ÚNIA MIEST SLOVENSKA

KLUB PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

PRÁVA MIEST A ICH OCHRANA

Decentralizácia Slovenska

UPRAVENÉ A DOPLNENÉ VYDANIE

Košice 1993 • Bratislava 1994 • Bratislava 2019

NADÁCIA FRIEDRICHA NAUMANNA

KLUB PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Andrej BARTOSIEWICZ
Rudolf BAUER
Imrich BORBÉLY
Jozef DANČO
Katarína FARKAŠOVÁ
Pavol FRIČ
Juraj HAŠČÁK
Milan HORT
Vojtech HRDINA
Tibor IČO
Walter KLITZ
Márius KOPCSAY
Peter KRESÁNEK
Ján MADÁČ
Marián MINAROVIČ
Viktor NIŽŇANSKÝ
Ladislav SNOPKO
Alexander SLAFKOVSKÝ
Leon SOKOLOVSKÝ
Jaroslav ŠTEVOVE
Imrich VAŠEČKA
Ilana VOLKOVÁ
Juraj ŽUDEL

PRÁVA MIEST A ICH OCHRANA

Decentralizácia Slovenska

ŠTÁT A SAMOSPRÁVA

EURÓPSKA CHARTA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

SAMOSPRÁVNE SYSTÉMY EURÓPSKYCH KRAJÍN A USA

HISTÓRIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

UZEMNOSPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA – ŽUPNÝ VARIANT

MIESTNA A REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA

KOŠICE 1993, BRATISLAVA 1994

Táto publikácia je doplneným a prepracovaným vydaním pôvodnej verzie z rokov 1993 / 1994. Jej vydanie je tiež pripomienkou 25. výročia vzniku ÚNIE MIEST SLOVENSKA.

PRÁVA MIEST A ICH OCHRANA
Decentralizácia Slovenska

Upravené a doplnené vydanie

Vydala:
Únia miest Slovenska v spolupráci s Klubom primátorov miest SR, Bratislava 2019

ISBN 978-80-972006-9-5

ÚNIA MIEST SLOVENSKA

KLUB PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

PRÁVA MIEST A ICH OCHRANA

Decentralizácia Slovenska

UPRAVENÉ A DOPLNENÉ VYDANIE

Košice 1993 • Bratislava 1994 • Bratislava 2019

Táto publikácia je venovaná **MARIÁNOVI MINAROVIČOVI** (1946 – 2016), spoluzakladateľovi a dlhoročnému generálnemu sekretárovi Únie miest Slovenska, osobnosti, ktorá zasvätila svoj život reforme verejnej správy a európskemu smerovaniu Slovenska.

Marián Minarovič, spoluzakladateľ, čestný člen a generálny sekretár Únie miest Slovenska od roku 1994 do roku 2016. V roku 1993 sa stal zakladateľom a čestným členom Klubu primátorov SR a pôsobil vo funkcii tajomníka klubu. Bol jednou z vedúcich osobností novembrových zmien z roku 1989. Jeho hlavným životným poslaním a posolstvom bol boj za demokraciu, reformu verejnej správy a európske smerovanie Slovenska.

Narodil sa 28. mája 1946 v Bratislave a vyštudoval na Vysokej škole výtvarných umení v Bratislave. Bol známym maliarom, grafikom, ilustrátorom, pokračovateľom školy Vincenta Hložníka. Za výtvarnú tvorbu získal množstvo ocenení.

V rokoch 1968 – 1969 bol spoluzakladateľom Zväzu vysokoškolákov Slovenska, členom jeho prezídia a poslancom Slovenskej národnej rady.

V rokoch 1990 – 1992 bol spoluzakladateľom a členom Slovenskej rady Verejnosti proti násiliu. Pôsobil ako člen Rady vlády Slovenskej republiky a Československej federatívnej republiky pre národnosti a menšiny a ako člen Rady vlády SR pre informatizáciu.

Bol jedným z ideových tvorcov koncepcie Reformy verejnej správy a od roku 1994 ju z pozície generálneho sekretára Únie miest Slovenska systémovo presadzoval. Bol vymenovaný za vedúceho Komisie vlády SR pre územné a správne členenie SR a reformu verejnej správy, a stal sa koordinátorom prvej skupiny expertov (1991 – 1992). Bol koordinátorom „Návrhu na nové územné a správne členenie SR založené na župnom princípe“ (1998).

Bol dlhoročným poslancom Miestneho zastupiteľstva Bratislava – Staré mesto a mestského zastupiteľstva hl. mesta SR Bratislavy. Ako tvorca koncepcie Kultúrno-historickej a sociálnej topografie (KHST) presadzoval ochranu kultúrneho a prírodného dedičstva aj z pozície člena Rady hl. architekta Bratislavy a predsedu Výtvarného kolégia hlavného architekta (1990 – 1995).

Urobil veľa pre rozvoj mesta Bratislavy: od roku 1992 pôsobil ako člen skupiny expertov pre stratégiu a rozvoj hl. mesta SR Bratislavy, založil a bol predsedom Fondu kultúry hl. m. SR Bratislavy, zakladateľom a členom Rady fondu životného prostredia hl. m. SR Bratislavy a zakladajúcim členom a viceprezidentom Medzinárodnej spoločnosti J. N. Hummela. Jeho činnosť bola v roku 1999 ocenená Cenou primátora hl. m. SR Bratislavy.

Od roku 1999 pôsobil v strategických vládnych výboroch a komisiách: člen Rady vlády Slovenskej republiky pre verejnú správu, Rady vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj, Rady vlády SR pre regionálnu politiku, bol členom základného tímu Splnomocnenca vlády SR pre reformu verejnej správy. Aktívne participoval na tvorbe verejných politik z pozície člena Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (od r. 2011), člena Rady vlády SR pre kultúru (od r. 2012) a člena Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie (od r. 2012).

Presadzoval ideu integrácie Slovenska do Európskej únie, za čo mu v roku 1998 udelili Zlatú medailu M. R. Štefánika za európsku integráciu. Ako generálny sekretár Únie miest Slovenska presadil účasť slovenskej delegácie vo Výbore regiónov EÚ a v Kongrese miestnych a regionálnych samospráv (CLRA) v Štrasburgu.

Za zásluhy o verejnú správu mu v roku 2010 bola udelená Pamätná medaila Ministerstva vnútra SR.

Obsah

PRED XXX. SNEMOM ÚNIE MIEST SLOVENSKA **9**
Andrea Turčanová – primátorka mesta Prešov,
1. viceprezidentka Únie miest Slovenska

ÚVOD K NOVEJ DOTLAČI **15**
Peter Kresánek – 1. viceprezident Klubu primátorov miest SR

I. ČASŤ

ÚVOD **17**
Ladislav Snopko

MESTO – BRÁNA DEMOKRACIE **19**
Ladislav Snopko

EURÓPSKA CHARTA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY **24**

SYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY V EURÓPSKYCH KRAJINÁCH A USA **30**
ÉTOS VÝVOJA EURÓPSKYCH MIEST V HISTÓRII
Gerald Deckart

OTÁZKA VZORU A TRADÍCIE PRI RIEŠENÍ PROBLÉMOV VEREJNEJ SPRÁVY **34**
Márius Kopcsay

DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE **51**
Marián Minarovič

HISTÓRIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU **54**
Leon Sokolovský

TERMINOLÓGIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU **62**
Leon Sokolovský

ÚZEMNOSPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA NA PRINCÍPE
HISTORICKEJ KONTINUITY **76**
Juraj Žudel

KULTÚRNO-HISTORICKÉ A KULTÚRNO-SPOLOČENSKÉ ASPEKTY
NAVRHOVANÝCH VARIANTOV ÚZEMNO-SPRÁVNEHO ČLENENIA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY **84**
Marián Minarovič

NÁVRH ZÁSAD ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
A ORGANIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY **87**
Marián Minarovič

MODEL ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY **97**
Marián Minarovič

ZHODNOTENIE A ZÁVERY Z HĽADISKA ROZVOJA OSÍDLENIA A SÍDELNÝCH ŠTRUKTÚR **103**
Vojtech Hrdina

REGIONÁLNE ASPEKTY NÁVRHU ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY **111**
Viktor Nižňanský

KOMENTÁR K ZÁSADÁM KONCEPCIE MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY **115**
Viktor Nižňanský

EKONOMICKÉ PROSTREDIE SAMOSPRÁV **117**
FINANČNÉ MECHANIZMY V REGIONÁLNOM PROSTREDÍ
Viktor Nižňanský

DAŇOVÝ SYSTÉM PRE SAMOSPRÁVY **120**
Jozef Dančo

MOŽNOSTI ALTERNATÍVNYCH FINANČNÝCH ZDROJOV MIESTNEHO ROZVOJA **123**
Jaroslav Števove

SLOVENSKO A SÚČASNÝ STAV VEDOMIA SAMOSPRÁVNEJ DEMOKRACIE A SAMOSPRÁVNEHO ZRIADENIA **127**
Peter Kresánek

POTENCIÁL POSLANCOV MIESTNYCH SAMOSPRÁV A ICH MOŽNOSTI PÔSOBIŤ AKO SOCIÁLNI AKTÉRI **134**
Pavel Frič

NIEKTORÉ PODMIENKY RIEŠENIA LOKÁLNYCH SPOLOČENSKÝCH PROBLÉMOV **143**
Imrich Vašečka

VEREJNÁ SPRÁVA Z POHĽADU OBČANA **148**
Imrich Borbély

VZŤAH SAMOSPRÁVY A ŠTÁTNEJ SPRÁVY Z POHĽADU OBČANA **154**
Ján Madáč

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA **156**
Alexander Slafkovský

NIEKTORÉ PROBLÉMY SAMOSPRÁV VO VZŤAHU K ŠTÁTU **160**
KARPATSKÝ EUROREGIÓN – MOŽNOSTI MEDZINÁRODNEJ SPOLUPRÁCE REGIÓNOV
Tibor Ičo

ŠPECIFICKÉ PROBLÉMY SAMOSPRÁVY V KOŠICIACH **163**
Rudolf Bauer

ZÁKON O VYSOKÝCH TATRÁCH **168**
Juraj Haščák

GESTORI PUBLIKÁCIE 1994 ..... **170**
KLUB PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY
Milan Hort

FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG / NADÁCIA FRIEDRICHA NAUMANNA **173**
Katarína Farkašová

THE 21ST CENTURY FOUNDATION / NADÁCIA 21. STOROČIA **174**
Andrej Bartosiewicz

AUTORI A SPOLUPRACOVNÍCI I. ČASTI **175**

II. ČASŤ / PRIEBEH DECENTRALIZÁCIE NA SLOVENSKU

VÝVOJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU PO NOVEMBRI 1989: PROCES DECENTRALIZÁCIE S HODNOTENÍM SÚČASNÉHO STAVU **178**
Viktor Nižňanský

III. ČASŤ / NOVÉ VÝZVY

MESTÁ A ICH BUDÚCNOSŤ **196**
Viktor Nižňanský

PRED XXX. SNEMOM ÚNIE MIEST SLOVENSKA

V priestoroch Zrkadlovej siene Primaciálneho paláca v Bratislave sa dňa 21. 6. 2019 uskutoční XXX. Snem Únie miest Slovenska. Je to príležitosť formulovať hlavné ciele pre nastávajúce obdobie, ale zároveň je to aj príležitosť zhodnotiť predchádzajúce obdobie, pozrieť sa na príbeh vývoja Únie v kontexte rozvoja krajiny a spoločnosti a zodpovedať na otázky aké je poslanie, hlavné ciele združenia, ako sa ich podarilo, resp. darí presadzovať a realizovať.

25 rokov vývoja Únie miest vo veľkej miere odzrkadľuje a reflektuje príbeh reformy verejnej správy na Slovensku a formovania obnovenej územnej samosprávy po novembri 1989.

Obdobie rokov 1990 až 1992 bolo obdobím zásadnej transformácie spoločenského systému krajiny. Postupne sa budoval nový politický, hospodársky a legislatívny rámec, s cieľom realizovať horizontálnu i vertikálnu deľbu moci a účasť občanov na správe veci verejných. Prakticky od pádu komunizmu prebiehal proces obnovy samosprávy na miestnej úrovni.

V roku 1990 bol schválený zákon o obecnom zriadení a neskôr v roku 1991 zákon o majetku obcí. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bol prijatý v septembri 1990, a jeho oficiálne uvedenie do praxe aktom komunálnych volieb v novembri 1990 znamenalo obnovenie a konštituovanie miestnej samosprávy na Slovensku. Slovenský parlament vyhlásil v roku 1990 za mestá 135 obcí (Bratislava a Košice sú mestá podľa osobitných zákonov). Dnes miestnu územnú samosprávu predstavuje 2927 obcí, z ktorých 140 má štatút mesta a tieto zastupujú záujmy viac ako polovice obyvateľov Slovenska.

Uznesením vlády SR č. 224/1992 bola zriadená Komisia vlády Slovenskej republiky pre územné a správne členenie a reformu verejnej správy. Za vedúceho a koordinátora prvej pracovnej skupiny expertov bol vymenovaný jeden z aktérov Novembra ’89 – Marián Minarovič, ktorý popri širokom interdisciplinárnom tíme zástupcov odborných organizácií, inštitúcií i jednotlivých odborníkov, zapojil do tvorby, formovania a pripomienkovania návrhu aj predstaviteľov územnej samosprávy. Tak vznikala iniciatívna skupina primátorov miest, vo väčšine prípadov centier formujúcich sa regionálnych združení územnej samosprávy. Mnohí z týchto vedúcich predstaviteľov sa podieľali aj na vzniku Združenia miest a obcí Slovenska, ale zároveň hľadali odpoveď na otázku ako čo najefektívnejšie presadzovať reformu verejnej správy a úlohu miest ako centier jednotlivých regiónov v novom formujúcom sa systéme verejnej správy. Najaktívnejšiu časť tejto skupiny tvorili primátori z Bratislavského, Trenčianskeho, Spišského a neskôr aj Tekovského (Levického), Zvolenského a Turčianskeho regiónu. Aj vďaka tejto aktívnej účasti primátorov a odborníkov vznikol tzv. Župný model organizácie územnej samosprávy.

Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky skupina primátorov z Trenčianskeho regiónu iniciovala ďalšie pokračovanie a rozvíjanie uvedeného modelu reformy verejnej správy a v rámci tohto procesu dozrievala aj myšlienka založenia Únie miest Slovenska. Vzhľadom na naliehavosť potreby vytvoriť rámec pre prípravu, spracovanie, ale i presadzovanie strategických, koncepčných dokumentov, modelových návrhov

i konkrétnych zákonov, skupina primátorov 32 miest založila Klub primátorov miest Slovenskej republiky, ktorý následne inicioval vznik Únie miest Slovenska. Formálne prvý – ustanovujúci Snem Únie miest sa konal 29.04.1994 v Košiciach, na ktorom mestá Košice, Spišská Nová Ves, Kežmarok, Levoča, Starý Smokovec (Vysoké Tatry), Rajec, Banská Bystrica, Stará Ľubovňa, Nová Dubnica, Trenčianske Teplice, Nové Mesto nad Váhom a Pezinok založili Úniu miest Slovenska. Okrem 12 zakladajúcich členov sa ustanovujúceho Snemu zúčastnil aj rovnaký počet pozorovateľov, zástupcov ďalších 12 miest, ktoré po schválení mestským zastupiteľstvom do konca roku 1994 rozšírili rady členov novozaloženého záujmového združenia slovenských miest.

Únia miest Slovenska od svojho vzniku iniciatívne dotvára, rozvíja a presadzuje model komplexnej a systémovej reformy verejnej správy, ktorý už v roku 1992 získal všeobecnú podporu rozhodujúcich politických subjektov, územnej samosprávy i odbornej verejnosti. V rokoch 1995 – 1996 odborná skupina vypracovala alternatívny návrh vo forme zásad a návrhov zákonov, ktorý Národná rada Slovenskej republiky prerokúvala súbežne s vládnym centralistickým návrhom, ktorý nakoniec v slovenskom parlamente presadila vtedajšia vládna väčšina.

Vládnou väčšinou pripravené, presadené a aj realizované zákony (zák. NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní a 222/96 Z. z. o organizácií štátnej správy) mali centralistickú koncepciu, ktorá viedla k politickému a hospodárskemu oslabeniu samosprávy.

Preto sme v rokoch 1994 až 1997 sústredili naše úsilie na vypracovanie súvisiaceho návrhu nového systému financovania samosprávy. Viktor Nižňanský, Ivan Mikloš a Marián Minarovič ho priebežne prezentovali a diskutovali s predstaviteľmi samosprávy, odbornej a občianskej verejnosti. V spolupráci s ďalšími partnermi bolo zorganizovaných vyše 800 miestnych a regionálnych seminárov, na ktorých sa zúčastnilo viac ako 700 primátorov a starostov a niekoľko sto výkonných a odborných pracovníkov a zástupcov tretieho sektora. Na mnohých seminároch deklarovali starostovia požiadavku byť riadnymi členmi, ktorú nakoniec iniciatívna skupina starostov formálne predložila prezídiu Únie miest Slovenska. Po takmer jeden a pol ročnej diskusii nakoniec VI. Snem Únie miest Slovenska schválil novelu Stanov, ktorá umožnila aj obciam členstvo v Únii miest. Túto zmenu korigoval IX. Snem Únie miest Slovenska, ktorý sa opätovne vrátil k pôvodným stanovám.

Vtedajšia vláda postupne centralizovala moc v rukách štátu a snažila sa oklieštiť kompetencie i suverenitu miestnej samosprávy. Dokladom toho boli vtedajšie návrhy zákonov o vyšších územných celkoch štátnej správy, koncepcie štátnej a regionálnej politiky, pripravovaná veľká i schválená malá novela zákona o obecnom zriadení a najmä vládny návrh zákona o voľbách do orgánov samosprávy. Tieto návrhy popierali a prakticky likvidovali základné princípy parlamentarizmu, občianskej demokracie a samosprávy. Preto sme už v roku 1997 rozvinuli širokú informačno-osvetovú kampaň „**SOS samospráva – SOS demokracia na Slovensku**“. Naše aktivity sme koordinovali s ďalšími samosprávnymi organizáciami a širokým spektrom občianskych subjektov (Rada mládeže, KOZ, Grémium tretieho sektora, OK98,...). Iniciovali sme a organizovali Okrúhle stoly miestnej samosprávy (OSMS) a nakoniec dňa 25. marca 1998 Únia miest zorganizovala veľké protestné zhromaždenie pred Národnou radou Slovenskej republiky. Dokázali sme osloviť širokú samosprávnu občiansku verejnosť, tretí sektor a pripraviť aj 5-minútový symbolicky celonárodný štrajk. Únia miest tiež podporila

a aktívne sa zúčastnila i na spoločnom protestnom zhromaždení, ktoré 19. mája 1998 zorganizoval ZMOS pred Úradom vlády.

V roku 1998 sme prostredníctvom nadväzujúcej osvetovo-informačnej kampane „**Občan – samospráva – demokracia – komunálne voľby´98**“ informovali širokú občiansku verejnosť o nami navrhovanom modeli verejnej správy, o samospráve a jej tradícii na Slovensku, o možnostiach účasti občanov na správe vecí verejných s cieľom mobilizovať odbornú i laickú verejnosť na podporu našich cieľov a podnietiť občanov k účasti na voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky i miestnej samosprávy.

Po voľbách do NR SR (25. a 26. septembra 1998) sa dňa 21. októbra 1998 uskutočnilo stretnutie predstaviteľov Únie miest Slovenska, Združenia miest a obcí Slovenska s predstaviteľmi strán novej vládnej koalície, na ktorom sa dohodol spoločný postup pri revízii protiústavného zákona o voľbách do orgánov miestnej samosprávy i následný termín konania komunálnych volieb – 19. decembra 1998.

Naše úsilie prinieslo konkrétny výsledok. Decentralizácia a modernizácia verejnej správy sa stala základným kameňom programu novej vlády. Bol vymenovaný splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy Viktor Nižňanský, bola schválená „Stratégia reformy verejnej správy v SR“ i „Koncepcia decentralizácie a demokratizácie verejnej správy“.

V tomto období sme sa podieľali i na tvorbe ďalších, veľmi významných dokumentov, pokračovali sme vo formovaní a presadzovaní nového modelu finančného zabezpečenia verejných úloh – fiskálnej decentralizácie, koncepčného riešenia technickej a sociálnej infraštruktúry i ochrany a obnovy krajiny a kultúrneho dedičstva. Aktívne sme participovali na „Stratégii trvalo udržateľného rozvoja Slovenska“ i „Koncepcii rozvoja bývania“.

Už v tomto čase sme zahájili naše zahranično-politické aktivity vo vzťahu k Výboru regiónov EU a vďaka podpore našich priateľov z Rakúskeho zväzu miest, budúceho európskeho komisára Jána Figeľa i vďaka podpore zastúpenia EK v SR i mnohých diplomatických misií krajín EÚ na Slovensku, sme získali možnosť priamej komunikácie s relevantnými partnermi v Bruseli i Štrasburgu. V relatívne krátkom čase sme získali možnosť zúčastňovať sa zasadnutí pléna i komisií Výboru regiónov v pozícii členov pozorovateľov. Naša lokálna diplomacia výrazným spôsobom prispela i k integrácii Slovenska do Európskej únie.

V roku 2001 sme museli konštatovať, že sľubne rozvíjajúci sa proces reformy verejnej správy sa pozastavil. Vládna koalícia sa nedokázala zjednotiť a spoločne podporiť systémový návrh, ktorý pripravil tím vládneho splnomocnenca. To bol dôvod, prečo sme obnovili pravidelné Okrúhle stoly miestnej samosprávy a zintenzívnili naše úsilie pri presadzovaní reformy. Naši volení predstavitelia sa zúčastňovali seminárov a stáží vo Winterthure vo Švajčiarsku, vo Viedni i ďalších rakúskych mestách, mnohých ďalších európskych krajinách a USA, aby získali konkrétne poznatky z modelov decentralizovanej miestnej i regionálnej samosprávy.

Po uskutočnení prvej vlny decentralizácie sme opäť požadovali realizáciu celostnej a systémovej reformy verejnej správy vo všetkých oblastiach s akcentom na úlohu miest ako centier regiónov a fiskálnu decentralizáciu.

V nadväznosti na tieto výzvy Únia miest v spolupráci s Komunálnym výskumným a poradenským centrom vedeným Viktorom Nižnanským, iniciovala prípravu celého radu odborných štúdií, organizovala semináre, konferencie na tému medziobec-

ná spolupráca – komunálna reforma, resp. nová regionalizácia a potenciály rozvoja. V predchádzajúcom volebnom období, najmä vďaka iniciatíve eurokomisára Johanna Hahna sa koncentrovala pozornosť najmä na problematiku kreovania, resp. obnovenia funkčných mestských oblastí– mestských regiónov. Túto tému intenzívne komunikujeme v prostredí našich miest a na medzinárodnej pôde. Podarilo sa nám presadiť tento koncept mesta a jeho funkčného územia aj do prípravy fungovania európskych fondov v programovacom období 2014-2020, kde vyčlenila Európska únia osobitné peniaze minimálne 5% z európskeho fondu regionálneho rozvoja práve na mestský rozvoj. Peniaze, ktoré boli vyčlenené na mestský rozvoj v priestore Slovenskej republiky, vláda nasmerovala na mestský rozvoj krajských miest.

Čo sa nám konkrétne podarilo dosiahnuť za uplynulé obdobie v oblasti legislatívy?

Únia miest Slovenska v posledných piatich rokoch postupne presadila zvýšenie vybraných „Správnych poplatkov". Zároveň sme dohodli a iniciovali predloženie poslaneckého návrhu **zákona o miestnom poplatku za rozvoj**, ktorý v auguste 2015 bol podaný do legislatívneho procesu a obrátili sme sa so žiadosťou o podporu na jednotlivé poslanecké kluby i jednotlivých poslancov. Návrh bol v NR SR schválený, následne delegácia prezídia ÚMS rokovala s Kanceláriou prezidenta SR, aby poskytli potrebné argumenty, prečo zákon v tejto podobe je vhodné podpísať. Zákon bol podpísaný a je publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 447/2015. Od novembra roku 2016 mestá / obce v súlade s prijatým zákonom máju možnosť pripravovať svoje všeobecné záväzné nariadenia (VZN) v ktorých určia výšku miestneho poplatku za rozvoj.

Vďaka spoločnému úsiliu ÚMS a ZMOS v spolupráci s ďalšími partnermi sa podarilo presadiť „vrátenie" percenta prerozdelenia DPFO v prospech obcí a miest na 70%. Našou trvalou požiadavkou zostáva plné krytie preneseného výkonu štátnej správy, najmä v oblasti životného prostredia a stavebného konania.

Vyjadrovali sme sa k zákonu o odpadoch, k novele zákona o sociálnych službách, kde sme našli pochopenie na ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny. Vyjadrovali sme sa k množstvu ďalších zákonov, ktoré sme aktívne komentovali práve prostredníctvom našich expertov a stanovísk, prípadne vyjadrení prezídia.

Únia bola aktívna aj v ďalších oblastiach – v oblasti energetickej efektívnosti a klimatických zmien pri presadzovaní cieľov Dohovoru primátorov a starostov pre klímu a energiu, v presadzovaní informatizácie verejnej správy prostredníctvom OP Informačná spoločnosť.

Prioritou i v súčasnosti naďalej zostáva zavŕšenie reformy verejnej správy, aktuálnou úlohou je však zabezpečiť hospodársku a najmä finančnú stabilitu územnej samosprávy. Stále platí pravidlo „**silné mesto – silný región – silný štát**".

Únia miest Slovenska od svojho vzniku presadzovala a presadzuje najmä:

- komplexnú a systémovú reformu verejnej správy a územnosprávneho členenia, ktorej hlavnými znakmi sú kontinuita, efektivita, decentralizácia právomocí na princípe subsidiarity a demokratický charakter posilnením samosprávy na miestnej a regionálnej úrovni;
- akceptáciu úlohy miest ako centier regiónov v procese decentralizácie a modernizácie verejnej správy;
- aktualizáciu modelu financovania verejnej správy z hľadiska zabezpečenia trvalej finančnej a hospodárskej stability a nezávislosti mestských samospráv;

- zabezpečenie, riadenie a koordinovanie vzájomnej spolupráce miest pri riešení spoločných problémov, ako aj ich úlohy prirodzeného centra osídlenia s plnou zodpovednosťou za rozvoj regiónu;
- ochranu a trvalú udržateľnosť životného prostredia a obnovu kultúrneho dedičstva vo všetkých oblastiach života spoločnosti;
- trvalú účasť a spoluzodpovednosť zástupcov Únie miest pri tvorbe legislatívneho rámca i rozhodujúcich strategických a rozvojových dokumentov;
- trvalú účasť zástupcov Únie miest a slovenskej samosprávy v orgánoch, inštitúciách a programoch Európskej únie i v Kongrese miestnych a regionálnych samospráv;
- aktívnu účasť Únie i jednotlivých miest na príprave a realizácii programov rozvoja a implementácie informačných technológií na miestnej, regionálnej i celonárodnej úrovni;
- aktívnu účasť na celoeurópskej spolupráci miest a ich združení s akcentom na stredoeurópsky a karpatský región;
- aktívnu účasť na príprave i realizácii systému ďalšieho vzdelávania predstaviteľov a pracovníkov územnej samosprávy, racionalizácii výkonných orgánov a efektívneho výkonu verejných služieb;
- etické princípy, transparentnosť a účinnú kontrolu rozhodovania a potieranie všetkých prejavov korupcie a klientelizmu v spoločnosti i v miestnej samospráve;
- vzájomnú spoluprácu a koordináciu v programoch miestneho a regionálneho rozvoja, najmä v oblasti infraštrukturálnych projektov a programov efektívnej energie a adaptácie na zmenu klímy;
- podporu programu rozvoja sociálneho kapitálu, integrácie minorít, sociálne odkázaných i zdravotne postihnutých občanov a aktívnu účasť občanov na správe vecí verejných;
- podporu pri vytváraní partnerských vzťahov súkromného, verejného a tretieho sektora.

Územná samospráva, ako neoddeliteľný a stabilizujúci článok verejnej správy, preukázala kredit seriózneho partnera v predchádzajúcich volebných obdobiach.

Únia miest Slovenska počas svojej 25-ročnej histórie nie raz prezentovala pripravenosť prijať svoj diel spoluzodpovednosti za riešenie hospodárskej, finančnej a sociálnej situácie a zároveň prispieť k identifikácii konkrétnych východísk i k realizácii systémových riešení.

Sme pripravení aj naďalej sa aktívne podieľať na formovaní legislatívy i na práci poradných orgánov vlády, na konštruktívnom dialógu, vzájomnej kooperácií všetkých úrovní verejnej správy, sociálnych partnerov i odbornej sféry.

Andrea Turčanová

primátorka mesta Prešov
1. viceprezidentka Únie miest Slovenska
prezidentka Klubu primátorov miest SR

ÚVOD K NOVEJ DOTLAČI

Peter Kresánek – 1. viceprezident Klubu primátorov miest SR

Vydanie, dotlač publikácie, s pôvodným obsahom a v pôvodnej podobe, v termíne nejakého okrúhlejšieho výročia (v tomto prípade štvrťstoročia), sa zvykne diať v záujme štúdia histórie, ako dokument dobového myslenia, politiky. V prípade publikácie „Práva miest a ich ochrana – Decentralizácia Slovenska" sú však všetky príspevky v nej stále plne aktuálne. Vznikli v období znovuzrodenej samosprávnej demokracie, jej praktického uvádzania do života, vzniknutých a potrebných budúcich zákonov. V tých rokoch (1993, 1994) už mnohé z toho na miestnej úrovni zakladateľsky a sviežo fungovalo, ako vyústenie nahromadenej energie po rokoch totalitného režimu a systému riadenia (nie spravovania) vecí verejných.

Okrem komunálnych politikov tu publikovali aj špičkoví odborníci na vysokej argumentačnej úrovni. O mnohých kultúrno-historických, právnych, kompetenčných, ekonomických, spoločenských i legislatívnych predpokladoch a podobách potrebného následného kreovania regionálnej samosprávy Slovenska. Na rozdiel od obecnej a mestskej samosprávy, sa však v nasledujúcich rokoch vytvorili zákony a podmienky len pre deformovanú podobu regionálnej samosprávy. Teda ani tieto príspevky nestratili napokon nič zo svojej aktuálnosti.

Tlaky verejnej správy z inštitúcií tzv. vysokej politiky (jednotlivé vlády, parlament), ako aj rodiaci sa istý oportunizmus samospráv s politickým pozadím, viedli ku kryštalizácii a konfrontácii postojov a názorov na čo najdemokratickejšiu a najnezávislejšiu podobu miestnej i budúcej regionálnej samosprávy, na veľmi dôležitú otázku územného členenia Slovenska. Názorov na podporu úlohy miest ako centier regiónov, finančnej, inštitucionálnej, daňovej suverenity miest, radikálnejšieho presadzovania ich záujmov. Tak vznikol spojením síl a názorov, najmä komunálnych predstaviteľov miest, v roku 1993 Klub primátorov miest Slovenskej republiky, ako združenie fyzických osôb. O rok neskôr (1994) z iniciatívy Klubu, vyjadrením a schválením zastupiteľstiev konkrétnych miest, vznikla Únia miest Slovenska, ako dobrovoľné záujmové združenie. Stala sa, popri Združení miest a obcí Slovenska, neobíditeľným subjektom v iniciatívach a pripomienkach k legislatívnym procesom, a iným krokom zo strany vlády i ďalších inštitúcií. Klub aj Únia mali a majú vysokú autoritu aj vďaka expertom, ktorých príspevky tvoria veľkú hodnotu tejto publikácie.

V tejto publikácii „Práva miest a ich ochrana. Decentralizácia Slovenska" ostali aktuálne aj konštatácie o vedomí spoločnosti o fungovaní a vzťahu občanov k miestnej obecnej, mestskej i regionálnej samospráve. O zodpovednosti na jej obsadení a podobe, o podiele na jej správe a kompetenciách. Pravdaže, medzitým sa na všetkých jej stupňoch vyvíjala. Od prvotného nadšenia, dychtivého učenia sa v krajinách kontinuálneho fungovania verejnej správy (táto publikácia obsahuje k tomu cenné príspevky), prišli ďalšie volebné obdobia, kedy sa už objavila aj istá profesionalita, rutina, niekedy vypočítavosť. Čo je celkom prirodzený jav. Ale po štvrťstoročí sa tu objavuje (v dejinách územia Slovenska sa objavuje už niekoľko storočí) interval novej generácie, angažovanie sa občanov s ambíciami pracovať s pôvodným zmyslom samosprávy. A práve aj to je dôvod ponúkať znovu túto publikáciu.

Ďalším pamätným dôvodom je, že už pred tromi rokmi nás opustil Marián Minarovič, rešpektovaný „duch hýbateľ“ širokého a zložitého sveta teórie a tvorby všetkých stupňov samosprávy na Slovensku. Človek, ktorému nestíhal takmer nikto z autorov tejto publikácie (i ďalší v tejto problematike). Naliehavosti s ktorou tlačil pred sebou všetkých nás i potrebné idei a ciele, ktoré mali pravdaže aj veľa oponentov. Azda v tomto „štvrťstoročnom“ intervale sa nájdu zase autority s podobným nadšením. Myslím, že aj táto publikácia im bude užitočnou pomocou.

Peter Kresánek
Bratislava, apríl 2019

I. ČASŤ
ÚVOD

Medzi najdôležitejšie záležitosti každého štátu patrí štruktúra a činnosť jeho verejnej správy. Stav, v akom sa nachádza mechanizmus inštitúcií, ktoré na jednej strane ako štátna správa a na strane druhej ako samosprávy obcí, miest a regiónov, zabezpečujú základné potreby života občanov. Keď v r.1990 po novembrovej nežnej revolúcii sa začala u nás realizovať zásadná reforma štátneho zriadenia a ekonomického systému, dali sa iba s veľkou námahou určiť priority prijímaných zákonov. Už vtedy bolo zrejmé, že k najdôležitejším patrí zákon o obecnom zriadení a zákon o miestnej štátnej správe. Obidva zákony položili základy samosprávnej demokracie na Slovensku.

Zákon o obecnom zriadení bol hneď po prijatí Slovenskou národnou radou uvedený do života komunálnymi voľbami v novembri 1990. Dnes, s odstupom štyroch rokov od prijatia tohto zákona môžeme z pohľadu na činnosť obecných a mestských samospráv jednoznačne konštatovať, že na tejto úrovni sa spoločnosť reformovala podstatne efektívnejšie, ako na celoštátnej a oblasť samospráv je stabilizovanejšia, ako oblasť centrálna – vlády a parlamentu. Je to tak aj preto, lebo zákon o obecnom zriadení je postavený najmä na občianskom princípe správy vecí verejných.

Rázny a rýchly krok, ktorý urobila porevolučná vláda a parlament v prípade prípravy a schválenia tohto zákona sa ukazuje ako jeden z krokov najlepších. Po ňom mal nasledovať krok ďalší – príprava a prijatie zákona o územnosprávnom členení Slovenska a ďalších súvisiacich právnych noriem. Tieto zákony mali ustanoviť samosprávu na regionálnej úrovni, čím sa mala vyplniť medzera medzi centrálnym demokratickým orgánom, ktorým je Národná rada, a obecnými samosprávami. Ak by sa bol tento zákon prijal a bola by včas realizovaná veľká privatizácia, neboli by sme dnes v paradoxnej situácii. Reforma zastala na polceste a dnešná Slovenská republika má dve tváre. Jedna, tá štátna, otočená dozadu, podriaďuje centrálnemu vplyvu veľké továrne, školstvo a zdravotníctvo nostalgicky spomínajúc na obdobie reálneho socializmu. Tá druhá tvár, tvár obecných samospráv sa pozerá dopredu – a vďaka realizovanej reforme, na svojej úrovni, lepšie odoláva ťažkej ekonomickej situácii – takmer bez pomoci štátu. Takto rozpracovaná, a umŕtvená reforma štátneho zriadenia a jeho ekonomického systému sa musí čo najskôr dokončiť. Jej súčasný stav je totiž pre ďalší vývoj Slovenskej republiky veľmi nebezpečný. Robí veľmi zraniteľnou práve sféru obecných samospráv, ktorá už pracuje na európsky porovnateľnej úrovni.

V dňoch 17. a 18. septembra 1993 sa v Košiciach stretli členovia Klubu primátorov miest Slovenskej republiky s odborníkmi z oblasti ekonómie, sociológie, geografie, politológie, urbanizmu a kultúrnej histórie na seminári Práva miest a ich ochrana. Seminár organizovala Nadácia Friedricha Naumanna a bol venovaný diskusii o stave samosprávnej demokracie v náväznosti na pripravovaný zákon o územnosprávnom členení Slovenskej republiky. Seminár, ktorého som bol koordinátorom sa rozrástol do celej šírky diskutovanej problematiky a každý z účastníkov zaujal stanovisko k návrhu na predložené územnosprávne členenie na župnom princípe. Spoločnosť v tej

dobe žila inými, omnoho vzrušujúcejšími problémami vlády Hnutia za demokratické Slovensko a politicky rozkolísaného parlamentu. Účastníci seminára iba smutne konštatovali nezáujem kompetentných zástupcov vlády a parlamentu o proces dotvorenia samosprávneho systému na lokálnej i regionálnej úrovni ako aj nedostatočnú informovanosť verejnosti o tejto problematike. Preto sa rozhodli vydať publikáciu obsahujúcu základné informácie o samosprávnych systémoch európskych demokratických krajín a USA v porovnaní s návrhom územnosprávneho členenia pod vedením Mariána Minaroviča v zložení Juraj Žudel, Leon Sokolovský, Vojtech Hrdina a Viktor Nižňanský v roku 1992. Pracoval na ňom už od roku 1990. V roku 1993 Regionálne združenie Stredného Považia iniciovalo aktualizovanie a dopracovanie tohto návrhu. Návrh vychádza z princípu historickej kontinuity vývoja Slovenska a jeho regiónov rovnako, ako z požiadaviek a potrieb súčasnej štátnej správy a samosprávy na miestnej a regionálnej úrovni.

Úvod našej publikácie tvorí Charta európskej samosprávy. Po nej nasledujú základné informácie o štruktúrach verejnej správy demokratických štátov Európy a USA s komentárom.

V kapitole „Decentralizácia Slovenska" nasleduje samotný návrh územnosprávneho členenia Slovenskej republiky s výkladom jeho verejnoprávnej štruktúry. Záver publikácie tvoria tri tematické kapitoly diskusie zo seminára v Košiciach.

Publikácia „Práva miest a ich ochrana" je príspevkom k urýchleniu a presadeniu procesu decentralizácie Slovenska. Príspevkom, ktorý sa na príkladoch iných, demokraticky vyspelejších krajín, ale aj našej histórie, usiluje o dotvorenie systému samosprávnej demokracie v Slovenskej republike. Je zároveň apelom volajúcim po obnovení skutočného, dejinného významu miest, v ktorých demokracia vznikla a ktoré boli vždy jej nositeľmi a ochrancami.

Ladislav Snopko
Košice, september 1993
Bratislava, apríl 1994

MESTO – BRÁNA DEMOKRACIE

Ladislav Snopko

1. Mohli by sme uvažovať, prečo „práva miest a ich ochrana" a nie „práva občanov v mestách a ich ochrana", alebo ešte všeobecnejšie a spravodlivejšie „práva občanov v štáte a ich ochrana". Nuž preto, lebo mestá sú prirodzenými spoločenstvami priamo komunikujúcich občanov. Musím však zdôrazniť, že mám na mysli naše mestá, nie niekoľkomiliónové megapolis akými sú Mexiko City, či New York. Mám na mysli tie mestá, ktoré rovnako dnes ako v minulosti neprekročili rámec tejto priamej komunikácie.

2. Dejiny ľudstva sú najmä dejinami ľudských spoločenstiev a ich sídiel. Človek neustále, už od rannej doby dejinnej odolával v boji o prežitie vďaka spoločenstvám, ktoré tvoril. Výnimočnosť ľudských spoločenstiev spočívala v tom, že ich vnútorná štruktúra už od počiatku využívala individuálne schopnosti svojich členov.

Boj o prežitie sa postupne menil na starostlivosť o prosperujúce spoločenstvo. Tento posun v kvalite myslenia ľudí však trval niekoľko tisícročí. Vznikom prvých, organizovaných ľudských sídiel ešte v dobe kamennej, sa spontánne začali vytvárať vzájomné vzťahy ich členov. Tieto vzťahy už od počiatku však v sebe niesli dve protichodné, ťažko zlučiteľné črty. Intoleranciu boja o moc na jednej strane a potrebu dohovoru pri spoločnej práci na strane druhej. Protiklady, akými sú intolerancia a porozumenie, mohli v ľudských sídlach nájsť len jednu formu spolužitia. Bol ňou vzájomný dohovor, dohoda o pravidlách platných pre všetkých.

Princíp dohovoru a vedomej spolupráce vychádzajúcej z dohodnutých pravidiel sa stal nosnou líniou ľudskej civilizácie. Tento princíp sa osvedčil a sprevádzal ľudstvo dejinami ako duch rozumu a svedomia, až vyústil do zákonov organizujúcich život občanov.

3. Vývoj ľudských sídiel začína kdesi v staršej dobe kamennej (paleolite). V tých dobách išlo skôr o úkryty jednoduchých lovcov zveri a príležitostných zberačov plodín. To, čo vtedajších ľudí spájalo, bolo skôr živočíšne teplo ako vedomá potreba. Tá sa pri utváraní spoločenstiev objavila až omnoho neskôr a súvisela s prvou a pravdepodobne pre ľudstvo najdôležitejšou reformou v jeho histórii, ktorú pracovne nazývame „neolitická revolúcia". Bola to práve ona, ktorá v období od deviateho po šieste tisícročie pred Kristom najprv v Prednej Ázii, neskôr aj u nás, principiálne zmenila ľudské spoločenstvo. Z lovcov zveri a zberačov plodín sa stali chovatelia a roľníci. Živočíšne podmienenú koexistenciu začínala nahrádzať vedomá spolupatričnosť organizujúcej sa spoločnosti.

Sídliská začínali nadobúdať konkrétnu, vedome koncipovanú podobu, obytné chaty sa stavali na miestach, ktoré vyhovovali nielen chovu dobytka a pestovaniu obilia, ale aj obrane, teda na vyvýšeninách nad potokmi, či riekami. Obyvatelia takýchto sídlisk začali postupne vedome a neskôr priam cieľavedome odlišovať ich vnútornú štruktúru od prostredia „vonkajšej krajiny". Budovanie obranných valov so systémom brán okolo sídiel tento vývoj jednoznačne podporilo. Život vo vnútri sídlisk sa uberal smerom

ku vzájomným kolektívnym dohovorom dôležitým pri organizácii práce a spoločného života. V osadách začali platiť pravidlá, ktoré pri predchádzajúcom živote človeka vo voľnej prírode nemali význam. Vznikala a rástla civilizácia.

4. Od mladšej doby kamennej, v neolite, od počiatku civilizácie, poznáme dva základné typy osídlenia. Vidiecke, tvorené malými osadami roztrúsenými po kraji a mestské, tvorené zhlukmi osád s centrálnym sídelným útvarom – mestom. Príklad Jericha z deviateho tisícročia pred Kristom naznačuje, že veľké sídliská s množstvom obyvateľov stavali ľudia už v praveku a nevyvinuli sa iba časom z vidieckeho osídlenia.

5. Mestá vďačia za svoj vznik oddeleniu remesiel od poľnohospodárstva. Podnetom preňho bola nadprodukcia a výmenu tovaru. Tovar, ktorý remeselníci produkovali, musel medzi ľudí. Mestá, v ktorých sa križovali cesty, boli optimálnym prostredím pre obchod, ktorý sa stal najdynamickejším prvkom rozvoja spoločnosti. Ceny tovaru reprezentovali v princípe síce abstraktné, ale vyčísliteľné hodnoty. Mestá sa stali reprezentantmi týchto hodnôt.

6. Strednou dobou kamennou (mezolitom) končí v šiestom tisícročí pred Kristom obdobie neproduktívneho spôsobu hospodárenia aj na území dnešného Slovenska. Mladšou dobou kamennou (neolitom) začína roľnícka kolonizácia. Vznikajú menšie osady tvorené zoskupeniami chát a domcov obohnaných zemným valom, neskoršie s drevenou palisádou a s priekopou. Kvôli rozširovaniu polí a získavaniu dreva ako stavebného materiálu začína odlesňovanie krajiny. Veľmi chaoticky, nesmelo, ale predsa, začína proces urbanizácie a človek sa postupne vzďaľuje prírode. Vedome začína využívať plánovitú činnosť, a tak v staršej dobe bronzovej, v polovici druhého tisícročia pred Kristom, sa v niektorých opevnených osadách najmä otomanskej kultúry, uplatňuje plánovaná zástavba s uličným usporiadaním chát a domcov a vyčlenením akropoly ako sídla moci od ostatnej časti osady. Najvýznamnejším dokladom tejto, aj na našom území vyspelej sídelnej štruktúry, je osada nájdená pri Spišskom Štvrtku. Jej vnútorné uličné členenie, obranný systém a akropola poukazujú na možné priame väzby s Mykénskou ríšou. V prípade tejto osady už môžeme konštatovať, že koncepcia zachovaného urbanistického zámeru dokladá organizovanú spoločnosť, schopnú na základe dohovoru realizovať plánovitú činnosť.

Vyvrcholením pravekého osídlenia nášho územia boli rozsiahle sídelné útvary, ktoré v druhom storočí pred Kristom budovali Kelti. Tieto mohutné výšinné hradiská nazývané oppidá mali už zložitý systém opevnenia a urbanistické členenie s kamennou architektúrou. Naše najväčšie keltské oppidum, dnešná Bratislava, bola podľa výsledkov archeologických výskumov pravdepodobne centrom väčšieho územného celku a sídlom jeho vládcu. Veľká rozloha, keramické dielne, mincovňa, nájdené depoty mincí s menami Biatec, Busu, Busumarus či Coviomar, kamenná architektúra a bohaté sídelné nálezy tomu nasvedčujú.

7. V polovici piateho storočia po Kristovi sa na našom území začínajú trvalo usadzovať Slovania. Doznievajúce nájazdy, Germánov – Herulov, Longobardov či Gepidov spolu s Hunmi a predgermánskym obyvateľstvom tvorili počas piateho a začiatkom šiesteho storočia etnické prostredie pre ich udomácnenie. V ďalších vlnách prišli

v druhej polovici šiesteho a v siedmom storočí na naše územie okrem Slovanov aj nomádski Avari. V tomto období, v roku 623, vznikol pod vládou Sama širší slovanský kmeňový zväz. Po jeho zániku sa najmä na nížinných častiach Slovenska vytvára užšia etnická a kultúrna symbióza Slovanov a Avarov. Toto predveľkomoravské obdobie trvá až do konca ôsmeho storočia. V ňom sa prehlbuje špecializácia remeselnej výroby, rozvíja sa hutníctvo a kováčstvo, ale aj kamenárstvo, hrnčiarstvo a výroba textilu. Spoločnosť začína smerovať k vyššiemu – štátnemu systému. Koncom ôsmeho storočia vznikajú polyfunkčné vojensko-správno-výrobné strediská – hradiská (Nitra, Majcichov, Pobedim, Spišské Tomášovce či Zemplín). V prvej tretine deviateho storočia vzniká Veľká Morava už ako ranofeudálny štát. V tomto období sa formujú dobre opevnené, často veľmi rozľahlé hradiská s výraznou aglomeráciou osád v okolí. Takéto hradiská, vlastne už „hradské mestá", sa stávali centrami vtedajšieho politického, vojenského, ekonomického, ale aj náboženského života (Nitra, Bratislava). Ich obyvateľstvo tvorila spoločenská elita – knieža, veľmoži, dvorská aristokracia a vojenská družina, v ktorej boli okrem príslušníkov staršej rodovej aristokracie aj členovia družiny z radov jednoduchého slobodného obyvateľstva a žoldnieri), slobodní príslušníci občín a potom nevoľníci, sluhovia a otroci. Začal mestotvorný proces v duchu rozvíjajúcej sa kresťanskej – európskej civilizácie. Mestá a ich občania však na svoju dôležitú úlohu museli ešte niekoľko storočí čakať.

8. Demokracia, ako zatiaľ najspravodlivejšia správa vecí verejných, vznikla v mestách, preto práva miest a ich ochrana tak úzko súvisia s ochranou demokracie. V gréckych mestských štátoch môžeme od prvého tisícročia pred Kristom zaznamenať hospodársky rozmach, ktorý cez rôzne zmeny ich ústavného zriadenia, od tyranie, cez oligarchiu vyústil do demokracie. V nich žili obyvatelia s právami slobodných občanov.

9. Bola to filozofia a správa vecí verejných, veda a organizácia života občanov, ktorá v starovekých Aténach, Sparte či Thébach viedla k vzniku demokracie.

10. Rím bol mestom, v ktorom vyvrcholil systém antickej verejnej správy. Vyvrcholil, ale aj zanikol. Rím bol najskôr mestom, potom mestským štátom a republikou a nakoniec impériom. Bol príkladom gradácie a centralizácie moci a prejavu jej rozpínavosti.

Napriek tomu, že v cisárskej dobe bol Rím niekoľko storočí centrom svetovej ríše, začal práve vtedy jeho politický význam upadať a nakoniec v štvrtom storočí prestal byť aj sídelným mestom Impéria. Vývoj Ríma potvrdzuje, že koncentrácia moci neškodí iba občanom, ale v konečnom dôsledku aj moci samotnej.

11. Po zániku antickej civilizácie, ktorej základy položili mestské štáty, trvalo niekoľko storočí, kým mestá v rámci feudálneho spoločenského systému našli svoju stratenú silu a význam. V dvanástom a trinástom storočí, keď sa svet západného kresťanstva pripravoval na svoju premenu, patrila k najdôležitejším otázka ďalšej formy štátneho zriadenia, ktoré by nahradilo feudalizmus, ktorý bol v tej dobe síce ešte ekonomicky silný, ale politicky už upadal. Jednu z alternatív tvorili mestá – Janov, Benátky, Florencia, Miláno, Brémy, Hamburg, Barcelona, Bruggy, Gent či Lűbeck patrili k veľmi silným hospodárskym, umeleckým, intelektuálnym a politickým centrám. Dokázali vzdorovať panovníkom dokonca viesť s nimi víťazné vojny. Napriek tomu sa moderná Európa

neutvorila okolo miest, ale zo štátov. Možno preto, že vtedajšie mestá nemali dobudovanú samosprávu a definovaný slobodný občiansky stav, ako antické mestá spred tisícročia. Svoju autoritu si však už vtedy prvýkrát v poantickej histórii vydobili.

12. Stabilita miest a stabilita štátov.

Pripomeňme vývoj európskych štátov od stredoveku a ich meniacimi sa hranicami. Napriek tomu, že štátny princíp v dejinách dominoval, aká je ich pevnosť a neohrozenosť? Mestá sú oveľa stabilnejšie. Štrasburg je Štrasburgom či patrí Nemcom, alebo Francúzom. Pripomeňme si históriu spišských miest a spory, ktoré o ne viedli uhorskí a poľskí králi. Levoča ostala Levočou, kdežto štáty, do ktorých v rôznych dobách patrila, zanikli.

13. Renesančný princíp uvažovania o dôstojnosti a dokonalosti človeka ako morálnej bytosti určil v 15. storočí nové rozmery nielen v oblasti umenia, literatúry a architektúry. V mestách, vo Florencii, Miláne či Janove sa formoval aj nový duchovný poriadok, ktorý cez jedinečný pohľad ľudskej individuality smeroval aj k individualite občianskej. Človek sa stal merítkom vecí.

Ak gotika vzkriesila mestá, hoci im nedala všetky potrebné práva, tak renesancia vzkriesila občana, jeho duchovnú podobu.

14. Mestské opevnenie spolu s bránami malo pre mesto okrem praktickej obrannej funkcie aj zásadný kultúrno-politický význam a možno povedať, že bolo v rámci vtedajšej kultúry mestotvorným prvkom. Mestská brána mala teda nielen praktickú obrannú funkciu. Vybudovanie opevnenia bolo jednou zo základných podmienok vzniku mesta. Každá brána bola súčasťou stavebného celku, ktorý chránil stredovekú mestskú komunitu proti vonkajším nepriateľom a zároveň ju vyčleňoval z amorfného prostredia. Opevnenie tak vytváralo výraznú zmyslovo-vizuálnu hranicu medzi organizovaným prostredím a voľnou krajinou. Pocestný, ktorý vstupoval cez bránu do opevneného mesta, opúšťal svet ohrozenia a vchádzal do systému ochrany, stával sa súčasťou organizovanej komunity občanov – mešťanov. Akt vstupu mal pre človeka veľký eticko-emotívny význam. Preto sú hlavné mestské brány v historických dobách architektonicky rozvinuté do monumentálnych zložitých útvarov, ktoré už nemožno zdôvodňovať ich praktickou funkciou. Brána sa tak stáva symbolom mesta, dôkazom jeho legislatívy, spoločenského významu, ekonomickej moci a ochrany svojich občanov. Preto sa téma mestskej brány tak často objavuje v mestských znakoch.

15. Deväťnáste storočie v európskom kontexte s nadšením sebe vlastným splodilo sen o technickom pokroku, ktorý sa stal hlavnou métou ľudského snaženia. Plynulý chod tovární vyžadoval deľbu práce koordinovanú centrálnym riadením.

Vznikajúca moderná spoločnosť v mene pokroku vytvárala štátny systém zodpovedajúci jej ideálu. Moderná doba odňala národom ich kultúrny obsah a nahradila ho novým, v ktorom hral prvoradú úlohu ekonomický a politický moment. Mestá sa v ponímaní ekonómov, ale aj politikov stali najmä nositeľmi výroby. Negatívnym vyvrcholením tohto procesu bola socialistická éra v druhej polovici dvadsiateho storočia, kde občianske mestské komunity stratili svoj význam a prakticky zanikli.

16. „Priemyselná revolúcia“ uprednostnila výrobok pred zážitkom a marxisti zoštátnili prácu. Stav robotnícky povýšili nad stav občiansky. Metastázy takejto „zamestnaneckej demokracie“ takmer zahubili mestá a občanov v nich.

17. Ideológovia marxizmu-leninizmu presadzovali myšlienku, že politické, osobné a intelektuálne slobody nemajú žiaden skutočný význam a iba revolúcia meniaca vlastníctvo výrobných prostriedkov môže zaistiť reálnu slobodu. Takto postavená definícia slobody vraždí mestá. Treba dôkaz? Prejdite sa po ktoromkoľvek meste na Slovensku.

Mesto má byť najmä duchovným a citovým prostredím pre svojich obyvateľov, ak mu majú vo svojom živote prikladať patričný význam.

18. Základom demokratickej spoločnosti by mala byť správa vecí verejných na úrovni obcí, miest a regiónov. Mestá majú vo svojom genetickom kóde zavedený občiansky princíp už od antických mestských štátov. Byť dobrým občanom je vecou pozitívne motivovaného života každého obyvateľa, v ktorom dominuje pocit domova a osobnej angažovanosti.

19. Štát je stelesneným ideálom a jeho podstata je abstraktná, aj keď je podložená ústavou (dohovorom ľudí, ktorí sa nepoznajú). Bez obcí a miest by tento ideál nemohol existovať. Hoci to znie paradoxne, občania nežijú v štáte, ale vo svojich obciach a mestách. Teda tam, kde môžu realizovať svoje konkrétne túžby. Preto je správa vecí verejných najdôležitejšia, ale aj najpravdivejšia v mestách a obciach.

20. Pre jednotiacu sa Európu postupne strácajú pevné štátne štruktúry rozhodujúci význam. Ten nadobudnú regióny so svojimi prirodzenými centrami – mestami. Štruktúra miest a ich regiónov vytvára brány demokracie a stabilizuje novú, formujúcu sa spoločnosť.

EURÓPSKA CHARTA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY
PREAMBULA

Členské štáty Rady Európy, signatári tejto charty,

majúc na zreteli, že cieľom Rady Európy je dosiahnutie väčšej jednoty medzi jej členmi na účely ochrany a realizácie ideálov a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom;

majúc na zreteli, že jednou z metód na dosiahnutie uvedeného cieľa sú dohody v oblasti správy;

majúc na zreteli, že miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému;

majúc na zreteli, že právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy;

presvedčené o tom, že toto právo možno priamo uplatňovať práve na miestnej úrovni;

presvedčené o tom, že existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka k občanovi;

vedomé si toho, že ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci;

potvrdzujúc, že uvedené predpokladá existenciu miestnych orgánov vybavených demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie, pokiaľ ide o ich kompetencie,

spôsoby a prostriedky uplatňovania týchto kompetencií a zdroje potrebné na ich plnenie,
dohodli sa takto:

Čl. 1
Zmluvné strany sa zaväzujú považovať sa za viazané nasledujúcimi článkami, a to spôsobom a v rozsahu uvedenom v článku 12 tejto charty.

ČASŤ I

Čl. 2
Ústavné a právne základy miestnej samosprávy
Princíp miestnej samosprávy je uznaný zákonodarstvom príslušnej krajiny, a kde je to možné, aj ústavou.

Čl. 3
Pojem miestnej samosprávy
1. Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.
2. Toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

Čl. 4
Pôsobnosť miestnej samosprávy
1. Základné práva a povinnosti miestnych orgánov sú zakotvené v ústave alebo zákone. Toto ustanovenie však nebráni tomu, aby miestnym orgánom boli v súlade so zákonom priznané osobitné práva a povinnosti.
2. Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.
3. Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.
4. Právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiaden ústredný či regionálny orgán s výnimkou prípadov ustanovených zákonom.
5. Tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo prispôsobiť ich vykonávanie miestnym podmienkam.
6. Všetky záležitosti, ktoré sa priamo týkajú miestnych orgánov, sa v procese plánovania a rozhodovania, pokiaľ je to možné, včas a primerane s nimi prerokujú.

Čl. 5
Ochrana územných hraníc miestnych orgánov
So zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum.

Čl. 6
Primerané správne štruktúry a zdroje zodpovedajúce úlohám miestnych orgánov
1. Ak sa pritom nedostanú do rozporu so všeobecnejšími zákonnými ustanoveniami, môžu si miestne orgány samy určovať vlastné vnútorné administratívne štruktúry tak, aby ich prispôsobili miestnym potrebám a zabezpečili účinné riadenie.
2. Podmienky služby zamestnancov miestnej správy sú také, aby umožňovali prijímať vysokokvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností; na tento účel sa poskytujú primerané možnosti na vzdelávanie, odmeňovanie a perspektívu služobného postupu.

Čl. 7
Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni
1. Postavenie miestnych volených zástupcov im umožňuje slobodný výkon ich funkcií.
2. Umožňuje primeranú finančnú náhradu výdavkov spojených s výkonom funkcie a tam, kde je to vhodné, aj kompenzáciu ušlých príjmov alebo odmenu za vykonanú prácu a zodpovedajúce sociálne
zabezpečenie.
3. Všetky funkcie a činnosti, ktoré sa považujú za nezlučiteľné so zastávaním volenej funkcie na miestnej úrovni, sú stanovené zákonom alebo základnými právnymi princípmi.

Čl. 8
Správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov
1. Akýkoľvek správny dohľad nad miestnymi orgánmi možno vykonávať len takým spôsobom a v takých prípadoch, ktoré vymedzuje ústava alebo zákon.
2. Akýkoľvek správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov je obyčajne zameraný len na zabezpečenie jej súladu s právom a ústavnými princípmi. Správny dohľad však tam, kde je to účelné,
môžu vykonávať aj vyššie orgány, pokiaľ ide o plnenie úloh, ktorých výkon je prenesený na miestne orgány.
3. Správny dohľad nad miestnymi orgánmi sa vykonáva tak, aby sa zabezpečila vyváženosť medzi mierou zasahovania kontrolného orgánu a významom záujmov, ktoré má v úmysle chrániť.

Čl. 9
Finančné zdroje miestnych orgánov
1. Miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí.
2. Finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon.
3. Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány.
4. Finančné systémy zabezpečujúce zdroje miestnych orgánov by mali byť dostatočne rozmanité a životaschopné na to, aby im umožňovali čo najlepšie držať krok s reálnym vývojom nákladov
spojených s plnením ich úloh.
5. Ochrana finančne slabších miestnych orgánov vyžaduje zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení zameraných na korekciu dôsledkov nerovnomerného
rozdelenia potenciálnych finančných zdrojov a finančných záväzkov, ktoré musia hraditť. Takéto postupy alebo opatrenia neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej
kompetencie.
6. Spôsob prideľovania prerozdelených zdrojov sa vhodným spôsobom prekonzultuje s miestnymi orgánmi.

7. Pokiaľ je to možné, dotácie miestnym orgánom nie sú účelovo viazané. Poskytovanie dotácií neobmedzuje základnú slobodu miestnych orgánov uskutočňovať svoju politiku v rámci vlastnej
pôsobnosti.
8. Pri získavaní úverov na kapitálové investície majú miestne orgány v medziach zákona prístup na vnútorný kapitálový trh.

Čl. 10
Právo miestnych orgánov na združovanie
1. Miestne orgány sú pri výkone svojich právomocí oprávnené spolupracovať a v medziach zákona sa združovať s inými miestnymi orgánmi na zabezpečovanie úloh spoločného záujmu.
2. V každom štáte sa uznáva právo miestnych orgánov stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov.
3. Miestne orgány majú právo za podmienok, ktoré môžu byť vymedzené zákonom, spolupracovať s miestnymi orgánmi v iných krajinách.

Čl. 11
Právna ochrana miestnej samosprávy
Miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve.

ČASŤ II
Rôzne ustanovenia

Čl. 12
Záväzky
1. Každá zmluvná strana sa zaväzuje považovať sa za viazanú najmenej dvadsiatimi odsekmi prvej časti tejto charty, z ktorých aspoň desať sa vyberie z týchto odsekov:
článok 3 ods. 1 a 2,
článok 4 ods. 1, 2 a 4,
článok 5,
článok 7 ods. 1,
článok 8 ods. 2,
článok 9 ods. 1, 2 a 3,
článok 10 ods. 1,
článok 11.
2. Každý zmluvný štát pri uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení oznámi generálnemu tajomníkovi Rady Európy vybrané odseky v súlade s ustanovením odseku 1 tohto článku.
3. Každá zmluvná strana môže kedykoľvek neskôr oznámiť generálnemu tajomníkovi, že sa považuje za viazanú ktorýmkoľvek ďalším odsekom tejto charty, ktorý dovtedy ešte neprijala v súlade s ustanoveniami odseku 1 tohto článku. Takýto dodatočný záväzok sa pokladá za neoddeliteľnú súčasť ratifikácie, prijatia alebo schválenia charty

zmluvnou stranou, ktorá ho oznámila, a má rovnaký účinok od prvého dňa mesiaca nasledujúceho po uplynutí trojmesačnej lehoty odo dňa prevzatia tohto oznámenia generálnym tajomníkom.

Čl. 13
Orgány, na ktoré sa charta vzťahuje
Princípy miestnej samosprávy obsiahnuté v tejto charte platia pre všetky kategórie miestnych orgánov existujúce na území zmluvnej strany. Každá zmluvná strana však zároveň môže pri uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení špecifikovať kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov, na ktoré chce pôsobnosť charty obmedziť alebo ktoré chce z jej pôsobnosti vyňať. Následným oznámením generálnemu tajomníkovi Rady Európy môže zmluvná strana charty zahrnúť do pôsobnosti charty aj ďalšie kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov.

Čl. 14
Poskytovanie informácií
Každá zmluvná strana poskytne generálnemu tajomníkovi Rady Európy všetky potrebné informácie týkajúce sa zákonov a iných opatrení, ktoré prijala s cieľom splniť podmienky tejto charty.

ČASŤ III

Čl. 15
Podpis, ratifikácia a nadobudnutie platnosti
1. Táto charta je otvorená na podpis členským štátom Rady Európy. Podlieha ratifikácii, prijatiu alebo schváleniu. Ratifikačné listiny, listiny o prijatí alebo schválení sa uložia u generálneho tajomníka Rady Európy.
2. Táto charta nadobudne platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa, keď štyri členské štáty Rady Európy vyjadrili svoj súhlas byť viazané chartou v súlade s ustanoveniami predchádzajúceho odseku.
3. Vo vzťahu ku ktorémukoľvek členskému štátu, ktorý vyjadrí svoj súhlas byť viazaný chartou neskôr, nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo
dňa uloženia ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení.

Čl. 16
Klauzula o územnej pôsobnosti
1. Každý štát môže pri podpise alebo uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení charty určiť územie alebo územia, na ktorých sa bude táto charta uplatňovať.
2. Každý štát môže kedykoľvek neskôr vyhlásením zaslaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy rozšíriť uplatňovanie charty na akékoľvek iné územie uvedené vo vyhlásení. Vo vzťahu k tomuto
územiu nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa prijatia takéhoto vyhlásenia generálnym tajomníkom.

