenej do ... rokov, pričom pri určovaní lehoty sa prihliada na životnosť infraštruktúrneho objektu,

#### Všeobecné podmienky:

- prijímateľ pôžičky sa musí na realizácii podieľať vlastnými prostriedkami,
- príjemca preberá na seba zodpovednosť za kontrolu realizácie a evaluácie opatrenia,
- opatrenie musí zodpovedať záväzným častiam územného a priestorového plánovania štátu a regiónu,
- pre investície môžu byť stanovené aj osobitné podmienky,

#### Horské oblasti a ostatný vidiecky priestor

národná rada v spolupráci s regiónmi stanoví ktoré územie patrí do horského územia a ktoré ostatné vidiecke územie na špecifické problémy a špecifické podmienky pre rozvoj

#### Poskytnutie pôžičky:

- finančná pomoc bude poskytnutá na základe dohody na programe ako paušálna / neúčelová,
- výška pomoci sa bude odvíjať celkové dopadu programu a opatrenia (hodnota za peniaze),

#### Daňové úľavy:

- vláda môže na poskytnúť daňovú úľavu na priamej dani patriacej do štátneho rozpočtu,

- daňová úľava sa využije v prípade :
  - o priemyselný podnik alebo hodnotu tvoriace služby vytvoria nové pracovné miesta alebo existujúce budú na vyššej úrovni,
  - o projekt zodpovedá požiadavkám na rozvoj regionálnej ekonomiky,
- vláda určí v spolupráci s regiónmi územia, kde je možné poskytnúť úľavu, dohodne sa na spôsobe finančného dozoru , najmä na zodpovednosti za dôsledky úľavy,

Sprievodné opatrenia:

vláda môže prijať opatrenia:

- smerujúce k posilneniu kooperácie a využitia synergických efektov, medzi regionálnou politikou a ostatnými sektorovými politikami,
- podpora regiónov s osobitnými problémami (horské oblasti)
- smerujúce k požiadavkám na kvalifikáciu vedúcich pracovníkov iných aktérov a zodpovedných za prípravu a realizáciu iniciatív, programov a projektov

### **Realizácia**

Viacročný program:

- národná rada schváli vo viacročnom programe
  - o priority podpory obsah podpory regionálnej politiky,
  - o sprievodné opatrenia,
- viacročný program sa pripravuje na 8 rokov,
- regióny prispievajú do viacročného programu svojim strategickými zámermi a týmto prispôsobujú svoj rozpočet,

Úlohy regiónu:

- regióny pripraví svoje viacročné programy spolu s ich nositeľmi v území (s regionálnymi spoločnosťami a inými aktérmi) a tieto periodicky aktualizujú,
- stanoví koordinátorov pre jednotlivé oblasti viacročného programu,
- v rámci svojho rozpočtu určia ktoré opatrenia budú financovať a ktoré budú financované pôžičkami,

Dohoda na programe a finančná spoluúčasť:

- vláda uzavrie viacročnú dohodu s regiónmi , opierajúc sa o viacročný program, táto dohoda definuje paušálny príspevok vlády vyšším územným celkom,
- regióny a obce sa budú podieľať na realizácii rovným dielom,
- región zodpovedá za dohľad nad realizáciou podporených iniciatív, programov a projektov,
- vláda kontroluje plnenie viacročného programu,

Evaluácia viacročného programu:

- vláda zabezpečuje odborné vyhodnocovanie viacročného programu a predkladá NR SR správu

Žiadosti na daňové úľavy :

- vláda (región?, obec?) rozhoduje o daňovej úľave z hľadiska hospodárskych dopadov , rozhoduje o výške úľavy,
- vláda musí prerokovať úľavy v daniach na ktorých výnose sa podieľa aj územná samospráva.

## **Financovanie**

Fond regionálneho rozvoja:

- vláda vytvorí na podporu opatrení podľa tohto zákona fond regionálneho rozvoja

Poskytnutie prostriedkov:

- NR SR definuje svojim uznesením na 8 rokov finančné rámce ,
- pri určení finančného rámca sa zohľadnia požiadavky viacročného programu ako aj finančná situácia štátu.

príloha 2

## **Tézy zákona o mestskom/metropolitnom regióne**

Zákon definuje všeobecne platné usmernenie a ponechá možnosť detailného riešenia spolupráce na štatút príslušného združenia.

### **Všeobecné ustanovenia zákona**

- definovanie úloh, pre ktoré je vhodná spolupráca, z dôvodu dostupnosti, kvality a efektívnosti, pričom nie je potrebné vo všetkých regiónoch takto zabezpečovať všetky úlohy,
- definovanie územia regiónu,
- organizačná forma je na rozhodnutí jednotlivých regiónov,
- Národná rada SR môže zákonom určiť povinnú spoluprácu v prípade nevyhnutnosti zabezpečiť konkrétnu úlohu, ak nebude zo strany obcí mestského regiónu snaha problém riešiť, pričom v prípade prijatia zákona prechádzajú majetok, zdroje, práva, záväzky na mestský región,
- záverečné ustanovenia a zmeny súvisiacich zákonov, účinnosť.

### **Štatút upraví**

- popis, právne postavenie, možnosť vstupu do regiónu, úlohy, orgány, voľby, právne postavenie zástupcov, spôsob a priebeh rokovaní, kontrol.



Príloha 7

## Reforma štátnej správy

Systémová reforma štátnej správy bude nadväzovať na reformu územnej samosprávy. Dôvodom je bilancia realizácie predchádzajúcich opatrení.

To neznamená, že nie je možné paralelne pristúpiť najmä k odstraňovaniu duplicit a racionalizácii v rámci ústredných orgánov a ich podriadených organizácií a v rámci miestnej štátnej správy.

Pri zásadnej zmene, ktorá bude nasledovať v poslednej etape reformy je potrebné prispôbiť štruktúru štátnej správy plneniu výlučných úloh štátu, teda úloh, ktoré nie je možné odovzdať do právomoci a zodpovednosti územnej samosprávy. O tom, či prevezme štátna správa aj ďalšie úlohy je možné rozhodnúť, až potom ak nebude existovať riešenie, aby úlohy vykonávala územná samospráva na úrovni obcí alebo druhej úrovne samosprávy.

## Výlučné úlohy štátnej správy

Aby mohla centrálna vláda dôsledne plniť svoje výlučné úlohy, garantovať občanovi jeho práva a dohliadať na povinnosti, ktoré občan má, je potrebné, aby realizovala najmä svoje výlučné úlohy a nezasahovala (pod tým rozumieme nielen administratívne, ale najmä selektívnymi formami podpory, okrem výnimočných situácií) do úloh, ktoré majú, v súlade s princípom subsidiarity, riešiť mestá, obce, prípadne regióny. Bohužiaľ, nedodržanie týchto princípov spôsobuje väčšinu problémov súčasnosti.

Spôsob plnenia hlavných úloh (plánovanie, rozhodovanie, výkon, financovanie) je na vláde a príslušnom ústrednom orgáne štátnej správy. Úloha môže byť vykonávaná centrálnou, ak nie je rozhodujúci kontakt s občanmi a je potrebné celoštátne vecné rozhodovanie, alebo ak je to ekonomicky výhodnejšie. Úlohy, ktoré si vyžadujú kontakt s občanmi, s územím, je vhodné vykonávať miestnou štátnou správou, dekoncentrovane a na základe maximálnej dostupnosti a efektivity. O forme zabezpečenia, sieti úradov a inštitúcií, kompetenciách pracovísk rozhodne centrálna vláda na základe návrhov jednotlivých ústredných orgánov.