3. Akékoľvek vyhlásenie urobené v zmysle predchádzajúcich dvoch odsekov môže byť vo vzťahu ku ktorémukoľvek územiu uvedenému v takomto vyhlásení odvolané prostredníctvom oznámenia zaslaného generálnemu tajomníkovi. Odvolanie nadobudne platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa prijatia takéhoto oznámenia generálnym tajomníkom.

Čl. 17
Výpoveď
1. Každá zmluvná strana môže vypovedať túto chartu kedykoľvek po uplynutí piatich rokov odo dňa, keď pre ňu nadobudla platnosť. Výpoveď musí byť generálnemu tajomníkovi Rady Európy oznámená šesť mesiacov vopred. Takáto výpoveď nemá vplyv na platnosť charty pre ostatné zmluvné strany za predpokladu, že vždy zostanú aspoň štyri zmluvné strany.
2. Každá zmluvná strana môže v súlade s ustanovením predchádzajúceho odseku kedykoľvek vypovedať ktorýkoľvek odsek prvej časti charty, ktorý prijala, za predpokladu, že zostáva viazaná takým počtom a druhom odsekov, aký je uvedený v článku 12 ods. 1. Každá zmluvná strana, ktorá na základe vypovedania nejakého odseku už nespĺňa požiadavky článku 12 ods. 1, sa považuje za stranu, ktorá vypovedala chartu ako celok.

Čl. 18
Oznámenia
Generálny tajomník Rady Európy oznámi členským štátom Rady Európy:
a) každý podpis;
b) uloženie každej ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení;
c) každý dátum nadobudnutia platnosti tejto charty v súlade s článkom 15;
d) každé oznámenie prijaté podľa ustanovení článku 12 ods. 2 a 3;
e) každé oznámenie prijaté podľa ustanovení článku 13;
f) každý iný úkon, oznámenie alebo informáciu, ktoré sa týkajú tejto charty.

Na dôkaz toho dolupodpísaní, ktorí boli na to riadne splnomocnení, podpísali túto chartu.
Dané v Štrasburgu 15. októbra 1985 v anglickom a francúzskom jazyku, pričom obe znenia majú rovnakú platnosť, v jednom vyhotovení, ktoré zostane uložené v archíve Rady Európy. Jeho overené kópie zašle generálny tajomník Rady Európy všetkým členským štátom Rady Európy.

http://wayback.archive-it.org/2172/20101103195506/
/http:/www.radaeuropy.sk/?1336

I. KAPITOLA / SYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY V EURÓPSKYCH KRAJINÁCH A USA

ÉTOS VÝVOJA EURÓPSKYCH MIEST V HISTÓRII

Gerald Deckart

Mesto je jeden z veľkých výtvorov ľudstva.

Túto vetu však treba upresniť. Sú to európske mestá, ktorých korene siahajú do gréckej a rímskej antiky, a počas svojej existencie sa vyvinuli na samosprávne centrá hospodárstva, politiky a kultúry.

V týchto mestách sa stanovili základy spoločenského poriadku, demokratického systému a sformoval sa tu aj obraz samotnej spoločnosti.

Dnešný, zväčša na kresťanských princípoch formovaný obraz ľudstva sa tvoril duchovným a politickým vývojom najmä na pôde európskych miest. Zmenil sa zo stredovekého feudálneho systému na systém preferujúci slobodu a rovnosť.

Všetky ľudské práva, ktoré sa vyvinuli počas stáročí, sa odvíjali od práv občana: osobnej slobody, slobody voľby povolania a pracoviska, slobody pohybu, slobody voľby pobytu a rovnosti pred zákonom.

K týmto neskôr pribudla sloboda informácií bez cenzúry, čo sa stalo podnetom na vynález tlače, opäť na pôde mesta.

Nemožno zabudnúť na slobodu stretávania sa, zakladania spolkov hospodárskych, kultúrnych či politických s cieľmi presadzovať spoločné záujmy.

Aj zmena pôvodného práva, „všetka moc je v rukách vládcu“ sa odohrala práve v mestách a zakorenila sa téza „všetku moc má ľud“.

Bola to dlhá, zložitá cesta, kým sa podarilo získať pre mestá originálne práva a nahradiť nimi práva len prepožičiavané.

Prepožičiavania práv mestských, trhových, colných sa dialo väčšinou v obojstrannom záujme. A to ako vládcu (vlastníka), tak aj ovládaných.

Zásadu „mestský vzduch oslobodzuje“ spočiatku presadzovali najmä mešťanostovia, ktorí potrebovali svoje výstavné mestá (či už z hospodárskych, strategických alebo správnych dôvodov) zaľudniť a potrebovali osloviť najmä podnikavých ľudí z vidieka.

Obyvatelia miest si museli proti vôli mešťanostov ťažko vybojovať všetky tie práva, ktoré pre nich mali väčšiu hodnotu ako osobný život a práca, ako napríklad: spoluúčasť na práve, spoluúčasť na tvorbe mestských zákonov, možnosť zasahovať do prerozdeľovania vytvorených hodnôt, ako aj kontrolu nad mestom a mestskými financiami.

Často sa to podarilo iba za cenu vyhnania mestských pánov a dosiahnutia štatútu slobodného mesta.

Prečo, kedy a kde vzniklo prvé mestské osídlenie, nie je a asi nebude nikdy presne známe.

Aj v starovekom Grécku (pred 2500 rokmi) vznikli mestá, ktoré plnili nielen hospodársku, ale aj vojenskú, obrannú úlohu, svojou formou sa výrazne odlišovali od vidieckeho osídlenia. Tu vznikali prvé kritériá, ktorými sa odlišujú európske mestá od miest iných kultúr.

Všetky mimoeurópske mestá boli, zjednodu ene povedané, osídlením pre vládcu a pre uspokojenie jeho potrieb. V týchto vojensky zaistených sídlach síce žili aj kupci a remeselníci (ako neskôr v európskych mestách), ale väčšinu obyvateľov stále tvorili roľníci. Rozhodujúce však je, že v týchto sídlach neboli dosiahnuté **mestské práva**, t.j. iné oproti všeobecne platnému zemskému právu. To znamenalo, že v meste žijúci poddaní nemali o nič viac práv ako obyvatelia vidieka.

Vznik vlastného práva, vlastnej životnej a kultúrnej formy, to je znak, ktorý sprevádzal ďalší vývoj európskych miest a viedol nakoniec k ich kultúrnemu, hospodárskemu a politickému predstihu, k vedúcej úlohe európskych miest počas nasledujúcich 2000 rokov.

V starovekom Grécku po prvý raz vznikli mestá, ktoré neboli ďalším sídlom vládcu, ale kde prevzali správu mesta občania, a tým získali vyššie postavenie než obyvatelia vidieka. Ešte väčší význam má však vytvorená **mestská kultúra**. Po prvý raz nebol centrom duchovnej kultúry len palác, svätyňa, vladárovo sídlo, ale celé mesto sa stalo fórom duševno-kultúrnej činnosti. Tu sa vyvíjalo slobodné umenie, literatúra, filozofia...

V čase, keď grécke mestá ešte „kvitli", vznikol Rím, mesto, ktoré neskôr ovládlo a potom stáročia ovládalo obrovské územie. Jedným z dôvodov, prečo to tak bolo, je systematicky vyvinutý právny poriadok, ktorý sa stal predchodcom mestských práv. Mestá vznikali s takým vybavením, aby mohli poskytnúť svojim obyvateľom primeraný životný štandard. Samozrejmosťou boli zariadenia na obranu a správu mesta, k tomu však ešte pribudlo divadlo, fórum, svätyňa, kúpele, vodovod,...

Väčšina aj dnešných významných miest má korene práve v tomto období (Paríž, Londýn, Ženeva, Barcelona, Viedeň).

Jedným z následkov rozpadu Rímskej ríše bol aj úpadok urbanizácie. Odchodom vojsk začali mnohé mestá chátrať, pretože žili vlastne zo stratégie Ríma. Noví prichádzajúci obyvatelia nevedeli udržať nastolený stupeň urbanizácie aj preto, lebo mali iné životné zvyklosti, iné priority.

Mestu Rím však zostala, a možno ako jedinému mestu Európy, fungujúca infraštruktúra. Preto sa stal Rím centrom cirkvi v Európe.

Bola to práve cirkev, čo následne oživila mnohé európske mestá.

V nasledujúcich obdobiach sa hnacím motorom vývoja európskych miest stal **obchod.** A neboli to len mestá s rímskou a cirkevnou tradíciou.

Obchod sa stal predpokladom na rast moci a bohatstva. Skutočný význam týchto miest však spočíva v zavedení nových foriem politickej správy.

Rozhodujúcim krokom bolo udelenie práv obyvateľom mesta Janov, ktoré neplatili pre okolitý vidiek. Tým sa po prvý raz odlíšili práva obyvateľov mesta a vidieka. V mestách získané práva a osobná sloboda položili základ duchovnej slobody. Táto sloboda znamenala aj prelomenie monopolu vzdelávania v cirkevných zariadeniach a začali vznikať prvé „svetské" **univerzity.**

Spočiatku sa práva obyvateľov miest a vidieka veľmi neodlišovali.

Až zásluhou obchodníkov nastávajú tlaky na právnu zmenu štatútu mestského občana. Išlo najmä o zavedenie prísahy ako plnoprávneho dôkazu (miesto práva božieho rozhodnutia v súboji, ktoré dovtedy platilo).

Postupne aj správcovia mesta (menovaní jeho vlastníkom) požadovali zmeny práva, viac slobôd a samostatnosti. Miestni správcovia získavali čoraz viac nezávislosti, pretože využívali svoje vedomosti o spravovanom území lepšie, ako jeho vlastník. Táto

vrstva obyvateľov mesta bola prvou, čo obsadila vedúce pozície v novej forme správy mesta.

V menších mestách, kde bol často len jeden sudca ako predstaviteľ vlastníka, vznikala už vyššia občianska vrstva práve z obchodníkov.

Okolo 14. storočia sa správna moc presunula vo všeobecnosti na vrstvu obchodníkov. Tretím občianskym zoskupením v meste boli remeselníci, ktorí však na samosprávu mesta nemali veľký vplyv. Keď sa ich cechom podarilo zosilnieť tak, že mohli politicky ovplyvňovať život v meste, boli už samosprávne funkcie miest stabilizované, a tak sa cechy mohli na výkone moci iba podieľať.

Aj občania sa začali zúčastňovať na správe mesta v oblasti obrany, rozvoja trhu, hospodárskeho rozvoja, pričom kompetencie boli delené. Napríklad príjazd a odjazd kupcov z trhu riadil mešťanosta, ale trhový poriadok, predpisy o obchode s potravinami atď. mali v rukách občianske komisie (grémiá). Prevzatie týchto úloh samosprávy sa uskutočnilo skôr, ako vznikol nositeľ občianskej samosprávy – rada.

Rada nebola pôvodne koncipovaná ako orgán samosprávy, ale ako poradný orgán mešťanostu, a nemohla zmeniť jeho rozhodnutia.

Neskôr však z pôvodnej poradnej funkcie vznikla funkcia kontrolná a mestská rada sa stala najvyšším výkonným orgánom mesta.

Rada následne získala aj právo vyberať dane. A na tomto príklade je jasne vidieť, že mesto je uzavretý spolok, komunita.

Mestská rada, totiž stanovila daň osobitne každému občanovi, ale vlastníkovi mesta odvádzala paušálnu daň bez toho, že by musela preukazovať daňovú silu jednotlivých občanov.

Zo začiatku bola rada vedená zástupcom vlastníka mesta, miestodržiteľom, neskôr si však volila zo svojho stredu starostu, a to na jeden rok. Starosta predsedal rade a musel sa postarať o presadenie jej rozhodnutí. Bol najvyšším výkonným orgánom a zároveň reprezentantom mesta.

Najväčším kultúrnym prínosom miest je emancipácia človeka, t.j. prechod od osobnej, telesnej a duševnej závislosti k **nezávislej osobnosti.** Zmena od kolektivistického obrazu spoločnosti stredoveku k jedincovi, ktorý sa mohol podľa svojich predstáv a možností špecializovať vo svojej činnosti.

Mnohotvárny pracovný život v meste si vyžadoval a vyžaduje dohodu o zásadách spolunažívania, v rámci ktorých sa každý môže slobodne uplatniť.

Stredoveký spoločenský systém bol systémom poddaných a vládnucich. Často býva porovnávaný s pyramídou, ktorej širokú základňu tvorila masa obyvateľstva, pracujúca na majiteľa pôdy.

Neskôr sa začali zakladať mestá, bolo potrebné zvyšovať v nich počet obyvateľov. Preto v tomto novom type osídlenia bolo zrušené nevoľníctvo a ponúkaná osobná a telesná sloboda.

To však ešte neznamenalo byť „slobodným občanom“, ale len obyvateľom. Občianske práva, teda možnosť vstupovať do verejného života mesta a slobodu voľby práce, získala len časť obyvateľov, a aj to až po určitom čase. Zjednodušene povedané: z nevoľníka sa stal daňovník. Odmena za prácu sa stala jeho majetkom, no časť z nej musel odovzdať obci ako splátku alebo daň. Za viac práce bola vyššia odmena, a preto sa oplatilo rozvíjať vlastné schopnosti.

Ak na vidieku každý robil aj pekára, aj krajčíra, v meste každý mohol využívať svoje

schopnosti a špecializovať sa. Tak vznikali remeselníci. Podmienky pre remeslá však nevytvorili iba materiálne výhody, ale aj postupný vývoj občianskych práv. Občianska sloboda v cechoch sa stala dôvodom zlepšovania sociálnej úrovne.

Občianske práva boli dlho obmedzované len na niektoré vrstvy obyvateľstva, na mestské obyvateľstvo. Toto bolo dôvodom neustáleho prílivu obyvateľov do miest, kde bolo možné získať právo slobody, výkonu živnosti, právo kúpy a predaja pozemkov a v rámci mestských zákonov dokonca aj možnosť uchádzať sa o „úrad".

Občianske práva síce neumožňovali rovnakú účasť na výkone moci všetkým, garantovali však v súkromných veciach slobodu osobného rozhodnutia.

Slobody, ktoré získali obyvatelia miest už v stredoveku, boli priznané obyvateľom vidieka len pred asi 170 rokmi.

Z tohto zjednodušeného prierezu históriou možno posúdiť, akú významnú úlohu v sociálnej, politickej a kultúrnej oblasti mestá zohrali a akú rozhodujúcu úlohu mali pri vývoji demokratickej spoločnosti.

(Preložené a upravené podľa príspevku Geralda Deckarta, uverejnenom v časopise „Der Rotarier", september 1993)

OTÁZKA VZORU A TRADÍCIE PRI RIEŠENÍ PROBLÉMOV VEREJNEJ SPRÁVY

Márius Kopcsay

ÚVOD

Nakoľko je vhodné sa pri riešení toho – ktorého problému inšpirovať zahraničným vzorom a do akej miery je na druhej strane účelné rešpektovať vlastnú tradíciu? Hľadanie odpovede na túto obligátnu otázku je dnes symptomatické pre Slovensko rovnako ako pre mnohé ďalšie postkomunistické krajiny. Konštituovanie samosprávy a jej orgánov ako reálneho prvku demokratickej vlády a správy určitého územného celku, je procesom obzvlášť citlivým na zachovanie rovnováhy medzi rozličnými prístupmi k tejto problematike.

Obec, mesto či región sú všade na svete tými najprirodzenejšími ľudskými komunitami, vytvorenými na základe tých najprirodzenejších kritérií – na základe väzby človeka k svojmu obydliu, k svojmu domovu. Rovnako prirodzeným a tradičným prvkom spoločnosti je samospráva, do istej miery „konkurujúca" centrálnej štátnej moci, samozrejme, v priestore platnej legislatívy. Zviazanosť samosprávy so štátom a jeho organizáciou podmienili jej vývoj vo všetkých krajinách. V prípade Slovenska však hrá nezanedbateľnú úlohu skutočnosť, že nebolo principiálne svojbytným štátnym celkom, ale vyvíjalo sa v rámci iných štátnych útvarov. Ďalším faktorom determinujúcim vývoj samosprávy na Slovensku je viac než štyridsaťročné obdobie režimu, ktorý nepripúšťal žiadnu alternatívu voči centrálnemu riadeniu a ani tie najbanálnejšie kompetencie nebol ochotný preniesť na zodpovednosť iných než štátnych orgánov a orgánov KSČ. Pritom práve počas tohto obdobia v iných európskych krajinách nadobúdala samospráva modernú a progresívnu podobu, v akej ju poznáme dnes. Z tohto pohľadu nám teda uniklo „iba" štyridsať, ale zato mimoriadne dôležitých rokov vývoja. Napokon, to isté možno povedať aj o vývoji hospodárskom, kultúrnom, vedecko-technickom či sociálnom.

Začíname od základov budovať princípy parlamentnej demokracie či trhového hospodárstva, pričom sa potýkame so skutočnosťou, že veľká časť obyvateľstva (a aj verejných činiteľov) nerozumie týmto princípom resp. nepreciťuje dostatočne ich obsah. Z tohto pohľadu je rovnako novým prvkom našej spoločnosti i samospráva a jej vnímanie je zatiaľ veľmi skreslené a povrchné, ovplyvnené obrazom národným výborov.

Všeobecná neznalosť problému umožňuje presadzovať účelové riešenia a rovnako účelovo sa odvolávať na rozličné zahraničné vzory. V oblasti ekonomiky sa ponúka príklad politikov a ekonómov s obľubou spomínajúcich tzv. švédsky model sociálneho trhového hospodárstva zabúdajúc na „detail", že krajiny, ktoré tento model uplatňujú, si ho museli predplatiť tým istým tvrdým a neľútostným kapitalizmom, ktorého sa dnes na Slovensku tak veľmi obávame. (A musia si ho platiť aj dnes, o čom svedčia posledné výsledky parlamentných volieb vo Švédsku).

Pokiaľ ide o samosprávy, dá sa rovnako účelovo argumentovať v prípade otázok koľko a akých kompetencií majú mať tie–ktoré samosprávne orgány resp. ako

a v akých územiach majú byť organizované. Opieranie sa o zahraničné vzory je veľmi relatívne, nakoľko je relatívny vzťah medzi centrálnou mocou a samosprávou – tento vzťah je odlišný v jednotlivých štátoch Európy a aj v rámci týchto štátov podlieha istým oscilláciám. Ide o niečo, čo napr. chemici nazývajú pohyblivou rovnováhou, veľmi citlivo reagujúcou aj na nepatrné vplyvy. Neustály pohyb v tomto vzťahu vyjadril bývalý predseda Združenia miest a obcí Slovenska Miloslav Hetteš vo svojom článku Miestodržiteľstvo – a či samospráva? publikovanom v Obecných novinách č. 23: „Štáty, ako sme si mohli všimnúť i z predošlej časti, zväčša nedôverujú samospráve, a preto sa snažia udržať si čo najväčšiu priamu moc. Táto mimoriadne lákavá tendencia vedie k zauzľovaniu problému. Chcú mať samosprávu, ale zároveň si chcú ponechať čo najväčšiu kontrolu. Výsledok je riešenie – neriešenie."

Veľmi presne zhodnotil vo svojom Slovníku politického myslenia vzťah medzi samosprávou a štátom aj Roger Scruton: „V modernom štáte sa nedá vládnuť bez rozsiahlej miestnej samosprávy, je však nemožné vládnuť, ak nerešpektuje miestna samospráva požiadavky centrálnej moci a nie je priamo zodpovedná pred občanmi." Samospráva môže byť skrátka na jednej strane nielen „pomocníkom" štátu, ale aj jeho reálnym politickým partnerom, avšak silná a politicky erudovaná samospráva môže reálne konkurovať politike vlády viac, než si táto vláda želá.

Špecifikum vzťahu medzi centrálnou vládou a samosprávou v postkomunistických krajinách spočíva v rozsahu uskutočňovaných zmien – podobný osvedčený príklad, ktorým by sme sa mohli riadiť, nikde v našom okolí nejestvuje.

Existuje názor, podľa ktorého je výhodné realizovať procesy zásadných systémových zmien – najmä proces ekonomickej transformácie – z pozície centra so silnými právomocami. Vývoj v Rusku zatiaľ potvrdzuje istú opodstatnenosť takéhoto názoru. Pokiaľ ide o Slovensko možno konštatovať, že ani jedna vláda, nech už išlo o ktorúkoľvek politickú stranu či hnutie, nebola príliš naklonená myšlienke silnej samosprávy a neprejavovala veľa ochoty deliť sa o svoju moc – možno zo spomenutého dôvodu. V prípade vlády koalície Verejnosti proti násiliu (neskôr Občianska demokratická únia) a Kresťanskodemokratického hnutia bola evidentná obava z opozície, usilujúcej sa o zabrzdenie radikálnej reformy hospodárstva. Táto obava vyplýva z dvoch navzájom úzko súvisiacich faktorov – zo silného sociálneho akcentu samotnej funkcie starostu predovšetkým v malej obci a z vplyvného postavenia vtedy opozičnej Strany demokratickej ľavice v komunálnej sfére. Systémovej opozície sa obáva aj vláda Hnutia za demokratické Slovensko (neskôr dokonca koaličná vláda so Slovenskou národnou stranou), pričom za systémovo opozičný sa považoval napríklad nesúhlas s rozdelením federácie či so spôsobom, akým tento proces prebiehal, ale aj oveľa menej zásadné (napr. personálne) výhrady. Keďže sa však vláda už samostatnej Slovenskej republiky potýka s mnohými faktickými problémami, ako aj s akútnym nedostatkom finančných prostriedkov, potrebuje mnohé kompetencie preniesť na samosprávne orgány, čo zodpovedá už spomínanej potrebe „pomocníka", avšak podľa možnosti nie príliš autonómneho a sebavedomého.

Všetky tieto skutočnosti ovplyvňujú postavenie samosprávy voči štátnym orgánom. Odrážajú sa v ich vzájomnej komunikácii i pri riešení takého zásadného problému, akým je územnosprávne členenie SR. Súhrn týchto aspektov treba brať do úvahy pri akomkoľvek porovnávaní s modelmi samosprávy a jej organizácie v zahraničí.

Zahraničné vzory – lákavý argument

Symptomatickým príkladom argumentácie zahraničnými vzormi je otázka „veľkosti“ obcí, čiže základných samosprávnych jednotiek. Vyše 2800 obcí na päťmiliónovom Slovensku naznačuje, že v našej krajine dominujú malé obce, potýkajúce sa s veľkými problémami a s pomerne obmedzenými možnosťami ich efektívneho riešenia. Východisko z tejto situácie sa zdá byť jednoduché: treba nejakým spôsobom zabezpečiť, aby základná samosprávna jednotka bola väčšia, mala širšie možnosti, lepšie technické a personálne vybavenie. Nie je tak dávno obdobie, keď takáto úvaha vyústila najmä vo vládnych kruhoch do priameho nabádania menších obcí ku zlučovaniu sa. Veľkou prekážkou v tomto smere je však negatívna skúsenosť s tzv. strediskovými obcami za čias „reálneho socializmu“. Existencia na jednej strane obcí predurčených na rozvoj a na druhej strane obcí predurčených na postupný zánik, nerovnomerný vývoj v regiónoch a nepriaznivé populačné dôsledky vyplývajúce z takejto politiky, to všetko determinovalo razantné zamietnutie koncepcie zlučovania sa zo strany samosprávy. Napokon mnohé obce po oddelení našli svoju identitu a nie je mysliteľné, aby sa jej opäť vzdali.

No nejde iba o formálne známky, ktoré „robia obec obcou“. Podstatou problému je skutočnosť, že obec je správna jednotka s vlastným starostom a zastupiteľským orgánom, ktorého členov volia sami občania. Ide teda o prenikanie demokracie a jej princípov do všetkých i tých najodľahlejších kútov Slovenska. Tento aspekt vláda celkom opomenula a zdá sa, že ani dnešná mu neprikladá dostatočný význam. Žiada sa dodať, že takéto principiálne vnímanie samosprávy zatiaľ viac-menej absentuje aj u slovenských občanov, predovšetkým v mestách. Obyvatelia vidieka, vzhľadom na úzky kontakt so svojimi volenými zástupcami, majú o samospráve presnejšiu predstavu.

Tu niekde je však skrytý aj návod na riešenie spočívajúci v tom, že i malým obciam možno ponechať svoj vlastný „parlament“ a starostu s právomocou rozhodovať, popri tom však môže mať niekoľko takýchto obcí spoločný aparát, ktorý ich rozhodnutia iba vykonáva. (Zjednodušene možno povedať, že sa obce zložia na spoločnú budovu, úradníkov a technické vybavenie).

K takémuto riešeniu sa dnes prikláňa aj vláda po realistickom zhodnotení šancí priameho zlučovania, hoci ňou používaný termín „miestna správna jednotka“ nie celkom vyjadruje skutočnosť, ktorú obsahuje.

Pri diskusiách o tomto probléme sa často poukazuje na fakt, že v krajinách západnej Európy „sú obce väčšie“, čo vzbudzuje dojem, že integrácia obcí do väčších celkov je moderným trendom, ktorého nepochopenie zaváňa zaostalosťou. Zabúda sa pritom na skutočnosť, že „integračná“ tradícia resp. tradícia veľkých obcí je typická pre germánske a anglosaské krajiny, zatiaľ čo napr. románske štáty a predovšetkým Francúzsko, svojím počtom malých obcí ako aj tradičným prízvukovaním ich svojbytnosti, pripomínajú našu realitu. Škoda, že vďaka totalitnej minulosti nemožno rovnako čitateľne definovať model blízky slovanským štátom, jeho obrysy sa však už začínajú črtať.

Materiál, ktorý tieto skutočnosti veľmi presne pomenúva, je článok Andrewa Coulsona a Sone Čapkovej Druhý stupeň samosprávy na Slovensku publikovaný v Obecných novinách č. 17 a 18. Pre inšpiratívnosť jeho obsahu stojí za to sústrediť naň pozornosť.

DRUHÝ STUPEŇ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

Služby zabezpečované miestnou správou
Štruktúry miestnej správy

Hlavným argumentom pre viac ako jednostupňový systém miestnej verejnej správy je potreba:

a) udržať čo možno najviac funkcií v základných stupňoch, ktoré sú ľahko dostupné občanom
b) vyčleniť na stredný stupeň tie funkcie, ktoré majú význam zo širšieho hľadiska a orgány väčšieho rozsahu, ktoré majú zdroje potrebné pre poskytovanie služieb vyžadujúcich väčšie investičné náklady a väčší počet špecializovaných odborníkov.

Zvyčajnou alternatívou je jednostupňový systém. Tento teoreticky umožňuje volenému orgánu pracovať na základe súhrnných a dobre koordinovaných cieľov a politiky, ktoré zohľadňujú všetky miestne potreby. Prezentácia potrieb územia vo vzťahu k centrálnym orgánom sa realizuje jedným rozhodným hlasom. Verejnosti je jasné na kom spočíva zodpovednosť a kam sa majú obracať o pomoc alebo služby.

Napriek tomu v rozvinutých krajinách je to pomerne zriedkavá forma. Existuje všeobecne len v troch štátoch uvádzaných v tomto prehľade: Island (257 000 obyvateľov), Luxemburg (338 000 obyvateľov) a Fínsko (5 miliónov obyvateľov).

Ak existuje jednostupňový systém a ak tento obsahuje veľa veľmi malých municipalít, potom väčšie služby musia zabezpečovať ďalšími spôsobmi:

a) skupinou susediacich municipalít so „spoločnou radou" spravujúcou dané služby,
b) úradmi špeciálneho určenia (napr. školskými úradmi) zvolenými na prevádzkovanie určitých služieb na väčšom území,
c) spoločnosťami alebo agentúrami, ktoré pracujú na základe zmlúv s mnohými malými municipalitami,
d) jednou veľkou municipalitou, ktorá na základe zmluvy zabezpečuje služby pre niekoľko blízkych municipalít,
e) priame zabezpečovanie služieb vládnymi oddeleniami alebo agentúrami.

Podobné možnosti sú v situáciách, kde je viac ako jeden stupeň, ale malé nižšie stupne si zachovávajú zodpovednosť za dôležité služby, ktoré si vyžadujú väčší rozsah. Tak napr. vo Fínsku (s jedným stupňom 480 municipalít) sú provincie a služby sa zabezpečujú na tejto úrovni prostredníctvom agentúr ustanovených centrálnou vládou a prostredníctvom silne účelovo zameraných spoločných rád.

Vo Francúzsku a Nemecku départments a Landkreise majú dôležitú úlohu v podpore malých municipalít pri poskytovaní služieb na základe vzájomnej dohody. Vo Francúzsku sú veľmi prospešné súkromné (alebo polosúkromné) spoločnosti, ktoré poskytujú také služby, ako napr. zber odpadu v mnohých municipalitách. V Kalifornii okresy do značnej miery zabezpečujú služby pre malé municipality na základe zmluvy.

Taliansko, Francúzsko, Španielsko a Belgicko majú systém regionálnych vlád. V Portugalsku a Grécku sa tento systém zavádza. Vo Francúzsku sú regióny primárne zodpovedné za regionálne plánovanie a rozvoj. Inde regionálne zhromaždenia v rámci národných zákonov upravujú vnútorné záležitosti. Medzi tieto záležitosti patrí štruktúra miestnej samosprávy a kompetencie v oblasti spravovania rôznych služieb. V tomto sa podobajú federálnym štátom ako sú USA a Nemecko.

Rozvoj regionálnej úrovne v Západnej Európe do päťdesiatych rokov sa uskutočňoval najmä prostredníctvom decentralizácie funkcií centrálnej vlády na úroveň, kde je administratíva menej akumulovaná a existuje viac pochopenia pre miestne potreby. Od regiónov sa zvyčajne požaduje, aby delegovali ďalej na miestne orgány všetko, čo si nevyžaduje spravovanie za región ako celok. Takéto regióny sa líšia od grófstiev, provincií, departmentov alebo iných stredných stupňov vo veľkých krajinách. Takisto ich nemožno zamieňať s regiónmi stanovenými Európskym spoločenstvom pre účely štrukturálnych fondov, aj keď sú často zainteresované v investičných rozvojových programoch určených ako pomoc Európskeho spoločenstva.

V mnohých krajinách existuje aj nižší stupeň správy v malých obciach alebo predmestiach alebo častiach veľkých miest. Tieto komunity, „susedstvá", zóny, farstvá (alebo tzv. mestské rady v Anglicku a vo Walese) nemajú vo všeobecnosti žiadne mandátne právomoci. Zvyčajne môžu získať malý objem peňazí v rámci miestnych daní. Môžu mať svoju autonómiu, ako napr. vo Veľkej Británii, alebo môžu byť ustanovené veľkými municipalitami, aby reprezentovali druhoradé funkcie v rámci svojho územia.

Tabuľka 1
Typy a počty podnárodných samospráv
Krajiny s prevažne jednotnými viacstupňovými štruktúrami

	Základný stupeň	Stredný stupeň	štáty alebo regióny
Rakúsko	Gemeinde 2 304	Länder 9	
Belgicko	comunne/gemeente 596	provincie 9	region 3
Dánsko	primaer komuneer 273	amtskomunner 14	
Francúzsko	commune 36 433	depártment 96	region 22
Grécko	demos 264, koinotes 6022	nomos 51	
Taliansko	comune 8 074	provincia 94	regione 20
Japonsko	veľ. mestá 653, mestá 2006	provincie 12	dediny 594
Holandsko	gemeente 714	provincie 12	
Nový Zéland	districts 70	regions 14	
Nórsko	kommune 418	fylkeskommune 18	
Portugalsko	conselho/municipio 275	regione 2	
Španielsko	municipio 8 027	provincia 50	comidad 17
Švédsko	kommuner 284	Landstingkomm. 23	
Švajčiarsko	commune 3 000	cantons 23	
Štruktúry so všeobecnými orgánmi			
Fínsko: municipality 460 vrátane 94 miest a 366 iných typov			
Island: mestá 23 a vidiecke celky 199			
Luxemburg: cummunes 126			

	Základný stupeň	Stredný stupeň	štáty alebo regióny
Krajiny so štruktúrami zmiešaného typu			
	Základný stupeň	**Stredný stupeň**	**štáty alebo regióny**
Anglicko	non-metropolitan	counties 45	
	districts 296	London boroughs 32	
		City of London 32	
Wales	no-metropolitan	counties 8	
	districts 37		
Škótsko	districts 53	regions 9	
	ostrovy 3		
Nemecko	Gemeinde 8 846	Kreis 428	Land 16
		Kreisfreie Stadt 121	
Írsko	non-county borough 6	counties 27	
	mestá 6, council 49	county borough 5	
USA	municipalities 19 200	counties	štáty 50

Táto tabuľka uvádza termíny používané pre orgány na vyššom stupni ako farstvá a susedstvá v jednotlivých krajinách a zoskupuje ich podľa toho, či majú viacúčelové orgány, jednoúčelové orgány vo viacstupňovom systéme, alebo zmiešané štruktúry. Na zjednodušenie sa v tabuľke neuvádzajú spoločné rady a úrady špeciálneho určenia.

Tabuľka 2
Základný stupeň municipalít
Veľkosť a obyvateľstvo miestnych orgánov základného stupňa

Krajina	Počet úradov	Priem. počet obyvateľov	% s menej ako 1000 obyvateľmi	% s menej ako 10 obyvateľmi
JUŽNÁ EURÓPA				
Francúzsko	36 757	1 560	38	0,1
Grécko	6 022	1 827	81	0,1
Švajčiarsko	3 000	2 122	60	0,2
Luxembursko	126	2 095	41	0,0
Rakúsko	2 304	3 000	97	0,2
Španielsko	8 027	4 700	58	0,6
Taliansko	8 074	7 019	23	0,6
Nemecko	8 846	8 845	37	0,8
Portugalsko	275	34 180	0	6,2

Krajina	Počet úradov	Priem. počet obyvateľov	% s menej ako 1000 obyvateľmi	% s menej ako 10 obyvateľmi
SEVERNÁ EURÓPA				
Nórsko	448	9 421	4	0,7
Fínsko	460	10 770	5	1,1
Belgicko	589	16 740	0,2	1,3
Holandsko	800	17 860	3	2,1
Dánsko	273	18 811	0,0	1,5
Švédsko	284	30 249	0,0	4,0
OSTROVNÉ KRAJINY EURÓPY				
Island	222	1 100	n.a	n.a
Írsko	92	41 910	2	2,4
Severné Írsko	26	60 480	0,0	3,8
Wales	37	75 870	0,0	18,9
Škótsko	56	91 620	0,0	30,2
Anglicko	365	127 000	0,0	39,2
OBLASŤ PACIFIKU				
Kanada	4 238	5 594	n.a	n.a
USA	35 800	6 600	n.a	n.a
Austrália	836	19 114	n.a	n.a
Japonsko	3 245	37 200	n.a	n.a
Nový Zéland	70	46 729	n.a	n.a

Tabuľka 2 uvádza priemernú veľkosť a obyvateľstvo základného stupňa volenej miestnej správy na konci osemdesiatych rokov. V období po druhej svetovej vojne rozvoj bývania, lepšia verejná doprava a rastúci počet automobilov spôsobili, že hranice sa stali neaktuálnymi. Mnoho ľudí bývalo v jednej municipalite, cestovalo za prácou do druhej a za nákupmi do tretej. Pociťovalo sa i to, že veľmi malé municipality neboli vhodné na zabezpečovanie dôležitých služieb v modernom štáte, najmä zdravotníckych, sociálnych a vzdelávania. Pre malé municipality bolo veľmi zložité zamestnávať vysoko kvalifikovaných úradníkov.

Výsledkom takýchto názorov bola snaha o väčšie municipality. V západnom Nemecku a v Škandinávii došlo k rozsiahlej reorganizácii ako základnej podmienke pre decentralizáciu moci z centrálnej na miestnu vládu. Minimálne počty obyvateľstva (8, 10,12 alebo 20 tis.) boli stanovené ako počty na zabezpečovanie systému základných škôl a sociálnych zariadení. Tieto názory zašli ešte ďalej vo Veľkej Británii, kde v sedemdesiatych rokoch začalo úsilie o to, aby minimum pre základný stupeň bolo 80 000 obyvateľov.

Naproti tomu v južnej Európe miestna opozícia proti zlučovaniu presadzovala malé municipality, takže sa museli nájsť iné prostriedky spolupráce na väčších úze-

miach. Malé municipality boli podporované vo formovaní spoločných rád resp. v delegovaní služieb na súkromný sektor formou zmluvného zabezpečenia alebo na verejné agentúry resp. v hľadaní iných metód, ktorými by sa prekonali obmedzenia vyplývajúce z malej veľkosti. Toto by mohol byť dobrý výsledok. Zodpovednosť však zostala na malých municipalitách, ale veľa z nich stratilo kontrolu nad mnohými službami. Takže základné stupne miestnych orgánov, ktoré v súčasnosti v Európe existujú, sa vo veľkosti značne líšia ako to znázorňuje tabuľka 2. Pohybujú sa od drobných dediniek vo Francúzsku až po veľké metropoly ako Berlín alebo Ville de Paris, oba s počtom obyvateľov okolo 3 milióny.

Veľké rozdiely medzi veľkosťou základného stupňa orgánov v rámci jednej krajiny vyvolávajú veľa otázok o rozdelení a realizácii kompetencií. V mnohých krajinách mestá (alebo veľké mestá) tvoria špecifickú kategóriu municipalít s kompetenciami stredného stupňa (depártments alebo grófstva) spolu s kompetenciami základného stupňa. Avšak vo väčšine európskych krajín nie sú v zákone nijaké zvláštne rozdiely pre tieto veľké mestá alebo metropoly (s výnimkou hlavných miest, ktoré majú vo všeobecnosti zvláštny status). Toto nezabránilo v uznaní de facto politickej moci veľkých miest. Napr. vo Francúzsku majú svoje vlastné združenie a ich primátori sú často významnými národnými politikmi.

Stredný stupeň

Určitý čas prevládala mienka, že vytváranie nových regionálnych orgánov spolu so zánikom veľkých orgánov základného stupňa ohrozí súčasné dlho existujúce orgány stredného stupňa.

Medzi argumenty v prospech regiónov patrilo:

a) potreba rozbiť moc, aby sa zabránilo vzniku diktatúry,
b) potreba rozbiť neefektívnu centrálnu byrokraciu,
c) politická akumulácia na centrálnej úrovni,
d) argumenty pre regionálne ekonomické plánovanie, ktoré by nahradilo neúspešné centrálne plánovanie,
e) snahy regionálne založených kultúrnych hnutí alebo hnutí na jazykovom princípe o autonómiu.

Ohrozenie orgánov stredného stupňa sa nerealizovalo. Pretrvali a teraz dokonca v krajinách s regionálnou štruktúrou (Francúzsko, Taliansko) alebo federálnou štruktúrou (Nemecko) sa pokladajú za najvhodnejší stupeň, odkiaľ možno zabezpečovať mnoho služieb, ktoré nemôže zabezpečovať priamo základný stupeň municipalít.

Tabuľka 3
Počet, obyvateľstvo a rozloha stredného stupňa samospráv

Krajina	Počet úradov	Priem. počet obyv. v tis.	Priemerná plocha km²
JUŽNÁ EURÓPA			
Francúzsko – départmens	100	556	5 490
Grécko – prefektúry	51	216	2 538
Španielsko – provincie	50	780	10 100
Taliansko – provincie	94	611	320
Západné Nemecko – Kreise	428	170	83
SEVERNÁ EURÓPA			
Nórsko – fylker	18	234	1 847
Belgicko – provincie	9	1 095	3 390
Dánsko – amter	14	365	307
Švédsko – landstingkomuner	24	358	1 874
OSTROVNÉ KRAJINY			
Írsko – grófstva			
Wales – grófstva	8	351	259
Škótsko – regióny	91	561	811
Anglicko – grófstva	39	724	313
OBLASŤ PACIFIKU			
USA – grófstva	3 041	n.a	n.a
Japonsko – prefektúry	47	37 200	803
Nový Zéland	14	234	1 919

Všetky údaje sú podľa posledných dostupných informácií z konca osemdesiatych rokov.

Štátna správa

Vo všetkých krajinách centrálna (alebo štátna) vláda si zachováva dôležitú miestnu zainteresovanosť, takže je nevyhnutné mať určité vzťahy medzi štátnou správou a miestnou správou. Uvádzame najbežnejšie úpravy resp. mechanizmy:

1) štátom menovaný správca alebo vyšší úradník (šéf štátnej správy) zodpovedá za funkciu štátu na väčšom území. Toto územie nemá mať svoj volený orgán, ale môže zahŕňať niekoľko územných celkov s volenými orgánmi. Takýto systém je v Rakúsku, Fínsku a vo veľkých spolkových krajinách Nemecka.
2) štátom menovaný správca alebo prefekt za každý stredný orgán vystupuje ako výkonný orgán za volený orgán. Takáto situácia bola vo Francúzsku, ale v roku 1983 sa klasický systém prefektúr reformoval, takže departmenty volia vlastných predsedov a menujú svojich vlastných výkonných šéfov. Prefekti zostali ako šéfovia štátnej správy v regiónoch a provinciách. Už nevykonávajú detailný dohľad nad

volenými orgánmi. Pokiaľ sú pochybnosti o právoplatnosti ich rozhodnutí, môžu sa obrátiť na súd.

správca zodpovedá za štátnu správu popri autonómnej volenej rade na tom istom geografickom území. Rada zabezpečuje dôležité služby a volí svojho predsedu. V niektorých krajinách je správca aj na čele výboru, ktorý ustanovuje miestna rada: to znamená, že existuje úzke zakomponovanie miestnych poslancov do rozhodnutí, ktoré robia úradníci centrálnej vlády. Takýto typ existuje vo Švédsku, Dánsku, Taliansku, Španielsku a Grécku.

Úrady stredného stupňa môžu byť dôležité pre politické strany. Politici z malých municipalít nemajú vhodné prostriedky na prezentovanie ich potrieb voči centrálnej vláde alebo jej úradníkom v územných celkoch. Orgány stredného stupňa sú významné pre konzultácie s vládou a stranami. V rámci komplexného systému to môžu byť „nervové centrá, ktoré spájajú s centrom". Môžu pôsobiť i vo funkcii rebríka na podporovanie starostov, ktorých schopnosti by inak zostali nepovšimnuté.

Služby zabezpečované miestnou správou

Prieskum, ktorý uskutočnila Európska rada roku 1988, ukazuje aké funkcie majú miestne samosprávy v 15 krajinách. V niektorých z nich sú tieto funkcie delegované z iného stupňa štátnej správy alebo samosprávy. Niektoré funkcie sú rozdelené medzi jednotlivé stupne, na iných sa podieľa viacero stupňov. Určité funkcie, ktoré sú dôležité len v niektorých krajinách, sme sem nezahrnuli resp. sme ich vynechali. Existuje značná podobnosť medzi funkciami zabezpečovanými na základnom stupni v rôznych krajinách. Najväčšie rozdiely existujú v službách zabezpečovaných orgánmi stredného stupňa. Zvyčajne poskytujú rozsiahle moderné sociálne služby a zvlášť zdravotné, sociálne zabezpečenie, stredné školstvo, ktoré presahujú rámec schopností a zdrojov základných stupňov – inak by ich pravdepodobne zabezpečoval štát. V Škandinávii zodpovednosť za nemocnice a v niektorých prípadoch za zamestnanosť a platy učiteľov znamená, že výdavky miestnej samosprávy sa výnimočne vysokou mierou podieľajú na celkových výdavkoch verejného sektoru. V Nemecku sú okresy vo veľmi úzkom vzťahu k obciam tým, že zabezpečujú infraštruktúru (vodovody, kanalizácie a pod.), kultúrne a iné služby, ktoré inde zabezpečujú základné stupne. Municipality, ktoré sú dostatočne veľké, zabezpečujú tiež i funkcie okresu.

4. PREROZDELENIE KOMPETENCIÍ V RÁMCI SLEDOVANÝCH SÚSTAV VEREJNEJ SPRÁVY

1. Územné plánovanie alebo plánovanie mesta, krajiny je funkcia miestnej samosprávy vo všetkých krajinách. Centrálna vláda alebo vláda štátu zohráva úlohu vo veľkých projektoch alebo v odvolaniach proti rozhodnutiu miestnej správy.
2. Bývanie. Municipality poskytujú „sociálne" (t.j. dotované, za nízke nájomné) bývanie vo všetkých krajinách buď priamo (napr. v Británii), alebo prostredníctvom verejných združení, dobrovoľných asociácií alebo zmiešaných stavebných spoločností, alebo poskytujú záruky na pôžičky asociáciám so štátnou pomocou. Obnova mestských centier je typickou funkciou mestských rád.
3. Cesty. Municipality sú zodpovedné za výstavbu a údržbu miestnych ciest. Stredné stupne sú zvyčajne zodpovedné za väčšie cesty, ktoré spájajú mestá v rámci ich úze-

mia. Môžu aj stavať a udržiavať úseky hlavných ťahov ciest, ktoré sú v kompetencii štátu alebo regiónu.
4. Verejná doprava. Municipality alebo organizácie, ktoré konajú v ich mene, plánujú, koordinujú alebo zabezpečujú verejnú dopravu (s výnimkou Holandska). V Nemecku okresy založili neziskové organizácie a vo Švédsku spoločne grófstva a municipality. Súkromné spoločnosti často dostávajú dotácie, aby udržali služby na neziskových trasách alebo aby sa zabezpečila doprava do škôl.
5. Rekreácia a parky. Tieto zabezpečujú väčšinou municipality, ale niektoré špecializované aktivity spoločne so stredným stupňom, napr. v Nemecku, Británii, Švédsku.
6. Kultúrne aktivity vrátane knižníc a múzeí. Vo všeobecnosti do týchto aktivít (až na niektoré výnimky) môžu byť zainteresované všetky stupne.
7. Podpora cestovného ruchu je takmer univerzálnou aktivitou na všetkých stupňoch.
8. Ochrana prírody a životného prostredia je vo všeobecnosti aktivitou na municipálnej úrovni a vo väčšine prípadov aj na strednom stupni.
9. Vzdelávanie. V južnej a strednej Európe je bežný prípad, že štát zamestnáva učiteľov a dohliada nad učebnými osnovami, ale budovy poskytujú a udržiavajú miestne orgány. V severnej Európe, kde sú miestne orgány zodpovedné za vzdelávanie, zvyčajne predškolské, základné a niekedy nižšie stredné vzdelávanie sú v kompetencii municipalít. Stredné a niekedy špecializované vzdelávanie (ďalší príklad princípu subsidiarity v praxi) je zabezpečované stredným stupňom. V Británii sú grófstva zodpovedné za všetky municipálne školy s výnimkou tých, čo sú v Londýne a v šiestich aglomeráciách.
10. Odborné (učňovské) vzdelávanie a vzdelávanie dospelých. Tieto sú často v zodpovednosti orgánov stredného stupňa, ale môžu byť zainteresované aj municipality a štáty (napr. nemecké spolkové krajiny).
11. Zdravotnícka a sociálna pomoc. Systémy sú rôzne. S výnimkou Grécka a Británie je preventívna zdravotnícka starostlivosť do väčšej alebo menšej miery v zodpovednosti miestnych samospráv. Zvyčajne ide o stredný stupeň. Vo Švédsku a Dánsku je tento stupeň zodpovedný aj za nemocnice. Municipality poskytujú sociálnu pomoc vo všetkých krajinách Európskeho spoločenstva. Dôležitým problémom je integrácia zdravotníckych a sociálnych služieb. Najintegrovanejší systém je v Dánsku a Fínsku. V Nemecku, kde sú dva stupne, existuje úzka spolupráca v poskytovaní preventívnych zdravotníckych služieb.
12. Infraštruktúra. Voda, kanalizácia, zásobovanie elektrinou a plynom sú vo všeobecnosti aktivity municipalít s výnimkou Británie.
13. Polícia. Takmer vo všetkých krajinách s latinským a germánskym jazykom je riadenie miestnej polície povinnosťou municipality. Toto neplatí v Portugalsku, Škandinávii a Holandsku. Vo Francúzsku a Španielsku municipalita aj stredný stupeň majú políciu. V Británii grófstva majú v kompetencii správu, inak je to v 6 veľkých aglomeráciách, kde sú spoločné rady a v Londýne, kde polícia patrí priamo centrálnej vláde. Inde v posledných rokoch centrálna vláda preberá stále väčšiu priamu kontrolu napríklad nad úrovňou personálu.
14. Požiarna ochrana. Kompetencie samosprávy sú s výnimkou Talianska na municipálnej úrovni, ale v Holandsku, Nemecku a Španielsku tiež na strednom stupni. V Británii sú len na strednom stupni.

SCHÉMA KOMPETENCIÍ OBECNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

OBECNÁ SAMOSPRÁVA

Hospodárske funkcie:

Hospodárenie s hnuteľným a nehnuteľným majetkom obce a majetkom vo vlastníctve štátu ponechanom obci na dočasné hospodárenie, vlastná investičná a podnikateľská činnosť, vydávanie záväzných stanovísk k začiatku podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, zakladanie, rušenie a kontrola obecných podnikov, podpora podnikateľskej činnosti súkromného sektoru, zostavovanie, schvaľovanie a kontrola obecného rozpočtu, správa miestnych daní a poplatkov, spracovanie programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce, zriaďovanie a zrušovanie mestských stavebných podnikov.

Územné plánovanie a výstavba:

Zaobstarávanie a schvaľovanie územno-plánovacej dokumentácie obce, vydávanie záväzných stanovísk k stavebnej činnosti obce, 1. stupeň stavebného konania pre občanov (stavebné povolenie, kanalizácia).

Služby miestneho hospodárstva a ŽP:

Zabezpečovanie služieb verejného osvetlenia, pohrebníctva a domov smútku, odvoz komunálneho odpadu, zásobovanie vodou, plynom a elektrinou, správa verejných priestranstiev, správa a údržba zelene, správa a údržba parkovísk, WC, trhovísk, čistenie miestnych komunikácií, vytváranie podmienok pre riadne zásobovanie obce a vykonávanie dozoru, riadenie odpadového hospodárstva, ochrana a tvorba zdravých podmienok života obyvateľstva.

Bytové hospodárstvo:

Výstavba a údržba obecných bytov, príprava územia pre individuálnu bytovú výstavbu a ostatné formy bytovej výstavby, podpora spoločností zabezpečujúcich bytovú výstavbu (finančné a fiskálne nástroje), zabezpečovanie kúrenia a dodávky teplej vody.

Doprava:

Správa a údržba ciest v obci, výstavba miestnych komunikácií, riadenie miestnej hromadnej dopravy.

Obchod:

Vytváranie podmienok pre zakladanie obchodných jednotiek, riadenie obecných reštauračných a ubytovacích zariadení, vytváranie podmienok pre vznik cestovných a informačných kancelárií, zakladanie obecných stredísk cestovného ruchu.

Vodné hospodárstvo:

Výstavba a údržba miestnych vodovodov, výstavba a údržba kanalizácie a čistiarní odpadových vôd.

Školstvo:

Hospodárske riadenie (prevádzka budov a zariadení a materiálne zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu, potvrdenie riaditeľov škôl do funkcií obecným zastupiteľstvom a návrh na ich odvolanie) pre materské a základné školy, školské družiny (vrátane stravovania), základné umelecké školy, ľudové školy umenia a jazykové školy.

Kultúra:

Vedenie obecnej kroniky, riadenie miestnych knižníc, miestnych múzeí a galérií, miestnych kultúrnych stredísk, miestnych divadiel, orchestrov a umeleckých súborov, miestnych hvezdární, obradných sení, obecných kín, ochrana a starostlivosť o miestne pamiatky, historické objekty a prírodné amfiteátre.

Rekreácia a šport:

Výstavba a údržba športových areálov, účasť na výstavbe mimomestských rekreačných a športových areálov, podpora miestnych rekreačných programov a turistických aktivít.

Zdravotníctvo:

Výstavba a údržba detských jaslí, podpora alternatívnych foriem detskej opatrovateľskej služby, podpora súkromných zdravotníckych zariadení (prostredníctvom ekonomických nástrojov), hospodárske riadenie (prevádzka budov a zariadení a materiálne zabezpečenie) pre územné zdravotné strediská, samostatné polikliniky I. stupňa.

Sociálna starostlivosť:

Zriaďovanie a prevádzka klubov dôchodcov a obecných vývarovní, stredísk osobnej hygieny, stredísk opatrovateľskej služby pre starých a zdravotne postihnutých občanov, poskytovanie jednorazových sociálnych a dávok v prípade nezamestnanosti a sociálnej odkázanosti.

Matrika:

Evidencia obyvateľstva, matričné úkony (sobáše, pohreby, životné jubileá), overovanie osobných dokumentov.

Vnútorná správa:

Organizovanie hlasovania obyvateľstva, určenie štruktúry obecných samosprávnych orgánov a zamestnávanie pracovníkov, spolupráca so spoločenskými organizáciami a združeniami občanov, zber a spracovanie obecných sociálno-ekonomických informácií, organizovanie volieb do obecných, regionálnych a štátnych zastupiteľských orgánov.

Verejný poriadok

Obecná polícia.

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA

Hospodárske funkcie:

Vypracovanie programov regionálneho rozvoja, zostavovanie, schvaľovanie a kontrola regionálneho rozpočtu, spolupráca s obcami pri tvorbe programov a kontrola regionálneho rozpočtu, spolupráca s obcami pri tvorbe programov rozvoja a rozpočtov, predkladanie návrhov ekonomických nástrojov na podporu regionálneho rozvoja, organizovanie vzniku regionálnych nadácií a fondu regionálneho rozvoja, organizovanie vzniku finančných služieb (vrátane rizikových), organizovanie vzniku a účasť v spoločnostiach regionálneho rozvoja, riadenie fondu regionálneho rozvoja.

Územné plánovanie a výstavba:

Obstarávanie a schvaľovanie územno-plánovacej dokumentácie regionálnych územných celkov v súčinnosti s obcami regiónu, obstarávanie a schvaľovanie projektov využívania a alokácie zdrojov regiónu, koordinácia rozvojových zámerov v území (z aspektu územných nárokov).

Služby miestneho hospodárstva a ŽP:

Zriaďovanie verejno-prospešných služieb regionálneho významu (likvidácia odpadu, zásobovanie vodou, plynom, el. energiou), koordinácia obecných projektov rozvoja a prevádzky služieb (nadobecného významu).

Bytové hospodárstvo

Doprava:

Výstavba a údržba ciest III. a IV. triedy, riadenie oblastných dopravných podnikov.

Obchod, Vodné hospodárstvo

Školstvo:

Hospodárske riadenie (prevádzka budov, zariadení, materiálne zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu, potvrdenie riaditeľov škôl do funkcií regionálnym zastupiteľstvom a návrh na ich odvolanie), gymnáziá a SOŠ, fakulty bakalárskeho štúdia VŠ, školy pre zdravotne postihnuté deti a mládež, niektoré rekvalifikačné zariadenia, učňovské školstvo, zriaďovanie a prevádzka detských domovov.

Kultúra:

Riadenie regionálnych múzeí a galérií, divadiel, orchestrov a umeleckých súborov, regionálnych kultúrnych stredísk, skanzenov, botanických a zoologických záhrad.

Rekreácia a šport:

Výstavba a údržba rekreačných a športových areálov regionálneho významu.

Zdravotníctvo:

Hospodárske riadenie (prevádzka budov, zariadenie a materiálne zabezpečenie) pre nemocnice, polikliniky II. stupňa.

Sociálna starostlivosť:

Zriaďovanie a prevádzka domovov dôchodcov, ústavov sociálnej starostlivosti o deti a dospelých, iniciovanie vzniku nadácií pre zabezpečenie práce osôb s obmedzenou pracovnou schopnosťou.

Matrika

Vnútorná správa:

Organizovanie hlasovania obyvateľstva v regióne, určenie štruktúry regionálnych orgánov a zamestnávanie pracovníkov, spolupráca s politickými stranami a združeniami občanov, zber a spracovanie regionálnych sociálno-ekonomických informácií, koordinácia lokálnych volieb do regionálnych zastupiteľských orgánov.

5. FREKVENCIA KOMPETENCIÍ MIESTNYCH SAMOSPRÁV V 15 EURÓPSKYCH KRAJINÁCH

Všetkých 15 krajín: cesty, lokálne plánovanie, povolenia na výstavbu a demoláciu, zber odpadu, výstavba a údržba základných škôl, sociálne výpomoci, domovy dôchodcov, služby knižníc, podpora cestovného ruchu, divadlá, športové zariadenia a rozvoj športu.

14 krajín: požiarna ochrana, výstavba a údržba predškolských zariadení, kanalizácia, cintoríny, organizácia a riadenie cestnej dopravy, zásobovanie vodou, ochrana prírody, likvidácia odpadu, ochrana kultúrneho dedičstva, dotované bývanie, služby múzeí, národné parky, rekreačné a voľné priestranstvá.

13 štátov: ochrana životného prostredia, podpora zamestnanosti, manipulácia s pozemkami, obecné kúpele, jatky, finančná účasť vo verejno-súkromných podnikoch.

12 krajín: živelné pohromy, plánovanie a regulácia budov, trhy a veľtrhy, finančná a fiskálna pomoc pre verejné a súkromné podnikanie.

11 krajín: správa predškolských zariadení, učiteľský a technický personál

10 krajín: protiepidemiologická ochrana, vodná doprava

9 krajín: správa základných škôl, učiteľský a technický personál, nemocnice, dodávka elektriny, dodávka plynu.

8 krajín: stredné školy – výstavba a údržba, pomoc pre cirkevné zariadenia, sociálne bývanie, ochrana zákazníka.

7 krajín: účasť na regionálnom alebo centrálnom plánovaní.

6 krajín: kiná.

5 krajín: správa stredných škôl, učiteľský a technický personál.

1 krajina: výstavba a údržba zariadení vysokých škôl.

Kde a ako hľadať vzor?

Porovnanie obecných a regionálnych kompetencií so smerovaním našich obcí potvrdzuje skutočnosť, že táto stránka problému vzťahu štátnej správy a samosprávy sa dá riešiť a obe strany sú pomerne prístupné kompromisu. Oproti minulým rokom dnes už slovenská samospráva nemusí volať po ďalších kompetenciách, do istej miery sa im dokonca bráni. Lepšie povedané bráni sa ich rýchlemu presunu na personálne, finanč-

ne či legislatívne nepripravené municipality. Svedčí o tom aj dohoda ZMOS s Komisiou vlády SR pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia SR o termíne tohto presunu najskôr na 1. 1. 1995!

Jadro sporu o územnosprávnom členení je v územnej organizácii samosprávnych a štátosprávnych orgánov. Čo sa týka prvého, základného stupňa samosprávy, zdá sa, že je zažehnané nebezpečenstvo spomínané v úvode tohto materiálu – násilná integrácia (pod násilím tu rozumieme „prísľub" vyslovený verejne podpredsedom vlády SR Romanom Kováčom na III. sneme ZMOS v r. 1993, že „obce, ktoré sa zlúčia dobrovoľne, dostanú finančnú dotáciu od štátu"). Tabuľka č. 2 článku A. Coulsona a S. Čapkovej nás poučí, že ak u nás pripadá na jednu municipálnu jednotku cca 1800 obyvateľov, nie je to dôvod ku komplexu menejcennosti – podobná situácia je vo Francúzsku, Grécku, Švajčiarsku a v Luxembursku. Ak nás trápi, že vyše 80% obcí má menej než tisíc obyvateľov, treba povedať, že v Rakúsku je takýchto obcí 97%! Z uvedených skutočností vyplýva, že samospráva je v rôznych európskych krajinách organizovaná príliš rozmanitým spôsobom na to, aby bolo možné nekriticky a bez korekcií prijímať zahraničné modely en bloc – pokiaľ ide o jednotlivé prvky, situácia je iná.

Vari ešte zaujímavejšia je odpoveď na zovšeobecnenú otázku aká veľká by mala byť samosprávna jednotka druhého stupňa – práve tento argument sa totiž niekoľkokrát použil na ilustráciu nevýhodnosti tzv. župného variantu a výhodnosti variantu vládneho. Podľa slov Romana Kováča nám zahraniční experti odporúčali územné celky s veľkosťou od 500 000 do 1 000 000 obyvateľov, pričom župný variant navrhuje župy iba so stotridsaťtisíc obyvateľmi, čo je údajne primálo na to, aby mohol byť takýto región funkčný predovšetkým z ekonomického hľadiska.

Tvrdenie podpredsedu vlády Romana Kováča treba predovšetkým upresniť. Inkriminovaná „stotridsaťtisícová" župa je iba jedna – Novohradská. Ďalšou „menšou" navrhovanou župou je Gemer s cca 180 000 obyvateľmi. Teoretickým spojením týchto dvoch regiónov by sme síce dostali územný celok s počtom obyvateľov približujúcim sa štandardu ostatných navrhovaných žúp, avšak s nedostatočne rozvinutými komunikačnými a dopravnými sieťami v tejto oblasti. (Skúsme si pri súčasných možnostiach predstaviť pravidelné cestovanie z obce v okolí Veľkého Krtíša povedzme do Rimavskej Soboty alebo do Rožňavy.) Existencia týchto dvoch menších územných celkov by teda bola odôvodnená, pričom ich prípadné zlúčenie by mohlo byť predmetom úvah v budúcnosti, po splnení nevyhnutných ekonomických a technických podmienok. Počet obyvateľov všetkých ostatných navrhovaných žúp predstavuje priemer cca 350 000 obyvateľov.

Pohľad na tabuľku č. 3 z materiálu Druhý stupeň samosprávy na Slovensku prezrádza, že priemerný počet obyvateľov samosprávnych územných celkov v jednotlivých európskych štátoch nadobúda hodnota od 170 000 (Nemecko) do 780 000 (Španielsko), zväčša však osciluje v rozpätí 300 000 až 500 000, čomu zodpovedá i početnosť navrhovaných žúp na Slovensku. Polmiliónové až miliónové územné celky odporúčané bližšie nešpecifikovanými zahraničnými expertmi možno smelo označiť za menej frekventované v európskych podmienkach.

Napokon podľa oficiálnych rokovaní dnes aj vláda SR pripúšťa župy ako optimálne štrukturálne celky samosprávy. V duchu tejto dohody by si však aj štátna správa ponechala možnosť územnej organizácie podľa vlastnej koncepcie. Bolo by samozrejme optimálne, ak by rovnakej územnej štruktúre podliehala štátna správa aj samospráva, pričom v prospech tohto princípu hovorí množstvo argumentov.

Čo sa týka otázky vzorov a ich použiteľnosti, ponúka sa ešte jedna zaujímavá úvaha: pri skúmaní štruktúry samosprávy v jednotlivých krajinách sa často zabúda na štáty v podobnej situácii, v akej sa nachádza Slovenská republika, na štáty budujúce svoju samosprávu po niekoľko desaťročnej prestávke od základu. Na túto tému sa opäť zaujímavo vyjadril Miloslav Hetteš v článku Miestodržiteľstvo – a či samospráva? v Obecných novinách č. 37:

„Podobne ako u nás i v ostatných krajinách bývalého sovietskeho tábora prebiehajú procesy tvorby demokratickej miestnej správy. Skúsme po vyše trojročnom úsilí nájsť naše miesto medzi týmito krajinami. Pripusťme, že najpraktickejšie nápady nám ponúkajú okolité štáty, naši bývalí príbuzní v nešťastí. Výsledky aplikácií západných vzorov spolu s historickými tradíciami a aj novátorstvá v týchto krajinách možno zovšeobecniť, takže zistíme, že naše problémy sú problémy všeobecné a naše procesy sú procesy, ktoré prebiehajú aj u severných, južných i východných susedov."

Tieto slová naznačujú, že v otázkach samosprávy (i všeobecne verejnej správy), sa treba obozretne vyhnúť unáhlenému a mechanickému prijímaciu cudzích „osvedčených" vzorov a ich adaptovaniu na slovenské podmienky. Už i letmý pohľad do jednotlivých európskych štátov nás presvedčí o tom, že verejnú správu a jej štruktúru definujú viac než čokoľvek iné predovšetkým dispozície a z nich vyplývajúce tradície tej - ktorej krajiny. Reliéf, členitosť terénu, štruktúra osídlenia, tvorba prirodzených ekonomických i etnokultúrnych regiónov, vznik komunikačných väzieb medzi jednotlivými sídlami resp. oblasťami, to všetky sú vplyvy, ktoré nemožno jednoducho preniesť z jednej lokality do druhej. Inými slovami aplikácia zahraničného vzoru nemusí priniesť očakávaný výsledok, ale odporuje spomínaným „vnútrozemským" faktorom. Pokiaľ si z vyspelých európskych susedov predsa len chceme vziať príklad, potom predovšetkým v rešpektovaní oblastných tradícií, ktoré nikde a nikdy nevznikli náhodou – sú odrazom určitých objektívne existujúcich (a pretrvávajúcich) faktorov. Túto skutočnosť by sme mali mať na zreteli pri hľadaní odpovede na otázku do akej miery je vhodné inšpirovať sa zahraničnými vzormi pri organizácii verejnej správy na Slovensku.