## Reforma ústredných orgánov štátnej správy

Zákon č. 575/2001 Z. z. je zdrojom duplicit a nezohľadňuje vzájomné súvislosti efektívneho plnenia viacerých úloh.

Jednou z hlavných bariér efektívnej verejnej správy a rozvoja Slovenska je, okrem rozdelenia rozdelenie medzi štátnou správou a územnou samosprávou aj rozdelenie kompetencií v rámci ústredných orgánov a ich podriadených organizácií. Príkladom je zodpovednosť za rozvoj regiónov. Tá je rozložená do piatich ústredných orgánov štátnej správy: ministerstva dopravy a výstavby, ministerstva pôdohospodárstva, ministerstva vnútra, ministerstva životného prostredia a ministerstva investícií, informatiky a regionálneho rozvoja a najnovšie aj Úradu pre územné plánovanie a výstavbu. Ak k tomu priradíme ďalšie inštitúcie miestnej štátnej správy, mestá, obce, vyššie územné celky je zrejmé, že koordinácia zaberie viac času ako príprava a následné riešenie úloh.

## **Racionalizácia štátnej správy je nevyhnutná bez ohľadu na pokračovanie decentralizácie**

V roku 2000 bol vypracovaný audit ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií, v ktorom sa odporúčalo reformovať štátnu správu v ďalšom volebnom období. Inštitucionálna reforma ústrednej štátnej správy sa mal podľa auditu sústrediť na:

- a) jednotný právny rámec pre ústrednú štátnu správu
- b) odbúravanie exekutívnych funkcií na ministerstvách a ich dôsledný prenos na iné právnické osoby
- c) zníženie počtu členov vlády a zníženie počtu ministerstiev na 13 – 14,

Realizácia auditu ako celku sa neuskutočnila a odporúčame sa k jej návrhom vrátiť.

**V súlade s odporúčanou etapizáciou realizácie stratégie decentralizácie a z toho vyplývajúcich zmien územnosprávneho usporiadania, rozdelenia kompetencií a zmeny financovania odporúčame rozdeliť reformu ústredných orgánov štátnej správy do dvoch etáp.**

### **I. etapa**

do ukončenia reformy územnej samosprávy

- racionalizácia v rámci existujúcej štruktúry ústredných orgánov, na základe auditu, resp. upgrade auditu z roku 2001, ktorá môže priniesť úspory napr.
  - elimináciou nadbytočných článkov riadenia,
  - sústredením sa na spoločné vykonávaných úloh,
  - flexibilnými pracovnými zmluvami,
  - reformou systému kontroly na úrovni ústredných orgánov,
  - reorganizáciou kapacít v oblasti zberu a spracovania dát,...
  - integráciou podriadených organizácií s ministerstvom,
  - neposkytovaním štátneho príspevku inštitúciám, ktoré si môžu vytvoriť zdroje na vlastnú činnosť,
  - zmenou vlastníckych vzťahov,
  - prehodnotením počtu splnomocnencov a poradných orgánov,
- racionalizácia v rámci miestnej štátnej správy, najmä okresných úradov všeobecnej štátnej správy sa sústredí najmä na racionalizáciu siete, t. j.
  - úrady miestnej štátnej správy II. stupňa ponechať v krajských mestách,
  - zníženie počtu okresných úradov, čo bude spojené s posilnením kapacít, znížením nákladov a optimalizáciou výkonu
  - rozšírenie kontaktných miest miestnej štátnej správy
  - ostatné úrady špecializovanej štátnej správy rozmiestniť na základe efektivity
- úprava zákona o ústredných orgánoch štátnej správy (575/2001 Z. z.) a koncentrácia agendy regionálnej politiky na ministerstvo regionálneho rozvoja prevezme úlohy v oblasti mestského rozvoja a výstavby (z MDaV), cestovného ruchu (MDaV), bytovej politiky (MDaV), vidieckeho rozvoja (MPaRV), verejnej správy (MV), sociálne

začlenenie (MPSVaR), ale aj nového Úradu pre územné plánovanie, pričom súčasná kompetencia ministerstva informatizácia bude presunutá z ministerstva regionálneho rozvoja do priamej ingerencie predsedu, resp. podpredsedu vlády a oblasť investícií bude zabezpečovať ministerstvo financií,

- vznik nadrezortného modelu strategického riadenia a plánovania, tvoreného kľúčovými inštitúciami štátu.

### **Strategické riadenie a plánovanie: Základná podmienka rozvoja krajiny a udržateľnej prosperity jej regiónov**

Slovensko za svojej histórie zažilo už niekoľko pokusov o reštart politiky regionálneho rozvoja a reformy verejnej správy. Tieto iniciatívy, podobne ako mnohé zásadné a dlhodobé reformy, padli za obeť najväčšiemu neuhu strategickému práci na Slovensku – diskontinuite strategických zámerov i ľudských kapacít v spravovaní štátu.

**Prostriedky nápravy strategického riadenia a plánovania sú pritom dlho a dobre známe.** Poukazujú na ne odporúčania Európskej komisie, Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD)<sup>1</sup> ako aj medzinárodná najlepšia prax. Aj na Slovensku existuje viacero dobre zabehnutých a funkčných elementov strategického riadenia a plánovania. Zároveň v ostatných rokoch prebehlo viacero menej či viac systematických snáh o vylepšenie strategického riadenia a plánovania v našej krajine. Príkladmi môže byť, okrem iných, projekt hodnoty za peniaze,<sup>2</sup> analytické jednotky,<sup>3</sup> implementačná jednotka,<sup>4</sup> metodická podpora tvorby stratégií,<sup>5</sup> zadenovanie dlhodobých národných priorít udržateľného rozvoja a vízie a stratégie rozvoja,<sup>6</sup> agenda lepšej regulácie,<sup>7</sup> či agenda otvoreného vládnutia a s tým súvisiaca podpora zvyšovania transparentnosti, participatívneho a zúčtovateľnosti verejných inštitúcií.<sup>8</sup>

Kompetencie a sila týchto zložiek a programov sa však mení v čase a zároveň sa vyznačujú krehkosťou a značnou závislosťou od politickej podpory. Opakovane dochádza k prerušeniu rozbehnutých iniciatív, najmä v súvislosti s politickým cyklom a personálnymi výmenami vo vedení štátu. Strategickým iniciatívam, ktoré sú zo svojej podstaty dlhodobého charakteru, tak nie je umožnené dozrieť a preukázať svoj prínos, pretože namiesto objektívneho vyhodnotenia ich výsledkov, kritickej revízie a návrhu vylepšení sú často *a priori* odmietnuté ako výdobytok predošlého politického vedenia. Nedostatky v strategickom riadení štátu by však nebolo správne pripisovať iba nedostatku politickej

<sup>1</sup> Najmä [Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results | en | OECD | OCDE](#)

<sup>2</sup> Ministerstvo financií SR

<sup>3</sup> Ústredné orgány štátnej správy

<sup>4</sup> Úrad vlády SR

<sup>5</sup> Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu/Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

<sup>6</sup> Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu/Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

<sup>7</sup> Ministerstvo hospodárstva SR

<sup>8</sup> Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

vôle, či zlyhaniu jednotlivcov. **Ide o systémový problém, ktorý si vyžaduje systémové riešenie.**

V krátkodobom horizonte je prvým potrebným krokom **zmapovanie<sup>9</sup> a zlepšenie koordinácie existujúceho strategického ekosystému štátu**. Táto aktivita zároveň pomôže identifikovať slabé miesta a odhaliť funkcie, ktoré sú nevyhnutné pre efektívne riadenie štátu, avšak za ich zabezpečenie v súčasnosti nenesie priamu zodpovednosť žiadna inštitúcia.

V strednodobom až dlhodobom horizonte je potrebné nastaviť **systém strategického riadenia a plánovania**, ktorý bude schopný vytvoriť podmienky pre dosiahnutie **udržateľného rozvoja** krajiny, jednotlivých regiónov a miest. Pod udržateľným rozvojom sa pritom rozumie taký rozvoj, ktorý zabezpečí kvalitu života súčasných aj budúcich generácií vo všetkých častiach Slovenska a ktorý zároveň nie je na úkor kvality života ľudí za našimi hranicami.

V súčasnosti najrozpracovanejším konceptuálnym rámcom pre túto problematiku je **koherencia politík pre udržateľný rozvoj**. Podľa definície OECD ju tvorí osem pilierov, ktorých uplatňovanie je zároveň nutnou podmienkou pre dosiahnutie udržateľného rozvoja a prosperity. Kľúčovými prvkami koherencie politík sú:

- Lepšia koordinácia sektorových aj prierezových politík na národnej úrovni (pilier 4),
- Koherencia politík na rôznych úrovniach správy (pilier 5),
- Spolupráca partnerov z verejného, súkromného, akademického a mimovládneho sektoru (pilier 6),
- Stanovenie dlhodobej vízie a priorít (pilier 2) založených na princípe integrácie politík (pilier 3),
- Premietnutie priorít do rozpočtov a investičných zámerov zo všetkých dostupných finančných zdrojov (pilier 7),
- Účinný systém monitorovania založeného na objektívnych dátach a stabilných indikátoroch (pilier 8)
- Kontinuita v podobe dlhodobého politického záväzku k presadeniu systémových zmien (pilier 1).

Najnaliehavejším problémom z pohľadu úspešného nastavenia novej regionálnej politiky sa však ukazuje byť nedostatočná koordinácia, nesystémovosť a z nich plynúca nepredvídateľnosť na centrálnej úrovni. Náprava tohto stavu musí byť **inštitucionálna<sup>10</sup> ako aj legislatívna<sup>11</sup>** a prvým významným krokom v tomto smere, ktorý je Slovensku zo

<sup>9</sup> Rovnakú cestu, ktorá môže slúžiť ako inšpirácia, zvolila Výskumná a inovačná autorita (VAIA) Úradu vlády SR v *Revízií výdavkov a kompetencií vo výskume, vývoji a inováciách*, ktorá je založená na dôkladnom a participatívnom mapovaní inštitucionálneho a právneho rámca v oblasti výskumu a inovácií.

<sup>10</sup> Napr. dobudovanie a lepšia koordinácia strategicko-analytických kapacít ústredných orgánov štátnej správy a inštitucionalizácia dôsledného monitorovania implementáciu a hodnotenia výstupov a výsledkov stratégií a verejných politík.

<sup>11</sup> Najmä novela zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a o organizácii ústrednej štátnej správy, ktorá vytvorí zákonné podmienky na implementáciu systému strategického riadenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy; a novela zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá odstráni prekážky efektívnej

strany OECD dlhodobo odporúčaný, je **posilnenie nadrezortného riadenia** (tzv. „centrum vládnutia“) **na úrovni ústredných orgánov štátnej správy s vertikálnym prepojením na samosprávu.**

Centrum vládnutia je podľa definície OECD inštitúcia alebo súbor inštitúcií, ktoré nesú zodpovednosť za strategické plánovanie a riadenie na národnej úrovni. Rozlišuje sa šesť hlavných funkcií centra vládnutia,<sup>12</sup> pričom v podmienkach Slovenskej republiky sú ich nositeľmi viaceré inštitúcie na ústrednej úrovni. Niektoré funkcie – najmä v oblasti koordinácie a zabezpečenia koherentnosti politík a v oblasti monitorovania pokroku v napĺňaní vytýčených cieľov – nie sú inštitucionálne zastrešené. Vzhľadom na tradíciu koaličného vládnutia na Slovensku odporúča OECD dobudovať **polycentrický model nadrezortného riadenia**, tvorený niekoľkými kľúčovými inštitúciami,<sup>13</sup> ktoré vystupujú úzko koordinovane, synergicky a napĺňajú všetky z uvedených funkcií centra vládnutia.

Posilňovanie nadrezortného riadenia a z neho vyplývajúce zvyšovanie kvality a transparentnosti strategického riadenia a plánovania na národnej úrovni neoslabuje kompetencie a vplyv samospráv, práve naopak. Samosprávy ako aj ďalší aktéri mimo verejnej sféry<sup>14</sup> majú byť totiž kľúčovým partnerom pri tvorbe dlhodobej vízie, stratégie a priorít na národnej úrovni. Práve samosprávy by mali najväčší prospech zo zvýšenej predvídateľnosti, konzistentnosti a otvorenosti vládnutia<sup>15</sup> na centrálnej úrovni, ktorá je základným predpokladom udržateľného regionálneho rozvoja založeného na silných regionálnych a miestnych aktéroch. **Funkčné centrum vládnutia<sup>16</sup> sa tak nerovná centralizácii moci, ale je základným predpokladom úspešnej decentralizácie.**

---

výmeny osobných aj neosobných údajov medzi orgánmi verejnej správy za účelom posilnenia tvorby politík a rozhodovania na základe faktov.

<sup>12</sup>

1. Stanovenie vízie, priorít a strategické plánovanie
2. Koordinácia a posilnenie koherentnej tvorby politík
3. Podpora rozhodovacieho procesu
4. Monitorovanie a hodnotenie výkonu verejnej správy
5. Komunikácia
6. Ďalšie funkcie (napr. reforma verejnej správy vrátane riadenia ľudských zdrojov, predvídanie a riadenie kríz, alebo zabezpečovanie uschovávaní a odovzdávania inštitucionálnej pamäte)

<sup>13</sup> OECD na základe analýzy inštitucionálneho prostredia na Slovensku odporučilo v roku 2018 nasledovné zloženie centra vládnutia: Úrad vlády SR (s rozšírenými kompetenciami najmä v oblasti monitorovania a kontroly), Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (vtedajší Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu), Ministerstvo financií SR a Ministerstvo vnútra SR.

<sup>14</sup> Akademický, mimovládny a súkromný sektor.

<sup>15</sup> Otvorené vládnutie sa zakladá na troch pilieroch: transparentnosť, participatívnosť a zúčtovateľnosť.

<sup>16</sup> V zmysle nadrezortného riadenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy s vertikálnym prepojením na samosprávu.

## II. etapa

Po realizácii reformy územnej samosprávy a úprave rozdelenia kompetencií je možné pristúpiť k zásadnej reforme štátnej správy, ktorá bude zameraná na redukcia počtu ústredných orgánov a ich podriadených organizácií, ako aj zmeny v rámci miestnej štátnej správy.

### Reforma miestnej štátnej správy

sa uskutoční po stabilizácii štruktúry územnej samosprávy. Navrhované zmeny predpokladajú asymetrický model usporiadania úradov miestnej štátnej správy a územnej samosprávy, v ktorom bude pôsobiť miestna štátna správa pre viaceré nové obce. Jej štruktúra bude zodpovedať rozsahu úloh, ktoré bude musieť vykonávať štátna správa v území, po realizácii zmeny rozdelenia kompetencií. Je potrebné vychádzať z toho, že organizácia štátnej správy sa prispôsobí štruktúre územnej samosprávy. Zmenou rozdelenia úloh, digitalizáciou verejnej správy je možné pristúpiť k ďalšej racionalizácii úradov.