ZÁVEREČNÁ POZNÁMKA:

Spoločné menovatele sledovaných systémov verejnej správy.

Všeobecné rešpektovanie princípu kultúrnej a historickej kontinuity. Na prvý pohľad je zrejmá pestrosť (rôznorodosť) štruktúr verejnej správy. Každá krajina buduje správu na základe domácej resp. regionálnej tradície. Prejavuje sa to v počte stupňov, v ich charaktere, rozložení kompetencií a vzťahu medzi štátoprávnymi a samosprávnymi štruktúrami. Zásadne sa používa domáca terminológia (neuplatňujú sa cudzie vzory ako uvažoval návrh Komisie vlády SR z r. 1993 napr. oblasť – rusizmus, prefekt a podprefekt – francúzsky vzor, kraj – germánsky vzor...)

- Zásadne sa zohľadňujú súčasné hospodársko-sociálne pomery a spoločensko-politická situácia.
- Všeobecne sa presadzuje kritérium efektívnosti pri postupnej reforme verejnej správy.
- Rovnako je výrazný trend presadzovania samosprávy a princípu subsidiarity.
- Čitateľný je i trend prenosu výkonu vybraných kompetencií na špecializované odborné útvary (nezávislé odborné organizácie).

II. KAPITOLA / DECENTRALIZÁCIA SLOVENSKA

DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Marián Minarovič

Nachádzame sa na prahu novej spoločnosti a uvedomelo sa vraciame do európskeho kultúrno-civilizačného okruhu.

Tento cieľ sa premieta do postupného vytvárania podmienok na formovanie nového tvorivého a sebavedomého človeka – občana s pocitom dejinnej kontinuity. Sme a chceme byť Európanmi. Skutočnými Európanmi však budeme, len ak budeme príslušníkmi jedného z európskych kultúrnych národov a občanmi štátu, vybudovaného na princípe tolerancie, demokracie a práva. Preto musíme obnoviť úctu k rodinným, regionálnym, národným a všeľudským hodnotám. Tieto zámery možno realizovať cestou postupných politických, spoločenských, ekonomických, a predovšetkým legislatívnych zmien a krokov.

Vyhlásenie samostatnosti Slovenskej republiky vytvorilo základný rámec, ktorý treba naplniť obsahom. Je to zabezpečenie identity a integrity, vnútornej stability ako i medzinárodného kreditu nášho štátu.

Tieto deklarované ciele je nevyhnutné primárne premietnuť do organizácie verejnej správy a územnosprávneho členenia Slovenskej republiky.

V súčasnosti je platná právna úprava územného a správneho členenia Slovenskej republiky daná zák. SNR č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení SR a sčasti aj zákonom SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Je to prechodné provizórium. Už pri vyhlásení zákona č. 517/1990 Zb. Predsedníctvo SNR uložilo uznesením č. 180 z 28. novembra 1990 vláde Slovenskej republiky začať proces decentralizácie štátnej správy, jej prestavbu na samosprávnom princípe a reformy územného členenia republiky.

Na rozpracovanie a realizáciu týchto úloh vytvorila vláda Slovenskej republiky Komisiu vlády SR pre vypracovanie návrhu na územné a správne členenie Slovenskej republiky a Komisiu vlády SR na posúdenie kladov a nedostatkov v riadení miestnej samosprávy a štátnej správy. Tieto komisie pracovali paralelne, avšak boli pracovne i personálne previazané. Vypracovali široký elaborát Správa o kladoch a nedostatkoch v riadení miestnej samosprávy a štátnej správy, doplnený o bohatý spravodajský materiál z regionálnych združení, politických strán i občianskych a záujmových združení. Tento materiál bol poskytnutý Komisii vlády pre územné a správne členenie SR a následne zapracovaný do troch variantných riešení územnosprávneho usporiadania, ktoré prešli širokým pripomienkovým konaním inštitúcií (centrálne orgány, miestna štátna správa a samospráva), odbornej a laickej verejnosti.

Slovenská národná rada uznesením č. 249 z 31. januára 1992 a následne Výbor SNR pre štátnu správu a samosprávu odporučili predsedovi SNR ustanoviť komisiu SNR pre komplexné doriešenie tejto problematiky v zmysle predchádzajúcich uznesení SNR a vlády Slovenskej republiky. V personálnom zastúpení ustanovenej Komisie SNR sa dôsledne zohľadnilo celé, dominantné politické (parlamentné) spektrum (VPN, KDH, MOS, SDĽ,

HZDS, SNS, MKDH – Spolužitie), ťažiskové odborné špecializácie, zastúpenie miestnej tátnej správy a samosprávy (ZMOS) a Ministerstvo vnútra SR. Komisia SNR prerokovala a posúdila vypracované materiály Komisie vlády SR pre posúdenie kladov a nedostatkov v riadení miestnej samosprávy a tátnej správy a Komisie vlády SR pre územné a správne členenie Slovenskej republiky a prijala záver, že je účelné pristúpiť k novej organizácii územného a správneho členenia a verejnej správy Slovenskej republiky.

Členovia komisie sa ujednotili na konštatovaní nefunkčnosti dočasnej sústavy nekomplexných obvodných úradov štátnej správy, roztrieštenosti sústav špecializovaných štátnych správ.

Ďalej sa stotožnili v tom, že v šesťdesiatych rokoch vytvorené okresy nedokázali splniť úlohu a funkciu prirodzených regiónov, rovnako kraje z rokov 1949–1960 a z rokov 1971–1990, ktoré súčasne obsahujú aj vážne nebezpečenstvo územnej dezintegrácie Slovenskej republiky. Komisia odporučila primárne uplatniť **dvojstupňový princíp** organizácie štátnej správy a samosprávy a ich vzájomnú územnú previazanosť, posilnenie pôsobnosti samosprávnych orgánov a utváranie spoločných obecných úradov ako integrovaných samosprávnych orgánov obcí založených na dobrovoľnosti a zachovaní identity obcí. Komisia prerokovala a schválila Zásady organizácie nového územného a správneho členenia Slovenskej republiky.

Komisia schválila Návrh na legislatívny postup, navrhla vytvorenie spoločnej Komisie vlády SR pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia Slovenskej republiky s tým, že bol odporúčaný na dopracovanie ako jediný variant s novým názvom Návrh na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky založené na župnom princípe so zdôvodnením:

Tento návrh vychádza z prijatých zásad a predovšetkým:

- integruje svojbytné regionálne jednotky do jedného celku – jasne čitateľnej a kompaktnej geopolitickej jednotky – Slovenskej republiky,
- zároveň vytvára široký priestor na uplatňovanie národnostných, religióznych a iných menších záujmov, eliminuje konfliktné strety a umožňuje rozvoj miestnej demokracie,
- získal jednoznačnú podporu v rámci pripomienkového konania laickej i odbornej verejnosti a bol priebežne konzultovaný s francúzskym inštitútom pre decentralizáciu, s cirkvami a odbornými organizáciami pôsobiacimi na území SR (napr. ochrana pamiatok a životného prostredia).

Na základe týchto odporúčaní bola v máji 1992 vytvorená spoločná Komisia vlády SR pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia (ktorá v novom, čiastočne redukovanom zložení pokračuje vo svojej činnosti dodnes).

V marci roku 1993 Komisia vlády predložila na skrátené pripomienkovanie nový Návrh koncepcie miestnej verejnej správy a Návrh zásad zmien územno-správneho členenia Slovenskej republiky.

Tieto návrhy sa stretli so zásadným odporom najmä orgánov a združení samosprávy. Regionálne združenia v súlade s prehlásením Rady ZMOS reagovali na uvedené návrhy a niekoľkokrát zaujali stanovisko s konštatovaním:

- neakceptovania podnetov zo strany obcí a miest, ktoré takmer jednoznačne podporili tzv. župný variant územnosprávneho členenia SR s vytvorením 14 až 16 žúp na úrovni štátnej správy a samosprávy, ktorý nebol odborne vyvrátený

- vládny variant (1993) nezohľadňuje historické, geografické, ekologické, dopravné, kultúrne, ekonomické a ďalšie hľadiská vychádzajúce z prirodzených potrieb občanov Slovenska,
- nevytvára tým podmienky pre stabilitu a integritu Slovenskej republiky a predovšetkým nevytvára predpoklady pre široko koncipovanú decentralizáciu a demokratizáciu verejnej správy.

Naopak, absencia jasne deklarovaných a vzájomne súvisiacich kritérií vytvára priestor pre deklarovanie požiadaviek tvorby regiónov na základe skupinových – lobbystických formácií, krátkodobých programov záujmových združení, vplyvom tzv. veľkej politiky alebo zdedených, resp. t.č. vzniknutých konfliktných vzťahov (regionálne – konkurenčné, etnické, národnostné, sociálne...). Je to vážne nebezpečenstvo pre vnútornú destabilizáciu a dezintegráciu SR a uplatnenie takej územnej a správnej organizácie, ktorá bude v rozpore so záujmom občana – bez výnimky.

Neskôr sa časť súčasného vedenia ZMOS svojím až príliš ústretovým konaním prakticky stáva vykonávateľom politiky Komisie vlády a tým preberá na seba spoluzodpovednosť za možný tragický vývoj udalostí (akcelerácia národnostných, etnických a sociálnych stretov...)

Prejavom vysokej miery zodpovednosti je konanie mnohých predstaviteľov samosprávy. K najiniciatívnejším možno zaradiť primátorov a starostov zoskupených v regionálnom združení Stredného Považia. Už v januári roku 1993 zorganizovali stretnutie s výborom NR SR pre štátnu správu, samosprávu a národnosti so zástupcami obcí, miest a regiónov. Vyzývali k verejnej laickej i odbornej diskusii s Komisiou vlády SR. Neúspešne. V marci r. 1993 iniciovalo valné zhromaždenie tohto združenia vypracovanie alternatívneho návrhu územnosprávneho usporiadania SR skupine odborníkov – spracovateľov tzv. župného variantu. Práce boli ukončené v máji a dopracovaný alternatívny návrh župného usporiadania s akcentom na vznik regionálnej samosprávy, bol expedovaný všetkým primátorom a starostom, regionálnym združeniam, predstaviteľom miestnej štátnej správy, výborom a klubom NR SR, vláde, prezidentovi i politickým stranám a odborným inštitúciám, so žiadosťou o vyjadrenie názoru, s výzvou k zodpovednému dialógu.

Ako reakcia na situáciu v ZMOSe a spoločnosti vzniká Klub primátorov miest Slovenskej republiky. Na prvom valnom zhromaždení dňa 11. mája 1993 deklaruje 25 primátorov podporu alternatívnemu (župnému) návrhu a vyzýva vládu, odborníkov a predstaviteľov verejnej správy k dialógu s cieľom spoločnými silami postaviť pevné základy demokracie a prosperity našej spoločnosti.

Výrazom týchto snáh je i odborný seminár v Košiciach za láskavej pomoci Nadácie Friedricha Naumanna, vďaka ktorej máme možnosť cestou zborníka opäť osloviť verejnosť.

Vážnosť situácie a nevyhnutnosť racionálneho riešenia vznikajúcej reálnej hrozby si uvedomil i pán prezident Michal Kováč a deklaroval ochotu prevziať patronát nad vecným dialógom s cieľom urýchlene doriešiť tieto pre mladú SR životne dôležité otázky.

V súčasnosti široký riešiteľský kolektív autorov župného návrhu nachádza významnú podporu u Klubu primátorov miest SR, Klubu starostov SR, asi 20-tich regionálnych združení miest a obcí, väčšiny parlamentných strán, najvýznamnejších mimoparlamentných strán a medzinárodných nadácií na podporu demokracie.

HISTÓRIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

Leon Sokolovský

Od 9. storočia až do roku 1993 (s výnimkou rokov 1939–1945) bolo Slovensko súčasťou väčších štátnych celkov: veľkomoravského, uhorského, rakúskeho, rakúsko-uhorského a československého. Napriek tomu nemožno povedať, že by nemalo verejnoprávne tradície. Naopak. Naše dejiny sú v tomto smere prinajmenšom také bohaté ako dejiny okolitých národov.

Archeologické a iné hmotné pamiatky svedčia o tom, že na území dnešného Slovenska existovali sídlištné centrá vyššieho významu, teda také, ku ktorým inklinovalo ich širšie okolie už v prvých storočiach po narodení Krista. Niektoré z nich si toto postavenie udržali aj po príchode Slovanov, ba neskoršie ich vojensko-politické, hospodársko-spoločenské a organizačno-správne úlohy ešte vzrástli. Na základe najstarších zachovaných písomných prameňov možno usudzovať, že takéto miesta – hradiská – hrady (grady) sa stali integrálnou súčasťou územnosprávnych štruktúr rodiaceho sa štátu už za čias kniežaťa Pribinu, najneskôr po vzniku Veľkej Moravy. Je pravdepodobné, že mnohé z nich pretrvali vo svojej podstate aj po rozpade Veľkomoravskej ríše. Hoci s určitým regresom, prežili 10. storočie a stali sa jadrom správy nového uhorského štátu. To bolo možné predovšetkým vďaka tomu, že stará hradisková sústava rešpektovala územný reliéf krajiny a s ním súvisiacu sieť hlavných ciest a osídlenia.

Prvú známu reformu štátnej správy v Uhorsku, a tým aj tej časti Slovenska, ktoré boli vtedy už jeho súčasťou, vykonal začiatkom 11. storočia Štefan I. Pritom nielenže akceptoval prirodzený spôsob členenia našej krajiny, ale uplatnil ho aj v tých častiach kráľovstva, kde predtým neexistovalo. Na danú štruktúru sa potom postupne bez väčších problémov napojili slovenské územia, ktoré ovládli uhorskí panovníci a stali sa súčasťami Uhorského kráľovstva až neskôr. Tak sa do polovice 12. storočia vytvoril územnosprávny systém hradských španstiev (komitátov). Ich strediskami boli kráľovské hrady, situované na miestach bývalých slovanských (slovenských) hradísk. Hradské španstvá spravovali kráľovi podriadení hradskí špáni (župani) a ich zástupcovia, respektíve úradníci.

Počas dynastických zápasov v prvých storočiach existencie uhorského štátu sa arpádovskí uchádzači o trón snažili odmeňovať svojich verných predovšetkým rozdávaním kráľovskej pôdy. Súčasne s tým povyšovali mnohých na šľachticov. To však na druhej strane viedlo zákonite k oslabovaniu moci panovníka. Uvedené kroky vyústili napokon v 13. storočí do rozpadu kráľovského patrimónia a s ním súvisiacej správy hradských španstiev. Na vidieku sa o súdnu autonómiu hlásilo zemianstvo. Po jej priznaní sa zemania schádzali na samostatných zhromaždeniach – tzv. súdnych stoliciach. Tu sa v priebehu 14. a 15. storočia začali venovať aj verejno-správnym problémom. Tak vznikli šľachtické stolice, ktoré postupne nahradili reálnej vlády zbavené hradské španstvá a svojou samosprávnou podstatou naplnili a ďalej precizovali ich starý územný rámec.

V priestore dnešného Slovenska sa napokon ustálilo alebo aspoň čiastočne ho zasahovalo 19. stolíc. Organizáciu šľachtických stolíc nenarušili potom už ani také vážne historické udalosti, ako bol vpád Turkov a rozdelenie územia Uhorska po roku 1526,

respektíve 1530, ovládnutie Zadunajska a Slovenska Habsburgovcami, reformácia, stavovské povstania atď.

Pominutie priameho tureckého ohrozenia, porážka protihabsburského stavovského odboja, vzostup úrovne poľnohospodárskej a počiatky priemyselnej (manufaktúrnej) výroby, rozvoj obchodu a ďalšie súvislosti viedli od polovice 18. storočia k posilneniu postavenia panovníka Rakúskej ríše, súčasťou ktorej bolo tiež Uhorsko a v jeho rámci Slovensko. Otvorili mu cestu k novým formám tzv. osvietenského absolutizmu. Tento proces vyvrcholil u nás za Jozefa II. A keďže absolutizmus bez centralizmu nie je možný, pristúpil cisár od roku 1785 k reforme verejnej správy.

V prvom rade zlikvidoval stoličnú samosprávu. Stolice síce zachoval, ale obsadil ich štátnou byrokraciou a premenil na súčasť ústredne riadenej politickej správy. Celé Uhorsko zároveň rozdelil do desiatich správnych obvodov – tzv. dištriktov. Na Slovensku boli zriadené tri takéto dištrikty: Nitriansky, Banskobystrický a Košický. Na ich čelo postavil kráľovských komisárov. Do každého dištriktu spadalo po niekoľko (spravidla 4 – 6) stolíc.

Jozefínska reforma verejnej správy nemala dlhé trvanie. Skončila sa neúspešne vzápätí po smrti jej tvorcu roku 1790. Jej zásadným nedostatkom bolo, že ju panovník nanútil autoritatívne, zhora. Podcenil aj silu hlboko zakorenenej tradície. V nasledujúcej reakcii na jeho kroky sa potom odmietli aj tie, ktoré boli progresívne a všeobecne prospešné. Situácia sa v plnom rozsahu vrátila do stavu pred rokom 1785.

Kvalitatívne nové zmeny priniesla do oblasti miestnej (územnej) samosprávy revolúcia roku meruôsmeho. Stoličné inštitúcie sa stali popri šľachticoch prístupné aj nešľachtickým intelektuálom, zástupcom miest a dedín a tým, ktorí vlastnili zákonom predpísaný majetok. Došlo aj k náprave kompetencií niektorých samosprávnych jednotiek. Hranice jednotlivých stolíc zostali bezo zmeny.

Na jeseň 1848, keď sa s konečnou platnosťou ukázalo, že predstavitelia uhorskej revolúcie trvajú výlučne na jej maďarskom charaktere, vytvorila sa Slovenská národná rada, ktorá znamenala vôbec prvý pokus o slovenskú národnú správu v našich dejinách vôbec. Na Myjave a jej okolí prevzali miestnu samosprávu zástupcovia Slovákov zvolení na ľudových zhromaždeniach. Neskôr na územiach ovládaných slovenskými dobrovoľníkmi a cisárskou armádou zriaďovali dočasné administratívne rady. Na niekoľko mesiacov sa ujali verejnej správy v Turčianskej, Oravskej, Liptovskej a Zvolenskej stolici. Začiatkom roka 1849 sa v dôsledku zbližujúcich sa záujmov Viedne a Pešti zanikli. Ďalšie úsilie o vytvorenie slovenských národných orgánov pre oblasť verejnej správy sa potom prejavovalo už len v teoretickej rovine.

Potlačenie revolúcie v Uhorsku otvorilo roku 1849 viedenskej vláde možnosti pre jeho tesnejšie pripútanie k Rakúskej ríši. Prvým krokom v tomto smere bola vojenská diktatúra. V týchto podmienkach sa eliminovala stoličná samospráva. Niektoré stolice sa zlúčili do väčších celkov, veľké sa rozdelili na viacero samostatných častí. Stoličné úrady nadobudli charakter výkonných orgánov centralistickej politickej správy. Územie Uhorska bolo rozčlenené do vojenských dištriktov a k nim prislúchajúcich obvodov civilnej správy. Na Slovensku boli dva: Bratislavský a Košický. V jesenných mesiacoch roku 1850 sa politická situácia v Uhorsku „skonsolidovala“ natoľko, že Viedeň mohla prejsť k ďalšej fáze jeho ovládnutia. Vojenskú diktatúru nahradila „provizórna organizácia miestnej správy“. Vzniklo miestodržiteľstvo, ktoré riadilo päť novovytvorených civilných administratívnych dištriktov. Z nich na Slovensku boli opäť dva. Dištrikty sa

členili ďalej na stolice a tie na okresy, ktoré v podstate vychádzali z historickej územnosprávnej sústavy, pravda, s určitými úpravami, uskutočnenými už v predchádzajúcom období vojenskej diktatúry.

Upevnenie absolutizmu v Rakúskej ríši, ktorého hlavným predstaviteľom sa stal minister vnútra Alexander Bach, viedlo napokon roku 1853 k zavedeniu „definitívnej úpravy štátnej správy". Jej cieľom bolo aj v Uhorsku, tak ako v ostatných krajinách monarchie, vytvoriť jednotne organizovaný, centrálne riadený a na princípe byrokratickej hierarchie fungujúci administratívny aparát. V územnosprávnom členení sa vychádzalo zo situácie, ktorá vznikla už počas vojenskej diktatúry a dotvorila sa v podmienkach predchádzajúceho provizória. Uhorské miestodržiteľstvo sa rozčlenilo na päť odborov a tie boli po jednom rozmiestnené priamo do dištriktov, takže v každom dištrikte spravoval jeden miestodržiteľský odbor príslušný počet stolíc. Na Slovensku v Bratislavskom dištrikte jedenásť, v Košickom šesť.

Vojenské neúspechy cisárskej armády koncom päťdesiatych rokov v Taliansku priviedli Rakúsko do vnútropolitickej krízy. V jej dôsledku bol odvolaný z funkcie A. Bach. V Uhorsku, ale aj v ďalších častiach ríše sa množili otvorené prejavy nesúhlasu s absolutistickými formami vlády, vrátane odmietania bachovskej štátnej správy. František Jozef I. bol pod týmto tlakom nútený vydať roku 1860 tzv. Októbrový diplom. Sľuboval v ňom národom žijúcim v jeho ríši federatívne a konštitučné usporiadanie. To okrem iného viedlo predstaviteľov politického života v Uhorsku k spontánnemu oživovaniu správnych orgánov a inštitúcií z rokov 1848/1849. V stoliciach sa išlo dokonca za tento časový horizont. Dištrikty boli zrušené, štátne úradníctvo na všetkých úrovniach odstránené. Väčšina stolíc sa obnovila v historickej podobe. K slovu sa opäť dostala miestna samospráva.

V tomto období sa prebralo k životu aj slovenské národné hnutie. Na zhromaždení 6.–7. júna 1861 bolo v Martine prijaté Memorandum slovenského národa. Popri iných sa v ňom zakotvila aj požiadavka na zriadenie slovenskej územnej samosprávy – tzv. Okolia. Okolie sa malo členiť na 16 okresov. Nič z toho sa však neuskutočnilo.

Vzopnutie sa politickej hladiny v štáte po vydaní Októbrového diplomu a takmer revolučný nástup stredných vrstiev uhorskej (maďarskej) šľachty a inteligencie za obnovu uhorskej ústavy a historického politicko-správneho zriadenia spôsobili vo Viedni strach a priviedli ho k ústupu od daných sľubov. Začal sa návrat k centralizmu. Jeho garantom sa stal predseda vlády Anton Schmerling.

Táto zmena sa odrazila už začiatkom roka 1861 v tzv. Februárových patentoch (ústave). Ale v praxi začali byť uvedené snahy úspešnejšie až po rozpustení uhorského snemu v auguste. Od druhej polovice roka 1861 nastúpili namiesto dovtedy rozhodujúcich samosprávnych orgánov do vedenia stolíc ako župani reprezentanti štátnej moci – kráľovskí komisári. V nasledujúcich rokoch prestavby stoličnej správy došlo k odstráneniu feudálnych rezíduí a k jej postupnej premene na inštitúciu buržoázneho typu.

V polovici šesťdesiatych rokov sa zhoršili vzťahy Rakúska a Pruska. To spolu s ďalšími vnútropolitickými problémami viedlo roku 1865 ku koncu Schmerlingovho provizória. Bola menovaná nová vláda na čele s Richardom Belcredim, ktorý sympatizoval s myšlienkou obnovy uhorskej ústavy. V dôsledku jeho politiky sa začala i nová vlna obnovy samosprávnych štruktúr stolíc. Tento proces sa ešte viac urýchlil od začiatku roka 1867, keď na Belcrediho miesto nastúpil Fridrich Ferdinand Beust.

Rokovania o štátoprávnom postavení Uhorska vyvrcholili za Beustovej vlády v prvej polovici roka 1867 rakúsko-maďarským vyrovnaním. V jeho dôsledku sa obnovila uhorská ústava z roku 1848 i systém verejnej správy, vrátane samosprávneho stoličného zriadenia, ktoré však bolo už vo viacerých ohľadoch poznamenané vývojom z predchádzajúcich dvoch desaťročí. Ďalšie úpravy miestnej správy sa ako súčasť výstavby mocenských štruktúr obnoveného Uhorska uskutočnili predovšetkým v zmysle tzv. municipálnych zákonov z rokov 1870 a 1886. Na Slovensku sa zachovalo po týchto zmenách 18 stolíc, ktoré boli viac-menej v zhode s jeho historickým členením. Súčasne sa však uhorská vláda usilovala o čoraz väčšiu kontrolu municípií. Táto tendencia sa prejavila i v sérii postupného poštátňovania a tým aj zavádzania centrálneho riadenia ich jednotlivých, pôvodne samosprávnych agend (stavebnej, lesnej, poľnohospodárskej, priemyselnej, veterinárnej, finančnej, daňovej atď.)

Významným zlomom vo vývoji verejnej správy a aj územného členenia Slovenska sa stali vo svojich dôsledkoch výsledky prvej svetovej vojny. Ich súčasťou bol aj vznik Česko-Slovenska v roku 1918. Reálne sa nová štátna moc na našom území začala presadzovať od februára 1919, po nástupe ministra s plnou mocou pre správu Slovenska do Bratislavy. V tom čase bola už vojensky obsadená demarkačná čiara, ktorá sa napokon s menšími zmenami ustálila ako štátna hranica s Maďarskom. Dovtedy kompaktné územia niektorých stolíc (žúp) sa tým rozdelili na dve časti. Jedným z prvých počinov ministra s plnou mocou pre správu Slovenska Dr. Vavra Šrobára v nastávajúcom procese tvorby novej verejnej správy bolo nariadenie, ktorým si podriadil županov. Cez nich sa potom uskutočňovalo ďalšie poštátňovanie bývalej stoličnej, teraz už oficiálnej župnej správy. Historické územné členenie Slovenska sa však zachovalo ešte do konca roku 1922.

Už roku 1920 bol prijatý zákon číslo 126 o župnom zriadení, v ktorom sa odrážalo úsilie niektorých politických zoskupení o upevnenie štátnej moci a v súvislosti s tým o zavedenie jednotnej verejnej správy v Čechách i na Slovensku. V záujme dosiahnutia tohto cieľa malo v celej republike vzniknúť 21 úplne nových žúp. Napokon sa od začiatku roka 1923 podarilo uviesť do života iba šesť žúp na Slovensku: Bratislavskú, Nitriansku, Považskú, Zvolenskú, Podtatranskú a Košickú. Napriek tomu, že tieto župy, neoficiálne kvôli veľkej rozlohe oproti stoliciam – župám nazývané i veľžupy, mali aj samosprávne orgány, ich pôsobnosť bola značne obmedzená. Rozhodujúci vplyv patril štátnemu úradníkovi – županovi a jemu podriadenému župnému úradu.

Pretože sa župnú správu nepodarilo zaviesť na území celého štátu a aj na Slovensku sa ukázali jej nedostatky, vrátane nenaplnených centralistických cieľov Prahy, boli v zmysle zákona číslo 125 župy k 30. júnu 1928 zrušené. Od 1. júla 1928 vstúpilo do platnosti tzv. krajinské zriadenie, ktoré sa hodnotí ako vyvrcholenie snáh národnodemokratickej strany o stabilizáciu pevne organizovaného a ústredne riadeného politicko-správneho systému v Československu. Republika sa členila na štyri krajiny (po česky země). Jednou z nich bolo Slovensko. Rozhodujúce právomoci v krajine patrili krajinskému prezidentovi a jeho výkonnému orgánu – krajinskému úradu. Ovládal aj čiastočne samosprávne zložky – krajinské zastupiteľstvo a krajinský výbor. Územie krajiny sa členilo len na okresy a obce. Okresy riadili štátni úradníci – okresní náčelníci.

Podpísanie Mníchovského diktátu a Viedenská arbitráž radikálne ovplyvnili vnútropolitickú situáciu v Československu. Pozície pražskej vlády sa začali otriasať. V tejto situácii akceptovala požiadavku HSĽS na autonómiu Slovenska. V októbri 1938 tak

vznikla slovenská krajinská vláda, Snem Slovenskej krajiny a ďalšie autonómne orgány. V dôsledku posunu štátnych hraníc v prospech Maďarska došlo koncom roka aj k územným úpravám niektorých južných okresov, respektíve k vzniku nových okresov.

Politický charakter prvej Slovenskej republiky, ktorá vznikla 14. marca 1939, predurčil aj charakter jej verejnej správy. Potom ako sa konštituovali ústredné orgány, zreorganizovala sa na základe zákona číslo 190/1939 od 1. januára 1940 aj dvojstupňová miestna štátna správa. Päťdesiatdeväť okresov sa dostalo do šiestich novovytvorených žúp: Bratislavskej, Nitrianskej, Trenčianskej, Tatranskej, Pohronskej a Šarišsko-zemplínskej. V zásade išlo o územné členenie inšpirované župami z rokov 1923 – 1928. Odlišnosti vo vnútornej štruktúre a právomociach župných úradov a ďalších zložiek však zodpovedali zmeneným politickým a ideologickým pomerom nastupujúcej fašistickej totality.

Dňa 1. septembra 1944 sa ujala vlády na povstaleckom území Slovenska Slovenská národná rada. Vnútorne sa členila na plénum, predsedníctvo a zbor povereníkov. Svoje riadiace úlohy plnila prostredníctvom sústavy revolučných národných výborov. Tieto správne orgány vznikli na dvoch stupňoch: miestnom a okresnom. Rešpektovali teda obecné a okresné členenie Slovenského štátu. Na župnom stupni sa z politických, ale aj praktických dôvodov revolučné národné výbory nevytvorili. Počas Slovenského národného povstania revolučné národné výbory nahradili vo výkone správy orgány a inštitúcie ľudáckeho režimu. Mnohé z nich pretrvali viac-menej formálne aj po potlačení povstania. Moci sa opäť ujímali po prechode frontu a oslobodení koncom roka 1944 a začiatkom roka 1945.

Súčasne s oživovaním činnosti slovenských národných orgánov a revolučných národných výborov na jar 1945 sa začala na území Slovenska obnovovať aj československá správa, ktorá mala nadväzovať na štruktúry spred roka 1938. To však bolo možné iba do určitej miery. A tak vznikla napokon akási územnosprávna symbióza. Hoci sa krajinské zriadenie nepovažovalo oficiálne za zrušené, jeho organizačné zložky sa prakticky neobnovili. Na miestnej úrovni sa správy ujali miestne a okresné národné výbory v hraniciach existujúcich, niekde novovzniknutých okresov.

V dôsledku februárových udalostí a Ústavy 9. mája z roku 1949 boli dňom 1. januára 1949 v Československu zriadené krajské národné výbory s pôsobnosťou v novovytvorených územných celkoch – krajoch. Na Slovensku ich bolo šesť: Bratislavský, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Prešovský, Košický. Napriek novému pomenovaniu išlo z hľadiska územného členenia fakticky o systém veľmi podobný už v minulosti vyskúšanému a dvakrát neosvedčenému modelu veľžúp. Nie je to náhoda. Úlohy spojené s výstavbou nového totalitného zriadenia bolo možné splniť len v podmienkach politickej a ekonomickej centralizácie. Pre jej dôsledné uplatnenie sa krajský stupeň správy a rozdelenie územia na relatívne malý počet krajov javili optimálne.

Po dvadsiatich rokoch „budovania základov socializmu“ sa ukázalo, že v záujme ďalšieho riadiaceho (mocenského) postavenia ústredných orgánov komunistickej strany a štátu v historicky už „osvedčenom“ duchu centralizmu, treba pristúpiť k integrácii existujúcich územnosprávnych jednotiek štátnej správy do väčších celkov. Roku 1960 sa preto vytvorili veľké okresy a kraje, ktoré dostali aj nové názvy. Na Slovensku boli tri: Západoslovenský, Stredoslovenský, Východoslovenský. Ani toto členenie už však nebolo úplnou novinkou. Nápadne totiž pripomína dištrikty jozefínskej reformy z rokov 1785 – 1790.

V rámci pokusu o odstránenie totalitného režimu v Československu, ktorý vyvrcholil roku 1968, sa dostali do popredia aj tzv. slovenská otázka a s ňou spojené úsilie o obnovu slovenských národných orgánov a práva Slovenska na vlastnú verejnú správu. Tieto ciele sa začali napĺňať po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona číslo 143 o česko-slovenskej federácii od 1. januára 1969. Okrem vzniku ústredných orgánov Slovenskej socialistickej republiky bola dovtedajšia trojstupňová sústava štátnej správy zmenená na dvojstupňovú. Zákonom SNR číslo 71/1969 Zb. boli na Slovensku 1. júla 1969 zrušené kraje a jeho územie sa členilo iba na okresy a obce.

Po nástupe „konsolidácie" politických pomerov, v rámci ktorej došlo k faktickej likvidácii právomocí orgánov národných republík a vnútornej premene federácie smerom k silnému centralizmu, boli v súlade s oživenou ideou jednotnej správnej štruktúry celého Československa od 1. januára 1971 kraje a krajské národné výbory na Slovensku obnovené. Oproti stavu z rokov 1960 – 1968 sa líšili len tým, že hlavné mesto SSR Bratislava už nepatrilo do Západoslovenského kraja, ale sama bola postavená krajom na roveň.

Medzi prirodzené dôsledky revolučného zvratu z konca roka 1989 patrí aj doteraz neukončená reforma verejnej správy. V podstate ide o provizórium, ktoré charakterizuje prechod od jednotne a centrálne organizovanej siete národných výborov k duálnej, t.j. štátnej a samosprávnej štruktúre verejnosprávnych zložiek.

Prvým výrazným krokom v tomto smere bol zákon SNR číslo 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Po viac ako polstoročnom prerušení obnovil skutočnú samosprávu v obciach. Principiálne zmeny v oblasti štátnej správy začal zákon SNR číslo 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Na jeho základe sa skončilo obdobie národných výborov všetkých stupňov. Namiesto nich sa 1. januárom 1991 zriadilo 38 okresných úradov a im podriadených 131 obvodných úradov. Na ich čele stoja úradníci štátnej správy – prednostovia. Doteraz teda chýba druhý územný stupeň ako v štátnej správe, tak aj v samospráve. Zatiaľ nie je rozhodnuté ani o ich počte a územnom rozsahu pôsobnosti. Na vyjasnenie čaká tiež celá škála vzťahov medzi jednotlivými stupňami a inštitúciami miestnej štátnej správy a samosprávy.

Z predchádzajúceho prehľadu politických a mocenských premien, ktorými prešlo naše územie a na ňom žijúce obyvateľstvo od najstarších čias do súčasnosti, možno sumarizovať tieto historické skúsenosti:

Dejiny správy a vývoja územného členenia Slovenska sú v podstate zhodné so širším európskym vývojom. Zároveň však majú aj svoje špecifiká, ktoré reflektujú naše historické, politické, ekonomické a ďalšie osobitosti. Sú teda plnohodnotným zdrojom, z ktorého možno čerpať skúsenosti pri konštruovaní budúcej verejnej správy a územného členenia Slovenskej republiky.

Verejná správa bola vždy využívaná predovšetkým ako mocenský nástroj. Preto sa jej bezprostredne dotýkali všetky zmeny či zlomy v ovládaní štátu, národa. Každý režim bol v konečnom dôsledku na nej závislý. Kvôli tomu sa ju snažil uspôsobiť pre svoje vlastné potreby a ciele tak, aby mu pomáhala upevňovať získané mocenské pozície, uľahčila ovládať príslušný priestor, v ňom žijúce obyvateľstvo a umožnila v zárodku eliminovať prípadné odstredivé tendencie smerujúce k jeho odstráneniu, a to až po hranicu jej súčinnosti s ozbrojenými zložkami.

Napriek všetkým reformám, ktoré zasiahli Slovensko, sa až do roku 1923 základný princíp jeho prirodzeného územného členenia nespochybnil. V zásade ho rešpektovali i zmeny verejnej správy oktrojované v rokoch 1785–1790 a 1848–1867. Kontinuita viac

ako tisícročného územnosprávneho členenia Slovenska sa po prvý raz prerušila roku 1918, a to v záujme jeho totálnej inkorporácie do československého štátu.

Za nasledujúcich 70 rokov došlo potom k dvanástim zásadným premenám miestnej správy, vrátane niekoľkých neúspešných návratov k modelom typu 6 žúp či 6 krajov. Ani jedna z týchto zmien sa neudržala, lebo prakticky všetky vychádzali z umelo nadradených mocensko – byrokratických záujmov. Boli robené od „zeleného stola" a do života sa presadzovali násilne, proti vôli alebo aspoň bez spoluúčasti národa.

Naznačené historické skúsenosti z vývoja verejnej správy na Slovensku by sa dnes mali stať mementom pre tých, ktorí rozhodujú a rozhodnú. Aj od toho totiž závisí, na ako dlho.

Literatúra a pramene

BELÁČIK, J: Dejinný prehľad okresného zriadenia na Slovensku. Archivní časopis č. 2, 1953, s. 117–125.

CSIZMADIA, A. a kol.: Magyar állam és jogtőrténet. Budapest, Tanőnyvkiadó 1975.

DEJINY štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu. Bratislava, v SAV, 1–1971, 2–1973.

CHREŇOVÁ, J.: Štruktúra ústredných orgánov na Slovensku v rokoch 1939–1945. Bratislava, SAS 1977.

MALÝ, K. – SIVÁK, F.: Dejiny štátu a práva v Československu do roku 1918. Bratislava, Obzor 1992.

RÁKOŠ, E. – RUDOHRADSKÝ, Š.: Slovenské národné orgány 1943–1968. Bratislava, SAS 1973.

SOKOLOVSKÝ, L.: Grad–španstvo–stolica–župa. Slovenská archivistika XVI/2, 1981, s. 94–117.

ŠKODA, V.: Národní výbory – základní orgány státní moci v ČSSR. Praha, Svoboda 1975.

ŠTÁTNY archív v Banskej Bystrici. Sprievodca po archívnych fondoch I. Bratislava, SAS 1962.

TIMON, A.: Ungarische Verfassungs – und Rechtsgeschichte. Berlin 1909.

ÚSTAVA Slovenskej republiky. Bratislava, Remedium 1991.

ŽUDEL, J.: Stolice na Slovensku. Bratislava, Obzor 1984.

Zákon pre ľud. (9. stor.) In: Magnae Moraviae fontes historici. Brno, UJEP, IV–1971, s. 147–177.

Zákonný článok XLII/1870 o sriadení juridsikcii. In: Zbierka krajinských zákonov. Úradné vydanie, Pest 1870.

Zákonný článok XXI/1886 o právomocnosťach. In: Zbierka krajinských zákonov. Úradné vydanie. Budapest 1886.

Zákon 126/1920 Sb. z. a n. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

Zákon 125/1927 Sb. z. a n. o organisaci politické správy.

Zákon 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej.

Smernice Povereníctva SNR č. 339/1944/II. pre veci vnútorné o organizovaní a kompetencii národných výboroch v obciach a okresoch: In: Slovenské národné orgány v dokumentoch I. AS MV SSR 1977.

Zákon 280/1984 Zb. o krajskom zriadení.
Ústavný zákon 12/1954 Zb. o národných výboroch.
Zákon 13/1954 Zb. o národných výboroch.
Zákon 36/1960 Zb. o územním členení státu.
Zákon 65/1960 Zb. o národních výborech.
Zákon 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.
Zákon 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy.
Správa o výsledkoch činnosti pracovnej skupiny Slovenskej národnej rady, zloženej z poslancov a odborníkov, pre komplexné posúdenie problematiky zmeny územného a správneho členenia Slovenskej republiky vo väzbe na organizáciu a výkon verejnej správy. Materiál na rokovanie Výboru SNR pre štátnu správu a územnú samosprávu. Apríl 1992.
Návrh koncepcie miestnej verejnej správy a návrh zásad zmien územno-správneho členenia Slovenskej republiky Komisie vlády slovenskej republiky pre riešenie verejnej správy a územno-správne členenie Slovenskej republiky. Marec 1993.

TERMINOLÓGIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

Leon Sokolovský

Len máloktorý európsky národ prešiel takým dlhým a takým nepriaznivým dejinným vývinom ako národ slovenský. Vlastne už od počiatku Veľkej Moravy, ale určite od vzniku uhorského štátu až do 20. storočia, teda prinajmenšom celé tisícročie sa územie obývané Slovákmi nazývané Slovensko vyvíjalo v rámci cudzích štátnych útvarov. Jedným z dôsledkov tohto osudu bola najskôr nepriama, neskôr, od konca 18. storočia, aj priama snaha o vytlačenie slovenčiny na okraj politického a spoločenského života. Od polovice 19. storočia išlo už dokonca o otvorené úsilie likvidovať Slovákov ako národ. A jedným z prvých cieľov maďarizácie, respektíve maďarizačného tlaku, bola slovenčina.

Napriek uvedenej situácii sa v našom jazyku (popri mnohých nárečiach) od včasného stredoveku až do vzniku spisovnej formy používal aj variant tzv. kultúrnej slovenčiny. Do nej patrila aj slovná zásoba verejnosprávnej terminológie. Jej pôvodný, domáci charakter ako celku je nesporný napriek tomu, že sa v nej odrážajú aj viaceré cudzie jazykové vplyvy, najmä latinský, maďarský a nemecký, ale i ďalšie. Z tohto poznania vyplýva fakt, že dnes, keď uvažujeme o novom územnosprávnom usporiadaní Slovenskej republiky, máme možnosť vychádzať z vlastných historických zdrojov. Nie sme odkázaní na vzory používané v zahraničí. Ba malo by byť prvoradým cieľom spolutvorcov štruktúr tvoriaceho sa slovenského štátu vystrojiť ich slovenskou terminológiou.

Žiaľ, stretávame sa skôr s opakom. Z tohto pohľadu vyznieva až tragicky návrh Komisie vlády SR pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia Slovenskej republiky z marca 1993, aby sa vedúci okresného úradu nazýval prefekt, jeho zástupca podprefekt, či aby druhý stupeň štátnej správy (a tiež samosprávy) tvorili oblasti. Je to jeden zo smutných, dnes takých typických prejavov úplnej absencie slovenského historického povedomia v masách nášho obyvateľstva, osobitne v technokratických a byrokratických kruhoch. Radšej sa inšpirujú v cudzích krajinách (ako v tomto konkrétnom prípade napríklad vo Francúzsku či Rusku), aby vzbudili dojem kvázi svetovosti, než by mali siahnuť po slovenskej historickej originalite. Až príliš to pripomína postoje nepriateľov nášho národa z minulých dvesto rokov, pre ktorých, slušne povedané, slovenčina nebola vhodná na „ušľachtilé“ vyjadrovanie sa. Nuž komu niet rady, tomu niet pomoci !

Terminológia ako osobitná vrstva presne definovaných výrazových prostriedkov, slúžiacich na dorozumievanie sa vo vymedzených okruhoch ľudskej činnosti, má v oblasti verejnej správy a s ňou spojeného územného členenia, s ohľadom na jej doslova celospoločenské praktické uplatnenie, mimoriadny význam. Pri príprave územnej a správnej reformy nemôže byť preto chápaná ako okrajová záležitosť. Naopak. Musí sa stať jedným z východiskových bodov už na začiatku úvah o riešení komplexu otázok chystaného územnosprávneho modelu.

Prvoradou požiadavkou pri tvorbe, respektíve zavádzaní každého termínu (názvu, titulu, označenia a pod.) do praktického života by mala byť jeho jednoznačnosť.

To znamená, že sa treba vyvarovať viacvýznamových, či inak komplikovaných slov, obmedziť nejasné viacslovné spojenia. Rovnako treba uprednostniť originalitu, často overenú živým používaním v minulosti, pred umelými konštrukciami, či dokonca diletantskými výmyslami.

Zároveň s rešpektovaním uvedených podmienok by sa práve dnes, v období budovania vnútorných štruktúr nového slovenského štátu, mal položiť osobitný dôraz na výber takých verejno a územnosprávnych označení, v ktorých sa prejavuje ich slovenský pôvod, slovenské tradície, súvislosť s našimi vlastnými, doteraz tak nespravodlivo odstrkovanými a zaznávanými národnými dejinami. V tomto smere nebudeme napokon nijakou výnimkou. Skôr a práve týmto spôsobom sa o krôčik viac zaradíme do stredoeurópskeho spoločenstva suverénnych národov, ktoré si aj takýmto spôsobom ctia samy seba. Príkladom nám môžu slúžiť naši bezprostrední susedia. Na ukážku uvedieme aspoň české kraje, rakúske Lender, maďarské megyék, ukrajinské oblasti, poľské wojwódstva.

V nasledujúcej analýze sa pokúsime osvetliť terminologickú problematiku územných a správnych jednotiek, vedúcich a niektorých ďalších funkcionárov územných a správnych jednotiek, ich orgánov a zariadení, samotných orgánov územných a správnych jednotiek, ako aj ich administratívnych inštitúcií. Kvôli komplexnosti pohľadu zoberieme do úvahy všetky stupne, vrátane miestneho (obecného) a to aj napriek tomu, že tento je už v podstate riešený zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Práve tento zákon (až na výnimku titulu primátor) by sa mal stať metodologickým vzorovým východiskom aj pre riešenie terminologickej problematiky ostatných stupňov a zložiek verejnej správy.

Pre lepšiu orientáciu v nasledujúcom texte upozorňujeme, že jednotlivé terminologické okruhy sú spracované podľa hlavných verejnosprávnych stupňov, tak ako na území Slovenska existovali či dodnes existujú:

A. úroveň obecná (dediny, mestá)
B. úroveň okresná (okresy, obvody)
C. úroveň župná (hradské španstvá, stolice, župy, čiastočne „veľžupy“)
D. úroveň nadžupná (dištrikty, čiastočne „veľžupy“, krajiny, kraje).

ÚZEMNÉ A SPRÁVNE JEDNOTKY

A. Najnižšou zložkou miestnej správy bola od včasného stredoveku základná jednotka osídlenia – dedina. V najstarších zachovaných písomných dokumentoch sa vyskytuje pod latinským označením villa. Niekedy sa týmto termínom označovalo aj mesto. Ďalší výraz pre dedinu bol possessio, ktorý však v primárnej polohe znamenal feudálny majetok. Pre pomenovanie dediny sa vyskytovali aj ďalšie, zriedkavejšie, rovnovýznamové tvary. Niet pochybností o tom, že naši stredovekí predkovia vo svojej reči menovali tento z generácie na generáciu dedený sídliskový útvar dedina. A to iste dávno pred rokom 1473, z ktorého je naň zachovaný prvý priamy doklad. Podobne súčasne existovalo aj slovanské (slovenské) synonymum ves. Ešte z dávnejších čias, konkrétne z roku 1312, pochádza písomná zmienka na „opecz“, čiže obec. Toto slovo malo viac významov, medzi nimi však vždy prevládalo v zmysle dedinská pospolitosť, priestor dediny. A práve slovo obec ako dedina už od 19., ale najmä v 20. storočí, nado-

budlo prednostne terminologický charakter, ktorý sa napokon presadil aj v zákonoch a ostatných právnych normách.

Pre väčšie sídlištné útvary, formálne podobné spočiatku dedinám, sa najskôr takisto, ako sme už povedali, používalo latinské označenie villa, neskôr prevažovali slová civitas a oppidum. Od začiatku 15. storočia došlo k hierarchizácii sídlišť v poradí zdola nahor takto: villa – oppidum – civitas. Kým villa bola dedina, oppidum bolo mestečko a civitas – mesto. Najstarší slovenský doklad na slovo mesto pochádza z roku 1455, ale ani v tomto prípade nemožno pochybovať, že ide o podstatne starší, pôvodom určite slovanský (slovenský) tvar. Bez prerušenia kontinuity sa zachovalo v živom používaní až do súčasnosti.

B. Už v prvých storočiach existencie Uhorského kráľovstva pochádzajú určité náznaky, že dediny a mestá, osadené na relatívne blízkom okolí, spadali do menších územnosprávnych obvodov. Takéto obvody si pre svoju pôsobnosť vytyčovali kráľovskí sudcovia – biloti. Označovali ich slovom terminus. Po vzniku šľachtickej stoličnej samosprávy od 13. storočia ich postupne nahradili nové útvary, nazývané processus. Slováci ich možno už vtedy volali okres, obvod či presnejšie slúžnovský okres, slúžnovský obvod. Určite sa takto menovali v 16. storočí a neskôr. O ich terminologickej hodnote svedčia úradné slovenské preklady zbierky krajinských zákonov, vydávané tlačou po roku 1867. Vtedy sa už zriaďovali hlavnoslúžnovské okresy, ktoré sa členili ešte na slúžnovské obvody. Po roku 1919 sa pre tento stupeň verejnej správy používal viac-menej už len termín okres. Pretrval cez nasledujúce reformy aj po roku 1960, keď sa namiesto pôvodných, aj keď v minulosti rozlične reformovaných, ale územne približne rovnakých, relatívne malých okresov, zriadili u nás dovtedy nebývalé veľké okresy. V tomto zmysle platí termín okres aj v dnešnej verejnosprávnej praxi.

Okrem slúžnovských obvodov podľa všetkého od druhej polovice 19. storočia vznikali aj tzv. notárske obvody, tvorené „malými obcami". Tie zanikli po roku 1945. Slovo obvod sa ako označenie konkrétnej územnosprávnej jednotky oživilo až zákonom č. 472 z konca roka 1990. V slovenčine spravidla malo a má viac všeobecný, teda apelatívny, nie terminologický význam. Je predpoklad, že po uplynutí terajšieho správneho provizória tento výraz a jeho deriváty stratia svoju terminologickú hodnotu. (Každopádne by bolo správne usilovať sa o to.) Približne na úrovni dnešných obvodov boli u nás po stáročia, až do roku 1960 okresy. Aj z toho dôvodu by im „okresná terminológia" (po nutnom zrušení prežívajúcich veľkookresov, ktoré vznikli svojho času pre potreby socialistickej výstavby spoločnosti) mala byť opäť navrátená.

C. Na prvý pohľad nepochopiteľne najproblematickejšou sa ukazuje terminológia prislúchajúca druhému stupňu miestnej štátnej správy a uvažovanej samosprávy. Nepochopiteľne však len dovtedy, kým si neuvedomíme, že všetky problémy pramenia z totálne skreslených predstáv, neinformovanosti, poznatkovej nedostatočnosti, ako aj z bývalých (?) ideologických deformácií, zakódovaných v mysliach a predstavách zainteresovaných politických predstaviteľov, funkcionárov, úradníkov a mnohých bežných pozorovateľov. Tu tkvie skutočná príčina nechuti vracať sa k tradičným domácim, vo svete neopakovateľným termínom, ktoré by boli vizitkou našej, slovenskej svojbytnosti. Odmietajú sa ako skompromitované (!), s poukazom na ich feudálny, archaický, ba dokonca paradoxne a nepravdivo na ich „neslovenský" charakter atď.

Protipólom tohto odmietania je potom nekritické preberanie úplne cudzích slov, ktoré v slovenskom jazyku nemajú žiadnu tradíciu, či ktoré majú celkom iný obsah a ich terminologické presadenie bude iba komplikovať dorozumievaciu komunikáciu. Tieto výhrady by sa nemali podceňovať, lebo v budúcnosti môžu vyústiť do vážnych praktických problémov. Najneskôr od začiatku 9. storočia sa na našom území pre oblasti spadajúce pod obrannú, hospodársku a správnu kontrolu strediskových hradísk používalo rovnomenné dobové označenie grady, po latinsky civitates. Podľa analógií z okolitých slovanských štátov nie je však vylúčené, že sa i u nás mohli už vtedy nazývať tiež termínom župy.

Od 11. storočia sa územnosprávne obvody, na ktoré bolo rozdelené Uhorské kráľovstvo a teda i Slovensko, vyskytujú v prameňoch pod latinským menom comitatus. Keďže sa zo včasného stredoveku dokumenty v národných rečiach nezachovali, nevieme jednoznačne stanoviť, ako ich vtedy menoval pospolitý ľud. Mohli to byť župy, ale aj španstvá. Dnešná slovenská historiografia ich nazýva hradské španstvá, respektíve komitáty.

Po rozpade kráľovskej správy hradských španstiev (komitátov) sa od 13. storočia pre nové samosprávne a neskôr i verejnosprávne inštitúcie uhorskej šľachty, ako aj nimi ovládané územia, ujalo slovenské pomenovanie stolice (latinsky naďalej comitatus, maďarsky vármegyék). V takejto podobe sa okrem niektorých výrazne zriedkavejších významových variantov, napríklad vidiek, vármeďa atď., napriek všetkým politickým, mocenským a kompetenčným zmenám udržalo v živom používaní až do obdobia vzniku Československej republiky.

Roku 1869 publikoval F. V. Sasinek štúdiu, v ktorej sa zaoberal staroslovanskou spoločenskou a územnou organizáciou. Tu po prvý raz uviedol do slovenskej odbornej literatúry termín župa. Odvtedy sa najmä v kruhoch našej národne uvedomelej inteligencie začalo toto slovo šíriť a uplatňovať aj ako synonymum pre vtedy existujúce stolice.

Do oficiálneho používania sa termín župa na Slovensku dostal až v januári 1919. Označili sa ním pôvodné stolice, ktoré sa od roku 1923 stali súčasťou dočasnej československej štátnej správy. To isté pomenovanie, teda župy, si zachovali aj nové územnosprávne, inak podstatne väčšie jednotky, nazývané preto niekedy aj veľžupy. Trvali v rokoch 1923 až 1928. Názov župy sa objavil v správnej praxi na Slovensku potom ešte raz a to v rokoch 1939 až 1945. V rokoch 1949–1960 sa územnosprávne jednotky svojím rozsahom podobné župám (veľžupám) pomenovali na základe tradície presadenej z českých krajín kraje. Tento termín sa udržal aj po zlúčení krajov do dvojnásobne väčších celkov existujúcich v rokoch 1960–1969 a 1971–1990.

D. Veľžupy a kraje svojím rozsahom niekoľkokrát presahovali rozlohu pôvodných stolíc – žúp. Na tomto mieste treba upozorniť aj na rozdielne pojmy kraj a krajina. Československo bolo v rokoch 1928–1938 rozdelené na štyri tzv. krajiny (po česky země). Jednou z nich bola Krajina slovenská, čiže Slovensko ako celok.

Kraje, zavedené od 1. januára 1949, boli novým, tretím stupňom štátnej správy. V tomto zmysle však mali aj predchodcov. Boli nimi tzv. dištrikty. Po prvý raz ich ustanovil v rokoch 1785–1790 cisár Jozef II. Rovnako sa nazývali podobné územnosprávne celky nadžupného charakteru, ktoré boli súčasťou štátnej správy v Uhorsku a na Slovensku medzi rokmi 1848 a 1867. Potom sa už pomenovanie dištrikt v našich dejinách správy v danom zmysle nevyskytuje. Nahradil ho fakticky nový, z českých krajín po-

chádzajúci termín kraj. O ňom sme už hovorili.

Po rešpektovaní v úvode vytýčených zásad a všeobecne uznávanej požiadavky na dvojstupňovú miestnu verejnú správu sa javia pre oživenie ako najvhodnejšie i v minulosti i súčasnosti existujúcich termínov tieto:

- obec,
- miesto,
- okres,
- župa.

Od nich odvoditeľné adjektíva sú obecný, -á, -é; mestský, -á, -é; okresný, -á, -é; župný, -á, -é.

Vedúci funkcionári územných a správnych jednotiek, ich orgánov a zariadení

Integrálnou súčasťou verejnosprávnej terminológie je titulatúra funkcionárov, a to na všetkých stupňoch. Z tejto príčiny sa jej budeme venovať aj v našej štúdii.

A. Najstaršie písomné doklady na funkcionárov miestnej správy respektíve samosprávy, ktorí pôsobili na obecnom stupni, sú latinské. Do značnej miery existovala podobnosť medzi názvami predstaviteľov dedín a miest. Už v prvých zákonníkoch uhorských kráľov z 11. storočia sa takíto hodnostári označovali výrazom villicus. V českej historiografii sa ujalo preňho pomenovanie vladař, teda po slovensky vladár. Keďže toto slovo má v slovenčine všeobecne známy apelatívny význam, jeho naznačená terminologická hodnota je relatívne nízka. Aj preto sa ujala u nás skôr slovakizovaná forma latinského originálu vilikus. Variantne sa zvykne prekladať aj do nie vždy zodpovedajúcej podoby germanizmu richtár. V odbornej literatúre sa objavuje najnovšie terminologicky výstižnejšia konštrukcia vesník. Starý termín villicus začína od 13. storočia splývať s novším iudex, ktorý primárne znamenal (znamená) v preklade sudca. Dostal sa k nám pod vplyvom kolonizácie a rozšírenia emfyteutického práva, ako pendant nemeckého Richter. Slovakizáciou z tohto nemeckého tvaru vznikol termín richtár, ktorý od 15.-16. storočia všeobecne prevládol v označovaní tak dedinských, ako aj mestských vedúcich funkcionárov a v praxi sa zachoval až do prvých desaťročí 20. storočia. V slovenčine úplne zdomácnený germanizmus richtár bol vo verejnosprávnom živote nahradený až po roku 1918, a to bohemizmom starosta.

V dôsledku štátoprávnych, kompetenčných a funkčných zmien dopadajúcich na obecnú samosprávu, zaviedol sa v rokoch 1939–1944 titul vládny komisár. Roku 1944 bola potom rovnako z politických príčin obnovená funkcia, a tým aj titul starosta. Ten však pretrval len do roku 1945, keď v súvislosti so zavedením správy národných výborov nastúpil na čelo obecného stupňa predseda miestneho národného výboru. Až v roku 1990, prijatím Zákona č. 369 o obecnom zriadení, sa opäť obnovilo i dnes platné označenie starosta obce.

Kvôli úplnosti treba dodať, že popri načrtnutom hlavnom smere vývoja titulatúry vedúceho činiteľa obecnej správy respektíve samosprávy vyskytovali sa v nej v minulosti aj ďalšie formálne či obsahové, alebo len synonymické alternatívne varianty. Ako príklady môžeme uviesť: maior villae, šoltýs, škultét, fojt, advocatus, knez a iné.

Na úrovni miest sa od začiatku 15. storočia ustálila hodnosť v znení richtár. Bez podstatnejších zmien pretrvala až do začiatku poslednej tretiny 19. storočia. Vtedy,

najmä v dôsledku tzv. municipálnych a s nimi súvisiacich zákonov, sa na čele municipálnych miest objavuje mestský hlavný župan. Jeho zástupcom bol mešťanosta. Funkcionári s titulom mešťanosta viedli aj samosprávu miest so zriadeným magistrátom. V dôsledku likvidácie miestnej samosprávy od roku 1920 boli mešťanostovia už iba v Bratislave a Košiciach. Všade inde pôsobili starostovia. Takýto stav pretrval potom prakticky až do roku 1945, keď i v mestách nastúpili predsedovia mestských národných výborov. S výnimkou Bratislavy a Košíc, kde sa v nasledujúcich desaťročiach zaviedlo dovtedy na Slovensku nebývalé (pôvodne latinské) označenie primátor, pretrvali predsedovia MsNV v mestách až do roku 1990. V zmysle zákona 369/1990 Zb. sa teraz uplatňuje pre hlavných predstaviteľov mestskej samosprávy u nás pomenovanie primátor. Prejavujú sa v tomto už kritizované tendencie po „svetovosti". V skutočnosti ide skôr o prejav našej malosti. Primátor by mal stáť iba na čele skutočnej metropoly a tie sú u nás dve: Bratislava a Košice. Ostatné slovenské mestá si zaslúžia pre svojho vedúceho funkcionára slovenský, v minulosti už osvedčený názov mešťanosta.

B. Prví samosprávni funkcionári stojaci na čele okresov boli slúžni, respektíve slúžnodvorskí. Najskôr už v 13. storočí sa vyskytujú pod latinským označením iudices servientium regis (= sudcovia služobníkov kráľa), neskôr iudices nobilium (=sudcovia šľachticov), prípadne skrátene iudlium. Pôvod slovenských termínov slúžny, slúžnodvorský nie je však zrejme o nič mladší. Označenie slúžny respektíve hlavný slúžny sa používal v živej slovenčine až do konca roku 1922.

Dňom 1. januára 1923 bola funkcia hlavného slúžneho nahradená novým úradníkom s titulom okresný náčelník. Ten sa i so svojím pomenovaním udržal potom až do roku 1945, keď na jeho post nastúpil predseda okresného národného výboru. Od roku 1990 je hlavným predstaviteľom štátnej správy v okrese prednosta okresného úradu.

C. Žiadnemu vedúcemu funkcionárovi územnej správy sa doteraz nevenovala v odbornej historickej a lingvistickej literatúre toľká pozornosť ako hlavnému predstaviteľovi stoličného respektíve župného stupňa. Z výsledkov spracovaných analýz vyplýva, že pre kráľovského úradníka, ktorý už v 11. storočí z určitého kráľovského hradu spravoval k nemu priliehajúcu územnú oblasť a po latinsky sa nazýval comes castri, comes comitatus, ale zriedkavejšie aj comes mega-civitatis, comes parochiae, je najpriliehavejšie slovenské označenie hradský špán. Samotné slovo špán má slovenský pôvod, iba neskôr sa pomaďarčilo do podoby ispán (= išpán), prípadne főispán (= hlavný išpán). Takto ho, pod tlakom širších politicko-spoločenských súvislostí v Uhorsku, neskôr začali používať aj Slováci. V predchádzajúcich storočiach zaužívanú pomaďarčenú podobu otvorene zamietli štúrovci. Od roku 1845 ju postupne a cieľavedome nahradili staroslovanským variantom župan. Rovnaký proces urobili aj s označením županovho zástupcu, pre pomenovanie ktorého si naši predkovia v 15. – 19. storočí osvojili latinsko-maďarskú skomoleninu vicišpán. Štúrovci mu dali tvar podžupan. Termíny župan a podžupan prešli napokon v druhej polovici 19. storočia aj do oficiálnych dokumentov (zákonov), respektíve ich úradných slovenských prekladov.

D. Vedúci funkcionári dištriktov v období jozefínskej reformy verejnej správy na nazývali kráľovskí komisári. Vo vojenských dištriktoch 1848 – 1850 pôsobili ministerskí

komisári. V období provizórnej správy uhorského štátu rokov 1850–1853 ich nahradili v civilných administratívnych dištriktoch poverení župani. Po zavedení definitívneho usporiadania štátnej správy v rokoch 1853–1860 a zriadení jedného miestodržiteľského odboru v každom dištrikte sa ustálilo aj pomenovanie poverených županov ako vládnych komisárov.

K ďalšiemu vývoju na tejto úrovni dochádza potom až v rokoch 1923–1928 a 1939 – 1945, keď existovali už spomínané veľžupy a na ich čele župani. V rokoch 1928 – 1938, v čase krajinského zriadenia, bol najvyšším úradníkom na Slovensku krajinský prezident. Od roku 1949 až do roku 1990, teda za existencie krajov, boli najvyššími funkcionármi štátnej správy v nich predsedovia KNV. V súčasnosti tento stupeň, ani s ním súvisiaci funkcionársky, neexistuje. Okrem uvedených terminologických označení, ktoré patrili vedúcim predstaviteľom konkrétnych zložiek na spomínaných stupňoch verejnej správy a boli pre ne do značnej miery signifikantné, si treba všimnúť aj niektoré ďalšie. Tie už boli platné všeobecnejšie, preto ich v rozličných súvislostiach a s rozličnými adjektívnymi upresneniami nachádzame v tej, či onej miere prakticky na všetkých dotyčných stupňoch. Stačí ak uvedieme oficiálne používané slovenské varianty prednosta (najmä v zmysle predstavený úradu), predseda (najmä ako predsedajúci určitej výkonnej zložky), tajomník (spočiatku najmä ako dôverník, zástupca a pomocník riadiaceho funkcionára, či určitej inštitúcie, neskôr aj ako samostatný výkonný funkcionár), vedúci, riaditeľ (ako zodpovední, riadiaci úradníci na čele organizačných zložiek administratívnych aparátov).

Od druhej polovice 19. storočia sú doklady na komplexy ďalších príbuzných termínov, ktoré v prípade potreby môžu byť použité prinajmenšom ako zaujímavé domáce zdroje inšpirácie.

Na tomto mieste považujem za potrebné uviesť, že z odborného hľadiska nieto nijakej prekážky, aby sa v našej súčasnej a budúcej živej verejnosprávnej terminológii objavili, respektíve udržali mnohé, pôvodom slovenské, alebo aspoň slovanské tituly vedúcich funkcionárov územných a správnych jednotiek, ich orgánov a zariadení. Ako príklad uvedieme predbežne aspoň tieto základné: starosta, mešťanosta (je zrozumiteľnejší, domácejší a logicky lepšie zapadá do celého terminologického systému než terajší primátor, ktorý je zdôvodniteľný iba v prípade Bratislavy a Košíc), župan, podžupan, prednosta, podprednosta, predseda, podpredseda, tajomník, vedúci, zástupca vedúceho, riaditeľ, námestník atď.