Predmetom zmien, aj vo väzbe na zmenu rozdelenia kompetencií budú nielen okresné úrady, ale najmä špecializovaná štátna správa v oblasti školstva, sociálnych vecí, hospodárstva,.....

Lokalizácia klientskych centier bude prispôsobená regionálne diferencovaným potrebám a efektívnosti.

Príloha 8

## Volebný systém do NR SR a rozšírenie priamej demokracie



# Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky

## Súčasná úprava<sup>1</sup>

Parlamentné voľby sa na Slovensku od roku 1990 konajú podľa pravidiel pomerného systému. V roku 1998 bol zakotvený jeden celoštátny obvod, v ktorom sa volí všetkých 150 poslancov. Klauzula oddelujúca strany, ktoré sa môžu uchádzať o mandáty a strany, ktoré sú z tohto procesu vylúčené, je na úrovni 5 percent. Pre koalície je táto klauzula 7 (pre dvoj- a trojčlenné koalície) a 10 percent (pre štvor- a viacčlenné koalície). Samotná voľba prebieha tak, že voliči udeľujú hlas jednej politickej strane, resp. koalícii. Na jej hlasovacom lístku môžu označiť maximálne štyroch kandidátov, ktorým takto udelia prednostné hlasy. Prednostné hlasovanie je dobrovoľné a ak voliči túto možnosť nevyužijú, počíta sa len ich hlas udelený strane. Výhodami sú férovosť a jednoduchosť a nevýhodami regionálna nevyváženosť a slabý vplyv prednostných hlasov

## Riešenia zmeny súčasného stavu

Počas verejnej diskusie sa spomínali tri varianty riešenia: úprava pomerného systému, zmiešaný model a dvojkomorový parlament.

Variant 1

### **Pomerný systém s dvomi úrovňami obvodov**

Cieľom navrhovaného riešenia je zachovať všetky výhody súčasného volebného systému, napraviť jeho nevýhody, a to všetko s minimálnym dopadom na voličov.

**Podstata myšlienky 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 tu na rozdiel od dneška zostavovali niekoľko a nie iba jedinú kandidátnu 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. Pre lepšie pochopenie je návrh predstavený na výsledkoch volieb do NR SR 2016.

Navrhovaný systém zachováva výhody existujúceho systému a odstraňuje jeho slabiny. Po prvé, zachovaním celoštátneho obvodu pre určenie mandátov politickým stranám je plne zachovaná súčasná **férovosť** systému. Po druhé, 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

---

<sup>1</sup> Text prevzatý z publikácie „vráťme mestám práva“, autor textu Peter Spáč

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 straníckej listine.

Variant 2

### **Zmiešaný systém – model 75 + 75**

Ako výhody tohto modelu boli prezentované odbúranie silne centralizovanej podoby slovenských strán, odbúranie strán so silným „majiteľom“ a slabou členskou základňou, podpora vstupu nezávislých kandidátov do parlamentu, podpora vstupu silných osobností do parlamentu a ako príklad dobrého fungovania tohto systému bolo uvedené Nemecko.

### **Zmiešané systémy predstavujú kombináciu dvoch základných logík volieb, a to pomernej a väčšinovej.**

Predstavená podoba navrhuje voľbu jednej polovice NR SR pomerne a druhej polovice väčšinovo. Základným dôsledkom, ktorý je nutné vziať do úvahy, že zavedenie väčšinovej zložky bude mať dopad na proporcionalitu volieb. Súčasný systém volieb do NR SR je silne proporčný a nezvýhodňuje ani neznevýhodňuje žiadnu skupinu strán podľa ich veľkosti. **Z hľadiska rozdelenia mandátov by tak z uvedenej zmeny profitovali väčšie strany a naopak postavenie menších strán v NR SR by sa oslabilo, keďže by vo väčšinovej zložke strácali.**

Zavedením zmiešaného systému by sa táto proporcionalita odbúrala, a to v prospech veľkých strán. Praktickým dôsledkom by bolo, že súčasná miera proporcionality by sa týkala už len 75 poslancov volených v pomernej zložke. Oproti tomu, vo väčšinovej zložke by boli značne zvýhodnené silné strany, a to na úkor malých strán. Tieto účinky väčšinových systémov sú dobre zdokumentované a patria k ich typickým vlastnostiam. Zmiešaný systém by tak v konečnom dôsledku vytvoril podmienky, v ktorých by pre dosiahnutie majority v parlamente potrebovala jedna silná politická strana podstatne menší podiel hlasov ako je tomu v súčasnosti.

Uvedený dôsledok je značne problematický, keďže slovenská spoločnosť je značne heterogénna, čomu zodpovedá aj podoba straníckeho systému. Zavedenie zmiešaného systému by tak mohlo reálne spôsobiť, že určité segmenty spoločnosti, ktoré sú schopné v pomernom systéme dostať svoje strany do parlamentu, by o toto zastúpenie prišli, resp. by sa reprezentácia ich záujmov oslabilo. Zavedenie zmiešaného systému tak nutne spôsobí oslabenie proporcionality, ktorá je silnou stránkou súčasného systému.

### **Je dôležité vyzdvihnúť, že zmiešaný systém by oproti dnešnému stavu posilnil vyváženosť regionálneho zastúpenia v parlamente.**

Keďže väčšinová zložka by bola zložená zo 75 obvodov, bolo by zaistené, že polovica parlamentu by bola garantovane tvorená zástupcami zo všetkých regiónov Slovenska. Na druhej strane platí, že tento príklon k adekvátnejšiemu zastúpeniu regiónov by oproti návrhu pomerného systému s dvoma úrovňami obvodov bol len polovičný, pretože by sa

netýkal pomernej zložky naďalej operujúcej v rámci jedného celoštátneho obvodu. Ak by k posilneniu zastúpenia regiónov mala smerovať aj pomerná zložka, vyžadovalo by to zriadenie viacerých volebných obvodov, čo by pri počte 75 „pomerné“ volených poslancov viedlo k oslabeniu proporcionality systému a ďalšiemu zvýhodneniu veľkých strán.

**Zmiešaný systém je na Slovensku technicky uskutočniteľný a k jeho silnejším stránkam systému patrí posilnenie zastúpenia regiónov v parlamente, i keď len v čiastkovej podobe a tiež vytvorenie určitého priestoru pre vstup výraznejších osobností na parlamentnú pôdu.**

Napriek očakávaným výhodám sa však ukazuje, že pri zmiešanom systéme by prevládali jeho negatíva. Na prvom mieste by viedol k oslabeniu proporcionality volieb, čo v podmienkach heterogénnej slovenskej spoločnosti, predstavuje značne riskantný krok. Súčasne by v rozpore s predpokladmi tento systém nedokázal zaistiť odbúranie silnej centralizácie slovenských strán ani strán silných lídrov, pretože k tomu by musel byť eliminovaný i celoštátny volebný obvod. Pristúpenie k tomuto kroku by znamenalo ešte výraznejšie zasiahnutie do proporcionality a ďalšie posilnenie veľkých strán na úkor malých.