Orgány územných a správnych jednotiek

Na každom zo štyroch stupňov verejnej správy, ktoré sa v minulosti vyskytovali na území Slovenska, existovali popri vedúcich funkcionároch spravidla aj ďalšie súčinné orgány a inštitúcie. Ich konkrétna skladba sa mohla vo všeličom od seba v horizontálnej – priestorovej i vertikálnej – časovej rovine líšiť, ale terminológia jednotlivých zložiek bola predsa príbuzná, ba v niektorých prípadoch až totožná.

A. Z písomných prameňov týkajúcich sa obecnej úrovne vystupuje ako najstarší výraz v tomto smere latinské consilium. V slovenských dokladoch sa toto consilium nazýva jednoznačne rada. Vzťahuje sa rovnako k dedinám, ako aj k mestám. Obecná rada a mestská rada boli potom v tejto podobe nepretržite známe a používané až do 20.

storočia. Pre mestskú radu sa však v 19. storočí, najmä v jeho druhej polovici, dostalo do oficiálnej polohy aj pomenovanie magistrát, pochádzajúce z latinského magistratus. Na prelome 19. a 20. storočia sa stretávame s úradným označením obecnej rady v podobe obecné predstavenstvo, respektíve obecný výbor. Termín obecná rada našiel svoje uplatnenie i po roku 1918. Zanikol až po zavedení nového orgánu obecnej správy roku 1939 nazývaného poradný zbor vládneho komisára. V rokoch 1945 až 1990 existovala rada miestneho respektíve mestského národného výboru. Nanovo vstúpil do používania orgán miestnej samosprávy, a tým i názov obecná rada roku 1990. Kvantitatívne a pôvodne aj významovo najväčším orgánom samosprávy dedín a miest bola obec, po latinsky communitas, niekedy aj tota communitas (= v doslovnom preklade pospolitosť, celá pospolitosť), po nemecky Gemeinde, v niektorých veľkých mestách aj electa communitas – volená obec. Formou jej praktického prejavu bolo zhromaždenie.

V druhej polovici 19. storočia sa na úrovni bývalej obce vytvára obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo. Toto sa potom viac-menej kontinuitne zachovalo až do roku 1939. Roku 1945 na jeho miesto nastúpil miestny národný výbor, mestský národný výbor a to v podobe plenárnych zasadnutí. Podobne ako už spomínaná obecná (mestská) rada aj obecné (mestské) zastupiteľstvo bolo zákonne obnovené roku 1990.

Od vzniku zastupiteľstiev, neskôr aj pri národných výboroch, sa vytvárali rozličné pomocné výbory, komisie a podkomisie.

B. Kolektívne orgány a ďalšie správne inštitúcie na úrovni okresov sa konštituovali v porovnaní s ostatnými stupňami dosť neskoro. Predstaviteľom štátnej moci a samosprávy tu bol dlho len sám slúžny. Ako pomocníkov mal obyčajne 1–2 prísažných prísediacich príslušnej stolice. Až roku 1890 na úrovni okresu vznikol dovtedy jediný orgán poradného charakteru pre hlavného slúžneho, ktorý sa nazýval vicinálny výbor.

Ďalší vývoj nastúpil po vzniku Československa. Roku 1923 začali pôsobiť okresné výbory. Pri každom okresnom výbore pracovala finančná komisia. V dôsledku uplatnenia krajinského zriadenia sa v rámci okresov od roku 1928 vytvára nová samosprávna zložka okresné zastupiteľstvo. Jeho výkonným orgánom sa stal okresný výbor a pri ňom pôsobiaca finančná komisia. Táto vnútorná štruktúra správy okresov sa zachovala v podstate do roku 1945. Potom nastúpila organizácia okresných národných výborov a ich zložiek: rada ONV, komisie ONV atď. Roku 1990 menované inštitúcie z hľadiska samosprávy zanikajú bez náhrady. V nových podmienkach fungujú v okresoch zatiaľ iba administratívne orgány štátnej správy.

C. Kým staré hradské španstvá (komitáty) boli výkonnými nástrojmi kráľa, stolice, ktoré ich začali nahrádzať od 13. storočia, mali od počiatku samosprávny charakter. To sa v plnej miere prejavilo aj na ich vnútroorganizačnej štruktúre. Z toho dôvodu je relatívne bohatá aj príslušná terminológia.

Najvyšším samosprávnym orgánom stolice, presnejšie šľachtickej pospolitosti (po latinsky univeristas nobilium) bola cogregatio generalis čiže hlavné zhromaždenie, pre pomenovanie ktorého sa v slovenčine ujal latinizmus generálna kongregácia. Podobne je to aj s partikulárnou kongregáciou, teda čiastkovým zhromaždením, v pôvodnom latinskom znení cogregatio particularis. Zhromaždenie, na ktorom sa volili stoliční funkcionári, sa volalo sedes restauratoria, po slovensky reštaurácia. Riešenie niektorých špeciálnych otázok zabezpečovali volené výbory – deputácie – deputationes. Najvýznamnejším z nich bol stály výbor – permanentná deputácia – deputatio

permanens. Celá táto sústava existovala, s krátkym prerušením v období reformy Jozefa II., do roku 1848.

V revolúcii 1848/49 vykonávala stoličná pospolitosť verejnú samosprávu prostredníctvom nového stáleho výboru. Jeho činnosť však nástupom kontrarevolučnej vojenskej diktatúry zanikla a s ním prakticky i samospráva ako taká. K určitým obnovovacím pokusom a teda aj k zavádzaniu terminológie spred revolučného obdobia došlo na prelome rokov 1860 – 1861. Skutočne nová etapa stoličnej samosprávy a tým aj jej terminológie sa začína po rakúsko-maďarskom vyrovnaní roku 1867. Popri prvorado oficiálnych výrazoch maďarských sa v úradných prekladoch zákonov a ďalších právnych noriem kodifikovali aj slovenské termíny: municipálny výbor, stály výbor, rozhodcovský výbor, ústredný výbor, legitimačná komisia, kandidačná komisia atď.

Nový prelom v stoličnej – župnej správe a tým aj v jej terminológii znamená zánik Rakúsko-Uhorska a vznik Československa. Prejavom poštátňujúcej sa župnej samosprávy sa roku 1919 stal administratívny výbor. Roku 1920 ho nahradilo župné zastupiteľstvo. Táto zložka župnej samosprávy, respektíve jej pomenovanie, sa prenieslo aj do tzv. veľžúp. V praxi trvalo do roku 1928. Súčasne pôsobili v župách aj ďalšie samosprávne orgány: župný senát a župný výbor.

Na čele župnej správy v rokoch 1939-1945 bol župný výbor, ktorý fungoval predovšetkým ako poradný orgán župana. Župný výbor mohol pre svoju potrebu zriaďovať župné komisie.

D. Orgány nadstoličných respektíve nadžupných dištriktov v rokoch 1785 – 1790 a 1848 – 1860 mali v podstate povahu štátnych byrokratických ustanovizní – radcov, úradníkov a úradov. Ich vlastné označenia boli nemecké, z predmetného hľadiska slovenskej terminológie sú teda irelevantné.

V prípade krajinského zriadenia 1928-1938 treba uviesť krajinské zastupiteľstvo, krajinský výbor a krajinské komisie, zriaďované pri týchto orgánoch.

Kraje, uvedené do života roku 1949 a trvajúce s určitými metamorfózami do roku 1990, boli integrálnou súčasťou štruktúry národných výborov. Preto s ňou korešpondujú aj terminologické označenia orgánov krajských národných výborov: rada KNV, komisie KNV. Z komplexného súhrnu tejto terminologickej skupiny, s ohľadom na stanovené požiadavky pre pripravovaný model verejnej správy na Slovensku, sú akceptabilné predovšetkým termíny: zastupiteľstvo, rada, výbor, komisia, možno prijať aj termíny senát, snemovňa či komora (do roku 1848 to bolo označenie hlavne pre hospodárske úrady, napr. uhorská komora, spišská komora, kremnická mincovná komora a pod.) ako názvy pre eventuálne zložky, zastupiteľských orgánov župnej samosprávy. Vo všetkých prípadoch ich treba, pochopiteľne, spájať s príslušnými adjektívami obecný, -á-e; mestský, -á, -é; okresný, -á-é; župný, -á, -é.

Administratívne zariadenia orgánov územných a správnych jednotiek a ich zložky

Kým pri pomenovaní základných územnosprávnych zložiek a ich vedúcich funkcionároch sme zaznamenali signifikantné osobitosti, pri ostatných, najmä samosprávnych orgánoch a inštitúciách, je už táto diferenciácia o čosi slabšia. Naopak, dochádza tu skôr k využívaniu všeobecne vhodných, spoločných termínov. Ešte výraznejšie sa táto skutočnosť prejavuje v oblasti obsluhujúcich administratívnych zariadení.

A. Administratíva v obciach bola až do 18. storočia minimálna. V mestách začalo dochádzať k jej postupnému nárastu od 15. storočia. Vykonal ju spravidla mestský notár. Neskôr sa okolo neho vytvorila mestská kancelária. Táto sa potom v 19. storočí rozšírila a pretvorila na mestský úrad. Vzhľadom k tomu, že mestský úrad bol predovšetkým výkonným aparátom mestskej rady, ktorá sa nazývala aj magistrát, došlo vo všeobecnom chápaní k stotožňovaniu týchto dvoch inštitúcií. Preto sa pod termínom magistrát rozumel (niekedy dokonca prednostne) mestský úrad.

Aj obecnú administratívu vykonávali spočiatku miestni obecní notári. V 19. storočí sa pre výkon notárskej ustanovizne zriaďovali notárske úrady. V poslednej tretine 19. storočia sa vytvorili obecné notárske úrady (pre tzv. veľké obce) a obvodné notárske úrady (pre tzv. malé obce). V takejto podobe prežívali aj po roku 1918. Tieto administratívne zariadenia plnili fakticky aj funkciu obecných úradov. Agenda obecných respektíve mestských úradov prešla od roku 1945 do správy miestnych národných výborov, mestských národných výborov. Jej praktický výkon splynul s uvedenou novou verejnosprávnou štruktúrou natoľko, že čoskoro sa pomenovanie úrad celkom vytratilo z používania. Miestny (mestský) národný výbor sa chápal napokon vo všeobecnom povedomí viac ako byrokratická inštitúcia, než ako miestny zborový zastupiteľský orgán. Prispela k tomu i skutočnosť, že predseda MNV bol zároveň fakticky činný ako vedúci úradník administratívy miestneho národného výboru. Na druhej strane sa tajomník MNV ako formálna hlava tejto administratívy v praxi prejavoval aj v iných smeroch miestnej verejnej správy a vôbec sa neobmedzoval iba na písomnú agendu.

Dnes existujúce obecné úrady sa aj so svojím opodstatneným pomenovaním obnovili po zrušení národných výborov roku 1990. To isté platí o ich variante – mestských úradoch.

B. Písomnú agendu v slúžnovských okresoch zabezpečoval najskôr sám slúžny, prípadne jeho pisár. Od druhej polovice 18. storočia sa vyvinuli na tejto úrovni slúžnovské úrady, neskôr nazývané aj hlavnoslúžnovské úrady.

Po zavedení zákona č. 126/1920 do praxe sa od roku 1923 zriadili okresné úrady na čele s okresnými náčelníkmi ako prednostami. S takýmto názvom pretrvali až do roku 1945, keď nastúpila správa okresných národných výborov. Vo vzťahu bývalých okresných úradov a ONV sa odohral v rokoch 1945 – 1990 podobný proces ako na obecnej úrovni, vrátane postavenia predsedu ONV a tajomníka ONV.

Po reforme verejnej správy roku 1990 boli na úrovni okresov ako zložky štátnej správy zriadené okresné úrady, vedené štátnymi úradníkmi – prednostami okresných úradov.

C. Funkcionári a úradníctvo stoličnej samosprávy pred rokom 1848 navonok, ale čiastočne i fakticky splývali. To sa prejavilo v skutočnosti, že niekedy slovo stolica, ako o tom svedčia početné pramene, splývalo v slovenčine s pojmom stoličný úrad. V latinských písomnostiach sa pre hlavný aparát a administratívu stolice objavuje občas aj názov magistratus. Jeho slovakizovaná variantná podoba magistrát bola však našimi predkami preferovaná pre spomínané označenie inštitúcií mestskej samosprávy. Titulárne sa stoličné, neskôr župné úrady objavujú od roku 1849. Takto ich nazývali potom už vo všetkých nasledujúcich obdobiach existencie župnej terminológie, teda

až do roku 1945. Na čele župných úradov stáli v jednotlivých obdobiach úradníci s rozličnými titulmi: župani, podžupani, župní náčelníci, vládni komisári, prednostovia.

D. Písomnú agendu kráľovských komisárov stojacich na čele jozefínskych dištriktov v rokoch 1785–1790 zabezpečovali ich kancelárie respektíve župné úrady. Na vedúcich postoch týchto zariadení stáli ako župani. V dištriktoch kontrarevolučnej nadžupnej správy sa od roku 1853 ustálili pre výkon tejto úlohy miestodržiteľné oddelenia. Zrušené boli roku 1860. Tu treba poznamenať, že oficiálne označenia všetkých verejnosprávnych zložiek v uvedených obdobiach boli nemecké.

V rámci krajinského zriadenia 1928–1938 vykonával administratívno-správne úlohy štátnej správy a krajinskej samosprávy krajinský úrad. Jeho prednostom bol krajinský prezident.

V časoch krajského zriadenia došlo na krajskom stupni v sledovaných súvislostiach k opakovaniu situácie tak, ako sme ju zaznamenali už na obecnej (mestskej) a okresnej úrovni. KNV stúpili do povedomia spoločnosti predovšetkým ako úrady. Aj ich život končí rokom 1990. Tentoraz však už bez náhrady.

Vnútorná štruktúra byrokratických inštitúcií – úradov všetkých štyroch stupňov zodpovedala v globále jednotnému modelu. Členila sa na odbory, oddelenia, referáty, sekcie a pod. Samotné slovo úrad, úradník je ako domáce v slovenčine mnohokrát doložené už zo stredoveku. Vtedy sa uplatňovalo najmä v oblasti zemepanskej feudálnej správy, ale známe bolo aj v ďalších sférach života. V 18. - 19. storočí našlo potom plné terminologické uplatnenie vo verejnej správe.

Iným výrazom blízkym termínu úrad je kancelária z latinského (cancellaria). Známa bola predovšetkým kráľovská kancelária, mestská kancelária, ale aj napríklad kancelária miestodržiteľskej rady. Od 19. storočia sa používanie tohto slova presunulo z terminologickej viac do apelatívnej roviny. Až v 20. storočí dostalo v niektorých prípadoch opäť aj terminologický rozmer: kancelária prezidenta, kancelária národného zhromaždenia, kancelária SNR a pod. V tomto zmysle je živé a životaschopné i dnes.

Pre prípadnú aplikáciu termínov predmetnej skupiny sú bez akýchkoľvek problémov a prekážok do budúcnosti vhodné najmä slová:

- úrad,
- kancelária,
- odbor,
- oddelenie,
- referát.

Samozrejme opäť i tu platí možnosť ich upresnenia príslušnými adjektívami a prísudkami.

V praxi má svoje miesto tiež termín sekretariát. V oblasti verejnej správy by však malo byť skôr výnimkou než pravidlom. Je totiž signifikantné skôr pre politické, predovšetkým pre stranícke štruktúry.

ZÁVER

Keď sa dnes s ohľadom na objektívne požiadavky rodiacej sa verejnej správy v Slovenskej republike zamyslíme nad jej terminológiou, máme na výber dve možnosti:

1. buď sa príjmu nové (z cudziny prevzaté a teda cudzie) označenia, alebo
2. dôjde k výberu a vlastenecky sebavedomému oživeniu niektorých, v našej národnej minulosti už používaných (domácich, tradičných) označení.

Z dôvodov, ktoré sme špecifikovali v úvode tejto štúdie a na základe predloženej analýzy sa zdá správnejšia druhá možnosť. Spochybňovať právo, ba v istom zmysle povinnosť na obnovenie pôvodných slovenských a v slovenčine dávno zdomácnených terminologických pojmov nemá žiadne reálne opodstatnenie. Môže byť motivované jedine ideologicky alebo subjektivisticky, prípadne prameniť z nedostatku potrebných historických vedomostí. Takéto pokusy by sa mali odmietnuť ako zavádzajúce a odborne neprípustné.

A tak doporučujeme ako východisko pre ďalšiu prácu na príprave nového územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky prijať takýto

Návrh terminologických zásad:

Aplikovať pôvodné slovenské termíny a termíny v slovenčine zdomácnené, teda bežné, všeobecne zrozumiteľné a jednoznačne jasné.

Pre celú verejnú správu vytvoriť jednotný, logicky previazaný terminologický systém.

Základná terminológia pre miestnu samosprávu:

I. stupeň – obec (mesto)

- obecné (mestské) zastupiteľstvo
- starosta (mešťanosta – resp. primátor)
- podstarosta (podmešťanosta – resp. námestník)
- obecná rada (mestská rada)
- výbory obecnej (mestskej) rady
- komisie obecnej (mestskej) rady
- obecný (mestský) kontrolór
- obecný (mestský, resp. miestny) úrad alebo magistrát
- prednosta obecného (mestského resp. miestneho) úradu
- zástupca prednostu obecného (mestského) úradu
- oddelenie obecného (mestského) miestneho úradu
- vedúci oddelenia obecného (mestského) miestneho úradu
- zástupca vedúceho oddelenia obecného (mestského – miestneho) úradu

II. stupeň – župa

- župné zastupiteľstvo
- župný senát (variant: komora starostov a mešťanostov resp. primátorov)
- župná snemovňa (variant: komora župných poslancov)
- župan
- podžupan
- župná rada
- okresná rada
- predseda okresnej rady
- podpredseda okresnej rady

- kancelária župného zastupiteľstva
- kancelária okresnej rady
- vedúci kancelárie župného zastupiteľstva
- kancelária okresnej rady
- vedúci kancelárie župného zastupiteľstva
- vedúci kancelárie okresnej rady

4. Základná terminológia pre miestnu štátnu správu:

I. stupeň – okres
- okresný úrad
- prednosta okresného úradu
- odbor okresného úradu
- oddelenie okresného úradu
- referát okresného úradu
- vedúci odboru
  - » oddelenia
  - » referátu okresného úradu
- zástupca vedúceho

II. stupeň – župa
- župný úrad
- prednosta župného úradu
- zástupca prednostu župného úradu
- odbor župného úradu
- oddelenie župného úradu
- referát župného úradu
- vedúci odboru
  - » oddelenia
  - » referátu župného úradu
- zástupca vedúceho

5. V súlade s predchádzajúcimi zásadami dopracovať terminológiu verejnej správy postupne do všetkých detailov a uviesť ju do praxe ako celok.

Pramene a literatúra

BELÁČIK, J.: Dejinný prehľad okresného zriadenia na Slovensku. Sborník archívních prací, č.2, 1953, s. 117–125.
DORUĽA, J.: Slováci v dejinách jazykových vzťahov, Bratislava, Veda 1977.
HISTORICKÝ slovník slovenského jazyka. Bratislava, Veda, I–1991, II–1992.
KRÁTKY slovník slovenského jazyka, Bratislava, Veda 1987.
MAGNAE Moraviae fontes historici. Brno, UJEP,
III – 1969, s. 285–291 (tzv. Bavorský geograf),
IV – 1971, s. 147–177 (tzv. Zákon pre ľud).

REGESTA diplomatica nec non epistolaria Slovaciae. Editor V. Sedlák, Bratislava, Veda, I–1980,
č. 971, s. 418.
RYŠÁNEK, F.: Slovník k Žilinské knize. Bratislava, VSAV 1954.
SBIERKA krajinských zákonov z rokov 1870 a 1886. Úradné vydanie. Budapest; Vročenie a.h.
SBÍRKA zákonů a nařízení státu československého z rokov 1918, 1919, 1920, 1927. Praha; Vročenie a.h.
SLOVENSKÝ zákonník z roku 1939. Bratislava 1939.
SOKOLOVSKÝ, L.: Grad–španstvo–stolica–župa. (Príspevok k terminológii dejín správy). Slovenská archivistika, XVI/2, 1981, s. 94–117.
SOKOLOVSKÝ, L.: Terminológia dejín správy stredovekej dediny na Slovensku. Historický časopis, 33/4, 1985, s. 506–528.
SOKOLOVSKÝ, L.: Slovenská terminológia v dejinách správy. Slavica Slvoaca, 27/1, 1922, s. 77–81.
ŠKODA, V.: Národní výbory základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Praha, Svoboda 1975.
ŠTÁTNY archív v Banskej Bystrici. Sprievodca po archívnych fondoch I. Bratislava, SAS 1962.
ZBIERKA zákonov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky z roku 1990.

ÚZEMNOSPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA NA PRINCÍPE HISTORICKEJ KONTINUITY

Juraj Žudel

Návrh na nové územnosprávne členenie Slovenskej republiky predpokladá, že sa miestna štátna správa bude organizovať na dvoch stupňoch. Prvý stupeň by tvorili okresné úrady – územím ich pôsobnosti by boli okresy, pomenované podľa sídla okresného úradu. Orgánmi miestnej správy na druhom stupni by boli župné úrady, územím ich pôsobnosti by boli župy s pôvodnými historickými názvami.

1. OKRESY

Historický prehľad

Okresy ako nižšie územnosprávne celky majú svoj pôvod v tzv. slúžnovských okresoch, ktoré sa začali utvárať v 13. storočí. Tvorili nižšie územnosprávne jednotky v rámci stolíc. Na ne nadväzovali okresy v období uhorského dualizmu (1867–1918) ako nižšie územnosprávne celky v rámci žúp. Dualistické župy sa roku 1910 delili na dva až dvanásť okresov. Okresy obdobia dualizmu sa v podstate zachovali aj v prvých rokoch Československa. Veľké zmeny nastali pri reorganizácii, ktorá sa uviedla do života 1. 1. 1923. Nové okresy (bolo ich 79) len čiastočne nadväzovali na bývalé okresy. Možno povedať, že základy slovenských okresov, ktoré jestvovali s istými zmenami až do územnej reorganizácie roku 1960, sa položili roku 1923. Roku 1928 sa zaviedlo krajinské zriadenie, ktoré zjednodušilo a zjednotilo štátnu miestnu správu v celom Československu. Župy zanikli, okresy, okrem niektorých zmien, ostali neporušené. Počas krajinského zriadenia bolo na Slovensku 77 okresov. Okresy boli stabilné a ich hranice sa zmenili iba v niekoľkých prípadoch. Prenikavé zmeny nastali až v dôsledku viedenskej arbitráže, keď Slovensko stratilo 8 celých okresov, prevažnú časť územia 7 okresov so sídlom a časť územia ďalších 11 okresov. Po maďarskej agresii na východe roku 1939 Slovensko stratilo prevažnú časť okresov Sobrance a Snina. Pri novom usporiadaní okresov 18. júla 1939 sa utvorili tri nové okresy Dobšiná, Hnúšťa a Lovinobaňa. Po oslobodení Československa roku 1945 sa obnovili pôvodné okresy. Zmeny nastali až v dôsledku územnej reorganizácie roku 1949 (1. februára). Územie Slovenska sa rozdelilo na šesť krajov a 92 okresov. Sieť nových okresov v porovnaní so stavom za krajinského zriadenia bola o niečo hustejšia, ale nevyznačovala sa takou stabilitou. Najväčšie zmeny nastali v Banskobystrickom kraji.

Terajšia sieť okresov vznikla v podstate pri reorganizácii roku 1960. Nová územná organizácia sa priam prevratne dotkla tradičných okresov, začiatky ktorých siahajú do roku 1923. Ich počet sa zredukoval na tretinu, pričom sa neuplatnili sociálne a ekonomické regionálne väzby, ale snaha po čo najväčšej úspornosti. Ako ukázal ďalší vývoj, niektoré okresy sa pre svoju neobvyklú veľkosť neuplatnili, preto sa roku 1968 na ich území utvorili nové okresy Veľký Krtíš, Vranov nad Topľou a Stará Ľubovňa. Ako vidieť, utvorenie siete okresov roku 1960 nebolo optimálne, preto nemôže byť východiskom úvah pri utváraní nového modelu územnosprávneho členenia Slovenskej republiky.

Kritériá utvárania nových okresov

Pri stanovení potenciálnych sídel a tým aj počtu okresov sa použili hlavne podklady spracované na URBION-e, a to najmä výsledky výskumného projektu „Intenzita sociálno-ekonomických väzieb obcí a centier". V prípade rovnosti dvoch priestorovo blízkych (susedných) centier sa uplatnil historický aspekt (centrálne, najmä administratívne funkcie sídla v minulosti).

Hlavným kritériom pri modelovaní územia okresov boli princípy priestorovej celistvosti a nodálnej (uzlovej) organizácie, podľa ktorých každý okres má mať charakter nodálneho regiónu, v ktorom centrum (sídlo okresu) a jeho zázemie tvoria uzavretý celok. Zázemie určitého centra utvárajú väzby, vyplývajúce z denného cyklu života obyvateľov regiónu (pohyb za prácou, vzdelaním, službami). Tieto princípy sa uplatnili pri riešení vedeckého projektu na Geografickom ústave SAV v rokoch 1988 – 1989, cieľom ktorého bola regionalizácia územia Slovenska na sústavu funkčných mestských regiónov. Ako sekundárne kritérium sa uplatnili aj iné princípy, podľa ktorých okresy majú mať približne rovnakú rozlohu a počet obyvateľov ako aj dostupnosť centra z najvzdialenejších obcí okresu.

Navrhované okresy

Podľa uvedených kritérií a podkladov sa navrhuje zriadiť 77 okresov, z tohto počtu je päť obvodov hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy. Z miest, ktoré sa navrhujú za sídla okresov, v súčasnosti ako také pôsobia: Banská Bystrica, Bardejov, Čadca, Dolný Kubín, Dunajská Streda, Galanta, Humenné, Komárno, Košice, Levice, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Martin, Michalovce, Nitra, Nové Zámky, Poprad, Považská Bystrica, Prešov, Prievidza, Rimavská Sobota, Rožňava, Senica, Spišská Nová Ves, Stará Ľubovňa, Svidník, Topoľčany, Trebišov, Trenčín, Trnava, Veľký Krtíš, Vranov, Zvolen, Žiar nad Hronom a Žilina, to značí takmer polovica. Ostatné mestá, okrem Dubnice nad Váhom, pôsobili ako okresné sídla v rokoch 1949-1960, prípadne aj skôr.

Táto okolnosť, má veľký význam z hľadiska technického zabezpečenia nových okresných úradov (možnosť vhodného umiestnenia).

Charakteristika navrhovaných okresov

Pre národnostnú štruktúru obyvateľstva okresov je charakteristické, že Slováci majú nadpolovičnú väčšinu v 69 okresov (vrátane piatich bratislavských obvodov), zatiaľ čo Maďari v 7 okresoch. Sú to: Šamorín, Dunajská Streda, Komárno, Štúrovo, Šahy, Tornaľa a Veľké Kapušany. Pritom podiel Maďarov je najväčší v okrese Dunajská Streda (90,90 %). V okrese Rimavská Sobota je podiel Slovákov a Maďarov takmer rovnaký: Slováci tvoria 47,23% a Maďari 49,72% obyvateľstva. Možno konštatovať, že okresy s prevahou maďarského obyvateľstva netvoria jedno súvislé územie.

2. ŽUPY

Historický prehľad

Vyššie územnosprávne celky v prvých troch storočiach existencie uhorského štátu tvorili tzv. komitáty, ktoré nadväzovali na slovanskú tradíciu. Boli to vyššie organizačné útvary v rámci hradného zriadenia. Na území Slovenska postupne vznikli: Bratislavský, Komárňanský, Ostrihomský, Nitriansky, Trenčiansky, Tekovský, Hontiansky, Novohrad-

ský, Zvolenský, Gemerský, Spišský, Turniansky, Abovský, Šarišský, Zemplínsky a Užský komitát. Od 2. polovice 13. storočia sa kráľovské komitáty začali pretvárať na ustanovizne šľachtickej samosprávy – stolice. Územná pôsobnosť stoličných orgánov sa pôvodne kryla s územím komitátov. V ďalšom vývoji sa rozpadlo územie Zvolenského komitátu. Jeho jadro naďalej tvorilo Zvolenskú stolicu a na jeho severnom území vznikli Liptovská, Turčianska a Oravská stolica. Počet a hranice stolíc sa ustálil v 15. storočí. V podstate sa zachovali (ako nadokresné územnosprávne celky) až do roku 1922. Od roku 1919 sa úradne označovali ako župy. Zanikli v dôsledku unifikačného úsilia pražského politického centra. Roku 1923 ich nahradili tzv. veľžupy.

Nové župné zriadenie bolo legislatívne pripravené už začiatkom roku 1920 (zákon č. 126), ale do života sa uviedlo (aj to len na území Slovenska) až 1. januára 1923. Slovensko bolo rozdelené až do roku 1928 na šesť žúp, ktoré sa všeobecne (nie úradne) nazývali (na rozdiel od menších uhorských žúp) veľžupami. Boli to Župa XV., Bratislavská so sídlom v Bratislave, Župa XVI., Nitrianska so sídlom v Nitre, Župa XVII., Považská, so sídlom v Martine, Župa XVIII., Zvolenská so sídlom vo Zvolene, Župa XIX. Podtatranská so sídlom v Liptovskom Mikuláši a Župa XX., Košická so sídlom v Košiciach. Pri projektovaní veľžúp sa vychádzalo z jestvujúcich územnosprávnych celkov uhorského župného zriadenia, ktoré v podstate zachovali feudálne stolice. Ako sa ukázalo, župné zriadenie bolo len politické provizórium. Od 1. júna 1928 ho nahradilo krajinské zriadenie, ktoré nemalo nadokresné územnosprávne celky.

Krajinské zriadenie s jednostupňovou politickou správou (okresy) zostalo v platnosti do 31. decembra 1939. Od 1. januára 1940 bola obnovená na nových politických základoch dvojstupňová politická správa, ktorú tvorili župy a okresy. Podľa zákona z 25. júla 1939 s účinnosťou od 1. januára 1940 sa územie Slovenska rozdelilo na šesť žúp. Boli to: Bratislavská župa so sídlom v Bratislave, Nitrianska župa so sídlom v Nitre, Trenčianska župa so sídlom v Trenčíne, Tatranská župa so sídlom v Ružomberku, Šarišsko-zemplínska župa so sídlom v Prešove a Pohronská župa so sídlom v Banskej Bystrici. Tieto župy územne nadväzovali na veľžupy z rokov 1923 – 1928.

Po obnovení Československej republiky roku 1945 ožilo aj predvojnové krajinské zriadenie, ktoré nemalo nadokresné územnosprávne celky. Tieto sa utvorili až po politických zmenách vo februári 1948 v podobe krajov. Od 1. februára 1949 sa Slovensko delilo na šesť krajov: Bratislavský so sídlom v Bratislave, Nitriansky so sídlom v Nitre, Žilinský so sídlom v Žiline, Banskobystrický so sídlom v Banskej Bystrici, Košický so sídlom v Košiciach a Prešovský so sídlom v Prešove. Kraje vcelku pripomínajú staršie nadokresné územnosprávne celky z rokov 1923–1928 a 1940–1945 len svojím počtom. Ako je známe, v júli 1960 sa počet krajov zredukovalo na polovicu. Nové nadokresné územnosprávne celky (Západoslovenský, Stredoslovenský a Východoslovenský kraj) po prechodnom zrušení 1. júla 1969 trvali až do roku 1990.

Kritériá utvárania nových žúp

V podvedomí obyvateľstva sú hlboko zakorenené väzby k historickým regiónom ako sú Gemer, Hont, Liptov, Novohrad, Orava, Spiš, Šariš, Tekov, Turiec, Zemplín, ktoré ako vyplýva z uvedeného, sa utvorili za feudalizmu ako vyššie samosprávne celky. Spoluvytvárajú jeho kultúrnu a etnickú identitu. Preto je potrebné a odôvodnené, aby sa nadokresné územnosprávne celky miestnej štátnej správy utvárali v súlade s nimi. Prirodzene, nemožno mechanicky obnoviť administratívne členenie územia Sloven-

ska z obdobia pred jej unifikáciou s českými krajinami, to značí obnoviť župy z rokov 1919–1922. Jednak preto, že tieto v dôsledku zložitého stáročia trvajúceho vývoja v 19. a začiatkom 20. storočia už úplne nezodpovedali potrebám verejnej politickej správy, ale najmä z toho dôvodu, že sa musia rešpektovať terajšie sociálne a ekonomické väzby (čo treba zdôrazniť) a dbať aj o to, aby boli rozlohou a počtom obyvateľstva vyvážené. Pri utváraní nových žúp sa uplatňovali tieto zásady:

a) v maximálne možnej miere zachovať samostatnosť, prípadne územnú integritu historicky vzniknutých regiónov;
b) rešpektovať terajšie regionálne sociálne a ekonomické väzby;
c) dbať o to, aby navrhované župy neboli príliš malé (majú ich tvoriť najmenej 2 až 3 okresy) a mali priemerne 350 tisíc obyvateľov.

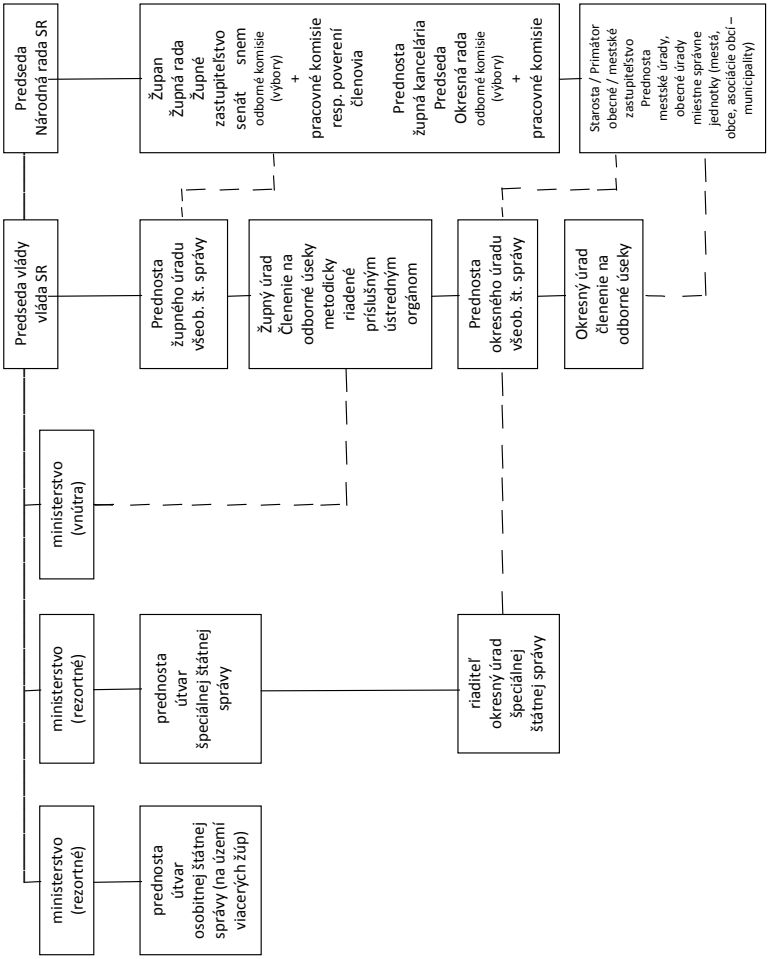
Navrhované župy

Pri projektovaní žúp sa vychádzalo zo stavu administratívneho členenia Slovenska v rokoch 1919 – 1922. Transformácia v podstate rešpektuje župy severného, stredného a východného Slovenska, ale radikálne ich mení na juhozápadnom Slovensku najmä preto, že sa bývalá Nitrianska župa nedá zachovať. Nevhodnosť jej podoby pre administratívne potreby si uvedomovali aj tvorcovia administratívnej reformy za Bachovho absolutizmu (1850 – 1860), ktorí ju rozdelili na dva nové územnosprávne celky – Hornonitriansku a Dolnonitriansku župu, pričom porušili územnú integritu troch susedných žúp – Trenčianskej, Tekovskej a Bratislavskej. Navrhuje sa zriadiť 15 žúp a metropolitný región hl. mesta Slovenskej republiky Bratislava.

Národnostná charakteristika navrhovaných žúp

Slováci majú vo všetkých župách nadpolovičnú väčšinu. Ich podiel je najmenší v Gemersko-malohontskej župe (60,42 %). Maďarská národnostná menšina má najväčšie zastúpenie v uvedenej župe (35,23 %). Vo väčšom počte sa vyskytuje aj v Dolnonitrianskej (32,25 %), Bratislavskej (29,30 %), v Novohradskej (25,12%) a Tekovsko-hontianskej župe (23,85 %). Stav ekonomicky aktívneho obyvateľstva je v jednotlivých župách (podobne ako v okresoch) pomerne dosť vyrovnaný. Pohybuje sa v rozmedzí 44,46% - 51,05%. Najväčší podiel má Bratislava, najmenší Gemersko-malohontská župa.

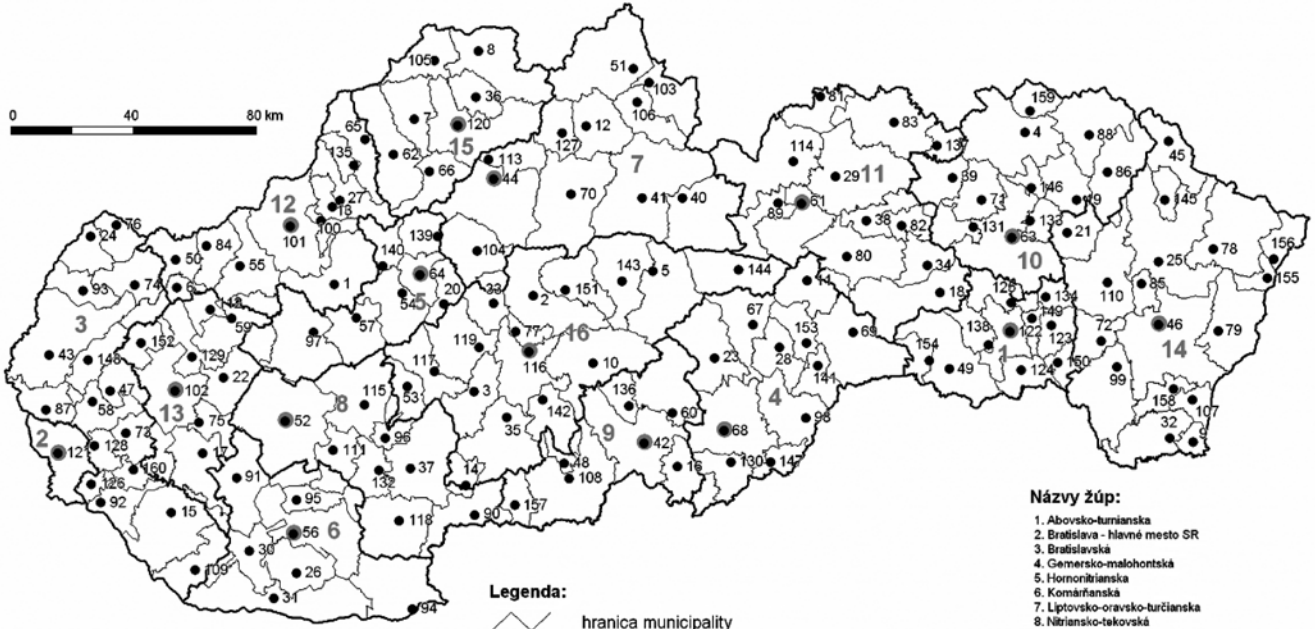
SCHÉMA NÁVRHU ORGANIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY SR



Orgány verejnej správy

samosprava			
miestna – I. stupeň	regionálna – II. stupeň		
	štátna správa		
	územné orgány		ústredné orgány
	I. stupeň - okres	II. stupeň - župa	vláda SR

ŽUPNÝ VARIANT ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SR



Autor: Vladimír Bačík
Zdroj: Podľa Slavík a kol. (2005) a Bačík - Sloboda (2005)

ZÁVER

Hlavnou prednosťou navrhovaného územnosprávneho členenia Slovenskej republiky je nová definícia okresov, utvorená na princípoch priestorovej celistvosti a nodálnej organizácie. Počet navrhovaných okresov a spôsob vymedzenia ich hraníc je optimálny. Navrhovaná štruktúra sa najviac podobá okresom krajinského zriadenia v rokoch 1928–1939, keď sa územie Slovenska členilo na 77 okresov. K tomu treba uviesť, že tieto okresy boli stabilné a ich hranice sa zmenili iba v niekoľkých prípadoch.

Nadokresné územnosprávne celky – župy rešpektujú v maximálne možnej miere historicky vzniknuté regióny, ktoré sú hlboko zakorenené v podvedomí obyvateľstva a spoluutvárajú jeho etnickú identitu. Sú stále živé a veľmi silné a premietajú sa aj do ekonomických záujmových združení.

Štruktúra navrhovaného územnosprávneho členenia Slovenskej republiky tvorí 77 okresov (vrátane piatich bratislavských obvodov), ktoré sa zoskupujú do 16 žúp resp. 15 žúp a metropolitný región hl. m. SR Bratislava takto:

1. **Bratislava,** hl. mesto SR, sídlo: Bratislava, okresy: Bratislava I.–V.;
2. **Bratislavská župa**, sídlo Bratislava, okresy: Senica, Skalica, Malacky, Pezinok, Šamorín, Dunajská Streda;
3. **Západonitrianska župa**, sídlo: Trnava, okresy: Trnava, Hlohovec, Galanta;
4. **Dolnotrenčianska župa**, sídlo: Trenčín, okresy: Púchov, Dubnica nad Váhom, Trenčín, Bánovce nad Bebravou, Nové Mesto nad Váhom, Piešťany, Myjava;
5. **Hornotrenčianska župa**, sídlo: Žilina, okresy: Považská Bystrica, Bytča, Žilina, Čadca;
6. **Liptovsko-oravsko-turčianska župa**, sídlo: Martin, okresy: Námestovo, Trstená, Dolný Kubín, Ružomberok, Liptovský Mikuláš, Martin;
7. **Hornonitrianska župa**, sídlo: Prievidza, okresy: Prievidza, Partizánske, Topoľčany;
8. **Dolnonitrianska župa**, sídlo: Nitra, okresy: Nitra, Nové Zámky, Komárno;
9. **Tekovsko-hontianska župa**, sídlo: Levice, okresy: Žiar nad Hronom, Nová Baňa, Zlaté Moravce, Levice, Štúrovo, Banská Štiavnica, Šahy;
10. **Zvolenská župa**, sídlo: Banská Bystrica, okresy: Brezno, Banská Bystrica, Zvolen, Krupina;
11. **Novohradská župa**, sídlo: Lučenec, okresy: Veľký Krtíš, Lučenec;
12. **Gemersko-malohontská župa**, sídlo: Rimavská Sobota, okresy: Revúca, Hnúšťa, Rimavská Sobota, Tornaľa, Rožňava;
13. **Spišská župa**, sídlo: Spišská Nová Ves, okresy: Stará Ľubovňa, Kežmarok, Poprad, Levoča, Spišská Nová Ves, Gelnica;
14. **Abovsko-turnianska župa**, sídlo: Košice, okresy: Košice-mesto, Košice-okolie, Moldava nad Bodvou;
15. **Šarišská župa**, sídlo: Prešov, okresy: Svidník, Bardejov, Sabinov, Prešov, Stropkov;
16. **Zemplínska župa**, sídlo: Michalovce, okresy: Medzilaborce, Humenné, Snina, Vranov nad Topľou, Michalovce, Sobrance, Trebišov, Veľké Kapušany.

Navrhované župy a okresy s administratívnymi centrami zobrazuje mapka. Navrhovaný model územnosprávneho členenia Slovenskej republiky vedome nadväzuje na vývoj, ktorý prerušili snahy o unifikáciu verejnej správy po vzniku Česko-Slovenska. Jeho realizáciou by sa obnovila územná identita Slovenska, vrátila by sa mu historická podoba a posilnilo by sa regionálne a tým aj etnické povedomie obyvateľstva.

ZÁSADY PRI UTVÁRANÍ OKRESOV A ŽÚP

Okresy

a) Princípy priestorovej celistvosti a nodálnej organizácie, podľa ktorých každý okres má mať charakter nodálneho uzlového regiónu, kde centrum (sídlo okresu) a jeho zázemie tvoria uzavretý celok.
b) Okresy majú mať približne rovnakú rozlohu a počet obyvateľov ako aj dostupnosť centra z najvzdialenejších obcí okresu.
c) Pri rovnosti dvoch priestorovo blízkych (susedných) centier uplatniť historický aspekt (centrálne, najmä administratívne funkcie sídla v minulosti).

Župy

a) V maximálne možnej miere zachovať samostatnosť, prípadne územnú integritu historicky vzniknutých regiónov.
b) Rešpektovať terajšie regionálne sociálne a ekonomické väzby.
c) Dbať o to, aby navrhované župy neboli príliš malé (majú ich tvoriť najmenej 2 až 3 okresy) a mali priemerne 350 tisíc obyvateľov.

KULTÚRNO-HISTORICKÉ A KULTÚRNO-SPOLOČENSKÉ ASPEKTY NAVRHOVANÝCH VARIANTOV ÚZEMNO-SPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Marián Minarovič

Predchádzajúca, dnes už historická etapa socialistického vývoja na Slovensku, zanechala komplex problémov. Bola decimovaná prirodzená sociálna štruktúra spoločnosti, z ideologických hľadísk deformovaná štruktúra a kvalita kultúrneho a spoločenského života. Aj organizácia územného a správneho členenia z roku 1949 prispela k vážnym deformáciám v oblasti kultúrneho a historického vedomia obyvateľov Slovenska. S tým sa strácal vážny motivačný faktor angažovania sa občana v prospech celku na lokálnej, regionálnej a následne celospoločenskej úrovni.

Výsledkom tohto procesu a nezdravých centralizačných počinov v oblasti školstva, kultúry, hospodárskej politiky a urbanizmu sú vyľudnené alebo demograficky prestarnuté obce, asanované alebo vážne narušené historické jadrá miest a obcí. Slovensko postupne strácalo to najcennejšie, svoju identitu.

ANALÝZA A VYHODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU

Stojíme na prahu budovania resp. obnovy spoločnosti ako celku. Vznikom Slovenskej republiky sa vytvoril základný rámec pre obnovu identity ale aj duchovnej, kultúrnej a sociálnej integrity Slovenska.

Čitateľný je trend prehlbovať poznanie v oblasti duchovného a národného života, historických koreňov, z ktorých vyrástla naša štátna suverenita. Slovensko ako celok si začína uvedomovať svoje postavenie v Európe, svoju strategickú polohu brány do Východnej Európy. Postupne sa formuje aj nová kvalita lokálneho a regionálneho vedomia.

Výsledky výskumov Národopisného ústavu z rokov 1989 až 1990, aktualizované v rokoch 1991 až 1992 a neúplné výsledky Centra pre výskum v kultúre z r. 1992, ako aj niektoré čiastkové etnokultúrne analýzy vyhodnotili najvyššiu kvalitu regionálneho vedomia na Záhorí, v oblasti Dolného Trenčína, na Kysuciach, v Rajci, na Orave, v Turci, na Liptove, Spiši, Šariši, Zemplíne (zaniklo úplne užské lokálne, resp. regionálne kultúrne vedomie), v Novohrade, v Gemeri a na Hornej Nitre. Výrazne sa prejavuje lokálne a regionálne vedomie v Trnavskej oblasti bývalej Bratislavskej župy.

VÝCHODISKÁ DEFINOVANIA ETNOKULTÚRNYCH REGIÓNOV NA ÚZEMÍ SLOVENSKA

Porovnaním územnej analýzy súčasného stavu etnokultúrneho regionálneho vedomia s územným vyobrazením slovenských nárečí, ktoré predstavuje istý syntetický etnokultúrny jav (podľa Atlasu slovenského jazyka, v prílohe kapitoly mapa č. 1), roz-

ložením religióznych spoločenstiev, cirkevnej správy (rímskokatolíckej cirkvi, gréckokatolíckej cirkvi, pravoslávnej a Ev. a v. cirkvi), rôznych sociálnych a kultúrnych tradícií (Etnografický atlas Slovenska – Národopisný ústav SAV – 1990) je definovaný základný etnokultúrny obraz regionálneho členenia SR.

Práve porovnanie so širokou škálou javov predstavujúcich prírodný, sociálny, duchovný a kultúrno-spoločenský ale i ekonomický potenciál reprezentuje jedno z dominantných kritérií pri tvorbe (presnejšie odhaľovaní) týchto kultúrne nodálnych území.

Prírodné podmienky – charakter krajiny, tradície v oblasti rastlinnej, živočíšnej výroby, obchodu a remesiel, stravovania, kultúrnych a spoločenských prejavov – predstavuje ešte neodkryté vnútorné zdroje kultúrne identických regiónov – pre rozvoj obchodu a služieb, malého a stredného podnikania, stavebnej výroby a spracovania nerastných surovín, ale i nového životného štýlu.

Jasne identifikovateľný kultúrny región je príťažlivý pre domáci i zahraničný cestovný ruch.

Nezanedbateľné sú tradície sociálnej a humánnej solidarity, ktoré pomáhajú vytvárať súdržné lokálne a regionálne spoločenstvá, ktoré sú následne úspešné i v hospodársko-sociálnej oblasti.

Výrazným aktivizačným prvkom, prejavujúcim sa pozitívne v území je stabilné rodinné, spoločenské a kultúrne zázemie, ktoré sa v konečnom dôsledku premieta do zdravého sebavedomia človeka – jedinca, i z príslušnej komunity. Pomáha vytvárať pocit domova a historickej kultúrnej a spoločenskej kontinuity.

Jednotlivé kultúrne regióny sa prirodzeným spôsobom formovali v rámci prostredia územia vymedzeného tvarovaním celkového reliéfu krajiny a danými prírodnými podmienkami.

Tieto javy sú základnými faktormi pôsobiacimi na kultúrnu, spoločenskú a sociálnu identitu jednotlivých území. Premietli sa primárne do stability regionálnych a tým aj administratívno-správnych hraníc územných celkov ako i kvality lokálneho a regionálneho vedomia ich obyvateľov.

Preto porovnaním dosiaľ získaného zobrazenia kultúrnych regiónov (70 - 80 základných územných celkov združujúcich územné celky základné) s územnou organizáciou z rokov 1867 až 1922 a analýzou stability regionálnych hraníc (Urbion – 1990), získame základné zobrazenie etnokultúrnych regiónov na území Slovenska.

Posledným kritériom – kvalitatívnym vyhodnotením z kultúrno-historického aspektu je konfrontácia získaného územného priemetu s územným vyobrazením regionálnych združení miest a obcí na Slovensku – po rozbore a zhodnotení ich kvality a predovšetkým charakteru jednotlivých zoskupení z hľadiska kultúrno-historickej a spoločenskej topografie resp. iných, relatívne krátkodobých vplyvov (napr. tzv. obranné reflexy z hľadiska obnovy pôvodných katastrálnych území, priemet súčasných trendov tzv. veľkej politiky a pod.)

VYHODNOTENIE KVALITY JEDNOTLIVÝCH REGIÓNOV SLOVENSKA – ÚZEMNE DEFINOVANÝCH Z HĽADISKA KULTÚRNO-HISTORICKEJ A SPOLOČENSKEJ TOPOGRAFIE (KHST)

Na preverenie kvality, najmä stability a vnútornej integrity jednotlivých regiónov vymedzených na základe súboru kritérií KHST, sa uskutočnilo porovnanie niekoľkých

materiálov a to – Sústavy funkčných mestských regiónov v sídelnom systéme Slovenska (spracované na Geografickom ústave SAV v r. 1988-89 až 1990 – pod vedením doc. Bezáka), Intenzita sociálno-ekonomických väzieb obcí a centier (URBION Bratislava 1988-89). Tieto sme porovnávali s aktuálnymi materiálmi, venujúcimi sa hospodársko-sociálnej regionalizácii Slovenska. Výsledok je jednoznačný – prakticky predstavuje takmer úplné prekrytie vymedzených území.

Tieto územia vykazujú vysokú stabilitu a nodalitu aj v prípade porovnania s rozmiestnením národností, etnických a religióznych spoločenstiev a dominujúci súhrn javov v novej kvalite plynule a súvisle definuje tieto územia a ich primárne a sekundárne centrá. To znamená, že táto regionalizácia sa pozitívne premieta do oblastí realizácie základných práv človeka identifikovať sa s kultúrnymi, národnými a špecifickými etnickými a duchovnými tradíciami, ako i ochrany historických štruktúr krajiny a hmotného i duchovného kultúrneho dedičstva.

ZÁVER

Na záver možno konštatovať, že etnokultúrny aspekt územnosprávneho členenia SR je významným kritériom pre definíciu konečného modelu. Lokálna a regionálna identifikácia sa totiž premieta do identity a integrity štátu, napomáha obnovovať, zachovávať a rozvíjať kultúrne dedičstvo, eliminuje národnostné, etnické a religiózne konfliktné strety a v neposlednom rade je motivačným faktorom ekonomických činností. Zároveň zvyšuje príťažlivosť Slovenska aj navonok.

Posledným špecifickým zdôvodnením je oživenie vzťahu Slovákov žijúcich v zahraničí (najmä v zámorí) k svojej domovine, pretože u nich je dominantné regionálne vnímanie pôvodnej vlasti.

Územnosprávna regionalizácia Slovenska, vychádzajúca z akceptovania reálne existujúcich etnokultúrnych vzťahov (ktoré rešpektujú návrh tzv. župného variantu), sa pozitívne premieta ako do stabilizácie vnútorných pomerov, tak aj do skvalitňovania zahraničnopolitického obrazu Slovenskej republiky.

NÁVRH ZÁSAD Z HĽADISKA KULTÚRNO-HISTORICKEJ A SPOLOČENSKEJ TOPOGRAFIE (KHST)

Na základe prechádzajúceho poznania je žiadúce pri tvorbe územnosprávneho členenia vychádzať:

- z práva každého človeka identifikovať sa s kultúrnymi, národnými spoločenskými a špecifickými duchovnými hodnotami a tradíciami;
- z princípu ochrany historických štruktúr krajiny, životného prostredia a hmotného i duchovného kultúrneho dedičstva;
- z princípu integrity a územnej celistvosti na základe kultúrno-historických väzieb;
- z kultúrne, spoločensky a hospodársky identických územných jednotiek, ktoré evokujú takmer tisícročné tradície regionálneho povedomia;
- z vnútornej nodality základných územných jednotiek a vzájomnej kultúrnej a územnej previazanosti;
- z takého systému identických regiónov, ktorý bude charakterizovať Slovenskú republiku ako identickú európsku geopolitickú jednotku.

NÁVRH ZÁSAD ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ORGANIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

Marián Minarovič

ZÁKLADNÁ KONCEPCIA NÁVRHU

Predkladáme návrh koncepcie riešenia vo dvoch bodoch:

- docieliť takú organizáciu územnosprávneho členenia Slovenskej republiky, ktorá vychádza z kultúrno-historických väzieb a kontinuity vývoja jednotlivých regiónov prakticky od Veľkej Moravy až po súčasnosť (zároveň zohľadňujúc súbor kritérií z oblasti urbanizmu, socio-ekonomických vzťahov, krajinno-ekologických podmienok a topografie dominantných komunikačných a informačných trás a uzlov) a tým charakterizuje Slovensko ako identickú európsku geopolitickú jednotku,
- docieliť vytvorenie efektívnej prehľadnej a dostupnej verejnej správy, ktorá na princípe územnej previazanosti štátnej správy a samosprávy integruje identické regionálne oblasti do jedného funkčného celku a predstavuje Slovenskú republiku ako krajinu vyspelej lokálnej demokracie.

Tieto dva základné princípy možno úspešne realizovať len s podmienkou uplatnenia ďalších korektívov a kritérií.

ZÁSADY TVORBY MODELU ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SR

Prvú skupinu tvoria zásady, ktoré v rámci tzv. župného modelu boli všeobecne prijaté ako závažné kritériá tvorby územnosprávnej organizácie:

1) zásada dôsledne rešpektovať krajinno-ekologické podmienky, najmä tvarovanie reliéfu krajiny, primárne a sekundárne povodia riek a prevládajúci charakter prírodného prostredia a kultúrnej krajiny,
2) zásada rešpektovať v súčasnosti sformované hospodársko-sociálne regióny, ich vzájomné súčasné i predpokladané väzby, minulé, súčasné i predpokladané trendy vývoja, potenciál jednotlivých oblastí, ich možnú participáciu – na aktivitách rozširujúcej sa európskej zóny ekonomickej aktivity rozvoja v rámci stredoeurópskeho regiónu – na predpokladanom programe pomoci východnej a juhovýchodnej Európe (zohľadňujúc výhodnú polohu SR)
3) zásada rešpektovania dominantných komunikačných a informačných trás a uzlov, ich systémovú prepojenosť v rámci SR, jednotlivých regiónov a väzbu na medzinárodné trasy a centrá (súčasné, budované i predpokladané).

Zásady vyplývajúce zo súboru analýz, rozborov, štúdií a téz

Zásady tvorby územnosprávnych jednotiek (celkov) z kultúrno-historického a kultúrno-spoločenského hľadiska vychádzajú:

1. z práva každého človeka identifikovať sa s kultúrnymi, národnými, spoločenskými a duchovnými hodnotami a tradíciami,

2. z princípu ochrany historických štruktúr krajiny, životného prostredia a hmotného i nehmotného kultúrneho dedičstva,
3. z princípu kultúrnej, spoločenskej a politickej integrity a územnej celistvosti Slovenska na základe kultúrnohistorických väzieb,
4. z tvorby kultúrne, spoločensky a hospodársky identických jednotiek, ktoré evokujú takmer tisícročné tradície regionálneho povedomia,
5. z vnútornej nodality základných územných jednotiek a ich vzájomnej kultúrnej a územnej previazanosti,
6. z celostnej kultúrnej a spoločenskej identity Slovenskej republiky vyplývajúcej z kultúrnej a historickej kontinuity a formy lokálnej a regionálnej správy,
7. z práva každého občana zúčastňovať sa na veciach verejných.

ZÁSADY ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SR

1. Zásady pri utváraní okresov

a) Princípy priestorovej celistvosti a nodálnej (uzlovej) organizácie, podľa ktorých každý okres má mať charakter nodálneho regiónu, v ktorom centrum (sídlo okresu) a jeho zázemie tvoria uzavretý celok.
b) Okresy majú mať približne rovnakú rozlohu a počet obyvateľov ako aj dostupnosť centra z najvzdialenejších obcí okresu.
c) Pri rovnosti dvoch priestorovo blízkych (susedných) centier uplatniť historický aspekt (centrálne, najmä administratívne funkcie sídla v minulosti).

2. Zásady pri utváraní žúp

a) V maximálne možnej miere zachovať samostatnosť, prípadne územnú integritu historických regiónov.
b) Rešpektovať terajšie regionálne sociálne a ekonomické väzby.
c) Dbať o to, aby navrhované župy neboli príliš malé (majú ich tvoriť najmenej 2 až 3 okresy) a mali priemer 350 tisíc obyvateľov.

Zásady hodnotenia navrhovaných územnosprávnych celkov (územnosprávnych jednotiek) z hľadiska rovnocennosti životných podmienok

Pre ďalší postup prác možno na základe vykonaného hodnotenia odporúčať, aby navrhované základné územné jednotky štátnej správy podľa možnosti zohľadňovali kritériá rovnocennosti životných podmienok obyvateľov, ktoré možno, popri ďalších socio-ekonomických a kultúrno-historických kritériách, vidieť:

1. v rovnomernej rozlohe sledovanej územnej jednotky a podmienkach dochádzky do centra
2. v relatívne rovnako zaľudnených územných jednotkách, čo umožní rovnocenné využitie kapacít úradov štátnej správy, resp. samosprávy
3. v relatívne homogénnom prostredí z hľadiska ponuky pracovných príležitostí a pracovných síl a s relatívne homogénnou intenzitou dochádzky za prácou do centier sledovaných územných jednotiek.

Zásady tvorby modelu územného a správneho členenia Slovenskej republiky z hľadiska základných urbanistických kritérií

Pri navrhovaní a tvorby nových správnych jednotiek by sa malo z hľadiska základných urbanistických kritérií vychádzať predovšetkým z týchto zásad:

1. územné jednotky vytvárať okolo centier, ktoré sú súčasne aj centrami osídlenia,
2. pri vymedzovaní základných územných jednotiek využívať a vychádzať z polarizačných účinkov týchto centier na okolité jednotky,
3. územné jednotky vymedzovať tak, aby plnili funkciu relatívne homogénnych jednotiek z hľadiska viacerých funkcií využitia územia a tokov obyvateľstva,
4. centrá a územia okolo nich vymedzovať tak, aby nenastalo kríženie prevádzkových tokov medzi dvoma či viac centrami,
5. územia okolo centier vymedziť tak, aby sa využil v optimálnej miere existujúci potenciál jednotlivých centier z hľadiska ich vybudovanej sociálnej a technickej infraštruktúry, ako aj nadväzujúci komunikačný systém v ich optimálnej dochádzkovej vzdialenosti,
6. pri vymedzovaní vyšších územných jednotiek dbať na využitie existujúcich aglomeračných vzťahov,
7. pri ich vymedzení dbať aj na kritérium optimálneho prepojenia administratívno organizačných a hospodárskych súvislostí.

Zásady tvorby modelu územnosprávneho členenia Slovenskej republiky z hľadiska efektívnosti súvisiaceho modelu verejnej správy

1) Pri územnom členení Slovenskej republiky treba vychádzať z jej členenia na 16 žúp a 77 okresov, ktoré umožní racionalizáciu výkonu štátnej správy vo forme zníženia počtu pracovníkov od cca 4 230 pracovníkov, t.j. o 17,8 %.
2) Organizácia územného a správneho členenia má umožniť v maximálnej miere priblíženie a zjednodušenie služieb občanom pri minimalizovaní finančnej a personálnej náročnosti.
3) Má umožniť zefektívnenie výkonu pracovníkov štátnej správy ako dôsledku zníženia teritoriálneho rozsahu územia.
4) Má umožniť ako horizontálnu tak i vertikálnu integráciu štátnej správy medzi jej jednotlivými stupňami, ako i organizáciami, čím sa zvýši homogenita nimi spravovaného územia a tým i efektívnosť výkonu.
5) Územné členenie má vytvárať podmienky pre ekonomicky rovnovážne celky, ktoré už v danej dobe tvoria geograficky i geomorfologicky vyvážené útvary, ktoré sú prirodzenými spádovými a teda i ekonomicky vyváženými krajinnými celkami, čo sa odrazí i vo výkone správnej funkcie.
6) Navrhnuté územné celky majú vytvárať optimálne predpoklady na presun dnes zdvojených kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou, čo je jedným z predpokladov racionalizácie správy Slovenskej republiky.
7) Má umožniť uplatnenie princípu prenosu štátosprávnych agend na samosprávne orgány v rámci základného princípu vykonávať každú agendu na takom stupni riadenia, kde je to čo najoptimálnejšie a najefektívnejšie.
8) Výkon prenesených štátosprávnych a vybraných samosprávnych agend v prípade malých obcí má byť v rámci združených obecných úradov, kde je výkon efektívnejší.

9) Pri uplatnení predchádzajúceho princípu zároveň uplatniť princíp vykonávania časti agend centrálnej štátnej správy na regionálnej úrovni v prípadoch, že tento výkon je efektívnejší.
10) Výkon niektorých štátosprávnych agend možno zabezpečiť odbornými organizáciami pôsobiacimi v rámci rezortov štátnej správy i samosprávy (napr. oblasť ochrany kultúrnych pamiatok, ochrany životného prostredia, regionálneho rozvoja,...)
11) Výkon vybraných činností štátnej správy z jedného sídla na území niekoľkých okresných resp. župných úradov pri rešpektovaní hraníc týchto správnych celkov (napr. colná správa, vojenská správa a pod.)
12) Výhľadovo (postupne) presunúť vybrané kompetencie na verejnoprávne inštitúcie a samosprávne stavovské organizácie.

NÁVRH TERMINOLOGICKÝCH ZÁSAD:

1. Aplikovať pôvodné slovenské termíny a termíny v slovenčine zdomácnené, teda bežné, všeobecne zrozumiteľné a jednoznačne jasné.
2. Pre celú verejnú správu vytvoriť jednotný, logicky previazaný terminologický systém.
3. Základná terminológia pre miestu samosprávu:

I. stupeň – obec (mesto)

- obecné (mestské, resp. miestne) zastupiteľstvo,
- starosta (mešťanosta – resp. primátor)
- podstarosta (podmešťanosta – resp. námestník primátora),
- obecná rada (mestská rada resp. miestna rada),
- výbory obecnej (mestskej, miestnej) rady,
- komisie obecnej (mestskej, miestnej) rady,
- obecný (mestský, miestny) kontrolór,
- obecný (mestský, resp. miestny) úrad alebo magistrát,
- prednosta obecného (mestského, miestneho) úradu,
- zástupca prednostu obecného (mestského) úradu,
- oddelenie obecného (mestského, miestneho) úradu,
- vedúci oddelenia obecného (mestského, miestneho) úradu,

II. stupeň – župa

- župné zastupiteľstvo,
- župný senát (variant: komora starostov a mešťanostov, resp. primátorov),
- župná snemovňa (variant: komora župných poslancov),
- župan,
- podžupan,
- župná rada,
- okresná rada,
- predseda okresnej rady,
- podpredseda okresnej rady,
- kancelária župného zastupiteľstva,
- kancelária okresnej rady,
- vedúci kancelárie župného zastupiteľstva,
- vedúci kancelárie okresnej rady.

4. Základná terminológia pre miestnu štátnu správu:
I. stupeň – okres

- okresný úrad,
- prednosta okresného úradu,
- zástupca prednostu okresného úradu,
- odbor okresného úradu,
- oddelenie okresného úradu,
- referát okresného úradu,
- vedúci odboru
  - » oddelenia
  - » referátu okresného úradu,
- zástupca vedúceho,

II. stupeň – župa

- župný úrad,
- prednosta župného úradu,
- zástupca prednostu župného úradu,
- odbor župného úradu,
- oddelenie župného úradu,
- referát župného úradu,
- vedúci odboru,
  - » oddelenia,
  - » referátu župného úradu,
- zástupca vedúceho.

5. V súlade s prechádzajúcimi zásadami treba dopracovať terminológiu verejnej správy postupne do všetkých detailov a uviesť ju do praxe ako celok.

NÁVRH HLAVNÝCH ZÁSAD VEREJNEJ SPRÁVY:

1. **Územie Slovenskej republiky členiť na 16 žúp (15 žúp a metropolitný región hl. m. SR Bratislava)** vychádzajúcich z historického stoličného (župného) územnosprávneho členenia Slovenska, s prihliadnutím na súčasné hospodársko-spoločenské, komunikačné, sídliskové a ďalšie zmeny.
2. **Verejnú správnu sieť konštruovať v dvoch dvojstupňových vertikálnych líniách:**
   a) samosprávnej
   b) štátosprávnej
   s tým, že I. stupeň samosprávy budú tvoriť obce a II. stupeň župy; I. stupeň miestnej štátnej správy bude tvoriť 77 okresov, II. stupeň 16 žúp.
3. **Územné obvody samosprávnych žúp a žúp štátnej správy sú totožné.**
4. **S výnimkou daňovej štátnej správy (daňové úrady) a úradov práce ostatnú špecializovanú štátnu správu horizontálne integrovať do úradov všeobecnej miestnej štátnej správy.**
5. **Štruktúru a kompetencie zložiek I. stupňa miestnej správy,** t.j. obcí zachovať v platnosti v zmysle zákona SNR číslo 369/1990 Zb. Prenesené právomoci štátnej správy taxatívne vymedziť tak, aby boli vylúčené akékoľvek priame zásahy výkonných inštitúcií štátnej správy do samosprávy.

6. **V zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. iniciovať vznik združených spoločných obecných úradov (**§ 1 ods. 3, §21 ods. 1, § 16 písmeno a) na základe vzájomnej dohody obcí, bez straty legálnej entity (názov obce, zastupiteľstvo, starosta).
   Spoločný obecný úrad bude pre zainteresované obce zabezpečovať:

- administratívno-správne činnosti – samosprávne kompetencie,
- administratívno-správne činnosti – prenesené štátosprávne kompetencie,
- vedenie evidencie, účtovníctvo, administratívno-technický servis,
- spracovanie spoločných podnikov rozpočtových a príspevkových organizácií a zariadení

7. **II. stupeň samosprávy na úrovni župy budú predstavovať najmä:**

- župné zastupiteľstvo, ktoré bude pozostávať z dvoch komôr, a to zo župného senátu a župnej snemovne (župného snemu),
- župný senát tvoria všetci starostovia a primátori obcí, respektíve miest príslušnej župy ex offo;
- župná snemovňa (župný snem) sa bude skladať zo župných poslancov volených v rámci komunálnych volieb, a to v pomere 1 poslanec na 5000 obyvateľov,
- župan bude najvyšším reprezentantom župnej samosprávy, predsedom župného zastupiteľstva, župného senátu a župnej rady; budú ho osobitne voliť obe komory župného zastupiteľstva,
- župná rada je hlavný výkonný orgán župného zastupiteľstva; spolu ju tvorí 15 členov vrátane župana ako jej predsedu, 7 členov volí župný senát, 6 členov župná snemovňa s tým, že siedmym je ex offo ňou zvolený podžupan,
- okresné rady sú výkonnými orgánmi župného zastupiteľstva pre koordináciu úloh a potrieb samosprávy v okresoch; každú okresnú radu tvoria členovia župného zastupiteľstva z oboch komôr (t.j. starostovia, primátori a poslanci), zastupujúci obce príslušného okresu a ich samosprávu,
- predsedu okresnej rady volia členovia okresnej rady zo svojho stredu; vo funkcii ho potvrdzuje župné zastupiteľstvo,
- župné komisie a výbory sú iniciatívne, organizačné a kontrolné orgány župného zastupiteľstva; môžu byť stále i dočasné,
- predsedovia župných komisií a výborov vedú a zodpovedajú za činnosť župných komisií, župných výborov; do funkcií ich volí župné zastupiteľstvo,
- kancelária župného zastupiteľstva (župná kancelária) bude plniť administratívne a organizačné úlohy župného zastupiteľstva a ostatných jeho orgánov; bude situovaná pri župnom úrade, ktorý jej zo zákona bude povinný poskytovať priestorové, technické, prevádzkové, materiálové a ostatné hmotné zabezpečenie, a to za zákonom stanovený spôsob finančnej (režijnej) refundácie nákladov zo strany župného zastupiteľstva,
- okresné oddelenia župnej kancelárie plnia podobné úlohy ako kancelária župného zastupiteľstva, ale pre okresné rady župného zastupiteľstva; situované budú pri okresných úradoch a to za rovnakých podmienok ako kancelária župného zastupiteľstva pri župnom úrade,
- vedúci kancelárie župného zastupiteľstva je zamestnancom župného zastupiteľstva (župnej samosprávy), rovnako ako aj ostatný personál; do funkcie ho na návrh župana schvaľuje župná rada; ostatných pracovníkov župnej kancelárie (vrátane vedúcich okresných oddelení) prijíma a ustanovuje na návrh vedúceho župan.

Útvar regionálneho rozvoja je odborný útvar, ktorého zakladateľom a zriaďovateľom je župné zastupiteľstvo. Bude plniť a vykonávať odborné činnosti, najmä:

- spracúvať, obstarávať a posudzovať regionálne plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja a územno-plánovaciu dokumentáciu veľkých územných celkov
- sledovať a podnecovať ekonomické aktivity na využívanie vnútorných prírodných, kultúrnych a ekologických zdrojov regiónu,
- stimulovať fyzické a právnické osoby k investičnej aktivite v regióne,
- iniciovať využívanie ekonomických nástrojov vrátane regionálneho fondu,
- spolupracovať s obcami (a mestami) pri zabezpečovať programových dokumentov rozvoja obcí, regiónu a ich realizácie,
- spolupracovať s ústrednými orgánmi štátnej správy, miestnymi ekonomickými aktivitami, odbornými inštitúciami, orgánmi miestnej a štátnej správy pri realizácii hospodársko-sociálneho rozvoja,
- spolupracovať s regionálnymi aktivitami v zahraničí.

8. **I. stupeň miestnej štátnej správy sa realizuje v obvode územnosprávneho celku s názvom okres;**

- okresný úrad (OkÚ) je podriadený župnému úradu a vnútorne sa člení na:
- odbory,
- oddelenia,
- referáty,
- prednosta okresného úradu je jeho zodpovedným vedúcim pracovníkom; ako štátneho zamestnanca ho na návrh prednostu župného úradu vymenúva do funkcie minister vnútra,
- vedúci odborov OkÚ sú menovaní na návrh prednostu OkÚ prednostom župného úradu,
- vedúci oddelení OkÚ sú menovaní na návrh vedúcich odborov OkÚ prednostom OkÚ,
- vedúci referátov OkÚ sú menovaní na návrh vedúcich odborov OkÚ a vedúcich oddelení OkÚ prednostom OkÚ.

9. **II. stupeň miestnej štátnej správy má pôsobiť v územnosprávnom obvode s názvom župa. Vykonáva ho župný úrad, podriadený ministerstvu vnútra, župný úrad (ŽU) sa člení na:**

- odbory,
- oddelenia,
- referáty,
- prednosta župného úradu je zodpovedným a vedúcim pracovníkom ŽÚ; ako štátneho zamestnanca ho na návrh ministra vnútra menuje vláda,
- vedúcich odborov ŽÚ menuje na návrh prednostu ŽÚ minister vnútra; u integrovanej špecializovanej štátnej správy na návrh príslušného rezortného ministra,
- vedúcich oddelení ŽÚ menuje na návrh vedúcich odborov ŽÚ prednosta ŽÚ,
- vedúcich referátov ŽÚ menuje na návrh vedúcich odborov ŽÚ a vedúci oddelení ŽÚ prednosta ŽÚ.

10. **Vzájomný kontakt, informovanosť a nutná koordinácia** respektíve spolupráca medzi predstaviteľmi miestnej samosprávy a štátnej správy musí byť vymedzená zákonom a to tak, že sa zabezpečí partnerské (rovnoprávne) postavenie župana a prednostu župného úradu; predsedu okresnej rady župného zastupiteľstva

a prednostu okresného úradu; prípadne v niektorých vymedzených otázkach aj prednostu okresného úradu a starostov obcí (primátorov miest).

11. **Niektoré špecifické oblasti štátnej správy si vytvoria úplne samostatnú účelovú územno-správnu štruktúru** (napr. vojenská správa, colná správa, banská správa, lesná správa) alebo si (dočasne) zachovajú doterajšiu (napr. prokuratúra, súdnictvo, štátna polícia) v doteraz vymedzených hraniciach – pod podmienkou rešpektovania hranice novoutvorených územnosprávnych celkov, t. j. nových okresov a žúp (aj v prípade nevyhnutnej korekcie).
12. **Pre navrhovaný župný model územnosprávneho usporiadania Slovenskej republiky sú akceptovateľné viaceré zásady** z návrhu koncepcie miestnej verejnej správy, ktorú v marci 1993 predložila príslušná komisia vlády. Tieto sú rozpracované do takých detailov, že je možné ich po určitých starostlivých preskúmaniach, prípadne menších úpravách aplikovať aj na činnosť orgánov a inštitúcií odporúčaných v tomto materiáli.

ZÁSADY PREROZDELENIA KOMPETENCIÍ V RÁMCI NAVRHOVANEJ ŠTRUKTÚRY MIESTNEJ VEREJNEJ SPRÁVY A FINANČNÉHO ZABEZPEČENIA JEJ VÝKONU.

a) Koncepcia miestnej verejnej správy musí komplexne riešiť formovanie organizácie správnych a riadiacich štruktúr a finančného zabezpečenia výkonov

1. vzťahy medzi orgánmi samosprávy a štátnej správy v rámci regiónu,
2. vzťahy medzi orgánmi samosprávy regiónu a orgánmi samosprávy obcí,
3. štruktúru, formy vzniku a základné kompetencie orgánov samosprávy,
4. spôsob a pravidlá prenosu ďalších kompetencií na samosprávne orgány (napr. veľkých miest),
5. princípy finančných vzťahov štátneho rozpočtu k rozpočtom regionálnych samospráv,
6. celkové finančné zabezpečenie samosprávnych orgánov regiónu,
7. definovanie majetku regionálnej samosprávy, spôsob nadobudnutia tohto majetku a spôsob nakladania s ním,
8. spôsob zriadenia, tvorby Fondu regionálneho rozvoja a spôsob správy a narábania s prostriedkami fondu.

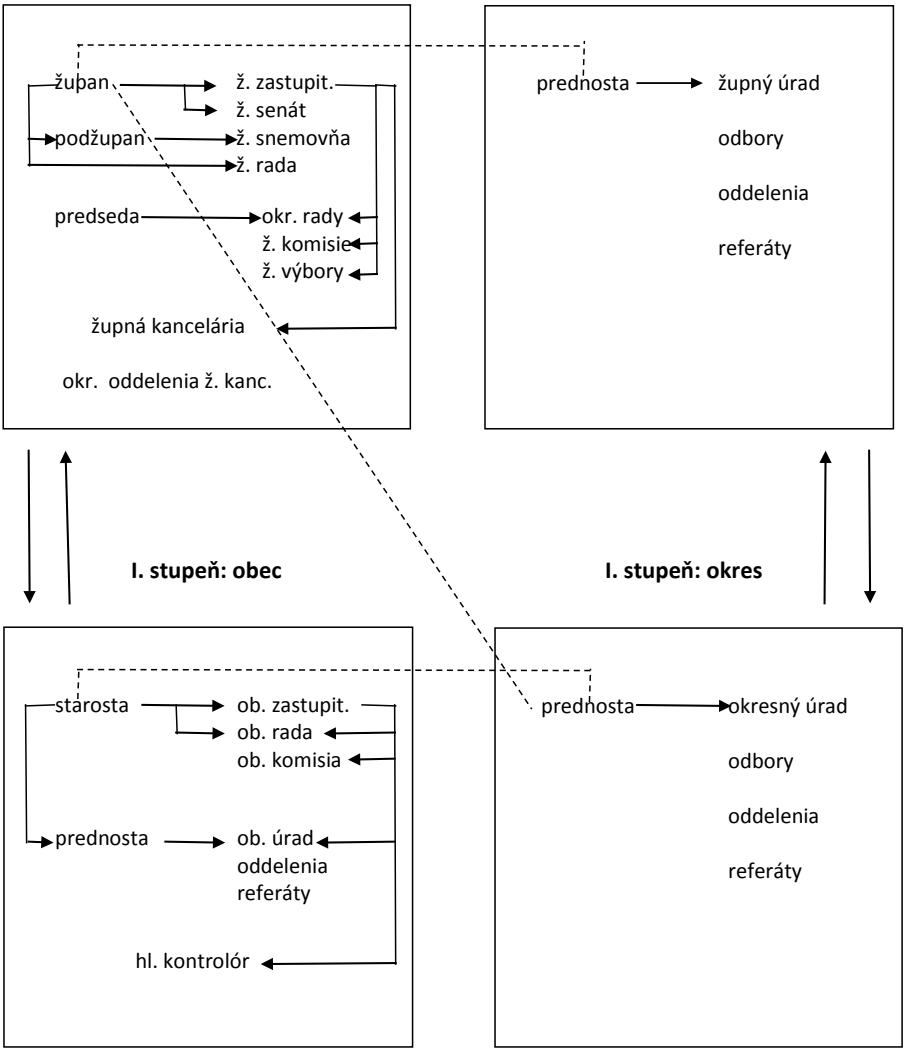
b) Navrhované základné kompetencie orgánov regionálnej samosprávy

1. regionálne plánovanie,
2. vybrané kompetencie orgánov životného prostredia s prenesením výkonu štátnej správy na odborné organizácie,
3. vybrané kompetencie orgánov ochrany kultúrnych pamiatok s prenesením výkonu štátnej správy na odborné organizácie,
4. vybrané kompetencie v oblasti zásobovania vodou, energiou a plynom,
5. vybrané kompetencie v oblasti zabezpečovania poskytovania základných systémov zdravotníckej starostlivosti a nemocníc na regionálnej úrovni,
6. vybrané kompetencie v oblasti vzdelávania (zriaďovanie a zrušovanie stredných a niektorých odborných škôl),
7. vybrané kompetencie v oblasti sociálnej starostlivosti,
8. vybrané kompetencie v oblasti kultúry.

SCHÉMA NÁVRHU VEREJNEJ SPRÁVY SR

Miestna samospráva
II. stupeň: župa

Miestna štátna správa
II. stupeň: župa



c) Zásady postupného prechodu výkonov niektorých frekventovaných agend na miestnu správu

1. Základnou podmienkou sú legislatívne a ekonomické podmienky na prevzatie kompetencií vrátane vzniku spoločných (združených) obecných úradov umiestňovaných vo vhodných spádových centrách miestneho alebo obvodného významu,

- s tým, že finančné zabezpečenie prevzatých kompetencií bude zabezpečené zákonom,
- podmienené i postupnosťou prenosu,
- diferenciáciou z hľadiska možností sídla a jeho záujmov.

Navrhuje sa preniesť vybrané kompetencie:

- z oblasti školstva – zriaďovanie obecných škôl, predškolských zariadení,
- zo sociálnej oblasti – zriaďovanie malých zariadení bez právnej subjektivity a zriaďovanie domovov dôchodcov,
- v oblasti technickej infraštruktúry vodovody a kanalizácie,
- v oblasti požiarnej ochrany – v rozsahu základného obsahu,
- odbor právny – priestupkové konanie (len v mestách),
- vybrané kompetencie v oblasti životného prostredia – územného plánovania a stavebného poriadku (len v mestách)

d) Návrh na postupnú inštaláciu systému správnych súdov

Tento návrh predkladá inštaláciu systému správnych súdov na úrovni župy, ako nezávislých rozhodcovských orgánov vo vzťahu k samospráve, štátnej správe a k občanovi.

MODEL ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Marián Minarovič

Vychádzajúc zo základnej idey návrhu modelu – zvolenou formou územnosprávneho členenia Slovenskej republiky a organizácie verejnej správy dosiahnuť vnútornú i medzinárodnú (európsku) identitu a integritu Slovenskej republiky, a na základe vyhodnotenia spracovaných zásad možno konštatovať, že je účelné pristúpiť k novej organizácii územného a správneho členenia Slovenskej republiky vo väzbe na novú organizáciu verejnej správy.

NÁVRH ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Návrh sleduje hlavné zámery:

- tvorbu administratívnych územných jednotiek, ktoré evokujú takmer tisícročné tradície regionálneho povedomia pri rovnocennom uplatnení urbanistických, socio-ekonomických, etnokultúrnych, ekologických, spoločensko-politických kritérií, vychádzajúc tiež z regionálnej prognózy a topografie dominantných komunikačných a informačných trás a centier,
- efektívnosť, dostupnosť a územnú previazanosť správy územia,
- hlavným kritériom pri vymedzení územných jednotiek základného stupňa štátnej správy – okresu je priestorová celostnosť a nodalita. Tvoria ju katastrálne územia obcí a iné štátom vytvorené jednotky (vojenské obvody),
- územnú jednotku vyššieho stupňa štátnej správy – totožne s územím druhého stupňa samosprávy – župu predstavujú minimálne 2-3 dnešné okresy s priemerným počtom obyvateľov cca 350 tisíc v takomto poradí:

Navrhuje sa zriadiť okresy, ktoré tvoria župy so sídlom:

1. Bratislava hl. mesto SR – metropolitný región
sídlo: Bratislava
okresy: Bratislava 1-5

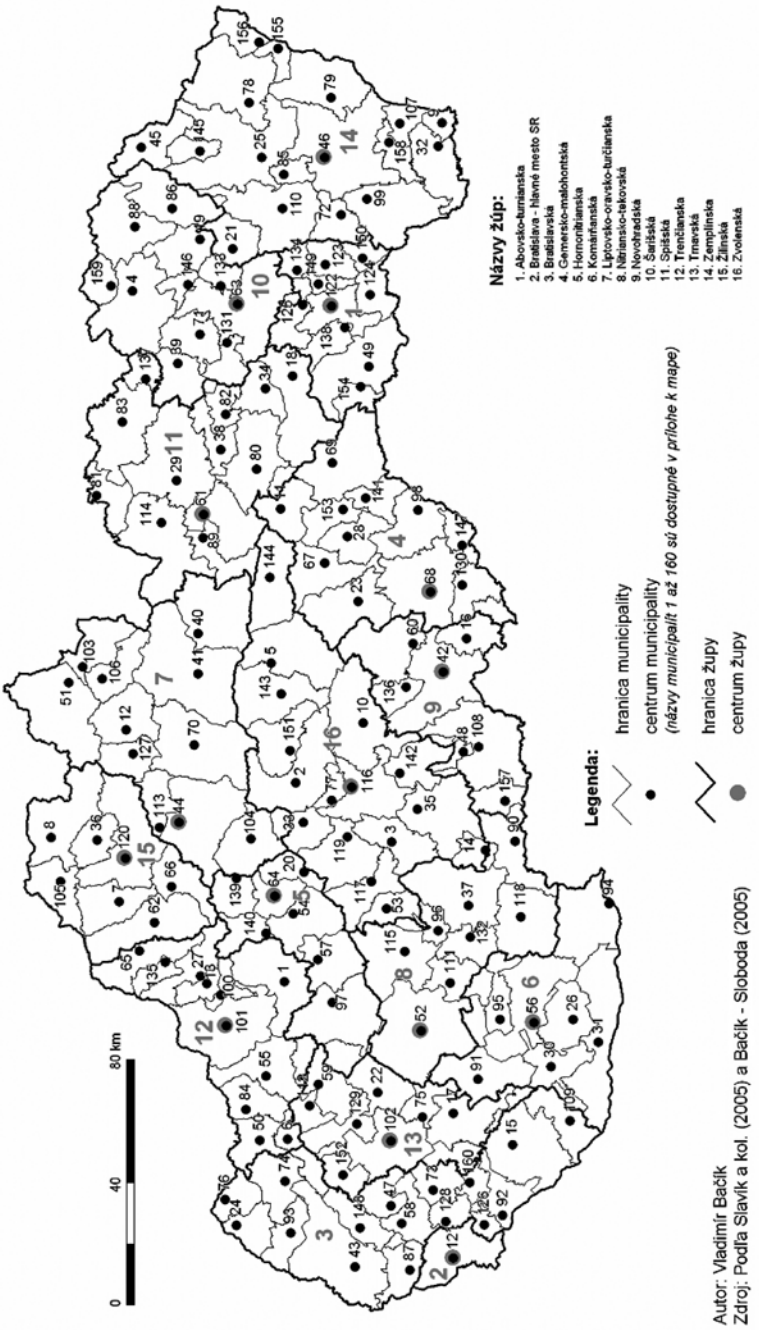
2. Bratislavská župa
sídlo: Bratislava
okresy: Senica, Skalica, Malacky, Pezinok, Šamorín, Dunajská Streda

3. Západonitrianska župa
sídlo: Trnava
okresy: Trnava, Hlohovec, Galanta

4. Dolnotrenčianska župa
sídlo: Trenčín
okresy: Púchov, Dubnica nad Váhom, Trenčín, Bánovce nad Bebravou, Nové Mesto nad Váhom, Myjava, Piešťany

5. Hornotrenčianska župa
sídlo: Žilina
okresy: Považská Bystrica, Bytča, Žilina, Čadca
6. Liptovsko-oravsko-turčianska župa
sídlo: Martin
okresy: Námestovo, Trstená, Dolný Kubín, Ružomberok, Liptovský Mikuláš, Martin
7. Hornonitrianska župa
sídlo: Prievidza
okresy: Prievidza, Partizánske, Topoľčany
8. Dolnonitrianska župa
sídlo: Nitra
okresy: Nitra, Nové Zámky, Komárno
9. Tekovsko-hontianska župa
sídlo: Levice
okresy: Žiar nad Hronom, Nová Baňa, Zlaté Moravce, Levice, Štúrovo, Banská Štiavnica, Šahy
10. Zvolenská župa
sídlo: Banská Bystrica
okresy: Brezno, Banská Bystrica, Zvolen, Krupina
11. Novohradská župa
sídlo: Lučenec
okresy: Veľký Krtíš, Lučenec
12. Gemersko-malohontská župa
sídlo: Rimavská Sobota
okresy: Revúca, Hnúšťa, Rimavská Sobota, Tornaľa, Rožňava
13. Spišská župa
sídlo: Spišská Nová Ves (alternatíva Poprad)
okresy: Stará Ľubovňa, Kežmarok, Poprad, Levoča, Spišská Nová Ves, Gelnica
14. Abovsko-turnianska župa
sídlo: Košice
okresy: Košice – mesto, Košice – okolie, Moldava nad Bodvou
15. Šarišská župa
sídlo: Prešov
okresy: Svidník, Bardejov, Sabinov, Prešov, Stropkov
16. Zemplínska župa
sídlo: Michalovce
okresy: Medzilaborce, Humenné, Snina, Vranov nad Topľou, Michalovce, Sobrance, Trebišov, Veľké Kapušany.

Alternatívne možno uvažovať s pričlenením okresu Žiar nad Hronom k Zvolenskej župe. Celkove sa navrhuje zriadiť 15 žúp a metropolitný región – Bratislava hlavné mesto SR a 77 okresov, z toho 5 na území Bratislavy.



Autor: Vladimír Bačík
Zdroj: Podľa Slavík a kol. (2005) a Bačík - Sloboda (2005)

Charakteristika navrhovanej štruktúry štátnej správy a samosprávy, ich vzájomný vzťah a predpokladaný vývoj

1. **Na základe analýzy súčasného stavu v riadení štátnej správy a miestnej samosprávy, v snahe dosiahnuť v úvode deklarované ciele:**
   - prehľadnosť, dostupnosť, efektivitu a vzájomnú previazanosť správy územia boli formulované tieto závery:

Je nutné:

- jasné vymedzenie kompetencií obce (mesta), regiónu a štátu,
- postupný prechod výkonu frekventovaných agend štátnej správy na miestnu samosprávu, kde je tento výkon efektívnejší a predpokladaný vznik sústavy spoločných obecných úradov tvorených na princípe dobrovoľnosti,
- obmedzenie rozsahu špecializovanej štátnej správy a jej maximálne možná integrácia v rámci všeobecnej štátnej správy,
- súčasné posilnenie kontrolnej úlohy orgánov štátnej správy, predovšetkým v oblasti životného prostredia a ochrany kultúrneho dedičstva, ako aj priamu naviazanosť všetkých správnych orgánov v regióne na špecializované obdobné inštitúcie a ich napojenie na komplexný informačný systém,
- racionálna decentralizácia štátnej správy, t.j. posilnenie najmä regionálneho výkonu a nákladovo znížiť hlavne zmenšením centrálneho byrokratického aparátu,
- organizovanie štátnej správy vo dvoch stupňoch ako stabilné, pevné jednotky s odborným a personálnym vybavením podľa konkrétnych potrieb na úrovni okresu a župy,
- organizovanie samosprávy vo dvoch stupňoch, druhý stupeň na úrovni župy ako partnera orgánov štátnej správy v danom území,
- posilnenie spoločenského postavenia mestských sídiel,
- v nevyhnutných prípadoch racionálne prehodnotenie katastrálnych území.

2. **Miestna verejná správa Slovenskej republiky je organizovaná vo dvoch dvojstupňových líniách.**

a) **Samospráva**
   - I. stupeň tvoria obce,
   - II. stupeň tvoria župy.

b) **Miestna štátna správa**
   - I. stupeň tvoria okresy,
   - II. stupeň predstavuje župa.

medzi I. a II. stupňom samosprávy nie je vzťah nadriadenosti a podriadenosti.

c) **Územná previazanosť štátnej správy a samosprávy**

Územné obvody samosprávneho orgánu župy a župného úradu štátnej správy sú totožné.

d) **Obecný (mestský) úrad** je výkonný orgán obecného (mestského) zastupiteľstva vybavený originálnymi samosprávnymi funkciami a vybranými prenesenými štátosprávnymi kompetenciami.
   - **Spoločný obecný úrad** má obdobnú štruktúru, s tým, že je výkonným orgánom niekoľkých združených obcí, ktoré ho dobrovoľne vytvorili a dohodli sa na rozsahu zákonom vymedzených kompetenciách. Riadi ho kolégium starostov zúčastnených obcí.

e) **Župná rada, okresná rada a kancelária Župného zastupiteľstva** sú výkonné orgány župného zastupiteľstva, ktoré je dvojkomorový parlamentný orgán, tvoriaci **župný senát –** komora starostov a primátorov a **župná snemovňa,** ktorú tvoria poslanci regiónu, volení (na princípe pomerného zastúpenia) v priamych voľbách v pomere 1 poslanec na 5000 obyvateľov (so zohľadnením hraníc okresov). V župnej rade majú majoritu starostovia a primátori. Župná snemovňa môže disponovať právom veta (resp. navrátením na opätovné prerokovanie) v rozhodujúcich otázkach regiónu.

Župné zastupiteľstvo rozhoduje

- o otázkach regionálneho rozvoja
- schvaľuje rozpočet
- schvaľuje združovanie vlastných účelových prostriedkov v rámci Fondu regionálneho rozvoja a iných dôležitých vecí v súlade so zákonom NR SR o samospráve a zásadami regionálnej politiky vlády SR a rozpočtom SR a inými všeobecne platnými predpismi.

Odborné činnosti vykonáva Útvar regionálneho rozvoja.

f) **Okresný úrad –** je integrovaný úrad miestnej štátnej správy – je komplexne vybavený kompetenciami všeobecnej a integrovaných štátnych správ, v I. stupni mimo kompetencií prenesených na samosprávu.

g) **Župný úrad – štátnej správy** je univerzálnym orgánom štátnej správy.

h) **Na čele obecného (mestského) zastupiteľstva stojí starosta/primátor (mešťanosta).**

i) **Na čele obecného úradu stojí prednosta.**

j) **Na čele župného zastupiteľstva a župnej rady je župan.**

k) **Na čele kancelárie župného zastupiteľstva je vedúci kancelár.**

l) **Okresný úrad – prednosta OkÚ.**

m) **Župný úrad vedie prednosta ŽÚ.**

n) **Navrhovaná organizácia verejnej správy uvažuje:**

- so zriadením sústavy správnych súdov na úrovni župy,
- so zriadením Fondu regionálneho rozvoja
- s vybudovaním inštitútu verejnej správy (vzdelávanie pracovníkov štátnej správy i samosprávy),
- s postupným vybudovaním ucelenej celoštátnej siete jednotného informačného systému (napojeného aj na odborné inštitúcie).

o) **Finančné zabezpečenie samosprávnych orgánov sa uvažuje**

- z miestnych daní a poplatkov,
- z finančných postihov za nedodržanie miestnych nariadení
- z podielu na zákonom vymedzených druhoch daní,
- zo samostatnej podnikateľskej činnosti a príjmov z obecného majetku,
- zo zákonom zriadeného Fondu územného (regionálneho) rozvoja a komunálneho bankovníctva. (Odporúčame obnoviť činnosť Slovenskej hypotečnej a obecnej banky),
- zo štátnych dotácií.

Návrh predpokladá

- prijatie nového zákona NR SR o štátnej správe a samospráve,

- novelizáciu zákonov NR SR o samospráve a majetku obcí a žúp,
- prijatie zákona NR SR o zriadení Fondu regionálneho rozvoja,
- prijatie zákona o územnosprávnom členení Slovenskej republiky s presným vymedzením územných jednotiek, vzorovým štatútom vyššieho stupňa samosprávy a pravidlách riešenia sústavy znakov žúp.

Návrh zásad tvorby erbov nových žúp

1. V súlade s tým, že nové župy vznikajú na inšpiratívnom základe historických stolíc, premietnuť túto skutočnosť aj do iných nových erbov.
2. Keďže napriek historickým vzorom pre nové župy nejde ani v jednom prípade o ich totožné obnovenie, nemožno ani v jednom prípade obnoviť totožný historický stoličný erb.
3. Najlepším odrazom skutočnosti tvorby nových žúp v heraldickej rovine je zásada preberania niektorých motívov (symbolov) z erbov historických stolíc, ako základ pre ich uplatnenie v novotvaroch erbov navrhovaných žúp.
4. V každom novotvare by sa mali objaviť symboly dokumentujúce pôvodné historické stolice resp. časti stolíc, z ktorých vznikli nové župy. Pritom možno premietnuť nový vzťah historických častí novovytvorených žúp prevzatím buď hlavných alebo vedľajších symbolov, prípadne dolných a horných častí z pôvodných stoličných erbov.
5. S výnimkou použitia brvien ako heraldských figúr (čo je v podstate farebné delenie štítu) by všetky ostatné navrhované štíty mali mať jednofarebné polia (teda nemali by byť ani delené, ani štiepené).

ZHODNOTENIE A ZÁVERY Z HĽADISKA ROZVOJA OSÍDLENIA A SÍDELNÝCH ŠTRUKTÚR

Vojtech Hrdina

STRUČNÉ ZHODNOTENIE DOTERAJŠIEHO SPÔSOBU VÝVOJA OSÍDLENIA A FORMOVANIA SÍDELNÝCH ŠTRUKTÚR

S rozvojom spoločnosti ako konkrétny prejav spoločenského reprodukčného procesu prebieha aj vývoj osídlenia a formovania sídelných štruktúr v rôznych vývojových štádiách. Zložky spoločenského, ekonomického a kultúrneho života spoločnosti a ich rozvoj sú každá svojím spôsobom a formou jednoznačne spojené s územím a priestorom, v ktorom sa realizujú. Sú týmto priestorom ovplyvňované a ovplyvňujú ho. Hmotným prejavom spoločenského vývoja je tvorba sídiel, ktoré v danom vymedzenom prostredí tvoria osídlenie spoločnosti. Národohospodárske rozhodnutia spojené s investičnou výstavbou majú vždy územno-priestorový prejav spojený so sociálnymi a environmentálnymi dopadmi. Jedno z vývojových štádií procesu tvorby osídlenia je urbanizácia.

Proces urbanizácie je v ranom štádiu spájaný s procesom industrializácie spoločenskej výroby. Hlavnými znakmi tohto procesu sú predovšetkým koncentrácia priemyselnej výroby do vybraných sídiel s následnou koncentráciou obytných funkcií a služieb. V krajinách východnej Európy sa proces industrializácie a industriálnej urbanizácie v plnej miere rozvíjal oproti vyspelým priemyselným krajinám oneskorenejšie a vrcholí až v druhej polovici 20. storočia. Na Slovensku sa proces industrializácie a s ním spojený proces urbanizácie nerozvinul ani v 19. storočí, ani v podmienkach prvej polovice 20. storočia. Špecifické podmienky rozvoja procesu urbanizácie boli na Slovensku vytvorené až v druhej polovici 20. storočia industrializáciou Slovenska. Proces industrializácie prebiehal na Slovensku v podmienkach centrálneho a direktívneho plánovania, čím si získal špecifickú formu a adekvátne k tomu aj charakter výsledkov.

Výrazným charakteristickým znakom oproti vývoju v západných krajinách bol v podmienkach Slovenska tzv. urýchľovaný proces industrializácie a z toho vyplývajúci aj urýchlený urbanizačný proces. Vývoj, ktorý v podmienkach západných krajín trval niekedy viac ako storočie, sa v podmienkach slovenskej industrializácie skoncentroval do 30 – 35 rokov. Klasický mnohostranný proces urbanizácie sa v dôsledku direktívneho rozhodovania o druhu a umiestnení výroby, ako aj preferencie výstavby veľkých priemyselných podnikov zredukoval na program kvantitatívneho rastu vybraných miest. V dôsledku toho, ako aj v dôsledku kolektivizácie a mechanizácie poľnohospodárstva, sa vytvorili centrálne plánované migračné procesy v prospech vybraných centier na úkor ostatných menších obcí. Migračné procesy boli podporované najmä sústredenou hromadnou bytovou výstavbou do centier priemyselnej výroby.

V záujme koordinovať priestorové prejavy procesu spoločenského vývoja bola vládou stanovená stredisková sústava osídlenia. Princíp strediskovej sústavy bol

prevzatý zo západoeurópskych teoretických prác, ako aj praktických riešení, kde systém strediskovej sústavy je daný zákonom o územnom plánovaní ako je to napr. v Nemecku, kde sa tento princíp dôsledne dodržiava. V strediskovej sústave v bývalom Československu boli stanovené strediská osídlenia obvodného (ako najvyššie centrá) a miestneho významu. Podľa tejto strediskovej sústavy osídlenia orgány národohospodárskeho a oblastného plánovania rozmiestňovali prostriedky na investičnú výstavbu, najmä však s preferenciou na hromadnú bytovú výstavbu. Bytová výstavba v časti nestrediskových sídiel bola dokonca obmedzovaná. Model strediskovej sústavy osídlenia tak poskytol možnosť zjednodušeného fungovania existujúceho plánovacieho mechanizmu so všetkými pozitívami ako aj negatívami, vyplývajúcimi najmä z jej zjednodušeného uplatňovania a jednostranného vplyvu centrálneho a direktívneho plánovania, dôsledkami na priestor, vývoj osídlenia a sídelných štruktúr. Súčasne s vymedzením stredísk osídlenia boli vymedzené aj príslušné spádové územia stredísk osídlenia miestneho významu a spádové obvody stredísk osídlenia obvodného významu.

V rámci vyššie uvedeného obdobia sa v priestore Slovenska vytvoril presun ťažísk v sídelnom systéme. V priebehu spomenutého vývoja sa v niektorých častiach Slovenska vytvorili nové sídelné ťažiská, ktoré dovtedy neboli výrazné. Preferované sídla tak vytvorili sídelné póly, ktoré pôsobili na ostatné sídla v ich zázemí. V počiatočnej fáze tieto póly pôsobili iba ako centrá dochádzky za prácou. Postupnou výstavbou bytov a, aj keď nedostatočnou, technickou infraštruktúrou a službami sa tieto póly stávajú relatívne komplexnými centrami so všetkými vonkajšími efektmi na ostatné sídla. V okolí najväčších a najsilnejších centier začali postupne vznikať aglomerácie. Aglomerácie ako vyššia forma sídelných štruktúr boli plánovito podporované najmä výstavbou nadradenej technickej a dopravnej infraštruktúry. Okolo centier aglomerácií tak vznikli určité centripetálne podporné systémy. Tieto systémy boli budované rádovo v pôsobnosti každého strediska osídlenia obvodného významu, t.j. najmä v rámci ich spádových obvodov, pričom užšie vymedzenie základu aglomeračných priestorov možno vidieť v radami krajských národných výborov vymedzených urbanizačných priestoroch stredísk osídlenia obvodného významu. V týchto priestoroch bola preferovaná bytová výstavba, ktorá mimo týchto priestorov bola umožnená iba za určitých podmienok. Vytvoril sa tak základný prevádzkový systém osídlenia, možno povedať na regionálnej úrovni, v rámci ktorého sa uskutočňovali všetky základné denné cykly dochádzky za prácou, školami a službami. Tieto územno-prevádzkové systémy tvorili následne aj východisko k vytváraniu vyšších sídelných štruktúr – mestských regiónov a sídelno-regionálnych aglomerácií.

V súčasnosti sa nachádzame v období, keď sa nedá určiť bod kulminácie procesu koncentrácie obyvateľstva do miest. Súčasné a očakávané zmeny v hospodárskej a spoločenskej sfére nedávajú možnosť presnejšie odhadnúť ani ich priestorové dôsledky v podmienkach Slovenska. Podobne je to aj vo vzťahu k ďalšiemu rozvoju vyšších sídelných štruktúr – mestských regiónov a sídelno-regionálnych aglomerácií. Akákoľvek snaha o prenesenie niektorých zahraničných skúseností do našich podmienok bez dostatočného zohľadnenia slovenských špecifík môže byť nepresná a zavádzajúca. Ukazuje sa preto potreba vytvoriť také organizačné predpoklady pre ďalší rozvoj spoločnosti a teda aj osídlenia, ktoré by umožnili dostatočne flexibilné prostredie voči rýchle sa meniacim podmienkam vývoja spoločnosti.

STAV OSÍDLENIA A SÍDELNÝCH ŠTRUKTÚR NA SLOVENSKU

Základné smerovanie tokov koncentrácie obyvateľstva na území Slovenska je zrejmé predovšetkým z vývoja podielu obyvateľstva v jednotlivých veľkostných skupinách obcí ako to uvádza nasledovný tabuľkový prehľad:

Počet obyvateľov v obciach podľa veľkostných skupín (v tis.)

veľkostná skupina podľa počtu obyvateľov	rok				
	1950	**1961**	**1970**	**1980**	**1991**
do – 1 000	1155	1091	1028	852	881
1 000 – 2 000	769	911	905	804	738
2 000 – 5 000	616	931	926	831	695
5 000 – 10 000	283	383	392	374	346
10 000 – 20 000	223	290	318	546	456
20 000 – 50 000	141	247	518	583	836
50 000 – 100 000	62	79	0	418	639
nad – 100 000	193	242	450	583	676
spolu	**3442**	**4174**	**4537**	**4991**	**5269**

Počet obyvateľov v obciach podľa veľkostných skupín (v %)

veľkostná skupina podľa počtu obyvateľov	rok				
	1950	**1961**	**1970**	**1980**	**1991**
do – 1 000	53,6	47,9	42,7	33,1	16,7
1 000 – 2 000	22,3	21,8	20,0	16,1	14,0
2 000 – 5 000	17,9	22,3	20,5	16,7	13,2
5 000 – 10 000	8,2	9,2	8,2	7,5	6,6
10 000 – 20 000	6,5	7,0	7,6	10,9	8,8
20 000 – 50 000	4,1	5,9	11,6	11,7	15,8
50 000 – 100 000	1,8	1,9	0,0	8,4	12,1
nad – 100 000	5,6	5,8	9,4	11,7	12,8
spolu	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Vývoj ponuky a dopytu pracovných príležitostí a pracovných síl v priestore možno odvodene sledovať na ukazovateli podielu odchádzajúcich ekonomicky aktívnych obyvateľov za prácou mimo miesta svojho bydliska. Tento ukazovateľ v čase nadobúdal hodnoty, ako sú uvedené v nasledovnom tabuľkovom prehľade:

	1961	**1970**	**1980**	**1991**
podiel odchádzajúcich za prácou	52,7	43,1	46,2	

Roku 1972 vláda svojím uznesením schválila strediskovú sústavu osídlenia. Strediská osídlenia obvodného významu tvorili centrá najvyššieho významu. Spolu ich bolo vymedzených 77. Hierarchicky nižším významom boli vymedzené strediská osídlenia miestneho významu, ktorých bolo roku 1989 spolu 621. Z týchto stredísk sa najmä strediská osídlenia obvodného významu stali kľúčovými pri rozvoji hospodárskych aktivít, ako to bolo uvedené vyššie, z čoho následne vyplýval aj ich kvantitatívny rast. Strediská osídlenia miestneho významu sa vyvíjali podstatne v menšej miere, pričom niektoré strediská mali degresívny kvantitatívny vývoj.

Roku 1989 žilo z celkového počtu obyvateľov na Slovensku v strediskách osídlenia spolu 78% obyvateľov, pričom v strediskách osídlenia obvodného významu 50,2% a v strediskách osídlenia miestneho významu 27,8%.

Poznámka: Údaje za strediská osídlenia sú uvádzané iba k roku 1989, nakoľko po tomto období sa neuskutočňovala systematická evidencia ich zmien, v súvislosti so zmenami uskutočnenými vo vymedzení obcí. Podobne aj ďalšie úvahy o sídelných štruktúrach sú prevzaté z II. aktualizácie Projektu urbanizácie Slovenska, nakoľko sa podobná práca vo svojich komplexných súvislostiach ešte nevykonala, ako aj v súčasnosti ešte nie sú k dispozícii potrebné údaje z výsledkov posledného sčítania ľudu. (pozn. Spracované pred vyhodnotením posledného sčítania obyvateľov).

V záveroch II. aktualizácie Projektu urbanizácie Slovenska sa konštatovalo, že roku 1985 žilo na území urbanizačných priestorov stredísk osídlenia obvodného významu 3,609 tis. obyvateľov, čo predstavovalo cca 70% všetkého obyvateľstva Slovenska. V urbanizačných priestoroch stredísk osídlenia obvodného významu, ktoré tvorili základ mestských regiónov a sídelno-regionálnych aglomerácií, žilo roku 1985 spolu 2,638 tis. obyvateľov, čo predstavovalo cca 51% všetkého obyvateľstva. Je samozrejmé, že na území vyšších sídelných štruktúr žilo ešte viac obyvateľstva.

II. aktualizácia Projektu urbanizácie Slovenska roku 1988 konštatovala, že na území Slovenska možno sledovať vytváranie týchto vyšších sídelných štruktúr:

Sídelno – regionálne aglomerácie (ako najvyšší typ) sa tvorili okolo centier:

- **Bratislava a Trnava** s pridruženými centrami Galanty, Pezinka, Senca, Šamorína, Malaciek, Stupavy, Svätého Jura, Modry, Bernolákova, Ivánky pri Dunaji, Hlohovca, Serede, Šale, Leopoldova, Sládkovičova, Jaslovských Bohuníc,
- **Košice a Prešov** s pridruženými centrami Moldavy nad Bodvou, Sabinova, Rozhanoviec, Družstevnej, Kysaku, Drieňova, Kendlíc, Veľkého Šariša, Šarišských Michalian, Lipian,
- **Banská Bystrica a Zvolen** s pridruženými centrami Slovenskej Ľupče, Sliača, Detvy,
- **Žilina a Martin** s pridruženými centrami Považskej Bystrice, Púchova, Beluše, Bytče, Rajca, Kysuckého Nového Mesta, Sučian, Turian,
- **Nitra a Levice** s pridruženými centrami Vrábeľ, Zlatých Moraviec, Topoľčianok, Tlmáč, Mochoviec, Hronských Kľačian,
- **Trenčín a Dubnica nad Váhom** s pridruženými centrami Nového Mesta nad Váhom, Starou Turou, Trenčianskymi Teplicami, Trenčianskou Teplou, Nemšovou, Novou Dubnicou, llavou.

Mestské regióny sa tvorili okolo centier:

- **Nové Zámky** s pridruženými centrami Komárna, Hurbanova, Kolárova, Dvorov nad Žitavou, Bánova,
- **Topoľčany** s pridruženými centrami Bánoviec, Partizánskeho, Bošanami, Chynoranami,
- **Prievidza** s pridruženými centrami Bojníc, Handlovej, Novák,
- **Čadca** s pridruženými centrami Oščadnice, Krásna nad Kysucou,
- **Liptovský Mikuláš** s pridruženými centrami Ružomberka, Dolného Kubína, Liptovského Hrádka,
- **Brezno** s pridruženými centrami Valaskej, Podbrezovej, Čierneho Balogu,
- **Poprad** s pridruženými centrami Spišskej Novej Vsi, Kežmarku, Levoče, Svitu, Štrby, Spišskej Belej, Veľkej Lomnice,
- **Lučenec** s pridruženými centrami Rimavskej Soboty, Fiľakova, Poltára
- **Michalovce** s pridruženými centrami Humenného, Vranova, Strážskeho.

Uvedené vymedzenie uvádzame z toho dôvodu, že napriek určitému časovému odstupu ako aj zmeneným podmienkam vývoja tvoria tieto priestory ťažiská osídlenia, v ktorých sa realizovala investičná výstavba, a tak sa aj vytvorili najintenzívnejše sídelné väzby. Tieto faktory sú jednoznačne zreteľné aj v súčasných zmenených hospodárskych podmienkach, pričom sa dá očakávať, že budú mať vplyv aj v ďalšom období vývoja osídlenia.

Toto tvrdenie možno opierať o skutočnosť vychádzajúcu z doteraz vybudovanej technickej a sociálnej infraštruktúry, ako aj mladého, produktívneho obyvateľstva sústredeného v týchto priestoroch. Tak isto možno vychádzať z úvahy, že vybudované zariadenia sociálnej, technickej a výrobnej infraštruktúry majú vysokú zotrvačnosť pôsobenia v priestore, čo v našich podmienkach bude umocnené pravdepodobne aj prechodným nedostatkom finančných prostriedkov na výstavbu nových investičných celkov.

PREDPOKLADY A PODMIENKY ROZVOJA OSÍDLENIA V NADCHÁDZAJÚCOM OBDOBÍ

Vplyvy zo základných zmien v spoločnosti na tvorbu a rozvoj osídlenia a sídelných štruktúr pre najbližšie obdobie (ktoré však budú pôsobiť dlhodobo) možno vidieť najmä v zmenách:

- zodpovedných subjektov za komplexný rozvoj prostredia, ktorého nositeľmi sa v plnej miere stali samosprávne orgány obcí,
- majetkovo-právnych vzťahov,
- investorov a ich možností realizácie v investičnom procese,
- nástrojov plánovania, riadenia a usmerňovania hospodárskeho rozvoja spoločnosti a pod.

K týmto faktorom treba v prvých fázach prirátať najmä spôsob správania sa a rýchlosť adaptability na nové podmienky ľudí, t.j. ľudský faktor, ktorý vykazuje určitú zotrvačnosť v návykoch životného štýlu, v hodnotových preferenciách, a najmä snahách o ich realizáciu, kvalifikačný stupeň vzdelania a pod.

Z pohľadu zmien v štruktúre osídlenia budú mať v najbližšom období dominujúce postavenie najmä otázky:

- zmien v štruktúre a množstve pracovných príležitostí dnešných centier osídlenia,
- bytovej politiky štátu najbližších rokov,
- možností, organizačného a prevádzkového zabezpečenia všetkých komunikačných systémov.

Hlavným a takmer výlučným determinantom urbanizácie je výstavba a priestorové rozloženie bytovej výstavby. V súčasnom období nie je jasná bytová politika štátu, ktorá podmieni ako výstavbu bytov, tak migráciu obyvateľstva medzi sídlami.

Dôležitú úlohu v ďalšom vývoji štrukturálnych väzieb osídlenia, preferencií realizácie nových pracovných príležitostí, ale aj sociálnej infraštruktúry, budú mať zmeny v podmienkach komunikačných systémov. Ide pritom ako o dopravné, tak aj o ostatné progresívne a výkonné komunikačné systémy.

V dôsledku vyššie načrtnutých zmien sa nedajú v najbližšom období očakávať z hľadiska rozvoja osídlenia a vývoja štrukturálnych vzťahov v ňom radikálne a rýchle zmeny. V závislosti od štrukturálnych zmien v pracovných príležitostiach sa bude merať atraktivita doterajších centier osídlenia, ktorá však bude i naďalej značne vysoká a v rade prípadov bude i ďalej rásť.

V dlhodobejšom výhľade sa bude rozvoj osídlenia i stupeň urbanizácie krajiny vyvíjať v rozvinutom systéme trhového hospodárstva. Z toho dôvodu sa dá očakávať postupný prechod súčasnej spoločnosti k tzv. postindustriálnemu hospodárstvu. V sídelnom systéme môže mať tento očakávaný vývoj pri správnom usmerňovaní vplyv na rovnomernejší rozvoj sídelnej siete v kategórii menších obcí. S týmito tendenciami sa očakávajú aj tendencie v sociálnych faktoroch, ktoré sa budú prejavovať v identifikácii sa obyvateľstva tvorbou konkrétneho životného prostredia v rámci jednotlivých sídelných častí a sídiel a to i napriek k celkovému otváraniu sa hospodárstva okolitému svetu a integrácii do vyšších európskych štruktúr. Tento faktor bude vychádzať aj z identifikácie sa obyvateľov v širších – regionálnych súvislostiach, čo povedie k jasnejšej artikulácii a diferenciácii jednotlivých sídiel a regiónov v sídelnom systéme najmä z pohľadu kultúrno-historických aspektov.

Otázky zosúlaďovania administratívnych, hospodárskych a sídelných štrukturálnych jednotiek

Pre zámery usmerňovania vývoja aktivít v území (resp. územného rozvoja), čo je vo výsostnom pôsobení štátu a jednotlivých obcí, je dôležité, aby vznikli také organizačné predpoklady a ich územné členenie, aby účinok usmerňovania bol maximálne efektívny a aby z hľadiska priestorových súvislostí sa predišlo možným kolíznym situáciám. Z tohto hľadiska je výhodné, aby relatívne samostatné riadiace systémy rôznych plánovacích celkov boli v „priestorovej rovnováhe" t. j. aby sa podľa možnosti otázky rôznych plánovacích subsystémov dostali podľa možnosti do vzájomného priestorového prekrytia. Predovšetkým ide o také ťažiskové otázky, ako sú systémy vyplývajúce zo sociálno-ekonomických súvislostí, administratívno organizačných a výkonných súvislostí štátnej správy a systémy orgánov samosprávy.

Pri vymedzovaní jednotlivých úrovní organizačnej štruktúry systémov štátnej správy a orgánov samosprávy sa potreba prekrytia vzájomného pôsobenia rôznych systémov dostáva výrazne do popredia. Tento fakt je dôležitý najmä z hľadiska vzá-

jomnej podpory, rozhodovania, kontroly a zjednodušenia z toho vyplývajúcich vzťahov smerom k obyvateľstvu, v záujme ktorého sa všetky uvedené aktivity uskutočňujú. Preto pri vymedzovaní akýchkoľvek hierarchických územných jednotiek treba dbať predovšetkým na otázky vzťahu týchto jednotiek – ich plošného vymedzenia a vymedzenia centier – na prevádzku a dennú organizáciu pohybu obyvateľstva v priestore.

Ako ideál možno predpokladať priestorové prepojenie územia spravovaného samosprávnym orgánom a vymedzeného územia pre výkon štátnej správy. Pri predpoklade postupného prenosu výkonu štátnej správy na komunálnu úroveň, dôležitosť priestorového prepojenia samosprávnych a štátnych systémov je na regionálnej úrovni. Pre racionálne fungovanie výkonu štátnej správy, na oboch úrovniach – komunálnej a regionálnej – je výhodné vytvoriť dostatočne veľké územné celky (počtom obyvateľstva), pritom však relatívne homogénne s dobrými komunikačnými väzbami. Východiskom vytvárania takýchto celkov by mala byť reálna situácia v sídelnom systéme, t. j. vo väzbách medzi jednotlivými sídlami, ktoré odrážajú nielen pracoviskové ale komplexné vzťahy medzi nimi. Využitím tohto princípu – aglomeračných väzieb – využije sa prirodzená spádovitosť a atraktivita sídelných centier aj pre účely výkonu štátnej správy. Takýto prístup k riešeniu problematiky umožní efektívne využitie väčšiny tokov obyvateľov v priestore, čím sa vytvára predpoklad priblíženia výkonu štátnej služby k jeho cieľu – občanovi. Súčasne sa tým využijú a podporia vytvorené komunikačné systémy, pobyt občana v centre priľahlého osídlenia sa využije na viaceré účely, čo je na prospech obyvateľa, tak i rôznym komerčným účelom.

Porovnanie variantov štátosprávneho usporiadania

Pre porovnanie variantov štátosprávneho usporiadania územia Slovenska z hľadiska rozvoja osídlenia a sídelných štruktúr je potrebné vychádzať z:

- vymedzenia základných jednotiek – obvodov a navrhovaných okresov,
- princípu zlučovania týchto jednotiek do vyšších celkov.

Súčasné územia (r. 1993) obvodov štátnej správy (spolu 121) svojim počtom presahujú počet súčasných, ako aj predpokladaných sídelných centier určitého významu, t. j. významu byť skutočným komplexným centrom pre viacero účelov. Je to spôsobené tým, že medzi týmito centrami sa nachádzajú obce, ktoré v doterajšom vývoji neznamenali žiadny sídelný pól.

Niektoré centrá obvodov sú dokonca prevádzkovo veľmi nepriaznivo postavené v území pre ktoré majú vykazovať svoju službu. Vari najvýraznejšie to vidieť na území obvodu Čaňa, kde obyvatelia zo severných území obvodu musia prechádzať cez celé mesto Košice, pričom táto obec bola, je a dá sa predpokladať, že aj naďalej bude v silnej závislosti na meste Košice. Podobné, avšak v menšej miere je možné nevhodné spojenia vidieť aj v iných obvodoch.

Tak isto tým, že sa prísne dodržuje princíp súčasných hraníc okresov, dochádza v mnohých prípadoch k nelogickému a z hľadiska súčasných sídelných vzťahov proti existujúcim tokom obyvateľov vedúcemu vymedzeniu územia obvodov, ako to možno sledovať napr. na obvode Malacky, Senica, Nové Zámky a pod.

Variant s novonavrhovanými okresmi vymedzil tieto na základe posledných desaťročí sa vyvinutej sídelnej štruktúry. Tým vytvára veľmi vhodné predpoklady na vhodné využitie súčasných i predpokladaných tokov obyvateľstva v sídelnom systéme. Základom sú obce, ktoré boli systematicky budované (i keď s určitými nedostatkami)

za centrá osídlenia, čím sa stali jednoznačnými pólmi osídlenia s centripetálne vybudovaným komunikačným systémom a ostatnou technickou infraštruktúrou. Tak isto je vhodné v plnej miere využiť existujúci potenciál týchto obcí, ktorý možno vidieť ako v súčasnom stave obyvateľstva a jeho demografických charakteristikách, tak vo vybudovanej sociálnej, technickej a výrobnej infraštruktúre.

Z hľadiska vytvárania vyšších územných celkov – oblastí, resp. žúp – možno k týmto vyjadriť podobné pripomienky ako pri vymedzení obvodov a nových okresov. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že vymedzené oblasti nerešpektujú doteraz vytvorené a fungujúce vyššie sídelné vzťahy – t. j. vzťahy podmieňujúce fungovanie sídelno–regionálnych aglomerácií a mestských regiónov. Tak isto možno konštatovať, že nerešpektujú ani toky obyvateľov v území, ani hospodárske charakteristiky a kooperačné toky vo výrobe, čo sa dá doložiť porovnaním vymedzenia oblastí a žúp s vymedzením ekonomických regiónov Slovenska (pozri napr. výsledky prác VÚOP Bratislava – Stratégia priestorovej štruktúry ekonomiky a regionálneho rozvoja).

Zásady tvorby modelu územného členenia Slovenska z hľadiska základných urbanistických kritérií

Pri navrhovaní a tvorbe nových územnosprávnych jednotiek by sa malo z hľadiska základných urbanistických kritérií vychádzať predovšetkým z týchto zásad:

- územné jednotky vytvárať okolo centier, ktoré sú súčasne aj centrami osídlenia,
- pri vymedzovaní základných územných jednotiek využívať a vychádzať z polarizačných účinkov týchto centier na okolité sídelné jednotky,
- územné jednotky vymedzovať tak, aby plnili funkciu relatívne homogénnych jednotiek z hľadiska viacerých funkcií využitia územia a tokov obyvateľstva,
- centrá a územia okolo nich vymedzovať tak, aby nenastalo kríženie prevádzkových tokov medzi dvoma či viacerými centrami,
- územia okolo centier vymedziť tak, aby sa využil v optimálnej miere existujúci potenciál jednotlivých centier z hľadiska ich vybudovanej sociálnej a technickej infraštruktúry, ako aj nadväzujúci komunikačný systém v ich optimálnej dochádzkovej vzdialenosti,
- pri vymedzovaní vyšších územných jednotiek dbať na využitie existujúcich aglomeračných vzťahov,
- pri ich vymedzení dbať aj na kritérium optimálneho prepojenia administratívno organizačných a hospodárskych súvislostí.

Použitá literatúra

1. Analýza urbanizačného procesu Slovenska – podkladová štúdia pre návrh uznesenia vlády SR č.725/1991 k analýze doterajšieho procesu urbanizácie a podkladu pre tvorbu zásad priestorového rozvoja Slovenska, URBION, 1991, zodp. riešiteľ Ing. arch. V. Hrdina, CSc.
2. Uznesenie vlády SR č.985/1992 k zásadám územného rozvoja Slovenska
3. II. aktualizácia Projektu urbanizácie Slovenska – Záverečná správa a Sídelné štruktúry a bytový fond, URBION, 1988.
4. Výsledky sčítania ľudu 1991, SŠÚ, Bratislava.
5. Stratégia priestorovej štruktúry ekonomiky a regionálneho rozvoja, VÚOP, Bratislava, 1992.

REGIONÁLNE ASPEKTY NÁVRHU ÚZEMNOSPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Viktor Nižňanský

Nové usporiadanie Európy je úloha politická a bude ju možné riešiť postupne na báze dobrovoľného partnerstva.

Nové územnosprávne členenie Slovenskej republiky je úloha, ktorej naplnenie so súhlasom zainteresovaných, t. j. obyvateľov Slovenska, vyplýva z potreby:

- dosiahnutia ekonomickej prosperity
- dosiahnutia sebauvedomenia Slovenska v rámci Európy
- nastúpenia procesu získavania stratenej sebadôvery.

Odpoveďou na otázku prečo členiť Slovensko, je:

- dosiahnuť výkonné samosprávne celky, ktoré budú predstavovať zároveň územno-plánovacie priestorové jednotky.

Základom vytvorenia takýchto jednotiek sú novovytvorené okresy, z ktorých mnohé sú takmer totožné s okresmi z roku 1960. Nielen z historického dôvodu, ale aj preto, že ich centrá sú prakticky totožné s tzv. sídlami obvodného významu, čo znamená, že boli v maximálne možnej miere dotované počas minulého obdobia.

Zlúčením nových okresov na základe posúdenia kritérií ekonomických, priestorových, etnografických, geografických, historických vznikajú hranice územnoplánovacích priestorových jednotiek – hranice samosprávnych a súčasne štátosprávnych jednotiek, ktoré nazývame župy. Centrá, jadrá žúp by mali dostať nové organizačné formy veľkého mesta, centra samosprávy a regionálnej štátnej správy.

Vládny návrh územnosprávneho členenia Slovenskej republiky z roku 1993 predkladá 4 varianty. Vo všetkých však chýba odpoveď na otázku: „Prečo členíme Slovensko“. Problém nemožno zúžiť na posudzovanie výkonu správy s kritériom počtu zamestnancov.

Zásadou, prioritou je predsa decentralizácia moci, výkonu, presun kompetencií z centrálnych orgánov na samosprávne a štátosprávne župné orgány.

Preto je v prvom rade potrebné definovať:

- aké úlohy bude vykonávať obec
- aké úlohy bude plniť župa (oblasť podľa vládneho návrhu)
- aké úlohy bude plniť štát.

Paralelne s územným členením Slovenska na samosprávne celky je potrebné realizovať skutočný presun kompetencií a to:

- z centrálnej polohy na regionálne územné celky
- zo štátnej správy na obce.

Ide o skutočný presun legislatívnej, personálnej, daňovej, finančnej a organizačnej suverenity.

Ak sa na problematiku územného členenia Slovenska pozrieme z tohto pohľadu, javí sa porovnávanie úspory počtu zamestnancov štátnej správy ako sekundárny problém.

Počet zamestnancov príslušnej samosprávy bude závisieť od potrieb a jej ekonomickej sily.

Aké kompetencie by mala mať obec

Ak chceme stanoviť okruh pôsobnosti obcí treba pripomenúť, že zákon 369/90 Zb. stanovuje obciam úlohy, ktoré majú plniť a za ktorých plnenie nesú zodpovednosť.

Komunálna správa má svoj výkon, plnenie úloh garantované ústavou a zákonom 369/90 Zb. a to:

a) inštitučnú záruku (personálna suverenita, suverenita organizácie, suverenita plánovania, suverenita stanovenia práva-nariadenia, finančnú suverenitu),
b) finančnú záruku (dane vyberané obcami – miestne poplatky),
c) ústavnú záruku (možnosť domáhať sa svojho práva cestou ústavného súdu).

Okrem týchto suverenít je nutné, aby obce vykonávali:

- zabezpečovanie bezpečnosti v obci (v súčinnosti so štátnou políciou, na základe dohôd o kompetenciách), t. j.,
- bezpečnosť osôb a majetku,
- dopravná polícia,
- poľná a lesná polícia,
- trhová polícia,
- hygiena, zdravotná polícia,
- požiarna polícia,
- mravnostná polícia,
- ochrana kultúrneho dedičstva a majetku,
- miestne plánovanie, stavebné konanie, stavebná polícia,
- zásobovanie miestneho spoločenstva životne dôležitými tovarmi a službami (voda, plyn, doprava, odpad, energia),
- podpora kultúry, vzdelávania, sociálnej starostlivosti a pomoci,
- uskutočňovanie volieb, matrika, prihlasovanie ...

Odporúčanie rozdelenia kompetencií medzi štátom a župou

Kompetencie štátu: obrana, hospodárstvo, zahraničné vzťahy, energetika, vyššia doprava, nem. poisťovňa, menová politika, vymedzené dane (spotrebná daň, daň z pridanej hodnoty), bezpečnosť.

Kompetencie župy: vybrané agendy z oblasti zdravotníctva, vzdelávania, sociálnej politiky, ďalej výstavba, územné a priestorové plánovanie, stavebný poriadok a regionálne dane.

Prečo župné usporiadanie.

1. Naša infraštruktúra nie je dostačujúca (spoje, doprava) a bude trvať pomerne dlho, kým dosiahne potrebné parametre. Preto sa nedá na veľkú vzdialenosť vytvoriť jednotnosť správneho územia a hospodárskeho priestoru. Z tohto dôvodu sa javí efektívnejšie vytvorenie menších celkov.