**Spájanie tohto systému s výhodami, ktoré poskytuje nemecký systém je mylné,** pretože nemecký systém je vo svojej podstate pomerný. Tu navyše platí, že spôsob delenia kresiel v Nemecku (určenie počtu mandátov pre strany a ich pridelenie do regiónov) je podstatne bližší vyššie uvedenému návrhu presadzujúcemu zavedenie pomerného systému s dvoma úrovňami volebných obvodov.

Variant 3

### **Dvojkomorový parlament**

Verejnosti bol prezentovaný, pri návrhu tzv. alternatívneho návrhu územnosprávneho usporiadania Slovenska (župný variant) návrh na zriadenie druhej komory parlamentu ako komory regiónov. Na verejnosti sa objavil aj návrh na vznik senátu ako druhej komory slovenského parlamentu (PS/Spolu 2019).

Od vytvorenia druhej komory predkladatelia očakávali dva prínosy. Po prvé by predstavovala funkčnú poistku proti snahám o destabilizáciu demokratického štátu a po druhé by (s ohľadom na podobu volebných obvodov) jeho prostredníctvom malo byť zaistené regionálne zastúpenie na parlamentnej úrovni.

Spomedzi 28 členských štátov EÚ má 15 krajín jednokomorový a 13 krajín dvojkomorový parlament. I keď pri druhých komorách parlamentov býva neraz odkazované na ich vyvažujúcu funkciu voči dolným komorám, nedá sa povedať, že by štáty s jednokomorovým parlamentom oproti nim trpeli demokratickým deficitom. Jedným z dôvodov je silové usporiadanie medzi oboma komorami. Prevažujúcim rysom je podstatne slabšia pozícia oproti dolným komorám. Alternatívou slabšieho postavenia senátu je tzv. symetrický bikameralizmus, kde majú obe komory parlamentu identické postavenie. Vzhľadom na to, že v systémoch s dvomi komorami sa pre každú využívajú odlišné volebné pravidlá, resp. sa voľby do oboch komôr konajú samostatne, je takéto nastavenie značne rizikové pre stabilitu vládnutia.

Vo všeobecnosti tak existuje rozpor medzi možnosťou hornej komory byť reálnou poistkou proti problematickým snahám dolnej komory a stabilitou vládnutia. Posilnenie jedného kritéria je spravidla spojené s oslabením druhého a naopak. Navyše, zriadenie druhej komory negarantuje, že táto komora bude viac „demokraticky zmýšľajúcou“ ako dolná komora, a teda rola poistky je vždy otázná. Navyše, ak sa v systéme objavia strany usilujúce o oslabenie demokratického zriadenia a podarí sa im na svoju stranu získať dostatočne silnú voličskú podporu, je pravdepodobné, že tak, ako dokážu získať silné zastúpenie v dolnej komore, tak sa im to bude dariť i vo voľbách do hornej komory. Kľúčovou slabinou predkladaného návrhu na zriadenie druhej komory je absencia zdôvodnenia, prečo by vôbec druhá komora na Slovensku mala vzniknúť. Obe základné uvádzané výhody, teda existencia funkčnej poistky proti dolnej komore a posilnenie zastúpenia regiónov, sa dajú realizovať bez nutnosti vzniku hornej komory.

## **Porovnanie variant**

**Popísané možnosti riešenia poskytujú odlišné dôsledky, ktoré je možné vzájomne porovnať.** Pomerný systém s dvoma úrovňami obvodov v plnej miere zachováva súčasnú proporcionalitu, keďže prepočet hlasov na mandáty vychádza z logiky celoštátneho obvodu. Oproti tomu, 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 sa dá konštatovať, že 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 (pomornej a väčšinovej), ale táto zmena nie je príliš náročná. Ostatné dve riešenia žiadnu zmenu pre voličov neprinášajú, keďže využívajú systém volieb, ktorí 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 dvoma úrovňami obvodov je to dané pomernou logickou, ktorá prirodzene favorizuje politické strany. U ostatných riešení platí, že väčšinová logika (či už jednej polky parlamentu alebo v senáte) by pre nezávislých kandidátov bola otvorenejšia, avšak skúsenosti z iných (európskych) štátov, ktoré využívajú buď väčšinové alebo zmiešané

systemu 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 i 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** riešenie so zavedením senátu vytvára určité nároky na zvýšené náklady súvisiace s organizáciou a chodom samotnej druhej komory. Oproti tomu ostatné dve riešenie 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 byť 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 senátu 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.

	Pomerný systém s 2 úrovňami obvodov	Zmiešaný systém (75 + 75)	Druhá komora (120 + 40)
Proporcionalita	Vysoká	Stredná	Vysoká (NR SR), nízka (S)
Zastúpenie regiónov	Plná garancia	Čiastočná garancia	Žiadna garancia (NR SR), plná garancia (S)
Jednoduchosť	Áno	Čiastočne	Áno
Nezávislí kandidáti	Nie	Nie	Nie
Nákladnosť	Nízka	Nízka	Stredná
Vplyv voličov na personálne zloženie	Posilnený	Posilnený	Bez zmeny (NR SR), posilnený (S)

## Rozšírenie priamej demokracie

Rozšírenie prvkov priamej demokracie je potrebné vnímať akú súčasť návrhu na dôsledné uplatnenie princípov subsidiarity a inštitucionálnej zhody, vďaka čomu sa na miestnu úroveň presunie viac právomocí a tým aj zodpovednosti. Rozšírením nástrojov priamej demokracie, úpravou financovania a úpravou volebných systémov sa tak budú môcť občania omnoho účinnejšie zapájať do rozhodovania a správy územia na ktorom majú trvalý alebo prechodný pobyt.

### Prvky priamej demokracie na centrálnej úrovni

Ústava SR zveruje výkon moci občanovi. Títo ju môžu vykonávať cestou volených zástupcov alebo priamo. Zároveň ústava zaručuje: zhromažďovacie právo, právo na združovanie sa, vrátane zakladania politických strán, formy participácie občanov na správe vecí verejných (voľby). Určuje aj priamu účasť občanov na správe pri výkone územnej samosprávy. Ústava rámcovo upravuje pravidlá pre referendum na centrálnej úrovni, pričom referendum na miestnej úrovni je upravené zákonom o obecnom zriadení, resp. zákonom o samosprávnych krajoch.

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. Väčšina, pri dobrom mixe parlamentnej a priamej demokracie, nemôže ľahko meniť ústavné veci a parlamentný systém, skôr naopak. Otázkou je, ktoré prvky priamej demokracie zaviesť aj na centrálnej úrovni a ktoré umožnia zlepšiť súčasný stav. Je možné diskutovať predovšetkým o nástrojoch, ktoré sa inde osvedčili. Napríklad, či by mali mať občania právo vetovať návrh zákona, či by nemali by mať právo na zákonodarnú a ústavodarnú iniciatívu, alebo napríklad či by parlament mať právo zmeniť Ústavu bez súhlasu občanov.

### Priama demokracia na miestnej úrovni

Súčasná legislatívna úprava umožňuje viacero foriem účasti verejnosti na činnosti samospráv: účasť verejnosti na rokovaní zastupiteľstva; účasť verejnosti na rokovaní komisií a rady; verejné pripomienkové konanie; občiansku iniciatívu voči zastupiteľstvu; občiansku interpeláciu; petície; zhromaždenia obyvateľov obce; miestne referendá; aktívne informovanie verejnosti; participatívny rozpočet, e - participáciu. Mnohé z nich nie sú aktérmi – samosprávou a občanmi – využívané v dostatočnej miere či frekvencii. Samospráva má v zásade dve možnosti, ako sa postaví k účasti verejnosti na samospráve. Buď môže zaujať pasívny prístup a len reagovať na občanov, ktorí sa snažia uplatňovať svoje práva vo vzťahu k samospráve. Alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy. Participácia občanov v rámci tvorby nielen miestnej politiky nie je samoúčelná a má väčší dopad vtedy, ak nie je jednorazová. V prípade aktívnej odozvy na strane zvolených zástupcov môže viesť k zlepšovaniu a zefektívňovaniu poskytovaných verejných služieb, k zvyšovaniu dôvery v správu vecí verejných a k posilňovaniu demokracie.