2. Deficit financií na jednej strane a veľká potreba financií do miest znamená, že aj prípadné zavedenie tzv. finančného vyrovnávania na úrovni oblasti (podľa vládneho návrhu), nebude tento proces účinný a bude skôr záležať na politických vplyvoch a rozhodnutiach centier oblastí. V široko koncipovanom území – oblasť, môže potom nastať snaha o spriemerovávanie, snaha o to, aby sa dostalo všetkým, čo nevyrieši problém resp. proces bude dlhodobý, ťažko sa stanovia priority.
3. Optimálne podmienky možno dosiahnuť len vyvážením súkromného kapitálu a verejných investícií. Tu vidieť opäť väčšiu šancu pre viacej kompaktných celkov (žúp) ako partnera pre súkromný kapitál, väčšiu šancu pre vypracovanie konkrétnych regionálnych programov a pozitívnym dopadom na dané územie.
4. Vypracovaním programov kompaktného územia, ľahšie stanovenie priorít rozvoja, zmena štruktúry pracovných príležitostí vytvoria priaznivejšie podmienky pre prekonanie bankrotov podnikov.
5. Programy samospráv môžu byť účinné len vtedy, ak sú efektívne presadzované zdola. Vládny návrh postráda túto vnútornú dynamiku, pretože spája územia bez prirodzených väzieb.
   Nie je ani tak rozhodujúce, aby samosprávne celky boli rovnako veľké. Výhody strácajú vzrastom vzdialenosti resp. predražuje sa „komunikácia" medzi centrom a okolím. Hlavné kritérium je, aby regionálny samosprávny celok bol organicky prepojený sídelno-územný útvar s prirodzeným hospodárskym a kultúrnym centrom.
6. Musíme vychádzať aj z prirodzených snáh veľkých miest v najbližšom období. Ich ekonomická situácia ich bude nútiť racionalizovať svoju prevádzku, t. j. budú sa brániť proti migrácii.
   Ak nebudú tieto mestá participovať na rozvoji okolia, nastane proces deštrukcie sociálnych štruktúr, nevznikne proces decentralizácie, proces oživenia vidieka.
   Je však zrejmé, že mestá toto budú robiť vtedy, ak pocítia spätnú väzbu. Vtedy sa budú podieľať priamo. Tento fakt opätovne hovorí pre vytvorenie pokiaľ možno z hľadiska efektívnosti, väčšieho počtu samosprávnych celkov.
7. Deetatizácia a privatizácia podnikov typu VaK, SAD, PZ a zároveň presun kompetencií na obce, si vynútia aj z ekonomického hľadiska vytváranie regionálnych podnikov (vlastníckych, prevádzkových). Opäť tu budú pôsobiť ekonomické väzby, aglomeračné úspory, úspory prevádzkových nákladov.
   Práve väzby vychádzajúce z histórie, geografie, štruktúry sídiel, ale aj pomerne nízkeho stupňa urbanizácie a z možnosti financovania vytvára župné usporiadanie výhodnejšie podmienky ako vládny návrh.
8. Pri reštrukturalizácii a modernizácii hospodárstva záleží na hladkom prepojení jednotlivých činností:
   - rámcové podmienky štátnej regionálnej politiky,
   - opatrenia na trhu práce,
   - rozvoj infraštruktúry,
   - obnova životného prostredia,
   - rozvoj výskumu a technológií.

   Z uvedených činností viaceré vychádzajú z detailného poznania lokálnych podmienok a preto nemôžu byť organizované z centra veľkého územia.

9. V 1. etape pôjde o prednostné zlepšenie stavu a podmienok centier regiónov – žúp, pričom veľký význam budú mať investície do infraštruktúry a do životného prostredia.

V prípade minimalizácie týchto centier (7, 8 ale aj 10, 11), ktoré budú vzdialené od svojho zázemia a nebudú fungovať aglomeračné výhody, čo je zrejmé z východiskového vzťahu v oblasti infraštruktúry, opätovne sa bude rozvíjať len obmedzený počet miest a proces zvyšovania štandardu v celom území bude trvať pravdepodobne dlhšie.

KOMENTÁR K ZÁSADÁM KONCEPCIE MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Viktor Nižňanský

Poznámky k návrhu Združenia miest a obcí Slovenska uverejnenému v Obecných novinách č. 37, september 1993.

Vychádzajúc z doteraz spracovaných podkladov pre delenie kompetencií a pre územno-správne členenie Slovenska sa domnievam, že treba spektrum problémov trochu rozšíriť.

Predložené zásady síce riešia otázky kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou, ale len na úrovni doterajších okresov.

V tomto procese však nejde len o tento problém. Ide zároveň aj o decentralizáciu kompetencií z centrálnej vlády a NR SR na úroveň regionálnych samospráv tak, aby sa dosiahla ich politická, daňová, personálna suverenita, aby regionálne samosprávy mali inštitučné, finančné a ústavné záruky pre svoju činnosť.

Čo to znamená:

Štát by mal na základe princípu presunu kompetencií zdola-nahor, vykonávať:

- zahraničnú politiku,
- obranu štátu (pričom civilná obrana by mala byť zabezpečovaná na všetkých stupňoch),
- menovú politiku,
- hospodársku politiku,
- koncepcie energetiky,
- rozvoj vyššej dopravy,
- systém poisťovníctva,
- časť daňovej politiky t. j. stanovovať dane, ktorých centrálne posudzovanie je potrebné z dôvodu udržania konkurenčného prostredia (spotrebná daň, daň z pridanej hodnoty).

Zároveň by sa na úrovni Národnej rady Slovenskej republiky schvaľovala všeobecne záväzná legislatíva v takom rozsahu, aby bola možná diferenciácia, prípadné prehĺbenie na regionálnej úrovni podľa miestnych podmienok (školstvo, zdravotníctvo, územné plánovanie, stavebný poriadok, sociálna starostlivosť, bezpečnosť...).

Všetky ostatné kompetencie sa potom budú deliť medzi regionálnu samosprávu a obce.

Preto sa domnievam, že je nutné zvážiť:

na regionálnej úrovni

- určovanie druhov daní (okrem spotrebnej dane a dane z pridanej hodnoty) t. j. nevylúčiť možnosť aj regionálnej diferenciácie druhov daní – zavedenie regionálnej dane z dôvodov lokálnych podmienok (kvalita životného prostredia, chránené krajinné oblasti, nedostatok vody, vysoká koncentrácia obyvateľstva a výroby...),

- polícia (štát by organizoval len špeciálne zložky),
- právnu suverenitu t. j. vydávanie regionálnych zákonov v súlade s celoštátne platnými,
- niektoré zariadenia školstva, zdravotníctva by mali zostať nadregionálnymi.

na úrovni obcí

- určovanie výšky daní (diferenciácia),
- stavebná polícia,
- civilná obrana, ochrana (t. j. požiarnici),
- obecná polícia len vo väčších mestách (77 okresov),
- nielen výstavba a údržba vodného hospodárstva, ale aj ich prevádzka (cestou privátnych spoločností).

V zásadách sa uvádza jednokomorový regionálny parlament. Tu sa domnievam, že by bolo vhodné, z dôvodu spolupráce a pri zachovaní loajality, aby Národná rada Slovenskej republiky bola dvojkomorová. Druhú komoru by tvorili zástupcovia regiónov. Každý región by zastupoval rovnaký počet, napr. 2 poslanci (t. j. pri župnom usporiadaní by to bolo cca 32 poslancov), resp. 3 poslanci (cca 48 poslancov).

Čo sa týka identity územia regiónov (žúp) s 2. stupňom štátnej správy, dalo by sa krátkodobo uvažovať o nerovnakom počte. V zásade sa domnievam, že treba dosiahnuť úplné krytie hraníc, nielen z dôvodu správy územia, ale aj z dôvodov decentralizácie a plnenia úloh regiónov (žúp).

Štruktúra samosprávnych rozpočtov zodpovedá predloženým zásadám. Neuvažuje sa v nej so zmenou kompetencií, s diferenciáciou daní a s prerozdeľovacími finančnými mechanizmami. Tie však možno nastoliť len vtedy, ak príde k vyššie uvedeným zmenám.

Moje pripomienky smerujú väčšinou k dlhodobému cieľu. Domnievam sa však, že aj keď bude nutné zvoliť postupnosť krokov, je dôležité aby cieľ, systém bol jasný. Rýchlosť jeho dosiahnutia bude závisieť od politickej vôle, od snahy dohodnúť sa. Cieľ však musí byť deklarovaný. Ak budeme neustále riešiť ako konečné, čiastkové kroky, dávame priestor k špekuláciám a o každý ďalší krok sa budú viesť o to ľahšie spory. Tým sa proces transformácie Slovenska len predĺži, čo nemôže byť ani na prospech komunálnej sféry.

FINANČNÉ MECHANIZMY V REGIONÁLNOM PROSTREDÍ

Viktor Nižňanský

Problém konštituovania samosprávnych orgánov v procese decentralizácie moci je úzko spätý s tvorbou mechanizmov toku finančných prostriedkov.

V súčasnosti a pri súčasnom stave rozdelenia kompetencií medzi centrálnou vládou a obecnou samosprávou sa uplatňuje, vychádzajúc z platnej legislatívy, zásada hovoriaca o vlastných príjmoch a výdajoch obcí a o systéme dotácií.

Moja úvaha smeruje najmä do oblasti správy daní a spôsobu prerozdeľovania finančných zdrojov vytvorených na území obcí ako základnej jednotky Slovenskej republiky.

1. Ústava Slovenskej republiky a daňový systém nevytvorili dostatočné podmienky pre daňovú suverenitu obcí a pre možnosť plnenia ich úloh. Zároveň nevytvorili podmienky na postupný presun kompetencií na komunálnu a regionálnu úroveň z centrálnej vlády.
   Niektoré dane a poplatky sú síce v správe obcí a zdroje plynú do obecného rozpočtu, ale:

- nie je priamo a pevne garantovaný podiel obecného rozpočtu na všetkých daniach, ktoré sú zakotvené v daňovom systéme,
- nie je daná možnosť diferenciácie daní na úrovni obcí, podľa lokálnych podmienok a zámerov, stratégie rozvoja.

Týmto vlastne zákonodarná moc zabrzdila vnútornú dynamiku rozvoja obcí, a tým aj regiónov (odhliadnuc od systému privatizácie pre obce neprijateľného). Niet motivácie pre usídľovanie firiem, niet motivácie pre tvorbu vlastných stratégií dlhodobého rozvoja. Výsledkom je čakanie na „niečo“ resp. snaha o predaj nehnuteľností za vysoké ceny, čím sa samozrejme strácajú prostriedky na obnovu, rozvoj výroby, reštrukturalizáciu, pretože prostriedky získané predajom sa používajú na úplne odlišné účely (správa územia, prevádzkové náklady obce...).

2. Ústava SR negarantuje obciam finančnú záruku v plnom rozsahu. Táto garancia by mala byť definovaná zákonom. Nestabilita na politickej scéne neustále ochromuje aj stabilitu obcí, pretože zákonné úpravy, krátkodobé ciele politikov neumožňujú obciam, aby mohli odhadnúť viacročný vývoj, dlhodobé programy, investície. Nemajú finančnú záruku.

3. Je samozrejme možné povedať, že aj tak nie je dostatok zdrojov na krytie potrieb obcí. Neprehľadný systém však aj to málo – neustále klesajúci podiel prostriedkov pre obce v štátnom rozpočte – neefektívne využíva a zabraňuje zaviesť systém

na obecnej úrovni. Aj v období bez peňazí je potrebné definovať systém, stanoviť jasné pravidlá hry, a ak nie je dostatok zdrojov, tak stanoviť priority.

4. Aký systém, mechanizmus zvoliť. To je úzko späté s:
- rozdelením kompetencií medzi jednotlivé stupne správy územia
- územným členením Slovenska.

Je potrebné si uvedomiť:

4.1 Obce, ktoré by chceli presadzovať čisto trhové hľadiská a neprihliadali by na dôležité spoločenské hodnoty, nemajú nádej na úspech. Za takýchto podmienok by ľudia neboli spokojní a odchádzali by inam. A človek, to je základ obce.

4.2 Obyvatelia obce, ak si chcú vytvoriť pre seba prijateľné podmienky na bývanie, prácu a pokojný život, musia podnikať najmä v oblasti obecnej infraštruktúry. Obce musia byť touto infraštruktúrou dobre vybavené, ak chcú obstáť v konkurencii s inými obcami.

4.3 Obciam sa občas vyčíta, že chcú zaviesť akýsi „socializmus". Pravdou je však skôr to, že súčasná legislatíva, a teda aj daňový zákon, pôsobia „rovnostársky" t.j. nastáva opäť nivelizácia možností rozvoja (nediferencovaná daň, prerozdeľovanie na jedného obyvateľa, uprednostňovanie malých obcí...).
Mala by platiť zásada: nechať zbohatnúť schopnejšie obce a potom od nich odčerpávať finančné zdroje na podporu obcí menej schopných, pre zabezpečenie privátneho štandardu na bývanie, čím sa zároveň začne otvárať otázka schopnosti obecných politikov.

4.4 Čím je obec väčšia, tým má väčšie prevádzkové náklady, pretože plní aj rad nadobecných úloh. Nie je preto možné zvýhodňovať malé obce a zároveň nepripustiť diferenciáciu daní, pričom táto diferencia musí byť stanovená zákonom, a nie podmieňovaná schvaľovaním na ministerstve financií (pozri cenové mapy).

4.5 Medzi jednotlivými regiónmi (župami) boli, sú aj budú rozdiely. V oblasti ekonómie nevidím riešenie v daňových úľavách, ale skôr v cielených adresných a kontrolovaných subvenciách. Rozdiely medzi regiónmi budú narastať. Dôvodom je a bude pohyb ľudí a kapitálu. Preto je nutné, aby obce v regióne a celé regióny mohli pripravovať a realizovať vlastnú stratégiu na zvyšovanie atraktivity svojho územia. To si ale opäť vyžaduje rámcové podmienky (decentralizáciu, zmenu finančných tokov).

4.6 Obce nebudú nikdy schopné pokryť výdavky na prevádzku a rozvoj z vlastných zdrojov. Náklady na prevádzku a rozvoj mesta budú vždy kryté z rozpočtov obce, regiónu (župy) a štátneho, a to podľa rozdelenia kompetencií (práv a povinností).

4.7 Nie je vhodné hovoriť o „štátnych dotáciách", pretože zdroje sú vytvárané na územiach obcí. Štát na základe kompetencií dane spravuje, ale zároveň z nich odčerpáva prostriedky na ich správu.
O štátnych prostriedkoch možno hovoriť vtedy, ak tieto neboli vytvorené na územiach obcí. V skutočnosti silnejšie obce dotujú obce slabšie, silnejšie regióny dotujú regióny slabšie.

4.8 Správa daní je drahá, jednak z technického hľadiska, ale aj z hľadiska vzrastajúcich mzdových nákladov. Je preto na zváženie, kto má byť správcom daní. Zveria obce túto úlohu štátu, alebo štátu prenechajú len legislatívnu a rozhodcovskú úlohu pri sporoch? Potom by správcom daní bola regionálna (župná) samospráva, čím by sa

zároveň vytvárali pracovné príležitosti a finančné prostriedky sa uplatnia tam, kde vzniká daňový základ.

Bolo by možné menovať ďalšie momenty ovplyvňujúce zavedenie mechanizmu prerozdeľovania finančných prostriedkov medzi obcou, regiónom (župou) a štátom. V princípe sa však vždy dostaneme k otázke kompetencií a územného členenia Slovenska. **V zásade je možné však definovať tri úrovne prerozdeľovania:**

- **finančné prerozdelenie medzi obcami v regióne (župe),**
- **finančné prerozdelenie medzi regiónmi (župami),**
- **finančné prerozdelenie medzi regiónmi (župami) a štátom.**

Za rozhodujúce považujem, aby v mechanizme správy daní bola táto kompetencia zverená strednému článku t. j. regiónu (župe). Pričom by mala byť zákonom stanovená povinnosť presunu častí daní pre plnenie úloh štátu do štátneho rozpočtu. Medzi tieto úlohy by malo patriť aj vyrovnávanie minimálneho štandardu medzi jednotlivými regiónmi (župami) tak, aby boli vytvorené podmienky na reprodukciu v území. To je zároveň tá druhá úroveň, t.j. finančné prerozdeľovanie medzi regiónmi (župami).

Prvá úroveň znamená vlastne to, že v regióne (župe) silnejšie obce prispievajú na prevádzku a rozvoj slabších.

5. Aké by mali byť prerozdeľovacie kritériá?

V zásade sa domnievam, že môže ísť o dva prístupy závislé od miery kompetencií a miery decentralizácie:

5.1 stanovovať sústavu kritérií sociálno-demografických, geografických, vybavenostných (vybavenosť, byty),

5.2 vychádzať z daňovej sily obcí.

Prvý systém sa mi zdá byť viac politicky ovplyvňovateľný. Závisí od zvolenej sústavy kritérií a od váhy jednotlivých kritérií a zodpovedá skôr centrálne riadenému prostrediu.

Druhý prístup je prehľadnejší. Po spočítaní priemernej daňovej sily obcí v regióne (župe) všetci nadpriemerní prispievajú cestou regiónu do rozpočtov podpriemerných obcí. V oboch prípadoch je však zrejmé, že tí, čo peniaze dostanú, podliehajú kontrole správcu daní.

Záver

Nešlo mi o vyčerpanie celej problematiky a nie je možné ukázať najvhodnejší model finančného prerozdeľovania na Slovensku v tomto príspevku. Išlo mi skôr o snahu prispieť k diskusii a poukázať na spojitosť územného členenia Slovenska, správy územia a finančného mechanizmu v komunálnej sfére.

Zavedenie takéhoto mechanizmu je nevyhnutnosťou na dosiahnutie stability samosprávy, stability v území.

Rýchlosť zavedenia tu hrá veľkú úlohu. Zvolený mechanizmus, jeho kritériá, treba v praxi overovať a korigovať (ide najmä o konkrétne podiely, špecifikáciu kritérií, vymedzenie podielov na financovaní jednotlivých úloh...). A to je niekoľkoročná činnosť. Každý rok zmeškania predlžuje obdobie finančnej agónie komunálnej sféry.

Dnes, v čase delenia kompetencií a v čase územného členenia Slovenska, je tu historická šanca zladiť všetky tieto kroky.

DAŇOVÝ SYSTÉM PRE SAMOSPRÁVY

Jozef Dančo

Daňová reforma z roku 1993, znamenala, že sme zaviedli systém daní, ktorý je veľmi blízky daňovému systému používanému vo vyspelých trhových ekonomikách Európy. Dane sa stali prehľadnejšie, zmenšil sa ich počet a do istej miery sa zjednodušil aj systém ich vyberania. Niektoré nové dane však spôsobili problém s ich správou. Viaceré otázky boli vyriešené a mnohé si ešte žiadajú riešenie, správne i legislatívne. Treba povedať, že ešte ani jeden štát nezaviedol úplne nový daňový systém naraz tak, aby neboli potrebné legislatívne korektúry a úpravy. V tomto smere nie sme výnimkou.

Zavedenie nového daňového systému zmenilo aj vzťahy k rozpočtu, hoci nedokonale realizované v praxi. Rad rozpočtových výdavkov, ktoré sa v minulosti centrálne rozdeľovali z verejného rozpočtu, prešlo, resp. malo prejsť na samostatné fondové hospodárenie. Tým sa vo výdavkoch štátneho rozpočtu mala zmeniť výdavková štruktúra v prospech tých verejných výdavkov, ktoré zodpovedajú povinnostiam štátu. Nedostatkom alebo nedokonalosťou daňovej reformy je, že spolu s ňou nebola urobená aj rozpočtová reforma. Štátny rozpočet si aj naďalej pod rôznymi zámienkami ponecháva možnosť prerozdeľovať čo najväčší objem prostriedkov a tomuto prerozdeľovaniu aj prispôsobuje svoju príjmovú politiku.

Radikálny odklon od štátneho paternalizmu, ktorý by bol nastal dôslednou rozpočtovou a daňovou reformou by nastolil otázky postavenia a funkcií územných samospráv i otázky dostatočnosti územných rozpočtov, ktorá je systematicky kritizovaná, a to predovšetkým z úrovne samospráv. Kritizuje sa najmä nedostatočnosť príjmov, ktoré zďaleka nezodpovedajú potrebám miestnych samospráv. Rozpočty územných orgánov, zostavené iba z vlastných príjmov, kryjú len malú časť ich výdavkov a doplnkové a ostatné príjmy nekryjú zvyšok. Takto sú samosprávne orgány vystavené dvojitému tlaku občanov i štátu a ich rozpočtové právomoci sú natoľko obmedzené, že majú iba malý alebo nijaký rozhodovací priestor.

Zachovanie centralizácie v rozhodovaní o daniach a decentralizácie v zodpovednosti a rozpočtoch samospráv sú vnútorne rozporné a vedú k bludnému kruhu, z ktorého niet východiska reformou či iným spôsobom. Jednoducho ide o jeden z prvkov, ktorý vytvára neprekonateľnú bariéru územných rozpočtov a túto reformu znemožňuje. Inou prekážkou rozpočtovej reformy je predstava, že štát, ktorý nejakú službu zaviedol, musí túto službu finančne garantovať. Tieto a podobné argumenty iba vedú k posilneniu takých odsudzovaných vzťahov štátneho a miestnych rozpočtov, kde miestne rozpočty prijímali dotácie a subvencie na základe tzv. objektivizácie potrieb. Tieto administratívne nástroje iba individualizovali a napomáhali subjektívnemu rozhodovaniu štátnych úradníkov, budovali podmienky na korupciu a priestor na horúčkovitú prácu úradníkov. Čo je horšie, že zaviedol nivelizáciu do „potrieb“ a o potrebách (vybavenosti) rozhoduje ešte stále centrum.

Zásadný je fakt, že spôsob financovania potrieb územných rozpočtov je v princípe nárokový, realizuje sa cez výdavkovú časť rozpočtu a to formou požiadavky na štátny rozpočet. Vôbec nie je spätý so situáciou vo verejnom rozpočte a reflektuje iba strán-

ku nároku, nie príjmové podmienky rozpočtu. Táto predstava o miestnom a verejnom rozpočte je natoľko rozšírená, že sa hojne objavuje aj po zavedení novej daňovej sústavy.

Z doteraz povedaného vyplýva, že reforma rozpočtového procesu územných orgánov sa musí prejaviť:

- v zmene financií územných orgánov a to nielen proklamovaním posilnenia ich vlastnej príjmovej stránky,
- v zabezpečení väčšej autonómnosti územných orgánov v rozhodovaní o výdavkovej stránke ich rozpočtu.

Z hľadiska daňového systému to znamená vytvoriť rozpočtový systém územných orgánov, ktorý nebude nárokový vo výdavkoch, ale bude môcť byť ovplyvnený rozhodovaním územných orgánov. Ide o príjmy, o ktorých výške rozhodujú územné orgány, ako aj o príjmy, ktoré budú viazané na niektorú dostatočne výnosnú daň. V súčasnosti územné orgány nemôžu významnejšie rozhodovať o výnose základnej dane – dane z nehnuteľnosti. Zákon o tejto dani presne vymedzil sadzby a výšku dane a tak územné orgány nemajú dostatočnú možnosť rozhodovať aj o diferencovanej výške tejto dane. Nie sú dôvody domnievať sa, že miestne dane musia byť rovnaké na celom území Slovenskej republiky. Rovnako aj úroveň poskytovaných služieb nebola regionálne diferencovaná a nemohli vzniknúť rozdiely medzi jednotlivými regiónmi, obcami či mestami. Takto usporiadaný systém má predpoklad efektívnejšieho fungovania a to najmä vtedy, keď tieto rozdiely budú vyjadrovať predovšetkým kvalitu činnosti územných orgánov a ich záujem. Vyrovnávanie rozdielov, ktoré v regiónoch vzniknú, nie je však vecou územných orgánov a samospráv, ale štátnej regionálnej politiky, pokiaľ sa štát pre takéto odstránenie rozdielov medzi regiónmi rozhodne.

Problémom rozpočtov územných orgánov a samospráv je nevyjasnená kompetencia a jasný model financií samosprávnych orgánov. Z neho musí byť zrejmá odpoveď na otázku, čo financujú samosprávne orgány pre štát, čo financujú pre seba a napokon musí byť zrejmé, čo financuje štát priamo (zo štátneho rozpočtu v rámci regionálnej politiky). Iba po zreteľnom vyjasnení týchto otázok bude môcť byť zmenená štruktúra financií samospráv a územných orgánov, ako aj rozpočtov a ich zdrojov. Koncepcia príjmov rozpočtov samospráv vlastne chýba. Avšak nie preto, že by samosprávne orgány nemali dostatočnú predstavu o príjmových rozpočtových zdrojoch, aj keď silne podhodnocujú ostatné a doplnkové príjmy. Príčinu treba vidieť v nevyriešení predchádzajúcich otázok a úhrady za služby poskytované za iné subjekty.

Vôbec neobstojí často opakovaný argument, že samosprávne orgány by nedostatočne hospodárili s vlastnými rozpočtovými prostriedkami, že by decentralizované rozhodovanie o výdavkovej stránke rozpočtov mohlo viesť k nesprávnym rozhodnutiam. Tieto orgány sú pod drobnohľadom občanov a občianska kontrola je zábranou pred ich nevhodným rozhodovaním.

Rozhodujúce však je, aby sa ich príjmová stránka stabilizovala a nebola závislá od štátno-rozpočtovej procedúry. Všetky dotácie samosprávnym rozpočtom by bolo nevyhnutné zrušiť a nahradiť ho systémom účasti samospráv na výnose niektorej dane. Môže to byť daň z príjmov a možno uvažovať aj o využití daní spotrebných.

Je zrejmé, že tak ako vo všetkých krajinách s vyspelým trhovým hospodárstvom, základnou daňou samosprávnych príjmov je nejaká forma majetkovej dane. Rozdiely v jednotlivých krajinách sú nielen v podieli tejto dane na štruktúre príjmov rozpočtov samospráv, ale i v daňovom základe. Rozdielne sa oceňujú budovy, pôda, frekvencia nových ocenení je rozdielna a odchýlky sú aj v poskytovaní úľav, rozvrhu daňových platieb či výnimiek. V niektorých krajinách je zavedená daň z osobného dôchodku, ktorá

- sa určuje ako spoločná daň a určitý podiel výnosu dane sa pripisuje v prospech samosprávnym rozpočtom,
- ako daň, ktorej sadzby sa určujú rozdielne na jednotlivých úrovniach regiónov,
- ako oddelená daň, kde miestne orgány (regionálne) určujú základňu dane i sadzby dane.

Vo všetkých krajinách je zreteľná tendencia decentralizovania politiky daňových príjmov i verejných výdavkov. Mieru decentralizovania odvodzujeme od podielu samosprávnych príjmov na celkových rozpočtových príjmoch a predpokladáme, že čím je podiel väčší, tým je decentralizácia vyššie. Táto myšlienková konštrukcia u nás prevláda.

Existuje však aj spôsob, ktorý decentralizuje iba verejné výdavky, nie však právo zdaňovať. Rozdiel medzi skutočnými a požadovanými príjmami sa kryje dotáciami štátneho rozpočtu. Tretí spôsob je založený na spoluúčasti samosprávnych orgánov pri rozhodovaní o niektorých verejných statkoch, bez zmien v ich financovaní.

Daňový systém pre samosprávy by mal byť jednoduchý, efektívny a spravodlivý. Túto poučku nezabudne zdôrazniť ani jedna učebnica financií. Aby bol daňový systém čo najefektívnejší, nevyhnutne by bol nespravodlivý. Aby bol v podstatnej miere efektívny a spravodlivý, nemôže byť jednoduchý. A tak ktorýkoľvek daňový systém je vlastne kompromisom medzi týmito tromi aspektmi. Splniť súčasne všetky tri podmienky je nemožné. Preto ani daňový systém navrhnutý na rok 1993 nie je nič iné, ako kompromis, ktorý je ešte vzdialený cieľovému riešeniu. Toto treba však poznať a cestu k nemu postupne kultivovať.

MOŽNOSTI ALTERNATÍVNYCH FINANČNÝCH ZDROJOV MIESTNEHO ROZVOJA

Jaroslav Števove

Dôležitým predpokladom celkovej transformácie spoločnosti je aj zásadná reorganizácia štátnej správy, jej aparátu najmä vo vzťahu k občanovi. Testovacím kritériom skutočnej vôle k tejto transformácii je ochota štátnej moci usporiadať vzťahy medzi orgánmi štátnej správy a samosprávy.

Tento vzťah je predmetom diskusií od pádu centralisticko-administratívneho modelu riadenia spoločnosti. Bez toho, že by som chcel zachádzať do nejakých historických exkurzov (aj keď nie príliš vzdialených), stojí zato poukázať na jeden aspekt paradigmy tohto modelu, ktorý možno zhrnúť do jednej vety: Existuje múdre centrum, ktoré vie najlepšie o všetkých potrebách všetkých zložiek spoločnosti, spravodlivo, otcovsky ich posudzuje a na ich uspokojovanie prideľuje zdroje účelovo špecifikované.

Je prirodzenou vlastnosťou moci, že si pocit svojej dôležitosti pestuje. Ide len o to, akým spôsobom, akými prostriedkami. Ale takisto by malo byť prirodzenou vlastnosťou občianskej spoločnosti, aby na orgány moci dozerala, aby sa nenechala manipulovať ani v jednej zo svojich zložiek do pozície úctivého služobníka a prosebníka.

Ak sa na problém moci vo vzťahu štát – občan pozrieme z hľadiska financií, vidíme ešte stále hlboko pod kožu zažraný postoj občana, vyplývajúci z bývalého paternalistického modelu riadenia spoločnosti. Ešte stále nám chýba vedomie zvrchovanosti občana, vedomie, že každá koruna, ktorá prišla do štátneho rozpočtu, prichádza od občana. Pochádza z môjho vlastného vrecka, z vrecka konečného konzumenta tovarov, prác a služieb. Každý takýto tovar, práca alebo služba, ktorú si kúpim, obsahuje v svojej cene už aj všetky dane odvádzané do štátneho rozpočtu. Mám teda právo vedieť, ako s mojou korunou štát hospodáril. Právo mám, ale ako ho v praxi realizovať? Sú v podstate dve cesty:

a) prostredníctvom poslancov – ak aj abstrahujeme od faktu, že zákonodarná a výkonná moc v štáte je zostavená podľa toho istého kľúča, že tu zohrávajú nezanedbateľnú úlohu stranícke, často partikulárne záujmy, ktoré mnohokrát bránia účinnému výkonu kontroly, narážame na čisto ľudskú dimenziu problému: najlepšie skontrolujem to, čo sa ma bezprostredne týka, o čom sa môžem presvedčiť z vlastnej skúsenosti. Opravu cesty vo svojej obci vidím, účelnosť budovania diaľnice na opačnom konci republiky musím pochopiť, jej rozpočtu uveriť. To, že mesto či obec má políciu, ktorá mi zaručuje (alebo nezaručuje) pokojnú večernú prechádzku vidím a viac-menej viem aj posúdiť účelnosť na ňu vynaložených prostriedkov, kým potrebu budovania tajnej služby štátu môžem pochopiť, ale účelnosť vynaloženia prostriedkov na jej fungovanie neviem posúdiť. Je tu ale aj druhá možnosť.
b) v maximálne možnej miere decentralizovať finančné prostriedky na úroveň rozhodovania čo najbližšie k občanovi. Z tohto hľadiska je súčasný pomer prerozdeľovania finančných prostriedkov medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami miestnych samospráv absolútne nesprávny.

Táto tendencia sa napriek rôznym vyhláseniam predstaviteľov štátnej moci o demokracii na Slovensku zhoršuje. Ilustrovať to môžeme aj faktom, že kým podiel rozpočtov miestnych samospráv na rozpočte Slovenskej republiky tvoril roku 1992 8,68%, tak roku 1993 poklesol na 7,11%. To znamená, že si obce musia zabezpečovať krytie svojich potrieb na 86,3% z vlastných zdrojov, vlastnými silami.

Výkon miestnej samosprávy svojou najväčšou blízkosťou k poznaniu reálnych potrieb občanov je výrazom a odrazom skutočnej demokracie a je zároveň pilierom demokratického usporiadania spoločnosti. Pokiaľ však toto konštatovanie nemá zostať len v proklamatívnej podobe, pokiaľ chceme odstrániť resp. minimalizovať systém možnej ingerencie osobných subjektívnych rozhodovaní štátnych byrokratov do miestnych problémov, treba aby orgány miestnej správy boli vybavené nielen dostatočnými právomocami, ale aj dostatočnou finančnou nezávislosťou od ústredných orgánov.

Základným spôsobom zabezpečenia finančnej nezávislosti zostáva pochopiteľne úsilie o vytvorenie takého systému prerozdeľovania centrálnych zdrojov, ktoré umožní miestnej správe dostatočný priestor na uspokojovanie potrieb občanov na svojom teritóriu, istotu v napĺňaní príjmovej časti svojho rozpočtu, a tým aj možnosť uvažovania nad perspektívami rozvoja daného územia.

Kým však aj tie dnešné chudobné príspevky zo štátneho rozpočtu prichádzajú nepravidelne a s veľkým meškaním, nezostáva orgánom miestnej samosprávy nič iné ako hľadať zdroje, ktoré im umožnia súčasnú nepriaznivú situáciu čo najlepšie prekonať.

Bez nároku na taxatívnosť sa v nasledujúcom pokúsim nájsť niektoré zdroje, ktoré sa dajú využiť na miestnej úrovni, a o ich stručnú charakteristiku.

1. Dotácie a subvencie

Ide o zdroj „najlacnejších" peňazí, ktoré možno získať jednak z *účelových fondov* naviazaných na štátny rozpočet (napr. fond kultúry Pro Slovakia, ktorý slúži na podporu najrôznejších akcií a aktivít viažúcich sa ku kultúre), alebo z *nadnárodných a medzinárodných programov* podpory konkrétneho účelu.

O kritériách poskytovania príspevkov z týchto zdrojov možno vo všeobecnej polohe povedať len toľko, že sa líšia podľa pôvodu konkrétneho zdroja a jeho momentálnej finančnej situácie. Isté však je, že na tieto prostriedky zvykne stáť dlhý rad uchádzačov a medzinárodné programy najradšej vynakladajú prostriedky na financovanie svojich expertov, poskytujúcich pomoc v našej krajine.

2. Projektové financovanie

Mestá a obce sa podobne ako ktorýkoľvek svojprávny subjekt môžu uchádzať o poskytnutie *pôžičky z banky.* Vzťahujú sa potom na ne tie isté kritériá ako na iný podnikateľský subjekt. Musia predložiť projekt, spôsob splácania úveru a záruku. Dostupnosť tohto zdroja finančných prostriedkov je aj pre mestá spojená s istými komplikáciami, ktoré sú spôsobené:

- stavom národného hospodárstva a jeho očakávaným vývojom,
- situáciou v bankách, ich vlastnou možnosťou získať voľné prostriedky,
- perspektívou miest a obcí, v ich príjmoch, z ktorých môžu splácať úver.

Prostriedky na financovanie projektov možno získať aj od rozptýlenejších investorov – *emisiou komunálnych obligácií.* V krajinách s rozvinutým kapitálovým trhom sa

investovanie do komunálnych obligácií hodnotí z hľadiska rizika s podobnou istotou ako investovanie do štátnych dlhopisov (obligácií). Prvé skúsenosti s týmto druhom financovania sa začínajú získavať aj u nás, aj keď s určitými ťažkosťami, ktoré možno pripísať na vrub niekoľkým faktorom, najmä:

- nerozvinutosti kapitálového trhu,
- malej skúsenosti emitentov,
- zásahom štátu, ktorý určením dodatočného poplatku vo výške 1% znevýhodňuje iné obligácie voči štátnym.

K týmto problémom treba ešte prirátať tie, ktoré boli spomenuté v súvislosti so získavaním bankového úveru. Niektoré samosprávy sa pokúšajú ťažkosti spojené so zháňaním financií na svoje projekty riešiť tým, že sa stávajú akcionármi, alebo priamo zakladateľmi banky. Je otázkou nakoľko je to šťastný krok pre banku i pre mesto. K tejto pochybnosti ma vedie najmä fakt všeobecne známeho nedostatku voľných peňažných prostriedkov. Väčšinu kapitálu, s ktorým sa mestá stávajú zakladateľmi alebo akcionármi bánk, tvorí často nejakým spôsobom ocenený nehnuteľný majetok. Vzhľadom na očakávaný vývoj slovenského národného hospodárstva dôjde pravdepodobne k poklesu cien nehnuteľností a ak k tomu pridáme tak isto očakávané bankroty podnikov, kombinované s pomerne benevolentnou úverovou politikou bánk z obdobia spred jedného -dvoch rokov, môže dôjsť k rozkolísaniu bankovej sústavy. Na toto rozkolísanie doplatia predovšetkým menšie, slabé banky a ich akcionári.

3. Využitie vlastného majetku

Jedným z najbežnejších spôsobov využitia vlastného majetku miest a obcí je jeho *predaj.* Je pravda, že je to zvyčajne zdroj okamžitého príjmu obecného rozpočtu, ale nezvratnosť tohto aktu môže vyvolať aj pochybnosť, či by niekedy v budúcnosti nemohlo byť naložené s týmto majetkom lepšie. Ak sa k tomu pridá neefektívne využitie takto získaných prostriedkov, je to pochybnosť veľmi oprávnená.

Ďalší spôsob, *prenájom majetku*, síce odstraňuje predchádzajúce pochybnosti, ale takisto môže vyvolať problémy iného druhu. Zvyčajne je väzba nájomná, svojou relatívnou krátkodobosťou slabšia, menejhodnotná vo vzťahu k využívaniu zvereného majetku, jeho udržiavaniu, zveľaďovaniu. Niekedy vedie k obyčajnému koristníckemu prístupu, typu „po nás potopa".

Výhody a nevýhody *mestských alebo obecných podnikov* závisia od konkrétnej situácie od ich manažmentu. Na túto tému prebehlo už veľa diskusií v súvislosti s privatizáciou štátnych podnikov. Ak sa už samospráva rozhodla mať vlastný podnik musí si rozmyslieť aké právomoci manažmentu zverí. Bolo by vyslovene na škodu, keby sa úradníci magistrátu alebo miestni poslanci plietli do riadenia podniku.

Manažment by mal mať úplnú samostatnosť v rozhodovaní o objeme a štruktúre svojej produkcie, vo voľbe kombinácií vstupov a technológií, dodávateľsko-odberateľských vzťahov, v personálnej práci, cenovej politike a investičnej politike z vlastných zdrojov alebo zo zdrojov získaných v bankách či na kapitálovom trhu.

Predstavitelia obce by sa mali správať ako vlastníci tak, že by raz za čas hodnotili vrcholové vedenie z hľadiska efektívnosti jeho hospodárenia, perspektív ďalšieho rozvoja podniku a podľa toho ho potvrdili alebo odvolali. Rozhodovať by mali aj o zásadných majetkových transakciách a operatívne zasahovať v prípade zistenia nezákonných alebo mimo rámec účelu podniku idúcich krokov manažmentu.

Toto isté platí v podstate aj pre prípad *kapitálovej účasti* na súkromnom podnikaní. Kapitálová účasť, či už vo finančnej alebo nefinančnej podobe však musí viesť nielen k návratnosti vložených prostriedkov, ale k ich návratnosti so ziskom.

Málo využívaným zdrojom financií je *poskytovanie záruk na úvery* súkromným podnikateľom za poplatok. Vzhľadom na ich súčasnú situáciu pri získavaní úverov by to mnohí zaručene uvítali. Mnohé perspektívne podnikateľské plány ležia v zásuvke len preto, že banky nie sú ochotné (alebo schopné) ísť ani do zdravého podnikateľského rizika, vyžadujú často 150% záruku na úver a len máloktorý súkromný podnikateľ dokáže túto záruku poskytnúť. Tu práve môže účinne zasiahnuť samospráva, ktorá so znalosťou konkrétnych miestnych pomerov, odborných a osobnostných predpokladov miestneho podnikateľa pomôže realizovať daný podnikateľský zámer.

Spôsoby získania peňažných prostriedkov z využitia vlastného majetku majú, okrem vlastného finančného efektu ešte jeden, nie nepodstatný aspekt: pri ich správnom uplatňovaní, kombinovaní sa môžu stať významným nástrojom vlastnej nezávislej komunálnej hospodárskej politiky na spravovanom území. Týmto spôsobom možno na územie obce pritiahnuť podnikateľské aktivity, selektovať medzi nimi, a tak riešiť aj niektoré sociálne problémy, spojené najmä s nezamestnanosťou.

Nedomnievam sa, že som v tomto príspevku vyčerpal celú problematiku alternatívnych finančných zdrojov a všetky ich aspekty. Sú pochopiteľne aj ďalšie možnosti: získavanie darov, dobrovoľných príspevkov, organizovanie účelových kultúrnych alebo športových podujatí ap.

Alternatívne získané prostriedky by mali byť len doplnkovým finančným zdrojom. Úsilie predstaviteľov obcí a miest musí preto, ako som už spomenul vyššie, jednoznačne smerovať k vyvinutiu tlaku na spravodlivejšie prerozdeľovanie centrálne vyberaných daní v prospech miestnych rozpočtov, na vybudovanie takého systému, v ktorom by mestá a obce mali nielen dostatok alebo aspoň relatívny dostatok takto získaných prostriedkov, ale aj dlhodobú časovú istotu ich pravidelného prísunu. Len tak budú môcť mestá a obce perspektívne plánovať svoj dlhodobý rozvoj v prospech svojich občanov.

IV. KAPITOLA / SLOVENSKO A SAMOSPRÁVNA DEMOKRACIA – PO PRVÝCH KOMUNÁLNYCH VOĽBÁCH

SLOVENSKO A SÚČASNÝ STAV VEDOMIA SAMOSPRÁVNEJ DEMOKRACIE A SAMOSPRÁVNEHO ZRIADENIA

Peter Kresánek

Žijeme v čase, keď vedomie jednotlivcov i spoločnosti na Slovensku osciluje niekedy pred, inokedy za reálnym vývojom bytia. Vôbec nie je preto absurdná modelová predstava, že nadšení spolustojaci z novembrového námestia k nám prichádzajú na radnicu ako za úradníkmi štátnej moci národného výboru. Tušia, a často na vysokej politologickej úrovni vedia, v čom si štátna moc osobuje neadekvátne kompetencie, nepatrične zasahuje, kde spolu s najvyššou samosprávou krajiny – Národnou radou – nereformujú, netransformujú. Skutočnosť, že už v závere roku 1990 sa na Slovensku zásadným spôsobom zmenila legislatíva, z ktorej vyplýva postavenie a následne sa už tri roky realizuje staronová, a pritom stále moderná samosprávna demokracia, samosprávna prax, zaregistrovali azda len tí, ktorí to bezprostredne potrebovali – zamestnanci obecných podnikov a zariadení, veľká časť podnikateľov, časť administratívy, zahraničie.

Skepticky naladený obyvateľ Slovenska netuší, že popri rôznym spôsobom brzdenom a odmietanom procese ťažkého, ale jedinečného návratu k osvedčenému a spontánne fungujúcemu modelu európskej civilizácie sa v jemu najbližších priestoroch jeho vlasti pomaly ale iste etabluje obecné, mestské zriadenie. Samozrejme, je to proces v konkrétnostiach závislý na ľudskom potenciáli a miestnych predpokladoch a prebieha v tieni tzv. veľkej politiky a v závislosti na veľkých problémoch, ktoré táto spôsobuje. Opiera sa však o veľmi modernú a stáročiami overenú legislatívu a prax, o niečo, čo poznáme z dejín antických miest, z histórie Benátok či Florencie, alebo zo skorých dejín miest Krupina, Levoča, obecných richtárov, miestnych, mestských rád apod.

Vo svojom referáte sa pokúsim nájsť príčiny súčasného stavu vedomia obyvateľov Slovenska o samosprávnom zriadení v krátkom vymenovaní pozitívnych i negatívnych historických predpokladov a pokúsim sa v rámci svojich skúseností ilustrovať stav tohto vedomia v niektorých pre mňa výrazných skupinách, vrstvách, spoločenstvách. Keďže nie som sociológ, ani som so žiadnym kolegom tohto vzdelania svoj príspevok nekonzultoval, tento výber ani komentár k nemu nebude mať nič spoločné s metódami a odbornosťou tejto vedeckej disciplíny. Očakávam, že nechápeme vedomie len ako odraz vedomostí, ale ako celý komplex návykov, pocitov, postojov, zážitkov, teda ako celostné prejavovanie sa občana k svojmu okoliu, svojej obci, svojim právam, možnostiam a povinnostiam.

Historické predpoklady

Hľadanie historických príčin predpokladov stavu vedomia o samosprávnosti sa nijako zvlášť nevymykajú zo všeobecne nedostatočného stupňa historického vedomia obyvateľov Slovenska. Diskutovali sme o tom ešte na známom a veľmi prínosnom

budmerickom podujatí, ktorého výsledky boli publikované v tesne prednovembrových Slovenských pohľadoch. Dovolím si optimisticky tvrdiť, že nová slovenská štátnosť vyprovokovala isté zlepšenie tohto stavu. Moje odborné povolanie ma však oprávňuje konštatovať, že toto zlepšenie nastalo predovšetkým v polohe pocitov, a nie vedomostí. Napriek tomu je to hodnota, na ktorej už možno stavať. Mohol by som vymenovať množstvo literatúry, nových nálezových skutočností bádateľov, ktoré zatiaľ vôbec neboli publikované. Tie staršie boli publikované už príliš dávno alebo v pre nás málo dostupných vydavateľských činoch Maďarska, Českej republiky, Poľska, či Nemecka. Zdôrazňujem, že práve v nich je obrovské množstvo údajov a faktov oprávňujúcich nás k skutočnej nepokryteckej hrdosti, ktoré hovoria o tom, že škodlivé komplexy motivujúce ku krízovým nedorozumeniam, sme si implantovali my sami v poslednom poldruhastoročí.

V školách sa stále ešte vyučuje história Slovenska bez množstva mien a udalostí, ktorých sme sa vzdali v rámci vzdania sa histórie Uhorska, ktorá však jednoznačne bola aj našou históriou. Fakty vypovedajú, že málokedy bola táto história uskutočňovaná v etnickej príslušnosti vtedy po maďarsky hovoriacich dejateľov uhorského štátu. Málo sa vyučuje o zaujímavom a veľmi starom tunajšom parlamentarizme a samospráve miest a obcí, ktorá za Európou vôbec nezaostávala. Tieto ostrovčeky demokracie tu hrali podstatne významnejšiu úlohu ako povedzme mestá vo Francúzsku, Anglicku alebo Španielsku. Z nedostatku vedomostí sme ich odmietli pre zdanlivú absenciu Slovákov v rozhodujúcich vrstvách mestskej spoločnosti a v samosprávnych orgánoch. Čiastočne je to pochopiteľné, pretože naozaj demokratickým a európskym obdobím našich miest bolo obdobie od konca 12. storočia do prvej polovice 18. storočia. Od obdobia konsolidácie centrálnej moci cez celé 19. storočie, dokonca aj v období prvej Československej republiky a Slovenského štátu, zasahoval štát do samosprávy miest a obcí niekedy väčšou, inokedy menšou mierou. Spontánnosť a subsidiárnosť typická pre „slávne" predchádzajúce obdobie v posledných dvoch storočiach akosi opustila územie Slovenska a pritom práve v tomto období tento postup – priama demokracia v malej obci ako prvý stupeň delegovania niektorých práv jednotlivca vo väčšom spoločenstve, väčšej obci alebo meste na svojich na dobu určitú volených zástupcov, subsidiárne delegovanie práv obcí a miest na región, štát, federál bolo rozhodujúcim predpokladom konštituovania v istom zmysle najúspešnejšej spoločnosti súčasného sveta – spoločnosti USA. Nemá historickú pravdu ten, kto tvrdí, že nedostatok samosprávneho vedomia obyvateľov Slovenska je len dôsledkom posledných štyroch desaťročí, teda obdobia faktického výkonu štátnej moci cez národné výbory v obciach a mestách. Pochopiteľne, toto obdobie malo len málo spoločného s akýmikoľvek stupňami samosprávnej demokracie. Prvá polovica 20. storočia, ako aj predtým celé 19. storočie, sa prejavovali množstvom systémových zásahov štátu do samosprávnosti miest a obcí (napr. prostredníctvom komisára či verejného notára). Rozvoj miest na území Slovenska v tomto období sa zhodou okolností naozaj uskutočňoval cez typické rezorty štátu – či už to boli železnice, cesty, továrne, cudzí kapitál, kúpeľníctvo, cestovný ruch, školstvo, zdravotníctvo. Neboli to typické aktivity občanov, mešťanov cez štruktúry mestských samospráv. Málokedy to bola aktivita „jedného z nás" z kolektívu, spoločenstva konkrétneho mesta. Náš občan už niekoľko generácií pociťoval richtára, radného alebo mešťanostu ako „vrchnosť".

Krátky historický exkurz do predpokladov vedomia občana o samosprávnej de-

mokracii by bol príliš zjednodušený, keby som stručne nenaznačil isté rozdiely medzi fenoménom samosprávne zriadenie a samosprávnou demokraciou, podielom občana na samospráve. Svoj historický vývoj mali totiž odlišný. Zatiaľ čo samosprávne zriadenie sa v súčasnosti takmer neodlišuje od samosprávneho mestského zriadenia v starých Aténach, stredovekej Florencii, kupeckých Antverpách alebo novovekých miest na severovýchode Spojených štátov, tak podiel obyvateľov obce a mesta na svojej lokálnej demokracii a vláde prekonal vývoj. Zatiaľ čo volebné právo v Aténach malo podľa odhadu z kvantitatívneho hľadiska asi 10 percent v meste žijúceho obyvateľstva (ostatní nemali štatút občana), v stredovekom meste bol už síce každý človekom a občanom, ale aktívne do volieb nezasahovali všetci, 19. storočie už nenechalo žiadneho občana predo dvermi volebnej miestnosti. Občania urobili od antiky po novovek skutočnú kariéru (Dieter Eisfeld z Hannoveru na prednáške vo Viedni 16. apríla 1991).

Poznatky a skúsenosti, ako ich vidím ja v roku 3

Svetonázorom demokracie, a najmä tej samosprávnej, je osobnosť jednotlivca, jeho sloboda, zodpovednosť, vedomé povinnosti v systéme spoločenstva. V našom prípade ide o systém samosprávneho zriadenia, ktoré je voči nemu povinné tieto hodnoty chrániť. Generalizovať stav vedomia obyvateľov Slovenska je síce lákavé a možno spravodlivé, ale v našej práci nám nepomôže. Ako som už povedal v úvode, dovolím si veľmi subjektívne načrtnúť svoje skúsenosti s postojmi niektorých skupín, vrstiev a spoločenstiev občanov k samospráve, jej výkonu, k možnosti ovplyvňovať ju. Je to obraz dedičstva, pasivity, ilúzií, neuskutočnených predstáv, osobných i skupinových ambícií, ale aj veľmi triezvych a rozvážnych postupov a postojov. Zaujímavé pritom je, že takmer zrkadlovým obrazom tohto stavu sú občas aj reakcie poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev, ktorí napokon úplne spravodlivo reprezentujú našich voličov a ich vedomie.

Študenti a mládež

Tradičná nádej každej doby v novú generáciu nie je v oblasti našej problematiky iluzórna. Naopak, skúsenosti z diskusií, postojov jej predstaviteľov sú veľmi dobré. Spoločenstvá mladých, kluby, komunity tried, škôl, univerzít sú tým najprirodzenejším prostredím pre samosprávne vedomie a samosprávne návyky. Je to prostredie na učenie sa praktickej a priamej demokracie so všetkými prísľubmi i nebezpečenstvami, kde môžu vládnuť až prírodné zákony dobrého i zlého uplatnenia sa jednotlivca. Tomuto prostrediu sú známe pojmy ako samospráva tried, škôl, univerzít. Mimochodom, samospráva univerzity v Bologni bola rovnako stará (rok 1148) ako moderná európska samospráva a bola to, na rozdiel od v rovnakom čase založenej univerzity v Paríži a Oxforde, študentská samospráva. V školách prekážkou zdravého vývoja demokratického vedomia bývajú predovšetkým učitelia, a preto odporúčam, aby sme s nimi spolupracovali a súčasťou vlastivedy, všeobecných dejín boli aj stručné dejiny mesta, regiónu, jeho samosprávy. Aby už deti poznali znak svojho mesta, zástavu, radnicu atď.

Vychovávatelia, pedagógovia

Súčasťou vedomia, o ktorom je reč, je celá škála pocitov a konaní zahrnutá v pojme obec, príslušnosť k obci, „božia obec“ (Tatarka). A pritom práve na Slovensku to boli učitelia, ktorí až do polovice tohto storočia boli tou obetavou príčinou, že tento po-

jem existoval v praxi. Dodnes žijú pamätníci krásnych podujatí, ktoré najmä v menších obciach aktivizovali to najlepšie, čo bolo v ľuďoch. Učitelia stáli pri zrode a následnej kontinuite ochotníckych obecných divadiel, hasičských slávností atď. Myslím, že nemusím pripomínať, kam tieto podujatia a pocity nasmeroval minulý režim a napokon aj učiteľov samých. Malo by byť pre nás pozitívnym príkladom, že v spoločnosti obcí a miest západnej Európy, ktorú neraz označujeme za konzumnú, spomínaný fenomén prekvapujúco existuje i naďalej a má tendenciu sa rozvíjať.

Intelektuáli

Spoločenstvo intelektuálov je určite najcitlivejším spoločenstvom nielen samo osebe, ale aj na akúkoľvek moju analýzu. Pre našu tému nie je dôležité zamýšľať sa nad tradičným a logickým predpokladom niekedy až precitlivelého, ale svojimi vedomosťami predurčeného spoločenstva, ktoré monitoruje a reaguje na všetky prejavy politiky, systému, legislatívy, programu a slovnej komunikácie. Napriek tomu mám osobnú skúsenosť, že ide o spoločenstvo s jedným z najmenších a najslabších vedomí samosprávneho zriadenia a samosprávnej demokracie na Slovensku. Je až zarážajúce, ako osobnosti vedy a umenia, popri vysokom stupni znalostí a pocitov o prejavoch demokracie i nedemokracie, dobrej i zlej politiky, krokov v oblasti systémov hospodárstva, práva a všetkých ďalších sfér diania, nemajú ani potuchy o stave samosprávneho zriadenia na Slovensku. Na jednej strane veľmi citlivo reagujú na pretrvávajúcu snahu zásahov štátu alebo akýchkoľvek mocenských štruktúr ako na škodlivú, vedia o absurdnosti nereálnej ekonomickej výroby, o nefungovaní rezortov a príčinách, krátkozrakosti a nesystémovosti niektorých dotácií, ale na druhej strane požadujú od radnice absolútne direktívny prístup k odpratávaniu snehu, žiadajú intervenciu radnice do sortimentu obchodov a direktívnu vybavenosť miest štandardom všetkého druhu bez ohľadu na hospodársku a legislatívnu situáciu, ako aj situáciu demokratického rozhodovania v meste ako takého.

Zamestnanci podnikov, spoločností

Spoločenskej skupine zamestnancov podnikov sa zvykne v poslednom čase pripisovať nepochopenie a neakceptovanie procesov, ktoré majú vrátiť túto krajinu k síce nie najdokonalejšiemu, ale predsa len jedinému osvedčenému systému slobodného hospodárstva, ľudských práv jednotlivca a jeho zodpovednosti so všetkými dôsledkami. Na rozdiel od konštatácií pri spoločenstve intelektuálov je vedomie u tejto skupiny občanov podstatne lepšie. Podľa môjho názoru je to preto, že zamestnanci podnikov, firiem a spoločností, ktoré prežijú len pri dobrej produkcii materiálnych hodnôt, už majú za sebou so sebou a svojím zamestnaním isté skúsenosti. Prežívali a prežívajú transformácie a ďalšie zásadné zmeny priamo na svojich pracoviskách. Už stačili tvrdo pocítiť, že nepredajný výrobok alebo stavba, na ktorú nie sú peniaze, nie je niečo, čo sa dá vyriešiť príkazom „zhora“. Stretávam sa preto s ich pochopením elementárnej praxe a podmienok každodenného života mesta.

Podnikatelia a zamestnávatelia

V istom zmysle slova je to nová vrstva slovenskej spoločnosti, rovnako stará ako obnovená tradícia samosprávy na Slovensku. Podnikatelia veľmi rýchlo pochopili, že ich aktivitu netreba nariaďovať, ale stačí ju umožniť (čo je mimochodom tradičná úlo-

ha samospráv). Je to vrstva, ktorá veľmi rýchlo zistila, že o ich zámere, rozhodnutí, či ho budú môcť uskutočniť, o tom, či si prenajmú pozemok, alebo si ho kúpia, v ktorej lokalite a za akú cenu, rozhoduje nie úradník alebo funkcionár, ale demokraticky zvolení poslanci obecného či mestského zastupiteľstva. Zatiaľ čo intelektuála poslanec mestského parlamentu jednoducho nezaujíma, podnikateľ i manažment firmy vie, že poslanec je v obci alebo meste niekto, kto patrí do tvoriaceho sa lobby mestského spoločenstva. Vie, že v našich mestách je (našťastie) už veľká časť objektov a priestorov súkromná, a teda má svojho konkrétneho zodpovedného vlastníka.

Spoločenstvá veriacich a inštitúcie cirkví

Sú to spoločenstvá a inštitúcie prenasledované v posledných desaťročiach. Ich očakávaná politická orientácia v súčasnosti už vyvolala niektoré prekvapenia, pravda nie u skúsených psychológov, sociológov a vzdelaných, skúsených a citlivých teológov. Sociálna skúsenosť nás presviedča, že dedičstvo posledných desaťročí neobišlo nikoho, napriek rôznemu stupňu základov morálky, kultúry. Všetci sme sa museli nejako vyrovnať so systémom direktívnych nariadení, privilégií a praktického výkonu čohokoľvek. Preto nemožno odsudzovať, ale priznám sa, že ma to vždy zamrzí, ak veriaci občan žiada od nás výhody, pretože je veriaci a direktívne zásahy nielen proti zlu (to by bolo normálne), ale z dôvodov netolerantnosti.

Mnohí z nás, ktorí sme boli zvolení do funkcií miestnej samosprávy, viac-menej pociťujeme a zdôrazňujeme potrebu rehabilitácie obecných spoločenstiev, ktoré sa tak veľmi podobajú pôvodným ideálom a praxi kresťanských cirkví i židovskej obce. S podporou tejto myšlienky sa stretávam najmä u najpočetnejších cirkví minimálne. Predstavitelia komunikujú s nami o potrebe bytov a problémov s majetkom a vo volaní po tolerantnom obecnom spoločenstve, ktoré nemá problémy stavovské, národnostné, multikulturálne, zostávame osamotení. Chýba nám volanie po pravde, politickej kultúre, angažovaní sa v demokratických systémoch (aspoň v poslaneckých zboroch našich obcí a miest), chýba nám odhaľovanie lži, ale aj volanie po slobode jednotlivca a jeho povinnosti zhodnotiť talenty.

Myslím, že nemusím zdôrazniť, že postoje našich samospráv k cirkvám, reholiam a veriacim musia byť nadkonfesionálne, napriek vlastnému svetonázoru a príslušnosti k niektorému spoločenstvu. Rozdiely medzi cirkvami, najmä v chápaní slobody a zodpovednosti konania, sú pre mestské spoločenstvo práve v svojej rôznorodosti. Poskytujú zázemie spoločenstva od tých, ktorí potrebujú autoritu a úplné usmernenie, až po tých, ktorí chápu individuálnu slobodu ako najväčší dar.

Spoločenstvá ochrancov životného prostredia

Rozhodujúce a životaschopné spoločenstvá, ktorých tlak i praktická činnosť na záchrane prírodnej a kultúrnej krajiny Slovenska, nastavovala kritické zrkadlo systému i moci v posledných dvoch desaťročiach. V čase pred novembrom 1989 i v prvých týždňoch po ňom to bola jediná reálna v istom zmysle sformovaná opozícia na Slovensku. Isté nádeje v ochrancov životného prostredia mala v tom čase aj ostatná spoločnosť a veľkú vieru v budúcnosť malo predovšetkým toto spoločenstvo samo.

Štátna moc, od úrovne národných výborov až po ústredné orgány strany, stotožňovala seba s vôľou občanov, brala na seba plnú zodpovednosť a rozhodovanie. Pod tlakom spoločenstiev ochrancov životného prostredia pristupovala občas ku korek-

ciám, ústupkom a niekedy realizovala aj istú pomoc. Faktom je, že stav ohrozenia životného prostredia na Zemi vyvoláva nutnosť zmeny myslenia a hodnôt. Deje sa tak pod tlakom argumentov i citov, vysoko odborných a morálnych. Tento životný názor objektívne vyžaduje naliehavé presadzovanie, tým je však kompatibilný s metódami a dobrými úmyslami sociálnych utópií. Preto v súčasnosti prevláda na Slovensku medzi ochranársky cítiacimi spoločenstvami všeobecné sklamanie, že samosprávy nemôžu a ani nepoužívajú metódy bývalých národných výborov – metódy autoritárskeho rozhodovania, tentoraz v mene všeobecného dobra. Ak ochranári podobne ako veriaci, chcú sa spolupodieľať na rozhodovaní samosprávy obcí, miest a regiónov, musia absolvovať cestu presviedčania občanov, využiť možnosti získania mandátu ich zástupcu – poslanca. Napriek tomu, že Saint Éxupery nás vyzýva k stavbe chrámu a nie stupňov, samosprávne zriadenie je tu na budovanie práve tých stupňov. Chrám vybudovať nenariadi, to je úloha spoločenstiev, ktoré majú miesto v našich mnohotvarých obciach (myslené v obecných spoločenstvách).

P.S.: Pretože treba priznať, že podobne ako v našej problematike zaostáva u nás aj vedomie osudovej nevyhnutnosti ochrany životného prostredia, bude aj v budúcnosti nevyhnutná zákonom vymedzená nezávislosť štátnej správy pre ochranu životného prostredia na všetkých stupňoch samosprávy. Aby aktívnejšia väčšina demokraticky nerozhodla o zničení nenahraditeľného pre nedostatok príslušného vedomia.

Verejne činní občania, politici

Zákony, ktoré umožnili vznik a neskôr fungovanie samosprávneho zriadenia na Slovensku, vznikali od roku 1990, priebežne pribúdajú, isté pozitívne vyvrcholenie našli aj v príslušnej časti Ústavy SR. V zásadných veciach sú dobré a moderné, je dôvod byť na ne hrdí a poznať ich. Poznaním smerovať ku komentovanému vedomiu. V mnohých zásadách sú modernejšie ako v okolitých alebo aj vzdialenejších vyspelých krajinách.

Samozrejme, vedomie o samosprávnom zriadení u verejne činných, ktorí nepotrebujú a neprichádzajú do kontaktu so samosprávou, nie je na vysokej úrovni. Nie je, pravda, pre nás nešťastím, ak na niektoré tendencie a záujmy môžeme z našich zákonných a demokratických kompetencií poukázať ako na nepatričné. Patrí totiž k dobrým a v konečnom dôsledku zdravým tradíciám Európy, že verejnosprávne inštitúcie centrálne by rady obmedzovali miestne, a naopak, miestne nerady prijímajú objektívnu nevyhnutnosť centrálnych rozhodnutí v niektorých oblastiach. Toto tradičné napätie vedie k postupnému zdokonaľovaniu zákonov, kompetencií a v konečnom dôsledku k rozumnému rozloženiu zodpovednosti. Dobré usporiadanie tohto stavu aktivizuje občana a obec, mesto, región, zefektívňuje a zlepšuje činy a v konečnom dôsledku vytvára stabilitu najvyššej správy a politiky.

Záver

Zamyslenie sa nad stavom vedomia o samospráve na Slovensku by nás rozhodne nemalo viesť ku skepse alebo podceňovaniu občanov. Prežívame napokon detský vek samosprávneho vedomia a musíme dúfať, že esenciálne zhustený vývoj vo všetkých druhoch vedomia našich obyvateľov prinesie vyrovnanie tohto handicapu. Máme k tomu predpoklady v úžasnom, niekedy až bytostnom záujme občanov Slovenska o politické dianie. Účasť niekedy len 5% obyvateľstva na komunálnych voľbách napr. vo Švajčiarsku nám čosi naznačuje nielen o rutine a neochvejných istotách tamojších

príslušníkov obcí, ale možno v druhom póle o stareckom veku najstaršej kontinuálnej demokracie na európskom kontinente. Stále nie je dosť zdôraznená nevyhnutnosť znovuzrodenia obcí na Slovensku, myslím tým spoločenstiev, ktoré žijú, ale necítia v našich mestách. Na pomerne veľkej absencii vedomia o samosprávnom zriadení a samosprávneho demokratického cítenia na Slovensku je nebezpečná len skutočnosť, že príčinou mnohých kríz býva nevedomosť, neinformovanosť a nekomunikatívnosť.

POTENCIÁL POSLANCOV MIESTNYCH SAMOSPRÁV A ICH MOŽNOSTI PÔSOBIŤ AKO SOCIÁLNI AKTÉRI

Pavel Frič

Sociálni aktéri

Je známe, že v totalitnom režime, v akom sa do novembra 1989 nachádzala aj slovenská spoločnosť, vládne centrálne nastolený poriadok, občianska poslušnosť a oficiálna jednota názorov. Jedným z hlavných nástrojov, ktorým totalitný režim tento stav dosahuje, je monopolná kontrola nad sociálnou participáciou občanov a odstránenie nezávislej občianskej spoločnosti. V praxi to na jednej strane znamená zrušenie či podriadenie všetkých kolektívnych subjektov a organizácií (berúcich účasť na verejnom živote) vôli štátu – štátostrane, na druhej strane to vedie k stiahnutiu sa občanov do súkromia, resp. k ich neautentickej, formálnej participácii na riešení vecí verejných. Výsledkom tejto praxe bola značne atomizovaná, desubjektivizovaná spoločnosť, v ktorej autentickí sociálni aktéri nemali legitímne miesto. Podľa ideológie vládnucej špičky v „socialistickej" spoločnosti iných, ako centrálne riadených sociálnych aktérov, nebolo treba.

Zrušením mocenského monopolu komunistickej strany sa aj na Slovensku formálne otvoril priestor pre revitalizáciu občianskej spoločnosti. Prebiehajúci proces demokratizácie možno charakterizovať ako rast vplyvu občianskej spoločnosti na chod spoločenského života. S rozširovaním možností vzniku, pôsobenia i s rastom počtu dobrovoľných združení, organizácií a samospráv, síce rastú šance na sociálnu participáciu občanov i smerovania vývoja k otvorenej spoločnosti, no ešte nemusia byť realizované. Samotné množstvo nestačí, aby sociálna participácia reálne vzrástla a demokracia zapustila pevnejšie korene. Nestačí, aby samosprávy, dobrovoľné organizácie a združenia vznikli, ale je nutné, aby boli schopné vstúpiť do reálneho zápasu o väčšiu autonómiu a vplyv občianskej spoločnosti. Dôležitá je schopnosť týchto kolektívnych subjektov pôsobiť ako sociálny aktér, resp. sa ním stať.

Kolektívna identita

Sociálny aktér sa zviditeľňuje v kolektívnej akcii, ktorá môže byť definovaná ako „... snaha uplatniť viac vplyvu na fungovanie spoločnosti ako celku, alebo na jeden z jej subsystémov." 1) Predpokladom toho, aby jednotlivci dokázali vyvinúť efektívne kolektívne úsilie je to, že ich musí spájať určitá kolektívna identita, ktorá sa sformovala v procese ich vzájomnej interakcie a vyjednávania. 2) „Kolektívna identita nie je nič iné než zdieľaná definícia poľa príležitostí a obmedzení, ktoré sa núkajú ku kolektívnej akcii: ´zdieľané´ významy konštruované a dojednávané prostredníctvom opakovaného procesu ´aktivácie´ sociálnych vzťahov spájajúcich daných aktérov." 3) Pocit spoločnej identity, ktorý oddeľuje danú kolektivitu od ostatných, sa formuje prostredníctvom takých procesov, ako sú: spoločné formulovanie problémov, ktoré treba riešiť; identifikácia ohrozených hodnôt, ktoré je treba chrániť a verejne sa pre ne angažovať; vysvetľovanie príčin a odhaľovanie pôvodcov (vinníkov) existujúcich problémov; určovanie miery zodpovednosti jednotlivých subjektov za súčasný nežiadúci stav vecí;

objavovanie a oslavovanie významných historických osobností, ktoré kedysi bojovali za rovnaké idey a hodnoty; identifikácia a kreovanie obrazu protivníka, proti ktorému by malo byť nasmerované kolektívne úsilie; atď.

Kolektívna identita tak na jednej strane vytvára vzťahy emocionálnej záväznosti a solidarity medzi interagujúcimi jednotlivcami 4) a na druhej strane poskytuje mobilizačné podnety pre tých, čo ju zdieľajú. Rozkrýva a emocionálne jatrí rozpor medzi skutočným a žiaducim stavom reality a vzbudzuje morálne rozhorčenie nad jeho pretrvávaním. Schopnosť samospráv, dobrovoľných združení a organizácií stať sa sociálnymi aktérmi a prostredníctvom kolektívnych akcií ovplyvňovať svoje sociálne okolie tak vo veľkej miere závisí od kvality kolektívnej identity, ktorú dokážu ich členovia a prívrženci vyprodukovať.

Výskumný zámer

Schopnosť stať sa sociálnym aktérom bola aj ústrednou témou nášho výskumu. 5) Za jeho objekt sme zvolili skupinu poslancov miestnych samospráv z vybraných miest západného Slovenska 6) Išlo teda o umelo vytvorenú skupinu verejných činiteľov na lokálnej úrovni, ktorí svoju funkciu vykonávajú dobrovoľne. Pri výbere práve tohto objektu výskumu zohralo významnú úlohu nielen to, že do orgánov miestnej samosprávy sa všeobecne vkladá nádej, že sa im podarí zastaviť sociálnu eróziu lokálnych spoločenstiev (zdedenú z čias komunistickej éry) a výraznejšie posilnia identifikáciu občanov s miestom svojho bydliska, ale aj skutočnosť, že vďaka svojej blízkosti k problémom bežných občanov dokážu funkčné miestne samosprávy lepšie odolávať prenikavej ideologizácii verejného života, nepodliehať nacionálnym vášňam a posilňovať v ľuďoch nie ideologickú, ale občiansku spolupatričnosť. Fakt, že poslanci miestnych samospráv tvoria okruh potenciálnych prívržencov dobrovoľnej organizácie Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), ktorá sa na verejnosti deklaruje ako zástupca záujmov miest a obcí pri vyjednávaní s centrálnou vládou, pre nás indikoval existenciu procesu formovania kolektívnej identity poslancov ako sociálnych aktérov aj na vyššej než lokálnej úrovni.

Napriek tomu, že poslanci miestnych samospráv o existencii ZMOS vedeli, a dokonca mu odsúhlasili aj finančnú podporu, už prvé kontakty so skúmanou skupinou ukázali, že poslanci, ako kolektívny aktér do procesu demokratizácie slovenskej spoločnosti mimo svojho regiónu zatiaľ nevstúpili a ich kolektívna identita na tejto úrovni je iba v potenciálnej fáze formovania. Tomu sme prispôsobili aj náš výskumný zámer. Sústredili sme sa na odkrytie tých faktorov a dispozícií, ktoré ovplyvnili schopnosť, resp. potenciál danej skupiny poslancov sformovať svoju identitu, ako spoločnú identitu poslancov miestnych samospráv. Praktickým cieľom výskumnej akcie bolo stimulovať proces aktualizácie tohto potenciálu. Za účelom dosiahnutia našich zámerov, bola použitá kvalitatívna výskumná metóda seminárnych diskusií s poslancami a prizvanými hosťami. 7) V priebehu marca až júna 1992 sa uskutočnilo pätnásť takýchto diskusií počas piatich víkendových stretnutí, na ktorých sa okrem vybraných poslancov zúčastnilo 21 hostí z rôznych oblastí politického a spoločenského života. 8)

Základné výskumné zistenia

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že existujú štyri hlavné príčiny, prečo potenciál poslancov miestnych samospráv stať sa sociálnym aktérom v procese demokra-

tizácie slovenskej spoločnosti na vyššej než lokálnej úrovni je zatiaľ pomerne malý. Sú nimi: 1. nízka miera konsenzu pri definovaní spoločných problémov; 2. nejasný obraz protivníka; 3. závislosť na starej identite verejného činiteľa na lokálnej úrovni; 4. deformovaná občianska kultúra.

1. Nízka miera konsenzu

Najcitlivejšími dimenziami, na ktorých poslanci demonštrovali svoju kolektívnu príslušnosť, boli (okrem lokálpatriotizmu) politická a národnostná dimenzia. Na druhej strane, priebeh diskusií potvrdil, že tieto dimenzie ich nielen spájajú, ale hlavne rozdeľujú. Dominantný sociálny konflikt, ktorý v tom čase rozdeľoval slovenskú spoločnosť na prívržencov ponovembrovej vládnej koalície a prívržencov jej opozície, resp. na stúpencov zotrvania v spoločnom štáte s Čechmi a obhajcov myšlienky osamostatnenia Slovenska, hral rovnakú úlohu aj v skupine poslancov. T. j. svojou dramatičnosťou či aktuálnou naliehavosťou prehlušoval ostatné konflikty. Sťažoval orientáciu poslancov v procese demokratizácie spoločnosti. Potláčal do úzadia potrebu intenzívnejšie komunikovať, dôkladnejšie identifikovať spoločné problémy, konfrontovať a zbližovať svoje názory na možnosti a spôsoby ich riešenia. Nesmelé pokusy o budovanie konsenzu sme zaznamenali iba v prípade problémov relatívne nedotknutých dominantným sociálnym konfliktom. Ide o problémy životného prostredia a rozdelenia kompetencií medzi samosprávu a štátnu správu. V oboch prípadoch však konsenzus neprekročil hranicu konštatovania, že ide o problémy, ktorých riešenie stojí za to, aby sa pre ne poslanci spoločne verejne angažovali. Diskusia o nich odkryla skôr rozporné stanoviská a nejasnosti a nevyústila do identifikácie spoločnej hodnotovej bázy, na ktorej by sa mohla ďalej formovať predstava spoločného „my“.

2. Nejasný protivník

Nedostatočná diagnóza spoločných problémov a prežívanie starej orientačnej schémy „my-oni“ medzi aktérmi spoločensko-politického diania, zanechali v očiach poslancov veľmi nejasnú predstavu o subjekte, alebo subjektoch zodpovedných za vznik či pretrvávanie ich problémov. Nevytvorili si dostatočne zreteľný obraz spoločného protivníka, ktorého správanie by ich nútilo spojiť svoje sily a použiť aj neštandardné postupy v záujme riešenia vlastných problémov. Poslanci zatiaľ nepotrebujú „svetu nič oznamovať“, resp. domáhať sa svojich práv zverejnením svojich problémov a požiadaviek na ich riešenie. Nápravu súčasnej nevyhovujúcej situácie očakávajú prostredníctvom oficiálnej, rutinnej cesty. Predstavujú si, že zodpovedné autority „tam hore“ aj bežnou cestou rozpoznajú ich situáciu ako akútnu a problémy aj samy čo najskôr odstránia. Že sa to doposiaľ nestalo, pripisovali na vrub nedostatkov bývalej vládnucej politickej elity. Ich trpezlivosť však v tom čase posilňovali (ako sa neskôr ukázalo oprávnené) nádeje, že po voľbách sa k moci dostane nová elita. Dúfali, že v jej rukách bude štát po ustálení politických pomerov schopný ich problémy efektívne riešiť. Objektívne obmedzenia centrálnej moci, byrokracie i existujúcej podoby štátneho aparátu, v nich zatiaľ príliš veľké obavy nevyvolávali.

3. Závislosť na starej identite

Štyridsať rokov trvania sociálneho experimentu, honosne nazývaného „budovanie socializmu“, upevnilo aj u poslancov vieru v technokratické metódy riadenia. Nahro-

madenie súčasných spoločenských problémov nevnímajú ako výsledok zlyhania týchto metód. V situácii, keď je kapacita pozornosti občanov k verejným otázkam vyčerpaná politickými a národnostnými konfliktami, nedôveru a obavy u poslancov naopak vzbudzujú participatívne prístupy k riešeniu spoločenských problémov. V diskusiách o problémoch miestnych samospráv prevládal dôraz na technické (legislatívne, organizačné) doladenie riešení problémov rutinnej povahy. Je symptomatické, že požiadavky na rozšírenie samosprávnych kompetencií nekládli poslanci v mene svojej emancipácie ako plnoprávneho sociálneho subjektu (aktéra), ale v mene racionálnejšieho spôsobu riadenia a riešenia bežných problémov. To, o čo im ide, nie je väčšia sebadeterminácia, ale rutinizácia výkonu zadanej roly a hladké fungovanie inštitúcie nazývanej miestna samospráva. Ich identita poslancov miestnej samosprávy je formálnou identitou a splýva s ich funkciou. Pretrváva u nich konformný, technokratický typ identity väčšinou nepresahujúci hranice lokality, v ktorej žijú. Dá sa povedať, že sú skôr technokrati ako tribúni ľudu. Svojím správaním ako poslanci len neradi zachádzali do politickej sféry a mali tendenciu zaujímať obranné postoje k politickým interpretáciám vlastných výrokov. Prípadne sa vopred ospravedlňovali, že to, čo chcú povedať „vyznie politicky".

4. Deformovaná občianska kultúra

Neschopnosť poslancov vymaniť sa spod kontroly starej technokratickej identity a redefinovať svoju rolu tak, aby funkčne zapadla do nových liberalizovaných politických pomerov má svoje hlbšie ideologické a kultúrne korene. Ich vplyv sa prejavil predovšetkým v absencii ideálu demokratickej spoločnosti, ktorý by dodával legitimitu snahám menších kolektívnych subjektov participovať na moci, resp. v rámci ktorého by sa kolektívna verejná akcia poslancov stala prirodzenou a dokonca žiaducou vecou. Občianska kultúra väčšiny poslancov je silne poznačená autoritárskymi deformáciami, proti ktorým sa len veľmi ťažko presadzujú princípy otvorenej spoločnosti a participatívnej demokracie. Napriek angažovanosti vo verejnej funkcii, väčšina poslancov uznáva tradície občianskej pohodlnosti vo vzťahu k centrálnej moci. Tieto tradície sa u nich miešajú s prvkami „familiarizmu" a „posttotalitnej mentality" a vyvolávajú extrémne postoje k spoločným aktivitám. Na jednej strane je to túžba po opätovnom splynutí s celkom, po národnej jednote v rámci ktorej sa aktivity menších celkov javia ako sekundárne, alebo malicherné. Na druhej strane je to do seba sa uzavierajúci individualizmus, ktorý sa na každú spoločnú akciu pozerá s nedôverou, ak nie priamo s odmietaním. Pre lepšie pochopenie tejto dimenzie občianskej kultúry poslancov, uvádzame stručný popis „familiarizmu" a „posttotalitnej mentality„ a ich prejavov v skupine poslancov.

„Familiárny" svet

Totalitný režim napriek enormnej snahe zredukovať občiansku spoločnosť na jej centrálne kontrolovateľné minimum, nebol úspešný. Nepodarilo sa mu to ani nie tak preto, že nebol schopný potlačiť rôzne disidentské organizácie a ustrážiť iniciatívy oficiálnych organizácií, ktoré sa rozchádzali s oficiálnou líniou centra, ale preto, že centrálne kontrolovaná „občianska spoločnosť" nedokázala absorbovať a analyzovať spontánne iniciatívy občanov reagujúce na ich každodenné potreby. Vzhľadom na tr-

valý nedostatok satisfakcie občanov vo sfére materiálnych hodnôt, najvýraznejšie sa táto slabina oficiálnej – pseudoobčianskej spoločnosti prejavila práve tam. Vznikol čierny trh a rozvetvená sieť sociálnych vzťahov regulujúcich distribúciu a redistribúciu tovarov. O tom, komu pripadne nedostatkový, alebo cenovo výhodný tovar, rozhodovali príbuzenské vzťahy resp. vzťahy priateľstva k osobám, ktorým štát zveril nad ním kontrolu. Za kulisami štátom kontrolovanej pseudoobčianskej spoločnosti sa dlhé roky rozvíjala a prosperovala „familiárna občianska spoločnosť", ktorej kolektívnymi aktérmi boli skupiny priateľstva, okruhy známych a rodinné klany. 9) Jej podstata a existencia boli v príkrom rozpore s oficiálnou ideológiou. Keďže však najväčšie výhody poskytovala práve členom vládnucej mocenskej špičky, bola ňou potichu akceptovaná a výdatne podporovaná.

Na druhej strane „rodinkárstvo a socialistické známosti" dávali dobré šance na zlepšenie materiálnej situácie aj tomu najobyčajnejšiemu človekovi. Zaručovali mu určité životné istoty, dávali mu pevné orientačné body a vďaka nim, bol aj pre neho spoločenský život zrozumiteľný a vysvetliteľný. Zmena politických pomerov a prenikanie trhových mechanizmov do ekonomiky, postupne začali tento zákulisný, familiárny svet narúšať. Familiárny svet bežného človeka v súčasnosti vykazuje známky dezorganizácie a prekonáva krízu z prispôsobovania sa novým pomerom. Len z krízy sa však môže zrodiť nová občianska identita. Občan je nútený hľadať nové istoty. Tie môže nájsť buď v občianskej kultúre otvorenej spoločnosti alebo, čo je pre neho jednoduchšie, v návrate „starého dobrého" familiarizmu. To samozrejme má aj svoje politické dôsledky. Aj poslanci miestnych samospráv sú nútení sa s danou voľbou vyrovnať a navonok sa prezentovať určitou identitou verejného činiteľa. Sami nejaké známky krízy svojej občianskej identity otvorene nedali najavo. Prezentovali sa ako angažovaní lokálpatrioti, ktorí sa usilujú o zlepšenie kvality života svojich spoluobčanov najmä prostredníctvom racionálnejšieho riadenia lokálnych záležitostí. Nikto z nich v diskusiách nenaznačil ambície presadzovať novú občiansku kultúru, ktorá by zodpovedala zmeneným politickým pomerom.

Posttotalitná mentalita

Pretrvávanie hodnotových orientácií výrazne preferujúcich sociálne istoty a materiálny blahobyt v kombinácii s pocitmi neistoty a ohrozenia vyvolaných postupujúcim procesom ekonomickej transformácie, formuje typ ľudskej mentality, ktorá v priestore otvorenom novými, demokratickými pravidlami politického a verejného života pôsobí disfunkčne. Pre túto „posttotalitnú mentalitu" 10) je charakteristický: permanentný nepokoj; náchylnosť k prehnane obranným i útočným reakciám; nedostatok autodisciplíny; netrpezlivosť; upínanie nádejí k silným osobnostiam; vysoká kognitívna (názorová) inkonzistencia a tendencia aplikovať staré orientačné schémy v zmenených pomeroch. Z hľadiska procesu demokratizácie sa posttotalitná mentalita prejavuje najmä v: neschopnosti občanov vidieť otvárajúce sa individuálne i spoločenské šance a hrozby, o ktorých sami rozhodujú; náchylnosti k rýchlym a jednoduchým riešeniam; benevolencii k porušovaniu princípov demokracie a ľudských práv; dezorientácii pri definovaní vlastných záujmov a v ich nedôslednom presadzovaní; podpore programov a ideí, ktoré sú vnútorne rozporné a pokúšajú sa spojiť nespojiteľné; nedôvere k politickým inštitúciám a neochote k diferencovanému videniu subjektov politickej scény, resp. tendencii zotrvávať pri hrubej optike „my–oni".

Uvedené črty posttotalitnej mentality sa zväčša v stlmenej forme prejavili aj v skupine skúmaných poslancov. V prípade diskusií na tému rómskeho problému však niektoré z nich vynikli veľmi výrazne. Je príznačné, že problém spolužitia s minoritnou etnickou skupinou Rómov bol nastolený na stretnutí s hosťami z ministerstva vnútra v súvislosti s diskusiou o vzrastajúcej vlne kriminality. Jeden z hostí sa pri vysvetľovaní kriminality a sídelnej migrácie Rómov dal uniesť až k rasovým a geopolitickým argumentom. Naznačoval, že náchylnosť Rómov ku kriminalite sa prenáša geneticky a obvinil ich zo snahy vytvoriť svoj vlastný štát „Romistan", ktorý má podľa neho zahŕňať aj časť slovenského územia. V súčasnosti podľa neho „Rómovia vytvárajú tzv. iniciatívu, aby odtiaľ vytlačili všetkých príslušníkov (iných) národností." Nikto z prítomných poslancov nežiadal, aby hosť svoje tvrdenia dokázal. Nikto neupozornil na hrozby, ktoré so sebou nesie riešenie rómskeho problému vychádzajúce z hosťových názorov. Nikto sa nesnažil zabrániť tomu, aby hosťove názory mohli byť považované za konsenzus. Až na ďalšom stretnutí sa ukázalo, že viacerí poslanci zaujímajú voči Rómom tolerantnejšie postoje. V diskusii potom aj tí najväčší radikáli zastávajúci riešenia typu: „Ohradiť dvojmetrovým ostnatým drôtom a dosť! pripustili, že je treba diferencovať a neodsudzovať Rómov paušálne.

Pre všetky stretnutia s hosťami, ktorí reprezentovali určitú formálnu autoritu, bolo typické to, že počas nich sa poslanci vyhýbali tvrdším konfrontáciám. Väčšinou svoj názor síce neskrývali, ale skončili pri jeho konštatovaní a netrvali na tom, aby hosť uznal jeho pravdivosť a vyvodil z toho aj dôsledky. Ani v jednom takomto prípade sa nedokázali postaviť hosťovým názorom na odpor kolektívne, vyjadrujúc podporu jeden druhému. Pri priamej konfrontácii poslancov s týmto konštatovaním počas diskusie bez hostí, mala k tomu jedna poslankyňa nasledovný komentár: „Veľmi dôležitú úlohu tu zohráva aj typická slovenská mentalita. My naozaj nie sme konfliktný národ, ktorý by do niečoho za každú cenu púšťal prsty hlboko. Vždy sa snažíme hľadať konsenzus." Interesantné na tomto komentári nie je ani tak to, že sa poslankyňa snažila svoju neschopnosť artikulovať a presadiť vlastný záujem ospravedlniť národnou mentalitou, ale skôr to, že pritom použila výraz „vždy". Išlo o povestné „freudovské prerieknutie", alebo to bola iba náhoda? Ak totiž naozaj hľadám konsenzus vždy, moje správanie je už a priori prispôsobivé a stráca principiálnu orientáciu. V prípade politického správania to znamená, že sa najviac prispôsobujem práve tým politikom alebo stranám, ktoré najbezohľadnejšie kráčajú za svojimi cieľmi. Vznešenejšie sa tomu v posttotalitných spoločnostiach hovorí: „podpora silným osobnostiam". V skupine poslancov sme viackrát zaregistrovali prispôsobovanie sa názorom prítomných hosťov. A to buď formou postupného prechodu z pozície protivníka do pozície spojenca toho istého hosťa, alebo formou súhlasu s viacerými hosťami, ktorí mali rozdielne názory. Postojom poslancov voči hosťom teda nielenže chýbal nekompromisný charakter, ale neraz obsahovali aj očividnú názorovú inkonzistenciu.

Záver

Zhrňujúce závery nášho výskumu boli na poslednom stretnutí predložené na diskusiu aj skupine poslancov. Cieľom tohto kroku bolo vyprovokovať poslancov, aby sa pokúsili o analýzu vlastných schopností pôsobiť ako sociálny aktér v širšom než lokálnom merítku. Tento náš zámer však u poslancov nenašiel pozitívnu odozvu. Ich reakcie boli buď skeptické a uzavierajúce sa do sveta na lokálnej úrovni, alebo volili únikovú

stratégiu do všeobecnej roviny a ponorili sa do diskusie o národnej identite Slovákov. V podstate tak iba zopakovali ten vzor správania, ktorý pri nastolení témy politickej aktivity presahujúcej rámec ich lokality, uplatňovali vo väčšine diskusií. Viackrát otvorene uviedli aj dôvody, ktoré im bránia v takejto forme angažovania sa do verejných záležitostí. Predovšetkým sú to: 1. nízka miera informovanosti v porovnaní s ľuďmi pôsobiacimi vo vysokých funkciách štátnej správy (príkladom môžu byť slová jedného z poslancov: „... on (námestník ministra) ma môže takou presnou informáciou vykoľajiť."); 2. zlé skúsenosti s pokusmi angažovať sa čo i len na regionálnej úrovni; 3. pocity bezmocnosti malého človeka voči obrovskému stroju štátnej mašinérie; 4. presvedčenie, že to nepatrí do ich kompetencie.

Výsledky nášho výskumu nevzbudzujú príliš optimistické očakávania na rýchly pokrok v narastaní potenciálu poslancov miestnych samospráv zasahovať do procesu demokratizácie slovenskej spoločnosti. Potenciál stať sa sociálnym aktérom je však veličina pohyblivá a môže vykazovať i náhle zmeny. Hlavným zdrojom jeho dynamiky je poznanie, ktoré práve v obdobiach spoločenskej transformácie má tendenciu často a prudko sa meniť. A to ani nie tak v dôsledku deduktívnych schopností danej populácie, ale skôr v dôsledku rýchleho toku udalostí a spoločenských zmien doliehajúcich prostredníctvom každodennej skúsenosti na vedomie ľudí. Práve v takejto situácii sa dnes nachádza aj Slovensko. V prípade poslancov k takejto zmene môže dôjsť napr. v momente, keď sa prakticky presvedčia, že žiadna centrálna vláda nedokáže prekonať svoje objektívne obmedzenia.

Celkove je formovanie potenciálu poslancov stať sa sociálnymi aktérmi dlhodobý proces a nedá sa nejako umelo urýchľovať. No pokiaľ nedôjde k zrušeniu samospráv, formovanie ich kolektívnej identity bude nezadržateľne pokračovať. Značný optimizmus vzbudzuje zistenie, že poslanci sú pomerne zdatní ako aktéri na lokálnej úrovni a je teda len otázkou času kedy pri obhajobe vlastných záujmov využijú svoju kvalifikáciu aj mimo lokálnej úrovne. Že sa to už deje naznačuje pokračujúca tvorba regionálnych združení i aktuálne vrenie v ZMOSe, ktoré môže prispieť k tomu, aby ZMOS zmenilo svoju stratégiu a pokúsilo sa o mobilizáciu názorového konsenzu poslancov a transformovalo sa tak zo súčasnej podoby pseudohnutia elity expertov na miestnu samosprávu (ktorého bývalí lídri sa touto formou chceli dostať do veľkej politiky) na sociálne hnutie hľadajúce podporu v širokej základni aktivistov lokálnych spoločenstiev. Treba však povedať aj to, že súčasný vývoj na slovenskej politickej scéne nevylučuje aj opačný variant, t.j. návrat k starému, osvedčenému familiarizmu, stiahnutiu sa do ulity súkromného sveta a rezignácie na budovanie otvorenej spoločnosti.

Poznámky

1. Alain Touraine, Social Movements and Social Change. In: Borda, O.F., The Challenge of Social Change, London, Sage, 1985, p. 77.
2. Pozri: Charles Tilly, Models and Realities of Popular Collective Action. In: Social Research, Vol. 52, No. 4, 1985)
3. Alberto Melucci, The Symbolic Challenge of Contemporary Movements. In: Social Research, Vol. 52, No. 4, 1985, p. 793.)
4. Pozri: Helena Flam, The Emotional ´Man´ and the Problem of Collective Action. In: International Sociology, Vol. 5, No. 1, 1990.
5. Výskum bol súčasťou širšieho medzinárodného projektu, ktorého vedúcim bol

známy francúzsky sociológ Alain Touraine. Projekt bol sponzorovaný Centrom pre sociologickú analýzu a intervenciu v Paríži. Na slovenskej časti výskumného projektu sa podieľali francúzska sociologička Sylvaine Trinh, Adriana Strečanská (Katedra sociológie FF UK Bratislava) a autor tohto príspevku (v tom čase Inštitút stredoeurópskych štúdií FM UK).

6. Skúmanú skupinu tvorilo 11 poslancov z týchto miest: Galanta, Hlohovec, Leopoldov, Nitra, Sereď, Sládkovičovo a Trnava.
7. Konkrétne ide o metódu „sociologickej intervencie". I keď táto metóda bola vyvinutá za účelom skúmania už vzniknutých sociálnych aktérov, ktorí sa už v minulosti prejavili formou kolektívnej akcie, pokúsili sme sa využiť jej schopnosti vlastnými efektmi prispievať k procesu formovania spoločného „my" v skúmanej skupine ľudí. Postup tejto metódy je založený na sérii seminárnych diskusií, počas ktorých skúmaná skupina prechádza niekoľkými fázami vývoja schopnosti sebaanalýzy. Kľúčovým momentom tohto procesu je fáza „konverzie", v ktorej dochádza k transformácii skupiny na analytika hnutia, ktorého stúpencami sú jej členovia. Účastníkmi diskusných stretnutí, okrem členov skupiny, sú aj sociológovia a prizvaní hostia. Okruh hostí je tvorený ľuďmi, ktorí sú vo svojom praktickom pôsobení vystavení určitej konfrontácii s aktivitami hnutia, ktorého stúpencami sú členovia skupiny. Vzhľadom na to, že v našom prípade netvorili skúmanú skupinu príslušníci nejakého hnutia (kolektívneho sociálneho aktéra), modifikovali sme výber hostí v tom zmysle, že išlo o ľudí, ktorí zohrávajú špecifickú rolu pri praktickom riešení spoločných problémov poslancov miestnych samospráv. Vzájomnou konfrontáciou poslancov a hostí počas stretnutí sme stimulovali proces ich reálnej interakcie, v priebehu ktorej môže prebiehať formovanie kolektívnej identity členov skupiny. Bližšie k metóde sociologickej intervencie pozri: Alain Touraine, The Voice and the Eye. Cambridge University Press, 1981. Podrobné výsledky nášho výskumu sú zhrnuté v záverečnej správe: Pavol Frič, Adriana Strečanská: „Sociálni aktéri v procese demokratizácie slovenskej spoločnosti. (Prípad poslancov miestnych samospráv)", Bratislava, november, 1992.
8. Prvé stretnutie sa konalo 13. až 14. marca a zúčastnili sa ho hostia: zo Slovenskej komisie pre Životné prostredie, z Ministerstva Životného prostredia ČSFR, zo Strediska pre životné prostredie v Bratislave a z vedenia Armády spásy v ČSFR. Druhé stretnutie sa konalo 27. až 28. marca a v úlohe hostí sa ho zúčastnili: alžírsky podnikateľ, členovia vedenia ZMOS a japonský sociológ zaoberajúci sa problémami miestnej samosprávy. Tretie stretnutie sa konalo 10. až 11. apríla za účasti hostí: z Ministerstva vnútra SR, z Úradu predsedníctva vlády, profesionálneho fotografa svetového mena a predstaviteľky vedenia vtedajšej vládnej strany ODÚ. Hosťom štvrtého stretnutia, ktoré sa uskutočnilo v dňoch 15. až 16. mája bol člen vedenia pravicovo-orientovanej mládežníckej organizácie ODM. Hosťom posledného stretnutia konaného 19. až 20 júna bol významný maliar – grafik z Bratislavy.
9. Na významný vplyv týchto aktérov a familiarizmu u nás upozornil Ivo Možný, v práci „Proč tak snadno?", Praha, 1991. Rozšírenosť familiarizmu v bývalých krajinách socialistického tábora dokumentujú napr. publikácie Janusza Hryniewicza „Spolecznošči lokalne u progu przemian ustrojovych", Aneks, Londýn, 1990 a Davida Starka „Privatization in Hungary: From Plan to Market or From Plan to Klan", East European Politics and Society, 4. Fall, 1990, str. 351–92).

10. Pozri: Hanna Swiada-Ziemba, „Mechanizmy zniewalania społeczeństwa – refleksje u schylku formacii", Warszawa, 1990, str. 357-384.

Výskum bol sponzorovaný Centrom pre sociálnu analýzu a intervenciu v Paríži. Vedúcim výskumného projektu bol Alain Touraine. Na Slovensku spolupracovala Sylvaine Trinh.

NIEKTORÉ PODMIENKY RIEŠENIA LOKÁLNYCH SPOLOČENSKÝCH PROBLÉMOV

Imrich Vašečka

Škola demokratickej politiky

V poslednom období si máme možnosť vypočuť pri rôznych príležitostiach, že na Slovensku máme málo takých tradícií, ktoré sa hodia do modernej spoločnosti a ktoré by bolo vhodné rozvíjať. Mnohí však naopak tvrdia, že Slovensko má vďaka svojim tradíciám všetky predpoklady zohrať významnú úlohu pri obrode Európy. Nech už je akokoľvek, jedno je isté – hlboko zakorenenou a dodnes živou tradíciou na území Slovenska je tradícia lokálnej samosprávy. Lokálne spoločenstvá boli za komunizmu nielen všeobecne nedoceňované a o ich reálnej samospráve nemohlo byť ani reči, ale mnohé mestá, ktoré boli na Slovensku nositeľmi tradičnej lokálnej samosprávy, zámernými administratívnymi opatreniami stratili svoje predchádzajúce postavenie a tradícia lokálnej samosprávy bola značne poškodená. Dnes by štát mal urobiť všetko pre jej obnovu a rozvoj.

Je faktom, že politika na úrovni lokálnych spoločenstiev je občanovi najbližšia, rozhodovanie sa tu deje na elementárnej úrovni. Politika je tu najtransparentnejšia a občan má najbližšie k realizácii ideálu priamej demokracie.

Je tiež faktom, že občania majú často pocit, že tí, ktorých zvolili vo voľbách, v politickej praxi na nich neberú ohľad. Občianska identifikácia je slabá, apatia a niekedy nepriateľské uspokojenie zo sporov „tých hore“ sa stáva súčasťou spoločenskej klímy. Občan má pocit, že je potrebný iba počas volieb. Keď sa pozrieme na úroveň celospoločenských orgánov a inštitúcií, tak skutočnosť je skutočne viac než rozpačitá. Na lokálnej úrovni máme možnosť vidieť viacero pozitívnych signálov. Hlavne: vytvorila sa základná infraštruktúra samosprávnosti a intenzívne sa obnovujú prirodzené spoločenské väzby nielen medzi ľuďmi, ale aj medzi samosprávnymi jednotkami a sme svedkami pokusov rozšíriť samosprávu na vyšší stupeň riadenia. A nie je tiež zanedbateľná skutočnosť, že občan si je už vedomý toho, že disponuje hlasom, a že opätovne príde čas, kedy každý hlas bude veľmi vzácny.

To, čo sa v súčasnosti javí ako významné, je vytvárať podmienky pre to, aby občan, ktorý o to stojí, považoval svoju účasť na riešení problémov vo svojom okolí za možnú a hlavne zmysluplnú. Ide teda o to, aby sa dosahoval stav, kedy občan bude mať v spolupráci s inými optimálnu šancu účasti na riešení toho, čo považuje za dôležité a hodné vlastnej aktivity.

Vo svojom príspevku sa chcem krátko, vyslovene signálne zamyslieť nad niektorými podmienkami, ktoré túto šancu vytvárajú. Príležitosť k tomu poskytuje prax riešenia spoločenských problémov.

Čo je to spoločenský problém?

Sociálny problém nie je to isté ako spoločenský. Nejedná sa tu o drobný jazykový rozdiel, ale o rozdiel v kvalite. Sociálnym problémom je napríklad alkoholizmus, prostitúcia a pod. a môže sa za istých okolností stať problémom spoločenským. Takým

sa podľa mienky mnohých sociológov a psychológov, stávajú tie sociálne problémy, javy, či procesy, ktoré mnoho ľudí hodnotí v tom zmysle, že sú v rozpore so všeobecne uznávanými hodnotami a princípmi a vo vzťahu ku ktorým všeobecne existuje presvedčenie, že môžu byť vyriešené spoločenskou aktivitou. Možno k tomu dodať, že spoločenský problém nevzniká naraz, ale vyvíja sa, prechádza určitými etapami a jeho riešenie je obyčajne aktuálne až vtedy, keď je vyzretý. Vyzretý spoločenský problém sa vyznačuje tým, že:

- pociťuje ho ako problém mnoho ľudí,
- ktorí ho chcú riešiť spoločne,
- myslia si, že ho vedia a dokážu riešiť spoločne
- vedia, že ho môžu riešiť spoločne.

Použité slovo „spoločne" odlišuje spoločenské problémy od zase iného druhu problémov, od problémov riadiacich. Uvedené pochopiteľne nevylučuje preventívnu činnosť zodpovedných predstaviteľov lokálnej moci – nás však bude zaujímať situácia iného aktéra lokálnej scény. Ako už bolo povedané, ide nám o občana.

Poznáme dva typy spoločenských problémov:

1. Problémy, ktoré existujú a rozvíjajú sa nezávisle od nášho vedomia a svojou existenciou nás nútia si ich všimnúť, či sa nám to páči, alebo nie. Takými sú napríklad kriminalita, AIDS, nezamestnanosť a pod. Ide zväčša o problémy sociálne-patologické, zdravotné. Spoločenskými sa stávajú až vtedy, keď im zodpovedné orgány a inštitúcie nevenujú adekvátnu pozornosť a keď množstvo ľudí ich začne považovať za akútny problém, vyžadujúci čo najrýchlejšie riešenie. O tom, či ich považujeme za akútny problém rozhoduje zvyčajne to, že ich hromadný výskyt prekročí určitú kritickú hranicu a my máme o tom dostatočné informácie. Komunistický režim bol voči týmto problémom do istej miery bezmocný – pomáhal si síce tým, že neposkytoval adekvátne informácie, napr. v oblasti ekológie, alebo ich nositeľov sa snažil zatláčať do úzadia, napr. invalidi – ale v konečnom dôsledku tieto problémy musel nejako riešiť. Pre túto skupinu problémov je charakteristické, že svojim hromadným výskytom nás donútia, či sa nám to páči, alebo nie, uznať danú skutočnosť za problémovú a riešiť ju.
2. Inak je to s druhou skupinou. Ide o javy a procesy, ktoré sa stávajú problémovými preto, lebo ich za také považujeme, pretože nás tak vychovali. Niekto považuje za problém, ktorý vyžaduje okamžité riešenie, ochranu psov a mačiek a iný niečo úplne iného. Pre túto skupinu problémov je teda charakteristické to, že ich existencia závisí od nami uznávaných hodnôt. V tom momente, ako zmeníme optiku nášho pohľadu na svet, mnohé dovtedy bezproblémové skutočnosti sa náhle stávajú akútnymi problémami a naopak. Ako príklad nech slúžia udalosti z novembra 1989, ktoré zmenili optiku a následne činy mnohých z nás.

Prevencia spoločenských problémov

Zdá sa, akoby spoločenské problémy vlastne vôbec nemuseli byť. Múdra vláda, či už centrálna, alebo lokálna, môže byť až natoľko múdra, že dokáže predvídať a múdro reagovať už na prvé informácie o tom, že veci sa nevyvíjajú dobre. Vieme, že to nie je možné najmenej z dvoch dôvodov. Ak odhliadneme od toho, že je to možné iba v umelých systémoch, kde máme pod kontrolou všetky premenné (a naše trpké skúsenosti

ukazujú, že spoločnosť takým systémom rozhodne nie je), tak nám ostane nezanedbateľný fakt: sme „naprogramovaní" tak, že na podnety reagujeme ako druh až vtedy, keď musíme, alebo vtedy, keď môžeme získať odmenu – či už morálnu, alebo materiálnu. Inými slovami, riešia sa iba tie problémy, ktoré sú inštitucionalizované (uznali ich za „svoje" rôzne inštitúcie, organizácie a združenia, ktoré sú za príslušnú oblasť alebo zodpovedné, alebo si vytvorili možnosť takéto problémy riešiť). Tieto problémy sú inštitucionalizované alebo vďaka predchádzajúcej praxi a skúsenostiam, alebo váhou samotného problému, alebo tiež preto, že sa sformovala tak veľká spoločenská sila (hnutie, združenie občanov), ktorá alebo donútila inštitúcie problém riešiť, alebo sa jeho riešenia ujala sama a vytvorila k tomu potrebné organizácie a inštitúcie.

Prevencia je vlastne v tom, že ak v niektorej časti spoločnosti, alebo lokálneho spoločenstva, vznikne krízový stav, tak ľudia dokážu pružne zareagovať a vyvinúť natoľko účinný tlak, že na problém vlastne upozornia, alebo dosiahnu jeho inštitucionalizáciu skôr, ako problém, kríza, nadobudne veľké rozmery.

Aby sa z krízového stavu stala šanca riešenia, musia byť splnené, zdá sa, minimálne dve podmienky:

- Na lokálnej a regionálnej úrovni musia fungovať početné sociálne skupiny, zoskupenia, združenia, party a pod., ktoré majú schopnosť včas a adekvátne reagovať na stav vlastného ohrozenia. Spoločenský život musí byť skrátka bohatý a mnohotvárny, musia fungovať prirodzené mikroštruktúry a prirodzené spoločenské štruktúry stredného rozsahu. Túto podmienku nespĺňa spoločenská púšť mnohých našich sídlisk a umelé regionálne členenia.
- Musia fungovať a byť rešpektované dohodnuté pravidlá hry. Pokiaľ si každý robí čo chce a platí zásada „kto z koho", tak nikto nebude upozorňovať na spoločenské problémy a tobôž ich nebude riešiť prostredníctvom občianskej aktivity. Tá je, ako vieme, možná iba v podmienkach rešpektovania slobodne dohodnutých zásad a spôsobov konania a v podmienkach, keď nič pozemské neobmedzuje spoluprácu slobodných ľudí, rešpektujúcich dohodnuté zásady. Alternatívou je pravdaže „múdra" a nutne autoritatívna vláda.

Je zrejmé, že najvhodnejšie podmienky pre vytváranie adekvátnej klímy pre reálne a prirodzené riešenie spoločenských problémov, majú v súčasnosti samosprávne orgány miest a obcí, v ktorých žijeme.

Čo všetko je potrebné pre riešenie spoločenských problémov na lokálnej úrovni?

Nie je jednoduché pokúšať sa o odpoveď na takto postavenú otázku medzi tými, ktorí práve v tejto oblasti majú bohatú každodennú skúsenosť. Myslím si však, že ich takto postavená otázka má praktický význam. Svoju trúfalosť zdôvodňujem tým, že mám možnosť porovnávať výsledky rôznych výskumov, ale na druhej strane ju práve preto zoslabujem do polohy domnienok a pokusu o prvú formáciu problému. Skúsenosti hovoria, že jav nestačí iba skúmať, často ho treba aj zažiť. Dôraz preto položím, tak ako v predchádzajúcom texte, na smer úvahy, a nie na jej komplexnosť.

Existencia problémov, s ktorými sa lokálne spoločenstvá musia vyrovnávať, nevzbudzuje nekľud pozorovateľa ich sociálneho sveta. Skutočný nekľud nevyvoláva ani rozsah týchto problémov. Znepokojuje skôr skutočnosť, že tvárou v tvár nie malým problémov, sa veľmi veľa ľudí správa ľahostajne, bez viery vo vlastné sily a v možnosti

spoločne realizovanej sociálnej akcie. Zdá sa preto, že hlavným problémom v mnohých našich lokalitách je pocit zbytočnosti, resp. nepotrebnosti snaženia sa o zmenu podmienok života v lokalite. Možno sa domnievať, že príčiny tohto stavu, treba hľadať v týchto oblastiach:

1. *Stav informovanosti*

V prípadoch, keď obyvatelia sa vyjadrujú, že informácie o problémoch, ktoré ich sužujú majú najmä z neformálnych informačných zdrojov, možno oprávnene predpokladať určitý stupeň neinformovanosti, resp. deformovanej informovanosti. Súvisí s tým nebezpečie nepochopenia podstaty problémov a tým vyhľadávanie neadekvátnych spôsobov ich riešenia, prípadne rezignáciu na riešenie vôbec.

2. *Inštitucionalizačno-organizačné podmienky riešenia problémov.*

Ak medzi ľuďmi prevažuje nedôvera v kompetenciu miestnych orgánov a inštitúcií riešiť problémy, resp. ľudia vôbec nevedia, kto by dané problémy mal vlastne riešiť, tak potom všetka inštitucionálna činnosť, dokonca aj z tzv. centra, nemá veľkú nádej na úspech. Pokiaľ v lokalite nefungujú prirodzené centrá spoločenského života, čiže pokiaľ sa „aktéri" lokálnej spoločenskej scény nezviditeľnili, proces zrenia inštitucionalizácie spoločenských problémov naráža na prekážky.

3. *Spoločenské podmienky riešenia problémov.*

Ide o to, či spoločenský systém v lokalite je otvorený, uzavretý, alebo čosi medzi tým. Ak ľudia pociťujú silné zábrany pred vyslovovaním svojho názoru, alebo pred verejným zapojením sa do riešenia problémov, tak opätovne je to znakom, že v lokalite chýbajú miestne autority a efektívne fungujúce spoločenské štruktúry, ktoré by sa pre ľudí mohli stať referenčným rámcom a oporou v ich činnosti a úsilí o zmenu.

Dôležitú úlohu tu zohráva tiež viera obyvateľov v aspoň ako-tak úspešnú budúcnosť lokality. Pesimizmus je základom pre trpné znášanie prítomnosti a pre občasné explózie emócií. Je faktom, že ukázať ľuďom skutočnosť pod zorným uhlom realizovateľného optimizmu a získať ich pre takúto víziu, je pre politika vrcholom jeho umenia.

4. *Dominujúce vzory správania.*

Správanie ľudí v každej lokalite vykazuje určité spoločné rysy, ale aj početné špecifické črty. Tieto pre danú lokalitu typické vzory konania, pre ňu typické postoje, sú zdrojom alebo jej bohatstva, alebo v niektorých prípadoch predmetom snáh o nápravu. Uvediem na ilustráciu príklad vzorov správania, ktoré sme vypozorovali v roku 1990 v jednom slovenskom mestečku, kde sa skumulovali zvlášť obtiažne problémy:

- Naučená bezradnosť ľudí, keď stoja pred problémom, ktorý je možné riešiť iba verejnou činnosťou a vzájomnou spoluprácou. S tým súvisí orientácia týchto ľudí na pomoc zvonku, z mimo spoločenstva, v ktorom žijú.
- Kolektívna ľahostajnosť a egoizmus a s tým súvisiaca nízka úroveň sociálnej citlivosti, resp. až nezáujem o osudy iných ľudí.
- Orientácia na potreby dnešného dňa, strata perspektívnosti konania. Perspektívu vidia zväčša mimo hranice sociálneho mikrosveta svojho mestečka. Súvisí s tým neochota myslieť a konať v širších časových súvislostiach a kontextoch.
- Nedôvera v schopnosť a často aj ochotu miestnych orgánov, organizácií a autorít

riešiť problémy mesta a jeho obyvateľov, pri súčasnej nechuti ľudí osobne a verejne sa angažovať za ich riešenie.
- Ľudia si uvedomujú, že problémy je treba riešiť, ale nevidia potrebu a hlavne možnosť vlastnej aktivity. Aktivitu očakávajú hlavne zvonku, od síl obdarených všemohúcnosťou úradnej či charizmatickej autority.

Ide nepochybne o pochmúrny obraz spoločenského života a atmosféry. Bolo to pred viac ako štyrmi rokmi a som presvedčený, že takéto mestečko by sme už dnes na mape Slovenska asi ťažko hľadali. Lepšiu ilustráciu podmienok, ktoré bránia riešeniu spoločenských problémov, však ťažko nájsť. Berme to preto ako príklad inšpirujúci diskusiu.

VEREJNÁ SPRÁVA Z POHĽADU OBČANA

Imrich Borbély

Úvod

Od narodenia až po úmrtie prichádza občan, niekto viac, niekto menej, do styku s úradmi verejnej správy. Pod týmto pojmom sú zahrnuté úrady miestnej štátnej správy a mestskej alebo obecnej samosprávy. Za éry národných výborov existoval podivný hybrid štátnej správy s určitými prvkami samosprávy. To znamená, že národné výbory boli úradmi štátnej správy, ale mali aj volených funkcionárov a poslanecké zbory ako orgány samosprávy. Pritom výraz volené orgány musíme dať do úvodzoviek, pretože si ešte dobre pamätáme, ako také voľby vyzerali. Každý systém, nech je akokoľvek pomýlený alebo chybný, sa časom vžije a verejnosť prijíma zmeny len pomaly a oneskorene. Väčšina občanov, ktorí neprichádzali a neprichádzajú častejšie do styku s verejnou správou, si ani príliš neuvedomuje zmeny, ktoré nastali po zániku národných výborov. Tento fakt si musíme položiť ako prvý zo základných kameňov rozboru vzťahu občan – verejná správa. Druhým základným kameňom je pretrvávanie určitých guberniálnych zvyklostí. Rozumieme pod tým situáciu, keď občan ako stránka hľadá najvyššieho možného úradníka alebo funkcionára a očakáva od neho okamžité kladné vybavenie svojej záležitosti direktívnym spôsobom. Tretím základným kameňom je nedostatok samostatnosti a zodpovednosti u veľkej časti občanov, čo sa v praxi prejavuje očakávaním tzv. „pomoci zhora“ bez vlastného pričinenia. Štvrtým základným kameňom je slabá znalosť princípov demokracie, čo má korene v nedávnej, ale aj staršej minulosti. Posledným piatym kameňom je stresovosť v styku medzi občanom a úradom.

Tieto základné kamene alebo princípy v nekonečnej forme variácií sú obsiahnuté v každom kontakte medzi občanom a verejnou správou, a preto z nich budem pri tomto rozbore vychádzať.

Situácia po zániku národných výborov

Rozdelením verejnej správy na miestnu štátnu správu a obecnú samosprávu nastal vo výkone verejnej správy značný chaos. Zaniknuté krajské, okresné a mestské národné výbory mali takmer rovnaké vnútorné organizačné členenie a kompetencie a líšili sa iba svojou územnou pôsobnosťou. Spolu s ministerstvami tvorili štvorstupňovú centralistickú organizačnú štruktúru, do ktorej ešte zasahovali stranícke orgány vtedajšej štátostrany na všetkých úrovniach. Tento systém verejnej správy sa počas viac než štyridsaťročnej existencie vžil a občania sa mu prispôsobili. Po politických a spoločenských zmenách na prelome rokov 1989/90 vyvstala potreba reorganizácie verejnej správy tak, aby bola porovnateľná s podobnými orgánmi iných európskych štátov. Nové usporiadanie verejnej správy, rozdelenie kompetencií medzi vznikajúcu samosprávu a úrady štátnej správy a následníctvo po národných výboroch boli vo vtedajšej ČSFR riešené dvoma odlišnými spôsobmi, inak v Čechách a inak na Slovensku. Nemienim robiť porovnávaciu analýzu týchto riešení. Chcem len podotknúť, že samospráva na Slovensku bola riešená s väčšou nezávislosťou ako v Čechách. Má to svoje výhody a nevýhody, ktoré sa naplno prejavili postupom času v praxi. Tieto zmeny sa v očiach radového občana prejavili premaľovaním tabúľ Mestský národný výbor

a Mestský úrad. Vnútorné zmeny postrehli iba tí, ktorí sa ako stránky dostali do styku s novým samosprávnym úradom pri riešení svojich problémov. Občania vo všeobecnosti očakávajú od Mestského úradu a ostatných orgánov mesta komplexné vybavovanie svojich záležitostí, tak ako to bolo za éry národných výborov. Nelogické rozdelenie kompetencií medzi samosprávu a miestnu štátnu správu u nich vyvoláva nedôveru k verejnej správe ako takej, ako aj nespokojnosť s nedostatočnými kompetenciami samosprávy. V tomto období ako funkcionár samosprávy plne súhlasím. Občania si však nemožnosť vybavenia vecí, na ktoré MsÚ nie je kompetentný vysvetľujú ako neschopnosť alebo neochotu väčšinou nových pracovníkov mestského úradu. V tomto svojom názore ich utvrdzujú aj masmédiá, ktoré bombardujú samosprávu výčitkami za veci, ktoré spadajú do pôsobnosti miestnej štátnej správy. Napríklad stavebné, podnikateľsko-živnostenské a školské záležitosti. Na nedôveryhodnosti samosprávy sa negatívne podpisujú aj najvyšší predstavitelia štátnej správy, t.j. členovia vlády svojimi populistickými vyhláseniami na tlačových konferenciách, na parlamentnej pôde a na stretnutiach s voličmi. Ich zavádzajúcim názorom, ktoré nie sú odborne podložené, sa dostáva širokej publicity prostredníctvom televízie, rozhlasu a novín. Občan je takto dokonale zmätený a dezinformovaný. Z nedávnej minulosti sú napríklad známe názory niektorých vládnych predstaviteľov na riešenie bytovej problematiky, ktoré sa prejavili aj v znení zákona o bytoch.

Počas verejnej diskusie, v rámci prípravy zákona bol na televíznu debatu prizvaný zástupca komunálnej sféry iba raz. Konkrétne to bol primátor mesta Žilina, ktorý je aj poslancom NR SR a partnerom mu boli nižší úradníci ministerstiev, čo bolo podľa mňa neadekvátne úrovni primátora.

A občan? Ten pozerá televíziu, počúva rozhlas a číta noviny. A dodnes, väčšinou nepochopil zmeny, ktoré nastali zánikom národných výborov. A keď pochopil, tak nerozumie, prečo sa to urobilo takýmto nelogickým spôsobom. Z vlastnej praxe uvediem zaujímavý príklad. Na jar tohto roku sme zorganizovali stretnutia s občanmi podľa jednotlivých volebných obvodov v meste pri príležitosti polčasu funkčného obdobia poslancov a volených funkcionárov. Tieto stretnutia boli akýmsi voľným rozhovorom medzi predstaviteľmi mesta a občanmi. Hodnotili sme predchádzajúce dva roky a hovorili o plánoch do budúcnosti. Poznatky z týchto stretnutí sú použité aj v tomto referáte. Bezprostredne po týchto stretnutiach som mal na pozvanie Katolíckej jednoty Slovenska absolvovať Dialóg s občanmi. Na základe výsledkov predchádzajúcich stretnutí som sa rozhodol na poslednú chvíľu zmeniť dialóg na monológ a usporiadať prednášku na tému „Čo je samospráva". Prítomných bolo asi 200 poslucháčov a zmena programu vyvolala šum v sále. Po dvoch hodinách odchádzali s tým, že ako sa niektorí vyjadrili, že konečne pochopili, čo je to samospráva. Napriek tomu, že nebol čas na otázky, viacerí konštatovali, že v prednáške dostali odpoveď na to, čo ich zaujímalo. Z toho vyplýva, že v návale práce pri budovaní samosprávy sme zabudli na jeden dôležitý detail. To, čo je samozrejmé pre funkcionárov a pracovníkov samosprávy, nie je dostatočne známe občanovi a treba ho pravidelne informovať aj o základných veciach systému samosprávy tak, aby sa mu to vžilo, najmenej tak, ako sa mu predtým vžil systém národných výborov.

Guberniálne zvyklosti

Neviem, či je toto slovné spojenie pojmovo a jazykovo správne, ale faktom je, že v praxi sa veľmi často prejavuje. Definoval by som to zjednodušene tak, že občan

hľadá najvyššieho možného partnera na predloženie svojho problému a očakáva vybavenie direktívnym spôsobom, t.j. daním príkazu nejakému nižšiemu úradníkovi. Očakáva pritom samozrejme kladné vybavenie vo svoj prospech, bez ohľadu na dôsledky a súvislosti. Extrémnym príkladom takéhoto správania je napríklad predloženie žiadosti na byt priamo prezidentovi republiky. Najbežnejším prejavom guberniálneho správania v praxi samosprávy je návšteva u príslušného úradníka mestského úradu s argumentáciou, že primátor o celej veci vie, že súhlasí, a treba to okamžite vybaviť, samozrejme v prospech dotyčného. Dúfam, že nemusím zdôrazňovať, že na návšteve u primátora stránka hovorila buď o niečom inom, alebo sa prišla iba akoby informovať, za kým má so svojím problémom ísť. Ľudská fantázia a vynachádzavosť má v tomto nedozierne schopnosti.

Pri hľadaní koreňov tohto neduhu sa väčšinou zjednodušene konštatuje, že je to pozostatok minulého obdobia. Automaticky sa pod tým rozumie obdobie rokov 1948–1989. Nemôžem s týmto názorom súhlasiť. Podľa mňa sú korene guberniálneho správania ukryté ďaleko v minulosti, v cisárskej byrokracii rakúsko-uhorskej monarchie. Úspešnými pokračovateľmi v týchto tradíciách boli českí úradníci povojnovej ČSR. Vo vyššie uvedenom období 1948–1989 bol štátny byrokratický systém zdokonalený a doplnený o politickú byrokraciu od Ústredného výboru KSČ až po miestne výbory tejto štátostrany, pričom politická byrokracia bola nadradená štátnej byrokracii. A tak nečudo, že občan dodnes hľadá nejakého okresného alebo krajského tajomníka, ktorý „by tým sprostým úradníkom ukázal a basta".

Guberniálne správanie sa nevyskytuje iba vo vzťahu úradník – občan, ale aj medzi občanmi navzájom, napríklad pri riešení susedských sporov. V takomto prípade sa ešte navyše prejavuje veľmi nízke právne vedomie občanov, ktorí sa dožadujú vyriešenia svojho susedského sporu, patriaceho na súd, od primátora mesta. Najčastejším argumentom býva, že: „My sme sa nikdy nesúdili, ani sa súdiť nebudeme. Vás sme volili, tak to vyriešte. Ak to nevyriešite, tak vás voliť nebudeme." V takýchto situáciách je možné hovoriť o úspechu primátora, ak sa mu podarí presvedčiť niektorú zo strán, aby celú záležitosť riešila súdnou cestou. Odmenou sú rozbité okná alebo nočné telefonáty od toho, kto takýto súdny spor prehrá.

Medzi guberniálne zvyklosti je možné zaradiť aj verbálne prejavy, ktoré majú za cieľ nakloniť si príslušného funkcionára alebo úradníka samosprávy. Pre tento postup existuje výstižné ľudové označenie, ktoré by sa do spisovného jazyka dalo preložiť ako „vstupovanie do análneho otvoru". Samozrejme, opäť v širokej škále ľudskej tvorivosti a vynachádzavosti, od nadávok na predchodcu osloveného funkcionára alebo úradníka, resp. na celý predchádzajúci politický systém, až po citové vydieranie typu „...viete, ja som vás volil, tak dúfam, že ma nesklamete..." a podobne. Žiaľ, nezostáva mi nič iné, len konštatovať, že guberniálne zvyklosti sú v nás veľmi hlboko zakorenené a ich utlmenie je v nedohľadne. Možno naši pravnuci sa dočkajú.

Nedostatok samostatnosti a zodpovednosti

V predchádzajúcej kapitole som korene guberniálneho správania umiestnil do čias rakúsko-uhorskej monarchie napriek všeobecnému názoru, že patria do obdobia budovania socializmu. Táto éra je ale charakteristická iným neduhom. Výraznou stratou samostatnosti a zodpovednosti jednotlivca ako takého. Sú to kruté dôsledky štyridsaťročného pôsobenia propagandy a praxe, predchádzajúcich kolektivistické usporia-

danie života spoločnosti. Kolektívny záujem bol povýšený nad záujem jednotlivca, čo sa navonok interpretovalo ako demokracia. Práva a záujmy jednotlivca boli degradované vo všetkých oblastiach a prejavoch. Obludná propaganda vytrvale presviedčala o prednostiach kolektivizmu a štátneho dirigizmu. V každom z nás, či si to priznáme alebo nie sú nezmazateľné stopy tohto obdobia.

Staré ľudové príslovie hovorí, že každý poriadny chlap má postaviť dom, zasadiť strom a splodiť syna. V tomto prísloví je s telegrafickou stručnosťou vlastnou ľudovej múdrosti zakódovaná celá problematika samostatnosti a zodpovednosti jednotlivca, preto sa pokúsim o interpretáciu jeho jednotlivých častí.

a) Postav dom značí:
   Sám si zodpovedný za to, aby si mal strechu nad hlavou. Tak sa o strechu postaraj. Nečakaj až to za teba niekto urobí. Je to tvoja povinnosť.
b) Zasaď strom znamená:
   Postaraj sa o svoju obživu. Obrábaj zem, aby si mal úrodu. Pracuj, aby si si vyslúžil odmenu. V opačnom prípade budeš hladovať.
c) Sploď syna možno chápať vo väzbe na predchádzajúce časti ako:
   Ak už máš kde bývať a máš zdroj obživy, založ si rodinu. Výsledky svojho úsilia nemáš užívať sám, preto sa postaraj o to, aby si mal potomstvo.

Dlhé stáročia žili naši predkovia podľa týchto pravidiel. Samozrejme, pripúšťam, že aj za oných čias niekedy najprv splodili syna, prípadne dcéru, a až potom stavali dom, ale nám ide o symboliku, a nie o detaily. S touto ľudovou múdrosťou ostro kontrastujú propagandistické heslá nedávnej minulosti opäť stručne komentované:

a) Do toho a toho roku vyriešime bytový problém, všetky mladé rodiny budú bývať v moderných štátnych bytoch, ktoré pre nich naše socialistické stavebníctvo vybuduje. My sa postaráme a vy budete bývať. A kto je my a kto je vy? Ťažko povedať. Isté je, že vy, ktorých oslovujeme, sa nemusíte o nič starať, lebo byt dostanete. Dostanete ho bez ohľadu na to, či ho potrebujete alebo nie, lebo my Vám ho darujeme. Stačí, keď budete žiadať. Nestarajte sa o strechu nad hlavou. Žobrite a otcovský štát s matkou stranou vás vypočujú a uspokoja.
b) Jednotné roľnícke družstvá a štátne majetky zabezpečia obživu celého národa na vysokej úrovni. V socialistickej spoločnosti má každý právo na prácu. Zabezpečiť sa dá kľučka na dverách proti uvoľneniu. Takou celkom malou skrutkou. Ale tá skrutka je nanič, ak nemáte kľučku. So skrutkou dvere neotvoríte. No a to právo na prácu bola obyčajná pracovná povinnosť s umelou prezamestnanosťou, ktorá mala dva ciele. Propagandisticky dokazovať, že v socializme niet nezamestnanosti a zamedziť možnosť vytvorenia skupiny občanov, ktorí by mali dosť voľného času na to, aby začali nad svojim postavením a osudom rozmýšľať. Suma sumárum: tvár sa v zamestnaní, že pracuješ, a my sa postaráme, aby si neumrel od hladu.
c) Socialistická spoločnosť sa vyznačuje príkladnou starostlivosťou o mladé rodiny. Jasle, škôlky, detské prídavky, pionierske tábory, mladomanželské pôžičky a ďalšie vymoženosti, o ktorých sa ľuďom na západe ani nesníva sú u nás samozrejmosťou. Hurá ! Množte sa ! Usporiadame vám spartakiádu. To by v tom bol čert, aby ste si tam niekoho nenašli. Potom vám vystrojíme zväzácku svadbu. Čo na tom záleží, že tehotná nevesta ešte nezmaturovala a budúceho otca rodiny živia jeho rodičia. My sa o vás postaráme, my sa o vás postaráme, my sa o ...

My sa dnes nestačíme čudovať, prečo sú ľudia nesamostatní a nezodpovední. Prečo chcú, aby sme im dali alebo pridelili byt, aby sme im dali alebo pridelili nebytové priestory na podnikanie, aby sme ich neotravovali domovým poriadkom a pravidlami slušného správania, aby sme ich nechali jazdiť autami po pešej zóne, aby sme ich nechali parkovať na verejnej zeleni, aby sme im týždeň pred každou výplatou dali jednorazovú sociálnu podporu, a beda nám, keď im to nezabezpečíme. Sme podľa nich amatérski diletanti, ktorých už nebudú voliť. A vôbec, za komunistov bolo lepšie, aj mlieko stálo len dve koruny.

Neznalosť princípov demokracie

Ďalším dôsledkom minulých období od monarchie až po socializmus je nedostatočná znalosť toho, čo sa skrýva pod pojmom demokracia. Niet sa čo diviť. V našich zemepisných šírkach sa demokracia vyskytovala iba v nesmelej podobe českej demokracie počas prvej ČSR. Hovoriť niekomu o demokracii je niekedy rovnaké ako vysvetľovať slepému, čo je vidieť na fotografii alebo obraze. Nepozná to z vlastnej skúsenosti a napriek našej snahe o čo najvernejší popis si predstavuje možno niečo úplne iné. A tak, ako sme sa voľakedy stretávali s heslami typu „poručíme větru dešti", dnes kadekto hlása, že všetko sa môže, lebo je demokracia. Radový občan ľahko podlieha takýmto zjednodušujúcim populistickým vyhláseniam a namiesto demokracie sa u nás rozmáha anarchia. Jednotlivec nechce pochopiť, že demokracia je v prvom rade sebadisciplína a ohľaduplnosť voči právam tých druhých. Preto aj v styku so samosprávou vyžaduje veľmi často riešenie problému vo svoj prospech bez ohľadu na dôsledky voči iným. Podobne sa to prejavuje aj v oblasti skupinových záujmov u takých skupín, ktoré boli predchádzajúcim systémom postihované, ako napríklad náboženské spoločenstvá, alebo vôbec neexistovali, ako napr. súkromní podnikatelia. Takýto spôsob interpretácie pojmu demokracia je, žiaľ, dôsledkom „psychoterapie" bývalých totalitných režimov, ako aj prejavom určitého mantinelizmu v našom správaní. Bude trvať dlho, kým sa tento rozkolísaný duševný stav spoločnosti upokojí do stavu obvyklého v štátoch s demokratickými tradíciami, ktoré nám, žiaľ, chýbajú.