Príloha 9  
Kvalita verejnej správy

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

## Modernizácia verejnej správy

V rámci fungovania verejnej správy existujú viaceré slabé stránky. Patrí sem nejednotnosť výkonu, neznalosť procesov, výrazná regulátorna záťaž občanov, podnikateľov, ale aj inštitúcií verejnej správy, používanie rôznych metód, chýbajúce nástroje hodnotenia systému.

Cieľom zmien by mal byť stabilný, profesionálny a kvalitný výkon verejnej správy. Na základe analýzy súčasného stavu je potrebné prijať viaceré opatrenia, zamerané na:

- zavedenie a využívanie prvkov procesného riadenia a zavedenie štandardov vo vybraných agendách,
- regulátornu reformu, ktorou sa zníži nadmerne administratívne, ale aj byrokratické zaťažovanie subjektov
- zlepšenie strategického riadenia
- zavedenie systému hodnotenia verejnej správy.

## Revízia a optimalizácia výkonu

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 zmien 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.

## Zvýšenie dostupnosti a transparentnosti prostredníctvom e-gov

**Problémom je aj samotný manažment proces, ktorý sa neustále mení a s ním aj prístup k digitalizácii Slovenska.**

Výsledkom je, že sa Slovenská republika potíka s mnohými technickými, ale aj koncepčnými nedostatkami, s negatívnym dopadom na fungovanie verejnej správy



## **Slovenská legislatíva, z ktorej vychádzajú úradné postupy, sú z doby dávno pred úvahami o digitalizácii.**

Digitálne technológie umožňujú dnes dramatické zvýšenie efektívnosti procesov a generujú úspory. Kľúčový zákon pre administratívne úkony, správny poriadok, je zo šesťdesiatych rokov.

Riešením je upustiť od digitalizácie papierových procesov a prihlásiť sa k digitálnej transformácii v plnom rozsahu. Predpokladom pre digitálnu transformáciu verejnej správy sú legislatívne zmeny v procesno-právnej legislatíve (6 zákonov), ktoré umožnia spúšťanie procesov a rozhodovanie na základe zdieľania dát a cloudová architektúra verejnej správy, ktorá umožní zdieľanie dát, automatizáciu jasne determinovaných postupov a spätnú preskúmateľnosť rozhodnutí.

### **Štát sa musí stať kompetentný v IT**

Štát ešte stále realizuje veľké monolitické projekty, ktoré nemajú jasný cieľ a prínosy pre používateľov, pričom ich životný cyklus trvá 5 až 7 rokov. Úspešné krajiny v digitalizácii služieb pre občanov a podnikateľov ako je UK, Estónsko, Austrália zmenili spôsob realizácie projektov.

Životný cyklus IT projektov od prípravy až po realizáciu nebude trvať viac ako 2 roky. Hodnota IT projektov musí byť doručovaná priebežne, aby sme poskytli používateľom výhody digitalizácie pravidelne, tak ako to dnes robia vo svete všetky úspešné komerčné spoločnosti. Navyše IT projektom chýbajú biznis vlastníci, ktorí by dokázali pochopiť potenciál digitálnych technológií v ich vlastnej agende, prihlásili sa k IT projektom a prevzali za ne zodpovednosť.

Preto je nutné podporovať v štátnom IT produktových vlastníkov, biznis analytikov a projektových manažérov zodpovedných za kontinuálne zlepšovanie služieb všetkými kanálmi (online, fyzicky, atď), demand management a stratégiu rozvoja IT produktov pre zamestnancov pracujúcich na back office, front-office a online služby. Verejná správa čelí už len komplexným výzvam na ktoré nie je možné uplatniť princíp one-size-fits all. Preto často krát pôjde o rôznu kombináciu IT kapacít budovaných interne, získaných verejným obstarávaním konkrétnych rol a kupovaním unikátnych riešení.

### **Trh v štátnom IT je zastaralý**

Súťaže na IT trvajú násobne dlhšie ako na akékoľvek iné komodity a služby vrátane stavebníctva. Záujem o štátne zákazky klesá, dnes dodáva štátne IT systémy zhruba polovičný počet firiem ako v minulosti.

Riešením je obstarávať menšie IT riešenia, ktoré umožnia väčšiu konkurenciu medzi IT firmami. Veľké IT projekty predstavujú vysoké riziko pre vstup nových firiem do súťaže, navyše sú prirodzene vyžadované referencie ktoré menšie ale agilnejšie firmy nespĺňajú. Okrem MEAT kritérií, bude nutné pre zložité informačné systémy používať súťaž návrhov, ktorá umožňuje osobnú komunikáciu so spätnou väzbou medzi verejným obstarávateľom a uchádzačmi. Tá je dnes obmedzená na formálnu, jednosmernú, rigidnú komunikáciu v rámci kladenia otázok k súťažným podkladom a prípadných námietok. Posledným krokom v modernizácii nákupu v štátnom IT je orientácia sa na štandardizované produkty, ktoré sa dnes nakupujú buď ako predplatné, alebo ako jednorazový nákup s následnými platbami za podporu. Hotové produkty sa v porovnaní s unikátnymi

riešeniami nakupujú rýchlejšie, ich implementácia je jednoduchšia a zároveň štát vopred vie aký produkt, alebo jeho ekvivalent nakupuje vďaka dostupnej dokumentácii a možného otestovania produktu.

Pre zavedenie agilnejšieho riadenia projektov je nutné v spolupráci s Úradom pre verejné obstarávanie pripraviť vzorové zmluvy o dielo, ktoré umožnia v zmysle zákona o verejnom obstarávaní prispôsovať finálny produkt v záujme dosiahnutia spokojnosti verejného obstarávateľa, tak ako to funguje v komerčnom sektore.

### **Proces implementácie inteligentných technológií v samosprávach naráža na nedostatok technicky zdatného personálu**

Samosprávy riešia široké spektrum úloh, či už vyplývajú z originálnych alebo prenesených kompetencií. Sú komplexnejšie ako typické administratívne služby eGovernmentu pre občanov a podnikateľov. Mnohé z nich totiž začínajú alebo končia priamo v teréne. Hovoríme o doprave, sociálnych službách, školách, hospodárení s energiami, odpadovom hospodárstve a podobne. Vo všetkých týchto oblastiach existujú riešenia, ktoré zbierajú dáta priamo z terénu a umožňujú obci, mestu alebo kraju robiť správne operatívne aj strategické rozhodnutia. Podpora miest v týchto témach označovaných ako Smart Cities bola len sporadická. V niektorých oblastiach existujú dokonca legislatívne prekážky, ktoré bránia nasadzovaniu digitálnych technológií. Príkladom je telemedicína, pri ktorej sestra v teréne, pracovník domova seniorov alebo samotný pacient doma zistia kľúčové zdravotné indikátory a umožnia lekárovi prijať okamžité opatrenia. Táto služba nie je na Slovensku preplácaná zdravotnými poisťovňami.

Riešením je legitimovať riešenia, ktoré sú v súčasnosti nasadzované v zahraničí. Podporiť vznik ekosystému, ktorý dokáže robiť mestám a obciam podporu pri nasadzovaní Smart City technológií. Pokryť celú trajektóriu, ktorú musia mestá a obce prejsť, ak sa chcú stať inteligentnými. Zčať osvetou a motiváciou, pokračovať cez poradenstvo pri tvorbe biznis plánov a výbere vhodných technológií až po pomoc pri získaní finančných zdrojov, obstaraní a riadení projektu.

Prvým krokom je pripraviť návrh legislatívnych opatrení, ktoré umožnia nasadzovať Smart technológie v regiónoch. Pripraviť dopytové výzvy, ktoré pokryjú flexibilne a podľa miestnych potrieb latentný dopyt miest. V oboch týchto oblastiach si vyžiadať podnety od odborných združení, neziskových organizácií a združení samospráv, ktoré majú jasno v tom, aké sú potreby, aj o tom, aká je prax v zahraničí.

### **Návrh opatrení**

- dobudovanie architektúry e- governmentu vo väzba na zmenu rozdelenia, kompetencií a územnosprávneho usporiadania,
- odovzdanie agendy na nadrezortnú úroveň
- vypracovanie stratégie investícií do IKT,
- presadzovanie princípu open data,
- konsolidácia dátového fondu
- realizácia bezpečnostných opatrení
- novelizácia legislatívy

## Profesionalizácia a rozvoj ľudských zdrojov

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

V zmysle § 21 písm. a) nového zákona o štátnej službe v spojení s § 24 ods. 1 písm. a) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov zabezpečuje Úrad vlády Slovenskej republiky jednotný postup pri uplatňovaní nového zákona o štátnej službe prostredníctvom poskytovania metodických usmernení, organizáciou školení k novému zákonu o štátnej službe a taktiež zriadením Rady pre štátnu službu ako nezávislého koordinačného a monitorovacieho orgánu. Základnou úlohou tohto orgánu je ochrana princípov, na ktorých je štátna služba budovaná a tiež dohľad nad dodržiavaním etického kódexu štátneho zamestnanca.

### Vzdelávanie vo verejnej správe

**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.**

Vyspelé krajiny pristupujú kvzdelávaniu štátnych alebo verejných zamestnancov diferencovane. Zatiaľ čo u štátnych zamestnancov sa v mnohých vyspelých krajinách vyžaduje pravidelná účasť na oficiálne uznávaných vzdelávacích aktivitách, vo vzťahu k zamestnancom pôsobiacim v štruktúrach územnej samosprávy sa využívajú skôr nástroje dobrovoľného vzdelávania, alebo hybridné modely. Tie kladú dôraz najmä na zodpovednosť samospráv i samotných zamestnancov a zároveň akceptujú, že v územnej samospráve dochádza nezriedka k pomerne rýchlej obmene zamestnancov a to v závislosti od volebných cyklov. To však vytvára nestabilitu pri fungovaní samospráv, ktorá sa prejavuje napríklad nefungujúcim riadením znalostí a potrebou „oboznamovať sa“ s fungovaním dotknutých samospráv po voľbách.

**Ak majú byť samosprávy silným aktérom, musia investovať do svojej personálnej politiky, a to nielen v štádiu získavania nových zamestnancov, ale aj v štádiu starostlivosti o týchto zamestnancov.**

Neodmysliteľnou súčasťou komplexnej starostlivosti o zamestnancov je kontinuálna podpora ich odborného rastu. Pre samosprávy je však typická aj pomerne veľká heterogenita ich vnútorného nastavenia, ktorá súvisí s tým, že môžu mať rozdielne priority, že ich podmienky sa môžu diametrálne odlišovať, a že pracujú s veľmi heterogénnou skupinou zamestnancov. Práve v tom tkvie základný rozdiel pri vzdelávaní zamestnancov štátu a zamestnancov pôsobiacich v štruktúrach územnej samosprávy. Zatiaľ čo u štátnych zamestnancov je možné rátať s pomerne výraznou uniformitou, v prípade územnej samosprávy a jej zamestnancov to tak nie je. Ak však vzdelávanie takýchto zamestnancov má rešpektovať určité štandardy, potom je vhodné, aby štát zadefinoval rámec a vytvoril mechanizmus, v ktorom si samosprávy majú možnosť ponúkať svojim zamestnancom potrebné ďalšie vzdelávanie.

Dôležitosť kontinuálneho vzdelávania zamestnancov pôsobiacich v systéme verejnej správy je zrejmá na prvý pohľad, pretože turbulentná dynamika rozvíjajúcich sa hospodárskych a spoločenských vzťahov a s tým súvisiace a meniace sa legislatívne prostredie vytvárajú výzvu, ktorej sú štátni zamestnanci i zamestnanci územnej samosprávy vystavovaní nepretržite. Skúsenosti z vyspelých krajín ukazujú, že absencia koordinácie kontinuálneho vzdelávania sa okrem iného v praxi prejavuje nielen zjavnými pochybeniami pri interpretácii a aplikácii tých istých pravidiel, ale tiež pri snahách o zabezpečovanie porovnateľnej kvality služieb pre všetkých obyvateľov. Aj napriek akceptácii zásady, že určitá miera konkurencie medzi jednotlivými samosprávami je pre ich rast zdravá a prospešná, zároveň platí, že táto konkurencia nesmie ohrozovať princípy právnej istoty a rovnakých šancí všetkých obyvateľov.

Preto sa prikláňame k názoru, že v našom systéme môžeme zaviesť mechanizmus certifikovaného vzdelávania, ktorý sa bude týkať aj zamestnancov pôsobiacich v štruktúrach územnej samosprávy a **ktorý bude stáť na týchto pilieroch:**

- a. V súlade s novým prerozdelením kompetencií sú určené oblasti, kde je jasne definovaný súbor požiadaviek (aj kvalifikačných) pre ich zodpovedný výkon. Neplnenie daných požiadaviek má za následok nemožnosť samostatného výkonu takýchto kompetencií.
- b. Ak chce akákoľvek samospráva vystupovať samostatne a ak chce plnohodnotne vykonávať všetky kompetencie, musí mať zabezpečený riadne pripravený personál. Riadenie ľudských zdrojov je jedným z kľúčov pre dosahovanie úspešného napredovania a samosprávy k tejto téme musia takto pristupovať.
- c. Povinnosť zabezpečovať kontinuálne vzdelávanie svojich zamestnancov nie je v rozpore s autonómiou samospráv, pretože tieto naďalej plne rozhodujú o obsadení svojich pracovných miest (nábor a výber zamestnancov), o výbere poskytovateľa certifikovaného vzdelávania (dokonca aj samotná samospráva sa môže stať takýmto poskytovateľom, ak chce zabezpečovať certifikované vzdelávanie pre svojich zamestnancov, prípadne aj pre zamestnancov iných samospráv) i o harmonograme a druhu vzdelávacích aktivít pre vlastných zamestnancov.
- d. Cieľom certifikovaného vzdelávania je štandardizovať vzdelávacie procesy prostredníctvom mechanizmu centrálne zabezpečovanej akreditácie, ako aj prostredníctvom štátom garantovaného monitoringu, ktorý môže viesť v prípade zistenia zásadných nedostatkov k pozastaveniu, či až k odobratiu akreditačného oprávnenia na poskytovanie certifikovaného vzdelávania.
- e. Samotné certifikované vzdelávanie môžu poskytovať rôzne subjekty, no financovanie musí primárne vychádzať z vnútorných zdrojov systému. Tým sa zabezpečí konkurencia medzi poskytovateľmi a časom sa dosiahne aj „vyčistenie“ trhu od prípadných špekulácií alebo pokusov o podvod.
- f. Obsahové rámce programov a ich modulov pri certifikovanom vzdelávaní určí akreditujúci orgán, ktorým je MV SR (alternatívne iné ministerstvo, do pôsobnosti ktorého spadá systém verejnej správy), no konkrétny obsah budú napĺňať poskytovatelia certifikovaného vzdelávania.

- g. Akreditujúci orgán úzko spolupracuje s Inštitútom pre verejnú správu. Inštitút sa transformuje a modernizuje, pričom jeho základným poslaním je: vzdelávanie lektorov a trénerov zapájaných do certifikovaného vzdelávania, monitoring prebiehajúcich vzdelávacích aktivít v rámci certifikovaného vzdelávania (vrátane prijímania podnetov zo strany účastníkov certifikovaného vzdelávania) a podávanie návrhov na opatrenia v prípade zistených nedostatkov a ak to interné kapacity Inštitútu dovoľujú, aj poskytovanie certifikovaného vzdelávania pre zamestnancov pôsobiacich v systéme verejnej správy. Okrem toho zverejňuje Inštitút verejný zoznam lektorov a trénerov, ako i poskytovateľov certifikovaného vzdelávania, ktorí disponujú akreditačným oprávnením.
- h. Certifikovaným vzdelávaním nebude dotknuté dobrovoľné a štátom nekoordinované vzdelávanie, do ktorého sa môžu zapájať rôzne subjekty a ktoré môže byť zamerané na akékoľvek oblasti rozvoja či vzdelávania.

Prípravná fáza, vrátane prípravy a schválenia potrebnej regulácie, sa udeje vo fázach a to tak, aby plnohodnotné certifikované vzdelávanie rešpektovalo komunálnu reformu, ktorej jedným z cieľov má byť zvýšenie interných kapacít samospráv na miestnej úrovni. Štát v počiatočnej fáze pripraví podpornú (grantovú) schému pre potenciálnych poskytovateľov certifikovaného vzdelávania a to na technickú podporu ich prípravy a adaptácie na nové podmienky – napríklad na prípravu akreditačných podkladov (nie na doterajšie prevádzkové náklady). V tomto kontexte bude podpora určená nielen pre existujúce subjekty už zapojené do vzdelávania zamestnancov verejnej správy, ale aj pre nové subjekty, ak prejavia záujem o poskytovanie certifikovaného vzdelávania. Je možné uvažovať aj o priebežnej motivačnej podpore pre poskytovateľov certifikovaného vzdelávania a to napríklad na základe dosahovanej kvality či spokojnosti.

### **Návrh opatrení**

1. Príprava koncepcie vzdelávania zamestnancov pôsobiacich v systéme verejnej správy (2023 – 2024) reflektujúca nové rozdelenie kompetencií
  - štátni zamestnanci
  - zamestnanci v územnej samospráve (vrátane hlavných kontrolórov)a zároveň
  - certifikované (povinné a systematické) vzdelávanie
  - ostatné (dobrovoľné) vzdelávanie (napr. v oblasti rôznych zručností)
2. Príprava a implementácia mechanizmu akreditácií subjektov, ktoré môžu poskytovať certifikované vzdelávanie zamestnancov pôsobiacich v systéme verejnej správy (2025 – voľby do orgánov samosprávy 2026)
3. Akreditačné procesy riadi a koordinuje ministerstvo, ktoré bude mať v pôsobnosti systém verejnej správy), pričom v kontrolnej a metodologickej oblasti úzko spolupracuje s Inštitútom pre verejnú správu
4. Akreditované sú programy obsahujúce viaceré moduly (napríklad špecializáciu na kontrolnú činnosť a audit, zverejňovanie informácií, územné plánovanie a podobne)

5. Vytvorenie zoznamu oprávnených poskytovateľov certifikovaného vzdelávania (u nich si samosprávy, respektíve ich združenia môžu objednávať služby v oblasti vzdelávania svojich vlastných zamestnancov; tento zoznam obsahuje aj zoznamy lektorov, respektíve trénerov, ktoré sú verejne dostupné)
6. Aj samospráva samotná môže byť poskytovateľom certifikovaného vzdelávania a to tak pre vlastných zamestnancov i pre zamestnancov iných samospráv
7. Hodnotenie poskytovaného vzdelávania prebieha tak priebežne, ako i komplexne, teda v určených cykloch (v prípade závažných nedostatkov pri poskytovaní certifikovaného vzdelávania sa využíva možnosť pozastavenia oprávnenia poskytovať certifikované vzdelávanie alebo dokonca odobratie tohto oprávnenia a nemožnosť uchádzať sa o znovuzískanie akreditácie v priebehu určeného obdobia)
8. Štát na začiatku môže zaviesť motivačný alebo grantový systém, no primárne financovanie certifikovaného vzdelávania zamestnancov v územnej samospráve musí byť zakotvené vnútri systému územnej samosprávy (pokiaľ ide o vzdelávanie, je vhodné využiť najmä existujúce kapacity, napr. RVC, regionálne združenia stavovských organizácií územnej samosprávy, odborné stavovské komory vybraných profesií v územnej samospráve, univerzity)
9. Modernizácia Inštitútu pre verejnú správu a jeho transformácia
10. Inštitúcia overujúca požiadavky kladené na lektorov a trénerov zapájajúcich sa do certifikovaného vzdelávania (tieto požiadavky určí ministerstvo, ktoré riadi akreditačné procesy v tejto oblasti)
11. Inštitúcia monitorujúca priebeh certifikovaného vzdelávania (napríklad kontrolou na mieste s právom účasti jej zástupcov na vzdelávacích aktivitách) a navrhujúca nápravné opatrenia alebo pozastavenie či odňatie oprávnenia poskytovať certifikované vzdelávanie
12. Priebežné kontroly môže Inštitút realizovať na základe plánu vlastných aktivít, na základe podnetu zo strany ktoréhokoľvek účastníka certifikovaného vzdelávania, alebo na základe vlastnej iniciatívy
13. Inštitúcia vytvárajúca a aktualizujúca verejný zoznam oprávnených poskytovateľov certifikovaného vzdelávania a lektorov a trénerov certifikovaného vzdelávania
14. Inštitúcia vzdelávajúca lektorov a trénerov zapájajúcich sa do certifikovaného vzdelávania
15. Inštitúcia poskytujúca certifikované vzdelávanie (ak jej to kapacity dovoľia)
16. Pri vybraných kompetenciách bude uvedené požadovaná úroveň všeobecného vzdelania a/alebo špecializované certifikované vzdelanie
17. Ak samospráva nebude mať obsadené miesto zamestnancami s takýmto vzdelaním, príslušnú kompetenciu bude zabezpečovať cez povinnú spoluprácu so samosprávou alebo združením samospráv, ktorá disponuje zamestnancami s požadovaným vzdelaním
18. Povinnosť disponovať primerane vzdelanými zamestnancami trvá u samospráv nepretržite, aby nedochádzalo k neodbornému výkonu vybraných kompetencií a aby samosprávy využívali nástroje strategického plánovania aj v oblasti ľudských zdrojov

19. 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 je považované za závažný nedostatok)