Stresovosť styku medzi občanom a úradom

Každá neobvyklá životná situácia je takpovediac stresotvorná. Aj návšteva úradu samosprávy je taká a miera stresu sa pre bežného občana zvyšuje s výškou funkčného zaradenia úradníka alebo funkcionára vo vnútornej hierarchii úradu. Vzniku stresu napomáha napríklad aj podobnosť s takými zariadeniami, ako je poliklinika alebo, priam strach pomyslieť, zubárska ordinácia. Občan blúdi chodbami úradu, až kým nájde správne dvere. Potom čaká, kým na neho príde rad. Nakoniec vstupuje do uzavretého priestoru, kde vládne cudzí, neznámy tvor – úradník. Všetky tieto vonkajšie znaky úradu v ňom vyvolávajú stres, ktorý sa môže počas rokovania prejaviť rôznym spôsobom, nezriedka aj agresívnym správaním, alebo priam detinským odvolávaním sa na svoje významné známosti, prípadne obligátnym vyhrážaním, že to dá celé do novín, ak sa rokovanie nerozvíja v jeho prospech. Úspešný priebeh kontaktu medzi občanom a úradníkom môže niekedy narušiť aj taká banalita, ako je príchod stránky v čase obedňajšej prestávky. Úradník ako bežný zamestnanec má v zmysle Zákonníka práce nárok na obedňajšiu prestávku. Ale stránka prekonávajúca stres z chodieb, čakárne a vstupu do trinástej komnaty to berie ako nezdar svojho

úsilia a reaguje so zvýšenou agresivitou, na ktorú odpovedá úradník podráždene, aj keby to nemal robiť. V tomto prípade totiž v úradníkovi prevládli osobné pocity nad povinnosťou slúžiť verejnosti.

Záver

Čo povedať na záver? Úrad verejnej správy by mal podľa môjho názoru vybavovať záležitosti občanov k ich spokojnosti a s určitou spätnou väzbou, ktorá by slúžila ako kontrola úradu zo strany občanov. Táto spätná väzba je možná iba u samosprávnych úradov. Miestna štátna správa nemá spätnú väzbu resp. jej spätná väzba je príliš komplikovaná a nie bezprostredná. Preto je vhodný presun kompetencií z úradov štátnej správy na samosprávu v maximálnej miere, hraničiacej až so zrušením niektorých úradov miestnej štátnej správy. Mestské úrady by mali v budúcnosti radikálne zmeniť svoj vzhľad. Tým nemyslím fasádu budovy, ale vnútorné usporiadanie. Vybavovanie stránok by malo prebiehať v priestoroch, ktoré sú dnes obvyklé pre peňažné ústavy alebo cestovné kancelárie, t.j. v odbavovacích halách s prepážkami prístupnými rovno z ulice a so snahou o maximálnu transparentnosť stránkovej činnosti úradu. Na to je potrebné vytvoriť novú kategóriu pracovníkov, pre styk s verejnosťou, ktorí by vykonávali jednoduché úkony zvládnuteľné pri prepážke, pomocou siete personálnych počítačov. Odborný aparát by do styku s verejnosťou neprichádzal vôbec, alebo len v ojedinelých prípadoch. V odbavovacej hale by malo byť vyhradené určité miesto, kde by sa mohli striedať poslanci mestského zastupiteľstva, čím by bol zaistený ich styk s verejnosťou a súčasne by mali prehľad o vybavovaní stránok na úrade. Tento model mestského úradu by mal odstrániť väčšinu stresotvorných faktorov a obmedzil by aj prejavy guberniálneho správania vo vzťahu úradu a občana. O tom, že nejde o vzdušné zámky alebo zbožné želania svedčí skutočnosť, že takéto mestské úrady majú už dnes niektoré mestá v Holandsku a Dánsku. A keďže sme majstri v kopírovaní, verím, že sa nám podarí okopírovať aj takto fungujúci mestský úrad. Naším cieľom musí byť spokojný občan, pričom neznamená, že každý obyvateľ prichádzajúci ako stránka na mestský úrad musí byť vybavený kladne. Ale v prípade záporného stanoviska musí občan presne vedieť, prečo nebolo možné v jeho záležitosti vyhovieť podľa jeho predstáv. To je veľmi dôležitý výchovný moment pri budovaní našej mladej krehkej demokracie.

VZŤAH SAMOSPRÁVY A ŠTÁTNEJ SPRÁVY Z POHĽADU OBČANA

Ján Madáč

Koľko podpisov potrebuje občan na vybavenie stavebného povolenia, keď chce stavať dom na účely bývania alebo podnikania? V lepšom prípade 17, v inom až 27.

Kde sa táto záhada skrýva? Na mestskom úrade, alebo v štátnom úrade? Na oboch, tam kde musí navštíviť architekta, územný plán, geodéziu, susedov, odbor výstavby. Keď už si občan myslí, že obchádzky má za sebou, musí ísť na úrad životného prostredia. Jeden z rozdielov medzi štátnou správou a obecnou samosprávou je v tom, že primátorov a poslancov do obecnej samosprávy občania volili priamo a do štátnej správy sú úradníci dosadení politickými stranami. V tomto prípade možno hovoriť o väčšej anonymite pretože volič si neuvedomuje svoj hlas v prospech prednostu a jeho zástupcov. Volič od strany požaduje plnenie volebných sľubov. Na opačnej strane konkrétna politická osoba komunálnych volieb vyvoláva v občanovi inšpirácie, sústreďujúce sa na vymáhanie svojich požiadaviek.

Občan si robí nárok na politika, s ktorým priamo prichádza do kontaktu, v ňom si predstavuje realizáciu, riešenie svojich problémov, inšpirácií a návrhov. S týmto svojím balíkom ide prirodzenou cestou na radnicu, bez rozlíšenia kompetencií obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy. V mnohých prípadoch priamo za najvyšším, na ktorého dovidí aj cez balík svojich problémov – za primátorom, po príslušnej inštruktáži sa poďakuje alebo buchne dvermi, aby navštívil kompetentné miesto. Občan pozerá na celý súbor problémov zhora ako na komplex obecnej a štátnej správy bez rozlíšenia dvoch subjektov, vhodných na uspokojovanie svojich potrieb. Podľa občana je povinnosťou úradov okamžite zistiť, v čom je problém, a v zápätí ho aj riešiť, bez ohľadu, či je to v zákonnej norme alebo nie. Tento postoj vyplýva z neznalosti zákonov a súčasne z dôslednej znalosti svojich problémov a potrieb. Často je občan dezorientovaný a pri konzultáciách môže prejsť až do agresivity, v ktorej sa dožaduje svojich práv.

Samozrejme, nemôže byť vždy uspokojený. Začína byť nespokojný až apatický. „Ja som si takto demokraciu nepredstavoval, aparát sa rozbujnel a vy, ktorých som volil, tu nie ste pre mňa, ale aby ste ma tu šikanovali."

Tieto pocity prichádzajú najmä v súvislosti so stavebným povolením, kde sa prekrývajú kompetencie obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy – obvodný a okresný úrad životného prostredia.

Dôvody? Obecná samospráva je zodpovedná za rozvoj obce a jej architektúru, ale stavebné povolenie nevydáva. Obvodný úrad životného prostredia vydáva stavebné povolenia, ale za obec nie je zodpovedný. Táto diferencia dopomohla v každej obci k čiernej stavbe. Najčastejšími hriešnikmi sú podnikatelia, ktorí sú v časovej tiesni a zjednodušujú si realizáciu podnikateľských zámerov nelegálnym spôsobom.

Z uvedeného môžeme zistiť rozdelenie občanov do dvoch kategórií:

- podnikatelia sú vynaliezaví, pretože často riešia existenčný problém z hľadiska podnikania,

- občania s bežnými problémami sa často spoliehajú na to, že sa nájde dobrá duša, ktorá pomôže.

Pre obe tieto kategórie je na niektorých úradoch zriadená poradenská služba. V ideálnom prípade komplexne zabezpečujú riešenie legislatívnych otázok.

Iné skúsenosti hovoria o prítomnosti veľkého počtu administratívnych pracovníkov z predchádzajúceho obdobia, ktorí jednoducho nechápu, že sú pre občanov, a nie naopak.

Žiaľ vzťahy obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy sú také zložité, že jednoduchý občan to ani nechce vedieť. Už ho to vlastne ani nezaujíma. Problém potom radšej rieši zaklopaním na dvere známeho úradníka, čím skracuje dobu vybavovania na polovicu alebo až na jednu tretinu.

Pýtam sa, je cieľom našej spoločnosti vodiť ľudí z dverí do dverí až dovtedy, kým sa nezačnú prejavovať nepriateľsky?

Dovoľte mi vrátiť sa k členeniu úradov. Základná kategorizácia

Obecná samospráva – v obciach
- v mestách

Miestna štátna správa – všeobecná
- špecializovaná

Medzi týmito úradmi sú spojenia všetkého druhu. Prepojenie medzi mestským úradom a obecnými úradmi jeho obvodu, medzi mestským úradom a všeobecnou a špecializovanou štátnou správou.

Obecní úradníci potrebujú najmä špecializovanú štátnu správu, kam sa chodia radiť zo zvyku a funkčnej závislosti. Všeobecná štátna správa je odvolávacím orgánom v prípade rozhodnutí obecného, mestského aj špecializovaného úradu miestnej štátnej správy. Takže možností je naozaj toľko, koľko kombinatorika dovolí.

Tu sme pri podstate vzťahu občana k jednotlivým úradom. Ten je limitovaný počtom stlačených kľučiek pri riešení jedného problému. Ideálny prípad je vyriešiť všetko na jednom mieste, hoci aj za finančnú odplatu. Pohľad občana v nejednom prípade je povýšenecký a nechápavý (takéto úrady a štruktúry nepotrebujú). V čom to väzí? Nie v tom, že je veľa úradníkov, nie v tom, že je málo úradníkov. Málokto si uvedomuje, že počet úradníkov neovplyvňuje množstvo vyriešených problémov, ale úradníci si sami určujú množstvo problémov, aby mali dostatok práce. Z našej praxe vieme, že nevyjasnenosť kompetencií umožňuje vyhýbať sa vlastnej zodpovednosti.

Ako to riešiť?

1. Zjednodušenie vzťahov

Predovšetkým zjednodušiť vzťahy združením kompetencií na jednom mieste (architekt – odbor výstavby – geodézia – obvodný úrad, centrálna evidencia obyvateľov – matrika – občianske obrady, obecný resp. mestský úrad – školská správa, sociálna starostlivosť o obyvateľov – jednorazové a opakované dávky)

2. Prisúdením kompetencií obciam s vyjadrením dôvery.

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA

Alexander Slafkovský

Regióny u nás sú definované trochu inak ako v SRN, my v dnešnej praxi pojem región používame z toho dôvodu, aby nám bolo jasné, o čom hovoríme, keď rozprávame o druhom stupni samosprávy. Regióny sa dajú vymedziť rôzne. Tak napr. Liptov je samostatný región etnicko-kultúrno-historický. V rámci samosprávneho územného celku môže s ďalšími menšími kultúrno-historickými celkami dobre spolupracovať. Čiže pre nás je región oblasť, o ktorej sa predpokladá, že bude mať svojprávnu samosprávnu štruktúru.

Ako vznikne samosprávna štruktúra? Predpokladá sa, že to bude ustanovené zákonom, odvodeným z Ústavy Slovenskej republiky. Dnes prebieha diskusia na tému, či región, má byť väčší či menší, či ich má byť 16 alebo 8. Nám musí byť predovšetkým jasné, čo má robiť, ako má fungovať. To, akou bude nadstavbou a aký bude veľký, sa odvodí od toho, aké bude mať kompetencie, čo bude robiť. Ja by som sa skôr prikláňal k variante 15 alebo 16 žúp, pretože si myslím, že je to pre územie Slovenska taká štruktúra, ktorá bude skutočne veľmi dobre historicky a kultúrne nadväzovať na to, čo u nás už existovalo. Na druhej strane pomôže občanom identifikovať sa s územím, na ktorom žijú a cez toto územie aj so Slovenskou republikou. To by bola moja odpoveď na argument ľudí, ktorí presadzujú rozdelenie na sedem, možno osem veľkých oblastí s tým, že je to pre budúcnosť Slovenska podmienka zachovania jeho územnej celistvosti. Vieme o tom, že existujú určité tlaky z pohľadu menšín a je obava, že by mohla vzniknúť akási iredenta a územné nároky. Ako protiargument môžem použiť skutočnosť, že keď občan Slovenskej republiky, či už bude slovenskej, maďarskej, rusínskej, ukrajinskej alebo poľskej národnosti, bude žiť v územnosprávnom celku, ktorý je jeho domovom, v obci, kde sa narodil, že sa s tým územným celkom bude stotožňovať. Bude napr. občan Hnúšte, potom občan Gemera, potom občan Slovenskej republiky. Lebo keď to otočíme z opačnej strany, vždy tam pribudne jedna štruktúra, s ktorou sa bude stotožňovať, zatiaľ čo stotožnenie sa s ôsmimi oblasťami bude veľmi slabé a pre stabilitu územia bude takéto členenie nevýhodné.

Dnešný stav riešenia komplikovaných agend, ktoré má samospráva na starosti, je dosť zložitý. Vychádzam z vlastných skúseností primátora Liptovského Mikuláša. Narážam na obrovské problémy napríklad pri zabezpečovaní pitnej vody, pri likvidácii komunálneho odpadu, pri zabezpečovaní dopravnej infraštruktúry. Mnohé tieto veci sú klasickým príkladom kompetencií, ktoré sú finančne náročné a vyžadujú akýsi nadobecný prístup k veci. Stav na území Slovenska väčšinou poznáte. Vodovody nie vždy sú len vodovodmi obecnými, ktoré by patrili len jednej obci. Často je na ne nadviazaných viacej samosprávnych jednotiek.

Skladovanie odpadov je klasickým príkladom, ktorý keď zostane „len na krku“ obcí a miest, dostanú sa obce a mestá do sporu, v ktorom katastri sa vlastne budú odpady skladovať. Bude si vari každá obec stavať veľkú skládku, aby bolo tie odpady kam skladovať? Bolo by vhodné, aby táto kompetencia bola kompetenciou regionálnou a v kompetencii obce by ostalo to, čo sa týka bezprostredne jej života, t.j. separácia odpadu a jeho vývoz. Likvidácia ako taká patrila regiónu.

Na to aby sme predišli sporom v regionálnej samosprávnej štruktúre, ako nakladať s peniazmi, potrebujeme demokraticky zvolený reprezentatívny orgán, ktorý budú občania z územia rešpektovať a vyhneme sa sporom, ako nakladať s tými prostriedkami. Prikláňam sa k riešeniu, aby takýto regionálny orgán vznikol na základe výberu osobností, ktoré skutočne reprezentujú v danom území občanov, ktoré sú prijímané občanmi a uznávané, ktoré pracujú so záujmom pre vec obce, pre vec občanov.

Myslím si, že optimálny je väčšinový volebný systém v jednomandátových volebných obvodoch, ktorý by aj z hľadiska veľkej politiky umožnil to, že nebude v rámci jedného regiónu prečíslená jedna národnosť druhou, alebo jedna etnická skupina druhou. Všetko potom záleží od počtu volebných okrskov a od toho, že v každom volebnom okrsku môže byť len jeden zástupca. Takto vytvorený, demokraticky zvolený regionálny parlament by potom mal jasnú kompetenciu v rozhodovaní, pretože každý poslanec regionálneho snemu by vedel koho zastupuje, aké územie zastupuje, a všetky hlasy by mali približne rovnakú váhu. Pri iných spôsoboch volieb snemu z primátorov a starostov sa dostávame pred otázku, v akej miere daný poslanec zastupuje konkrétnych občanov z konkrétnej obce. Ak chceme robiť regionálnu politiku, tak poslanci musia vedieť, koho zastupujú a aká je váha ich hlasu. Regionálny parlament tak ako národný parlament rozhoduje o financiách daného územia a jeho rozvoji.

Financie by sa mali tvoriť dvoma spôsobmi. Na jednej strane by to mali byť peniaze, ktoré vznikajú priamo v území, a na druhej strane financie z centrálneho zdroja.

Čiže regionálny finančný fond by mal dva toky – z územia a zo štátneho rozpočtu. Ako to bude rozdelené, či to bude participáciou 5 alebo 10% na dani z nehnuteľností, alebo to bude vytvorením novej dane, na to je treba expertnú analýzu, ktorá problém upresní.

Rok 1993 je prvým rokom daňovej reformy u nás a na konci roku sa bude dať analyzovať, ktorá daň koľko vyniesla, a budeme vedieť, koľko nás stáli napr. náklady na školstvo, sociálnu starostlivosť atď. V priebehu budúceho roku by sa mohli tieto veci vykryštalizovať natoľko, aby v komunálnych voľbách už kandidáti vedeli, do akých štruktúr sa bude kandidovať, aby boli stanovené pravidlá hry vopred, aby sa vedelo o čom sa rozpráva. My sme boli pokusní králici, ktorí sa prihlásili, že sa chcú starať o veci komunálne, veci spoločné ale, predstava o tom, ako to bude financované, ako to bude skutočne, sa utvárala počas nášho volebného obdobia. Na základe analýzy tohto roku by sme sa mohli dostať aj k spresneniu financovania regionálnej štruktúry, ktorá by mala mať určite podiel z cestnej dane, dane z nehnuteľností, z príjmu právnických osôb v regióne, tak aby vznikala bezprostredná nadväznosť regionálnej politiky a obecnej politiky na ekonomický život priamo v oblasti, v regióne.

Dnes daňový systém, tak ako funguje, zbavil obce akéhokoľvek záujmu na podpore podnikania. Zákon o rozpočtových pravidlách SR na tento rok bol prijatý tak, že daň z príjmu fyzických osôb bola obciam zobraná, podiel na dani zo zisku obecných podnikov nemáme, odvody z miezd obecných podnikov takisto nie sú. Obce ostali v akomsi vzduchoprázdne a nemajú bezprostredný záujem podporovať podnikateľskú sféru. Tomuto sa treba vyhnúť aj na regionálnom stupni. Región bude mať záujem o to, aby boli vytvorené podmienky na rozvoj podnikania v oblasti, aby bol dostatočný finančný tok v prospech regiónu.

Čo sa udialo u nás po komunálnych voľbách v roku 1990. Prebehla decentralizácia štátnej správy, boli vytvorené špecializované úrady štátnej správy, ale namiesto oča-

kávaného výsledku sa udialo to, že moc ministerstiev podstatne vzrástla. Dnes všetky kompetencie, ktoré sú finančne náročné, ako je napr. ochrana životného prostredia, závisia od centrálneho fondu, závisia od ministerstva, od ministerských, vládnych a parlamentných úradníkov. Preto chodia starostovia a poslanci prosia a snažia sa cez OÚ ŽP predložiť žiadosť, ktorá je potom postúpená na ministerstvo, na správu fondu. Šľapú okolo nej chodníčky, aby ich projekt bol zaradený do financovania, aby sa u nich realizovala oprava kanalizácie alebo postavila skládka, nie inde. Myslím si, že región povedzme o veľkosti tak, ako je uvažovaný v župnom usporiadaní, kde je pocit kultúrnej a historickej naviazanosti podstatne väčší ako u veľkej oblasti, môže byť rozhodnutie regionálnej štruktúry, ktorý projekt uprednostňuje, podstatne lepšie. Preto je pre občana priaznivejšie, keď takýto stupeň, ktorý sa stará o bezprostredné veci každodenného života, je viacej pod jeho kontrolou, ako pred ministerskou zodpovednosťou.

Aby nedochádzalo k sporom, aby tento región mohol skutočne fungovať tak, ako má, treba zachovať princíp subsidiarity. Znamená to, že sa jednotlivé agendy vykonávajú na príslušných stupňoch tak, ako je to pre občana najvýhodnejšie, s tým, že jednotlivé stupne samosprávy nemajú právo zasahovať si do kompetencie. Majú oddelené kompetencie, oddelené finančné zdroje. Obrazne povedané, jeden má spoločenskú objednávku strihať trávu a druhý má spoločenskú objednávku strihať stromy. Každý má na to svoj zdroj, svojho vedúceho, každý zodpovedá niekomu inému, a keď to v tejto previazanosti funguje, výsledkom je, že park potom vyzerá pekne. Nie je možné, aby si zasahovali jeden druhému do kompetencie.

Stredné školstvo je typický príklad, za ktorý by mal byť zodpovedný región. Kvalita vyučovania musí byť, samozrejme, na primeranej výške, aby zodpovedala celorepublikovému štandardu. Čiže úloha ministerstva školstva bude nie financovať školy, ale strážiť kvalitu vyučovania. Financovanie by bolo plne v kompetencii regiónu pre stredné školy a na úrovni obce pre základné školy. Strednú školu navštevujú študenti z celého okolia a regionálny parlament by mal najlepšie vedieť posúdiť, aký typ školy je vhodný a bude ho treba podporovať.

Tomuto už hovorím konkrétna decentralizácia, nezostáva to na rozhodnutí centrálnej vlády. V tomto smere treba povedať, že aby obce mohli žiť plnohodnotným životom, bolo by optimálne, aby mali v kompetencii základnú ochranu životného prostredia, knižnice, miestne galérie, kultúrne strediská, stavebné konanie, sociálnu starostlivosť.

V tomto smere sme mali viacero rokovaní spolu s vládnou komisiou pre riešenie verejnej správy a územnosprávne členenie SR. Je to komisia, ktorá má pripraviť návrh na zmenu územnosprávneho členenia Slovenska a zároveň má na starosti pripraviť integráciu úradov štátnej správy a celkovú reformu. Podarilo sa nám presvedčiť ich, teraz hovorím ešte ako podpredseda Združenia miest a obcí na Slovensku, že treba prijať princíp subsidiarity, väčšinový systém volieb, zaistiť financie a samostatnosť vo financovaní. Celý systém vrátane legislatívnej prípravy treba ukončiť do júna 1994, čo by znamenalo možnosť rozbehnúť prípravu na celú zmenu územnosprávneho členenia a v najbližších komunálnych voľbách už by bolo jasné, do čoho volíme.

Podarilo sa nám presvedčiť komisiu o tom, že aspoň v rámci oblasti štátnej správy v prípade, že ich bude osem, môže byť viacero samosprávnych regionálnych celkov, a ich celková hranica by sa mala prekrývať. V oblasti by mohlo existovať niekoľko samosprávnych župných celkov, ktoré by boli naplnením nášho demokratického systé-

mu. Bolo by to priechodné za predpokladu, že sa uskutoční dôsledný prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu a na úrovni štátneho riadenia zostanú len niektoré kontrolné funkcie a dohľad nad dodržiavaním zákonnosti. Všetky rozhodovacie funkcie pre život obcí a regiónov budú v rukách samosprávy. To znamená, že na stupni štátneho úradu by zostali agendy druhostupňové, teda odvolacie, ktoré sa dotýkajú konania katastrálneho, súdneho, poľnohospodárskej správy, lesnej správy a pod. Ich základné stupne by boli na úrovni obce tak ako doteraz. Život ukáže, či bude rátať s vytvorením menších okresov, ktorých by bolo okolo sedemdesiat, s vybudovanou štruktúrou štátnej správy, bez priameho vzťahu k samospráve.

Ostáva ešte problém vytvorenia spolku obcí, aby región mohol fungovať, aby mohlo dôjsť k preneseniu kompetencií na tie najmenšie obce, preto treba, aby v obciach bola vytvorená štruktúra, ktorá by zvládla kompetencie, čo jej budú prisúdené. Vláda chcela dať kompetencie obciam už od 1.1.1994, ale treba najprv vymyslieť komu a ako. Treba vytvoriť legislatívne podmienky, aby spolok obcí, ktorý bude mať spoločnú obecnú úradovňu, vykonávateľa správnej agendy, okolo školy, sociálnych vecí, stavebníctva atď., mal aspoň 3–4 tis. obyvateľov, pretože treba aparát a mozgový potenciál, ktorý by ho mal spravovať. Nie je možné, aby sa išlo až na najmenšie obce. Na základe dobrovoľnosti či už za koordinácie dnešných okresných úradov, obvodných úradov, či v spolupráci s nimi, by sa pokrylo územie Slovenska. Spolky obcí, ktoré by nevznikli direktívne ako kedysi strediskové obce, ale zo spontánnej vôle spolupracovať. Tak by sme dosiahli to, že všetky kompetencie samospráv pokryjú dostatočne funkčné a potentné orgány.

Ak sa vrátim ešte k čistej politike, chcem povedať toľko, že zo skúseností, ktoré máme ako starostovia a primátori, v zastupiteľstvách, kde sa darí pracovať na obecnom princípe, nehlasujú „fúzatí" proti „bradatým", a dá sa dosiahnuť veľa i pri dnešných skromných finančných podmienkach. Na komunálnej úrovni sa ten rozdiel medzi veľkou politikou a malou politikou stráca. Obecné komunálne problémy bežného života treba riešiť zdravým sedliackym rozumom. Môžeme mať pritom rozdielne politické názory. Tam kde sa darí takto spolupracovať v mestských zastupiteľstvách, pri našom volebnom systéme, ktorý máme dnes na Slovensku, je to šťastím. Kde sa to nedarí, je to nešťastím. Primátor a starosta je volený priamym hlasovaním, zodpovedný priamo občanom a môže sa stať, že v zastupiteľstve vôbec nemá väčšinu. Rozhoduje jeho schopnosť práce a spolupráce s ľuďmi. Preto si myslím, že je to oblasť komunálnej politiky, v ktorej dnes vyrastá mnoho ľudí, ktorí budú schopní pracovať vo veľkej politike, a už to nebude taká lotéria, ako bolo zostavovanie parlamentov pred rokom alebo pred troma rokmi. Moje presvedčenie je, že regionálna štruktúra samosprávy je pre Slovensko nevyhnutná. Treba, aby bola čo najdemokratickejšia. Bude to veľmi dôležitý prvok stability územia, pretože občan bude najprv občanom Dolnej Maríkovej, potom Stredného Považia a potom Slovenska. Ak sa nám to podarí dosiahnuť, obava z monolitného bloku pozdĺž južných hraníc sa vlastne stratí a bude to priaznivejšie pre našu budúcnosť.

V. KAPITOLA / NIEKTORÉ PROBLÉMY SAMOSPRÁV VO VZŤAHU K ŠTÁTU

KARPATSKÝ EUROREGIÓN – MOŽNOSTI MEDZINÁRODNEJ SPOLUPRÁCE REGIÓNOV

Tibor Ičo

Proces európskej integrácie si nemožno predstaviť bez účasti regiónov strednej a východnej Európy, bez účasti štátov, regiónov, miest, obcí a obyvateľov posttotalitných krajín. Pokusy budovať akési definitívne hranice rozdeľujúce náš kontinent na bohatých a chudobných, vytváranie sanitárnych nárazníkových pásiem, kde sa apriori predpokladá bieda a chaos, delenie na prosperujúci západ a chátrajúci východ, to všetko vychádza zo stereotypov v politickom myslení, zdedených po uplynulých rokoch.

Západ veľmi jasne pochopil, že postupné odstraňovanie hraníc v jeho časti Európy, vytváranie politických a ekonomických prepojení medzi štátmi musí dopĺňať podobné úsilie „zdola", vôľa regiónov a ich obyvateľov, žiť vo vzájomnej zhode a porozumení bez ohľadu na štátne hranice. Žiarivým príkladom zmysluplnosti a dôležitosti takýchto predpokladov je Regio Basiliensis, geografický priestor zahrňujúci časť Švajčiarska, Nemecka a Francúzska. Tento euroregión je dnes vynikajúcim stimulátorom európskej integrácie zdola. Predstavuje fungujúci projekt medzi občanmi troch štátov. Je to aj vzor pre budovanie nášho Karpatského euroregiónu, samozrejme, za iných podmienok, v inej geopolitickej situácii.

Tak ako na území Regio Basiliensis jestvovali úzke kultúrne i hospodárske zväzky ešte pred vznikom francúzskeho, nemeckého a švajčiarskeho národa, rozvíjali sa čulé kontakty aj medzi obyvateľmi mohutnej Karpatskej kotliny. Iste, naša situácia, postavenie osídlencov východných Karpát má mnohé špecifické črty, ktoré z hľadiska politického, historického i kultúrneho možno označiť za unikátne. Málokde sa v takom rýchlom slede za sebou v priereze minulosti menili štátne územia, zväzky, kráľovstvá, ríše, hranice, málokde sa odohrávalo také množstvo konfliktov, sporov medzi mocipánmi uzurpujúcimi si právo nad mierumilovnými obyvateľmi Karpát. Ale rovnako málokde prekvital obchod a výmena tak intenzívne ako tu – v oblasti styku dvoch civilizácii východu a západu, v priesečníku obchodných ciest vo všetkých smeroch.

Pri podpise zakladajúcej listiny Karpatského euroregiónu (KER) vo februári 1993 v maďarskom Debrecéne za účasti ministrov zahraničných vecí Poľska, Maďarska a Ukrajiny generálna tajomníčka Rady Európy Catherine Lalumiérová prejavila znalosť situácie, keď porovnala Karpaty s oblasťou Balkánu: „V takýchto regiónoch sa stretávajú rôzne národy, kultúry a náboženstvá. História tu bola vždy v nezvyčajnom pohybe a hranice sa často menili. Ale napriek boľavým historickým jazvám, vzájomným predsudkom a výčitkám sa karpatské krajiny dokázali dohodnúť. Na Balkáne sme sa oneskorili, ale sem prichádzame včas."

Čo ma upevňuje vo viere, že projekt Karpatského euroregiónu, ktorého sú Košice ako najväčšie mesto v oblasti neodmysliteľnou súčasťou, že tento projekt má budúcnosť a treba ho podporiť? Predovšetkým fakt, že sa zrodil v nových slobodných, de-

mokratických podmienkach a posunul formálnu a sporadickú spoluprácu susediacich štátov v rámci RVHP do kvalitatívne novej polohy. Prednosti tohto projektu vystupujú do zreteľnejšieho svetla na pozadí nasledujúcich geopolitických predpokladov.

Už zbežný pohľad na mapu tohto teritória, prepojeného mohutným hrebeňom Východných Karpát naznačuje, že sa tu na relatívne malej a uzavretej ploche stretávajú hranice štyroch medzi sebou susediacich krajín, pričom hranice piatej – Rumunska, sú napríklad od slovenských vzdialené necelú stovku kilometrov. Obyvateľov týchto krajín vždy spájal neľahký spoločný osud, aj keď často plný nimi nechcených konfliktov a vojen. Kultúra i jazyková blízkosť susediacich štátov je nesporná, každý má malú či väčšiu časť svojho národa – menšinu – za hranicami suseda. Všetci spoločne znášali dôsledky periférnej situácie, predovšetkým nízkej životnej úrovne, ktorá bola pre tento kút Európy charakteristická. Napriek tomu mnohé vedecké výskumy a štúdie dokazujú, že bariéry horstiev nikdy neboli bariérami medzi ľuďmi, ktorí tu odjakživa medzi sebou viac či menej intenzívne komunikovali.

Výskum a štúdium práve týchto etnických a historických súvislostí s dôrazom na analýzu kultúrnych a sociálnych väzieb obyvateľov Karpát so zvyškom západoeurópskej civilizácie je poslaním projektu historických a etnologických štúdií Karpatského euroregiónu, ktorý za láskavej podpory primátora mesta Košice začal svoju činnosť v máji tohto roku. Účastníci kolokvia z okolitých krajín susediacich so Slovenskom, zástupcovia univerzít, vedeckých inštitúcií a výskumných centier zvolili v Košiciach Medzinárodnú vedeckú radu, ktorej prvým predsedom sa stal prof. Ján Michnik z Poľskej akadémie vied.

Je dobrým signálom pre svet, že ľudia v našom regióne prejavujú svoju vysokú občiansku vyspelosť, ochotu spolupracovať na báze euroregiónu. V štádiu inštitucionalizácie tohto projektu, prvého svojho druhu v stredovýchodnej Európe, je dôležité predovšetkým eliminovať prejavy nedôvery, snahy o vytváranie obrazu nepriateľa, potreby spolitizovať tento proces i snahy niektorých kruhov ťažiť z tejto iniciatívy politický kapitál. Základná štruktúra budúceho, verím, že prosperujúceho euroregiónu, je na svete. Schválili sa jeho orgány, inštitúcie, generálny sekretariát ako záruky funkčnosti. Aj keď slovenská vláda žiaľ, zatiaľ nášmu regiónu neumožnila plné členstvo v KER (ako ste si všimli, slovenský minister zahraničných vecí na zakladajúcom summite v Debrecéne chýbal), štatút pridruženého člena, za súhlasu všetkých zainteresovaných, nám umožňuje aj na východnom Slovensku plne rozvíjať všetky aktivity. Trúfam si povedať, že dnes, keď sa proces budovania KER posunul do reálnej fázy, môžeme byť príkladom pre mnohé iné krajiny, neschopné nájsť spoločnú reč pri svojej vzájomnej komunikácii. Karpatský euroregión je takto vlastne aj pýchou Slovenska, dokazujúceho celému svetu svoju vyspelosť a európsky rozmer. S uznaním to pripomínajú návštevníci nášho mesta z cudziny, svoju podporu tomuto úsiliu prisľúbila Rada Európy. V koordinačných aktivitách pokračuje aj IEWS, finančnou podporou prispievajú nadácie Sasakawa z Japonska a Fordova z USA. Európska banka pre obnovu a rozvoj zaradila KER medzi jednu z priorít svojho záujmu. Stále sa objavujú ďalšie regióny uchádzajúce sa o pripojenie ku KER, množstvo obchodných, podnikateľských, kultúrnych i iných iniciatív a podujatí sa hlási k účasti na projekte.

Zdá sa teda, že časť východného Slovenska, Poľska, Maďarska a Zakarpatskej Ukrajiny si zvolili správny smer a dobrú stratégiu koordinácie vzájomnej spolupráce. Plné členstvo Slovenska v KER by toto snaženie ešte prehĺbilo a skvalitnilo. Je preto len

otázkou času, kedy si naše možnosti a výhodnosť všimnú solventní investori a podnikatelia v bohatšej časti sveta. V tejto fáze, aj vďaka úsiliu primátora mesta Košíc, sa projektu KER ponúka mohutný intelektuálny a ekonomický potenciál nášho mesta, ktorý celému procesu vtláča pečať väčšej dynamiky. V úzkej spolupráci s priateľmi a kolegami z východoslovenských okresov, ktorí boli akcelerátorom celého vývoja od myšlienky k realite, v koordinácii so susedmi v okolitých krajinách môžeme už v dohľadnej budúcnosti začať premieňať zaostalú oblasť Európy na zónu nových veľkých príležitostí, rozvoja a prosperity.

ŠPECIFICKÉ PROBLÉMY SAMOSPRÁVY V KOŠICIACH

Rudolf Bauer

Cieľom môjho príspevku je poukázať na špecifické problémy mesta Košice, ktoré vyplývajú z existencie a pôsobenia zákona o Košiciach. Po takmer troch rokoch fungovania samosprávy vzniká potreba pred ďalším volebným obdobím zhodnotiť tieto začiatky, analyzovať existujúci stav a vyvodiť dôsledky, čo vlastne znamená novelizovať zákon. Táto úloha je o to závažnejšia, že samospráva existuje pre občanov a pokiaľ nám ide o verejné dobro, sme povinní hľadať optimálny model pôsobenia samosprávy, bez ohľadu na partikulárne záujmy. Téma príspevku môže u niekoho vzbudiť záujem o politický pohľad na špecifiká samosprávy Košíc, no mojím cieľom nebolo politicky hodnotiť situáciu a poukázať na príčiny rôznych zmien, ale skôr zo systémového pohľadu komentovať súčasný stav a navrhnúť riešenie ako úvod do diskusie. Aj keď takáto diskusia je predovšetkým výsostnou vecou mesta Košíc, je zároveň vecou poslancov Národnej rady SR, ktorí jediní majú v rukách právomoc legislatívne riešiť novelizáciu zákonov. Nekládol som si za cieľ úplne analyzovať problematiku, čo pri mojej funkcii ani nie je z časových dôvodov možné. K úplnosti by bola potrebná finančná analýza, majetkový pohľad, ale aj štrukturálny ap. Ale vzhľadom na závažnosť problematiky si myslím, že treba začať diskusiu už teraz.

Zákon o Košiciach

Dňa 1. októbra 1990 prijala Slovenská národná rada zákon 401/90 Zb. o meste Košice. Týmto zákonom sa mesto Košice stalo samostatným a samosprávnym územným celkom, rozčleneným na 22 mestských častí. Podobne ako mesto, ktorému podľa zákona náležia dva orgány samosprávy mesta, a to primátor a 80-členné mestské zastupiteľstvo, aj každá z mestských častí dostala svoje miestne zastupiteľstvo a svojho priamo voleného starostu. Zároveň sa starostovia aj s primátorom stali členmi mestskej rady, ktorá je orgánom Mestského zastupiteľstva. Na odborné, administratívne a organizačné práce, súvisiace s plnením úloh orgánov mesta, resp. mestskej časti bol vytvorený magistrát mesta resp. miestne úrady. Bol zavedený inštitút hlasovania občanov pre mimoriadne prípady zavedenia alebo rušenia miestnych daní, poplatkov alebo riešenie petícií obyvateľov mesta. Vzťah ku orgánom štátu na území mesta bol postavený na úroveň spolupráce. Zákon hneď uložil aj úlohu budúcemu mestskému zastupiteľstvu upraviť podrobnejšiu deľbu pôsobnosti medzi orgánmi miestnej a mestskej samosprávy v štatúte mesta, najneskoršie však do 3 mesiacov.

Vznik orgánov samosprávy a začiatky jej fungovania

Nástup košickej samosprávy po voľbách bol úplne iný ako to bývalo kedysi pri každoročnej voľbe mestského richtára na Tri krále za asistencie všetkých cechov a remesiel.

Zvolení predstavitelia samosprávy neboli pripravení na svoje funkcie a preto prvé zasadnutia orgánov samosprávy boli vyloženým utrpením a trápením sa. Ľudia neboli naučení vystupovať, rozprávať a diskutovať. Navyše boli začiatky poznačené likvidá-

ciou národných výborov, vznikom nových úradov, niekedy až hektickým úsilím niektorých a na druhej strane úmyselnou neochotou iných spolupracovať, štatút mesta vznikol prispôsobením starého, samozrejme s veľkým časovým sklzom, ako ukladal zákon. Vytvorili sa prvé trecie plochy medzi mestom a mestskými časťami, čo sa zvlášť vypuklo prejavovalo na rokovaniach Mestskej rady. Ukázalo sa, že rozdelenie kompetencií medzi mestom a mestskými časťami bude najťažším problémom. Presné definovanie sfér vplyvu mesta a mestských častí je otázkou účelnosti. V iných krajinách je toto riešenie veľmi diferencované a závisí od konkrétnych podmienok daného štátu príp. mesta a nie je možné nájsť exaktné riešenie. Postavenie mesta aj mestských častí je podľa zákona rovnocenné. V zákone nie je vôbec zabudovaná „hierarchia" mesta. Podľa platnej právnej úpravy kompetenčné spory medzi orgánmi samosprávy, ktoré by mohol najlepšie riešiť nezávislý súd, neboli zverené žiadnemu druhu súdov. Navyše v zákone o Košiciach bol rozpor medzi vtedy platnou Ústavou ČSFR, ktorá nedovoľovala mestským častiam vydávanie obecne záväzných právnych predpisov. Napriek tomu začali jednotlivé mestské časti veľmi skoro vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ktoré nie vždy ladili so záujmami celého mesta. Neskúsenosť a nejednota, zvýšená miera podozrievavosti spôsobili značné množstvo chýb, či už pri preberaní majetku, alebo pri rokovaní so zahraničnými partnermi. Neriešenie problémov a hrubé chyby pri vedení mesta spôsobili až odvolanie primátora Mestským zastupiteľstvom a vypísanie nových volieb primátora mesta v januári r. 1993.

Súčasný stav

Výsledky primátorských volieb boli výsledkom vytvorenia koalície pravicových strán, keď kandidát vládnej strany HZDS získal asi o 8 tisíc hlasov menej ako tretí v poradí kandidát SDĽ. Percentá získaných hlasov podľa jednotlivých politických strán boli podobné ako v parlamentných voľbách 92, kde už vtedy sa prejavila odlišnosť mesta Košice od iných častí Slovenska.

Už po odvolaní bývalého primátora sa mnohé veci zmenili. Urýchlila sa delimitácia majetku od štátu, začali sa pravidelné zasadania Mestského zastupiteľstva. Začala sa budovať mestská polícia, realizovala sa nová koncepcia regionálnej a zahraničnej politiky mesta.

Súčasné problémy však stále vyplývajú z nedokonalosti zákona o Košiciach a z aplikovania nedotiahnutého modelu s vynechaním hierarchie mesta. To má za následok, že niektoré celomestské problémy sa dostávajú do stavu neriešenia z nedostatku finančných prostriedkov na úkor menej dôležitých problémov mestských častí. Veľká miera nezávislosti mestských častí spôsobuje prevahu „odstredivých" síl a v podstate nie je možné nastaviť správne priority celého mesta. Každý starosta mestskej časti chce samozrejme vyriešiť čo najviac vo svojej mestskej časti, čo je vcelku pochopiteľné. Na druhej strane však nemá záujem vidieť problémy celomestské a dbať o dobrú finančnú situáciu mestského rozpočtu, čo sa najmarkantnejšie prejavilo pri minuloročnej dostavbe tzv. komplexnej bytovej výstavby, keď vďaka niektorým starostom vznikol v mestskom rozpočte schodok 100 mil. Kčs. Najzaujímavejšou prácou Mestského zastupiteľstva je samozrejme schvaľovanie mestského rozpočtu. Pri súčasnom počte a právach starostov nie je možné vytvoriť správny a zdravý mestský rozpočet, čo sa týka priorít riešenia problémov z nedostatočného balíku peňazí. Preto je nutné novelizovať zákon o Košiciach tak, aby po najbližších komunálnych voľbách v novom volebnom období už platil nový stav.

Zásady novelizácie zákona o Košiciach

Na to, aby bolo možné vypracovať presné znenie novelizovaných paragrafov zákona, je treba prijať zásady novelizácie a vytvoriť tak celkový rámec, z ktorého sa bude vychádzať a ktorý bude určovať celkový duch zákona.

Zásada č. 1

Mesto Košice je obec, mestská časť obcou nie je.

Zdôvodnenie:

V zákone o Košiciach nie je explicitne uvedené, že mesto Košice je obec. Vyplýva to síce zo zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, kde sa v paragrafe 1 ods. 2 uvádza, že „pod pojmom obec sa rozumie aj hlavné mesto SR Bratislava a mesto Košice", no nevyplýva to jasne z paragrafu 1 zákona o meste Košice a ani zo zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Pre neujasnenosť a rôzny výklad zákona dokonca aj na úrovni centrálnych orgánov existujú spory, kto je vlastne obec, či mesto alebo mestská časť. Je príznačné, že malé mestské časti, ktoré boli v šesťdesiatych rokoch pričlenené k mestu, sa za obce nepovažujú.

Považovanie mestskej časti za obec je v rozpore s článkom 67 Ústavy SR a s ods. 2 paragrafu 1 zákona SNR č. 481/92 Zb.

Ak by mestská časť bola obcou, tak podľa obidvoch právnych noriem by bolo možné zasahovať do jej oprávnení len zákonom.

Mestská časť je však naviazaná na rozpočet mesta, ktorý je pre ňu záväzný a Všeobecne záväzné nariadenie (VZN) Mestského zastupiteľstva platné pre každú mestskú časť. Takisto Štatút mesta, v ktorom sú rozdelené kompetencie medzi mesto a mestské časti, ktorý je záväzný pre mestské časti, je len VZN, a nie zákonom. Pri chápaní mestskej časti ako obce by mesto Košice muselo byť definované ako zväzok 22 obcí.

V opatrení Ministerstva vnútra SR z 11.3.1991, ktorým bol uverejnený zoznam obcí, tvoriacich územné obvody Obvodných úradov, treba jednoznačne uviesť, že obcou je mesto Košice a mestské časti sú časti obce, teda mesta Košice.

Riešenie príslušnosti niektorých malých mestských častí k mestu je inou otázkou, ktorá túto zásadu neovplyvňuje.

Ústava SR Čl. 67:

„Vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne. Povinnosti a obmedzenie jej možno ukladať len zákonom. Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo prostredníctvom orgánov obcí".

Zákon č. 481/92 Zb. paragraf 1 odst. 2:

„Ukladať obci povinnosti alebo zasahovať do jej oprávnení možno len zákonom."

Zásada č. 2

Veci celomestskej povahy sa riešia na úrovni mesta a majú prednosť pred riešením veci povahy miestnej.

Zdôvodnenie:

Veci celomestskej povahy, ako napr. mestská hromadná doprava, údržba a správa mestských komunikácií, zabezpečovanie väčšiny verejnoprospešných služieb ap.

sú charakteru existenčne nevyhnutných pre život mesta a týkajú sa celého mesta. Neriešenie týchto vecí môže spôsobiť kolapsovú situáciu v celom meste a preto musia mať prioritu. Ak nebudú riešené veci celomestskej povahy, môžu na to doplatiť občania celého mesta.

Zásada č. 3

Veci miestnej povahy sa riešia v mestskej časti.

Zdôvodnenie:

Veci miestnej povahy, ako napr. správa bytového fondu, miestna kultúra, časť verejnoprospešných služieb sú lepšie „videné" v rámci mestskej časti, a teda podľa princípu subsidiarity je ich lepšie riešiť v rámci menšieho celku.

Zásada č. 4

Orgány mesta sa nemôžu prekrývať s orgánmi mestskej časti a naopak.

Zdôvodnenie:

Kombinácia presadzovania záujmov miestnych a zároveň aj mestských sa ukázala nezlučiteľná, najmä pokiaľ ide o zloženie Mestského zastupiteľstva či Mestskej rady a komisií. Zvlášť nevhodná je kombinácia poslanca Mestského zastupiteľstva, ktorý je existenčne závislý na mestskej časti (je zamestnaný na Miestnom úrade). Systém nemôže dobre fungovať ani v prípade nepolitického prostredia. Je nutná aj úprava volebného zákona.

Zásada č. 5

Všeobecne záväzné nariadenie vydáva mesto Košice.

Zdôvodnenie:

Ešte pri existencii ČSFR existoval rozpor medzi Čl. 86 ods. 5 Ústavy ČSFR v znení ústavného zákona č. 294/90 Zb. a dikciou paragrafu 14 odst. 2 písm. a) zákona SNR č. 401/90 Zb., ktorý sa preniesol aj do novej Ústavy SR Čl. 68. Ústava ČSFR podobne, ako aj Ústava SR totiž v uvedenom článku zveruje právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenie iba obciam, a nie častiam obcí. Vo vzťahu ústavy a bežného zákona pritom nie je možné uplatniť prednosť špeciálneho zákona, ktorý umožňuje zveriť do kompetencie mestských častí i záležitosti patriace ináč do kompetencie obcí ako takých.

Skúsenosti z vydávania všeobecne záväzných nariadení mestských častí sú také, že mestské časti v niektorých prípadoch „predbehli" mesto vydaním nariadenia, a potom nebolo možné vydať nariadenie mesta, aj keď sa to žiadalo.

Zákon SNR č. 401 Zb. paragraf 14 odst. 2 písm a):

„(2) Miestne zastupiteľstvo rozhoduje o najdôležitejších otázkach miestneho významu, najmä:

uznáša sa na všeobecne záväzných nariadeniach miestneho zastupiteľstva."

Ústava SR Čl. 68:

„Vo veciach územnej samosprávy môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia."

Návrh členenia mesta na mestské časti

Rozdelenie mesta na 22 mestských častí pri súčasnom platnom zákone o Košiciach, ktorý stavia na rovnakú úroveň mesto aj mestskú časť, sa ukázalo nevýhodné. Na druhej strane obyvatelia mesta si už zvykli na existenciu starostov vo svojich mestských častiach a Miestne úrady sú pre nich bližšie, čo je samozrejme výhoda. Po viacnásobných konzultáciách s tvorcami pôvodného delenia je vypracovaný návrh

členenia mesta na 18 mestských častí. Tento je možné akceptovať v prípade prijatia navrhovaných zásad a z nich vychádzajúcej novelizácie zákona o Košiciach. Druhá možnosť je znížiť počet mestských častí na 8 až 10. V prvom prípade by malo mesto tieto mestské časti:

1. Staré mesto
   súčasná hranica zostáva naďalej v platnosti
2. Západ (Nové mesto)
   pripája sa mestská časť Luník IX. plus niektoré drobné zmeny vo vedení hraníc
3. Sever
   pripája sa mestská časť Džungľa
4. Juh
   drobné zmeny rešpektujúce existujúce požiadavky
5. KVP
6. Sídlisko Ťahanovce
7. Dargovských hrdinov
8. Nad jazerom
   pripája sa mestská časť Vyšné Opátske
9. Kavečany
10. Ťahanovce
    pripája sa katastrálne územie
11. Košická Nová Ves
12. Krásna
    pripája sa katastrálne územie z mestskej časti Nad jazerom
13. Šebastovce
14. Barca
15. Myslava
16. Lorinčík – Pereš
    sú spojené dve mestské časti Lorinčík a Pereš
17. Poľov
18. Šaca

Záver

Pri pohľade do zahraničia nájdeme mestá, ktoré sú väčšie ako mesto Košice, a pritom nie sú vôbec delené na viac úrovní, a takisto mestá, ktoré sú formálne členené, ale kde „mestské časti" plnia úlohu vysunutých pracovísk jedného mestského úradu. Pri rozčlenení mesta na dve, resp. viac úrovní treba mať nástroje na riadenie mestského organizmu tak, aby nedošlo k dezintegrácii a pôsobeniu „odstredivých" síl, ktoré by znemožňovali úspešne riešiť celomestské problémy. Verím, že tento príspevok vyvolá plodnú diskusiu, ktorá bude na prospech riešenia rozdelenia nielen Košíc, ale aj hlavného mesta Bratislavy.

ZÁKON O VYSOKÝCH TATRÁCH

Juraj Haščák

Legislatívne systémy civilizovaných krajín sa usilujú o vytvorenie stabilného, nie príliš rôznorodého právneho prostredia. Napriek tomu sa v každej krajine stretávame so zákonmi, ktoré toto „typizované" právne prostredie narúšajú. Sú to zákony zaoberajúce sa problémami, ktoré všeobecne platný zákon riešiť nemôže. Vysoké Tatry sú takým problémom. Sú najvýznamnejšou prírodnou rezerváciou Slovenska, najvyhľadávanejším prírodným prostredím s významnou liečivou bázou pre choroby horných ciest dýchacích. Okrem toho tu žijú ľudia – občania, ktorí pre svoj život potrebujú bežné, fungujúce mesto.

Záujmy ochrany životného prostredia, turistiky, liečebníctva a života občanov sa tak často dostávajú do vzájomných konfliktných situácií, ktoré bežné zákonodarstvo často nedokáže riešiť. Východiskom z tejto zložitej situácie by bol určite Zákon o Vysokých Tatrách. Právna norma, ktorá by vzájomne previazala všetky rôznorodé záujmy a požiadavky.

Mesto Starý Smokovec – Vysoké Tatry je špecifickým územným útvarom, ktorý sa skladá z 15 mestských častí – Podbanské, Štrbské Pleso, Vyšné Hágy, Tatranská Polianka, Nová Polianka, Tatranské Zruby, Nový Smokovec, Starý Smokovec, Dolný Smokovec, Horný Smokovec, Tatranská Lesná, Tatranská Lomnica, Tatranské Matliare, Kežmarské Žľaby a Tatranská Kotlina. Medzi mestskou časťou Podbanské na západe a mestskou časťou Tatranská Kotlina na východe je vzdialenosť asi 60 kilometrov. Na území mesta žije trvale okolo 5 800 obyvateľov a približne rovnaký počet obyvateľov má na území mesta prechodný pobyt (u niektorých má tento prechodný pobyt dlhodobý charakter).

Vysoké Tatry disponujú ozdravovacím fenoménom vysokohorského prostredia pre liečbu a kúpeľníctvo, prírodnými krásami pre turistiku, podmienkami pre horolezectvo a lyžovanie a najmä veľkým počtom zariadení pre obchod a cestovný ruch. Na území mesta sa rozprestiera aj časť nášho najstaršieho a najväčšieho národného parku – (Tatranský národný park – TANAP), čo do určitej miery limituje podmienky pre rozvoj a uplatnenie funkcií pôsobiacich na území Vysokých Tatier. Dlhodobým problémom je určenie jednoznačnej priority, pretože každá z funkcií je z určitého hľadiska dôležitejšia ako ostatné a riadi sa predpismi svojho rezortu. Za takýchto podmienok je dosť problematické uplatnenie zákona o obecnom zriadení tak, ako je to v typických mestách.

Špecifické podmienky spôsobujú aj problémy pri získavaní príjmov do rozpočtu mesta. Mesto síce zaberá rozsiahle územie avšak s malým počtom trvale bývajúcich obyvateľov, pričom práve počet obyvateľov je kritériom pre výšku 70 percentného podielu na dani z príjmov fyzických osôb, či podielu na výnose z malej privatizácie. Tým, že na území mesta leží časť TANAPu sú pozemky oslobodené od dane z nehnuteľností, a tak mesto prichádza o značnú časť finančných prostriedkov. V meste sa ďalej nachádza 5 veľkých liečebných ústavov, ktoré neodvádzajú žiadne poplatky, pričom sa však mesto podieľa na zabezpečovaní verejnoprospešných služieb aj pre ich pacientov. V meste sa tiež nemôžu vykonávať také komerčné činnosti, ktoré by síce zvýšili jeho príjmy, ale súčasne by znehodnocovali nenahraditeľné prírodné prostredie.

Na základe návrhov a doporučení poslancov mestského zastupiteľstva a tiež Klubu Tatrancov (združenia na ochranu práv občanov Vysokých Tatier), mesto už dlhšiu dobu iniciuje spracovanie zákona o Vysokých Tatrách. Za účelom získania čo najviac informácií a podnetov boli požiadané všetky orgány, organizácie a inštitúcie pôsobiace na území mesta o spracovanie podkladových materiálov, ktoré by z hľadiska zabezpečovania jednotlivých funkcií mali byť zahrnuté do návrhu zákona.

Zákon by teda mal upraviť aj zásady spolupráce orgánov samosprávy, štátnej správy a špeciálnej štátnej správy pôsobiacich na území mesta vo vzťahu k TANAPu z hľadiska ochrany a zveľaďovania národného parku a jeho významu, vo vzťahu k liečebným kúpeľom a odborným liečebným ústavom z hľadiska zabezpečovania zdravotno-liečebnej funkcie, k Interhotelom z hľadiska cestovného ruchu a pod.

Podľa nášho názoru by sa malo pri spracúvaní zákona o Vysokých Tatrách vychádzať z postavenia mesta ako samostatného samosprávneho územného celku Slovenskej republiky s jeho 15 mestskými časťami. Zákon by mal upraviť postavenie Vysokých Tatier v systéme štátnej správy I. a II. stupňa, prípadne delegovať tie právomoci II. stupňového orgánu štátnej správy, ktoré by umožnili riešiť vyššie uvedené problémy. V zákone by mali byť zakotvené všetky funkcie pôsobiace na území Vysokých Tatier (zdravotno–liečebná, turisticko-rekreačná, cestovného ruchu, ochrany životného prostredia, kultúrno-športová a pod.) v nadväznosti na pôsobnosť orgánov a organizácií, ako aj právnických a fyzických osôb, ktoré plnenie týchto funkcií zabezpečujú. Význam tohto územia je daný aj tým, že okrem už uvedených údajov o trvalých a prechodných obyvateľoch sa tu denne zdržiava 15 až 20 tisíc návštevníkov, či už sú to pacienti v liečebných ústavoch a kúpeľní hostia, alebo rekreanti a turisti v zariadeniach cestovného ruchu a pod. Z uvedených dôvodov napr. kritérium prísunu finančných prostriedkov na obyvateľa Vysokých Tatier, postúpenie určitých právomocí z hľadiska trvalých obyvateľov by nebolo objektívne a túto oblasť by trvale diskriminovalo. Vysoké Tatry, ako významné stredisko liečby, športu a cestovného ruchu vyžadujú túto legislatívnu úpravu, pretože je nevyhnutné, aby štát podporoval tiež činnosti, ktoré majú opodstatnenie len v tomto jedinečnom prostredí.

VI. KAPITOLA / GESTORI PUBLIKÁCIE 1994

KLUB PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Milan Hort

Klub primátorov miest Slovenskej republiky (SR) vznikol na podnet primátorov Bratislavy, Hlohovca, Kremnica, Levoče, Novej Dubnice, Piešťan, Trenčianskych Teplíc, Trnavy a Vysokých Tatier, ktorí v apríli 1993 zvolali do Kremnice stretnutie s cieľom prehodnotiť súčasné podmienky práce samospráv a vývoj samosprávnej demokracie na Slovensku. Stretnutia sa zúčastnilo 25 primátorov, ktorí ustanovili prípravný výbor a zvolali na 11. mája 1993 valné zhromaždenie, na ktorom bol Klub primátorov miest SR ako združenie fyzických osôb založený.

Klub primátorov miest SR prijal tieto úlohy:

1. Tvorba legislatívnych návrhov týkajúcich sa územno-správneho členenia a reorganizácie verejnej správy.
2. Vyjadrovanie sa k legislatíve vymedzujúcej vzťahy občana, samosprávy a miestnej štátnej správy. To všetko v záujme zlepšenia výkonu verejnej správy v prospech občana.
3. Vypracovanie návrhov novelizácie zákona o obecnom zriadení, v častiach dotýkajúcich sa miest.
4. Podpora samosprávnej demokracie.
5. Prostredníctvom existujúcich zahraničných kontaktov jednotlivých primátorov – členov klubu – prezentácia Slovenska v zahraničí.

Počas svojej existencie Klub primátorov vyvíjal aktivity vo všetkých oblastiach ovplyvňujúcich každodenný život miest a ich občanov, na základe čoho si našiel miesto v slovenskej spoločnosti, zastupujúc takmer dva milióny obyvateľov na komunálnej úrovni. Jeho reprezentanti boli prijatí predsedom NR SR, zorganizovali stretnutie zástupcov všetkých cirkví na Slovensku, spolupracovali na príprave závažných právnych noriem (Zákon o mestskej polícii, Zákon o predaji bytov...). Veľmi dôležitou je spolupráca s prezidentom Slovenskej republiky, ktorý prevzal záštitu nad odborným dialógom medzi vládnym a alternatívnym (župným) návrhom územno-správneho členenia Slovenska, ktorého predkladateľom spolu s Regionálnym združením miest a obcí Stredného Považia je práve Klub primátorov miest SR.

ČLENOVIA KLUBU PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

BANSKÁ BYSTRICA	Stanislav Mika
BRATISLAVA	Peter Kresánek
BYTČA	Peter Lalinský
HANDLOVÁ	Jaroslav Izák
HLOHOVEC	Ján Brezovský
KEŽMAROK	Ján Skupin
KREMNICA	Miroslav Nárožný
KOŠICE	Rudolf Bauer
LEVOČA	Jozef Biss
LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ	Alexander Slafkovský
MODRA	Martin Smolenický
NOVÁ BAŇA	Ján Polc
NOVÁ DUBNICA	Milan Hort
NOVÉ MESTO NAD VÁHOM	Jozef Varta
PARTIZÁNSKE	Dušan Fraňo
PEZINOK	Ivan Pessel
PIEŠŤANY	Viliam Hájovský
POPRAD	Ján Madáč
POVAŽSKÁ BYSTRICA	Ján Knapo
PÚCHOV	Alexander Formánek
RAJEC	Ladislav Židek
RUŽOMBEROK	Julián Helko
SPIŠSKÁ NOVÁ VES	Rastislav Jacák
STARÁ ĽUBOVŇA	Michal Šipoš
TRENČIANSKE TEPLICE	Anton Prokain
TRNAVA	Imrich Borbély
VRÁBLE	Pavol Uhrecký
VYSOKÉ TATRY	Juraj Haščák
ZVOLEN	Dušan Lizoň
ŽIAR NAD HRONOM	Marián Futák

ČESTNÍ ČLENOVIA KLUBU PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Júlia Gondová	starostka obce Chmíňany
Milan Opalka	starosta obce Terchová
Jozef Magdolen	starosta obce Zázrivá
Marián Minarovič	člen expertnej skupiny
Viktor Nižňanský	člen expertnej skupiny
Ladislav Snopko	člen expertnej skupiny

PREZIDENT KLUBU PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Imrich Borbély

VICEPREZIDENTI KLUBU PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Rudolf Bauer
Peter Kresánek
Miroslav Nárožný

ČLENOVIA PREZÍDIA KLUBU PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Jozef Biss
Juraj Haščák
Milan Hort
Anton Prokain
Ján Skupin

HOVORCA A KOORDINÁTOR KLUBU PRIMÁTOROV MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ladislav Snopko

FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG / / NADÁCIA FRIEDRICHA NAUMANNA

Katarína Farkašová

Keď 19. mája 1958 prvý nemecký spolkový prezident Theodor Heuss zakladal Nadáciu Friedricha Naumanna, sledoval tým liberálne politické presvedčenie:

„mladá nemecká demokracia by mala byť uvedená do života zrelými a sebavedomými občanmi".

Občania by mali byť zodpovední za svoje činy, mali by poznať svoje práva a povinnosti tak, aby sa stali osobnosťami – partnermi štátnych a spoločenských inštitúcií, nie objektom ich manipulácie. Len tak totiž môže fungovať spoločenské a politické dianie, len tak sa môže rozvíjať demokracia.

Friedrich Naumann (1860 – 1919) bol evanjelický teológ, publicista, významný liberálny politik, dlhoročný poslanec ríšskeho snemu, ktorého myšlienky významne ovplyvnili politiku nemeckých liberálov a stali sa dôležitým zdrojom obnovenia demokracie v Nemecku po rokoch fašistickej totality.

Nadácia má svoje zastúpenie vo viac ako 70 krajinách sveta a pôsobí prostredníctvom rôznych vzdelávacích programov a pomocou poradenskej činnosti v politickej, hospodárskej, spoločenskej i kultúrnej oblasti. Organizuje konferencie, semináre a prednášky. Umožňuje krátkodobé študijné pobyty a účasť na konferenciách a seminároch pre politikov, expertov, študentov a novinárov konaných nielen v Nemecku, ale i v iných krajinách.

Na Slovensku sa venuje masmediálnym otázkam v spolupráci so Slovenským syndikátom novinárov poradenstvu pri tvorbe nového tlačového zákona, s Asociáciou nezávislých rozhlasových staníc, s regionálnou tlačou, s Úniou televíznych tvorcov, problematike ľudských práv v spolupráci s Nadáciou Milana Šimečku a Nadáciou Sándora Máraiho, otázkam zahraničnej politiky a spolupráce európskych krajín v spolupráci so Slovenskou spoločnosťou pre zahraničnú politiku, komunálnej politike v spolupráci s Klubom primátorov miest SR, otázkam stredného a drobného podnikania v spolupráci so Združením podnikateľov, politickému vzdelávaniu v spolupráci so Školou demokratickej politiky.

Nadácia Friedricha Naumanna má blízky vzťah k nemeckej liberálnej strane FDP (Slobodná demokratická strana).

THE 21ST CENTURY FOUNDATION / / NADÁCIA 21. STOROČIA

Andrej Bartosiewicz

The 21st Century Foundation (Nadácia pre 21. storočie) bola v USA založená ako sesterská nadácia britského 21st Century Trust, ktorý vznikol r. 1986. Činnosť Nadácie pre 21. storočie sa zameriava na rozvoj a posilňovanie demokratických inštitúcií a občianskej spoločnosti.

21st Century Foundation úzko spolupracuje s miestnymi organizáciami, pretože práca s už existujúcimi organizáciami a účasť na ich aktivitách je efektívnejšia a lacnejšia. Snahou je identifikácia oblasti, ktorá si žiada riešenie, definícia problému a participácia na jeho riešení. Nadácia pre 21. storočie bude zo svojich zdrojov posilňovať západnú pomoc takou formou, že podporí programy ktoré to potrebujú, prípadne bude nadácia pokrývať zvýšené výdaje spojené s ich realizáciou.

Väčšina pomoci, ktorú vyspelé štáty poskytujú krajinám Strednej a Východnej Európy sa sústreďuje na ekonomickú oblasť. Iba niektoré programy sa venujú oživeniu najväčšieho potenciálu demokratickej občianskej spoločnosti, t.j. účasti občanov vo verejnom živote. Činnosť 21st Century Foundation sa orientuje hlavne na pomoc nevládnym organizáciám a občianskym združeniam, parlamentu, orgánom miestnych samospráv, vzdelávacím inštitúciám, regionálnym médiám, programom podporujúcim prevenciu konfliktov (etnické konflikty) a ďalším inštitúciám, ktoré tvoria základ občianskej spoločnosti.

Vážnym problémom pre Slovensko sa môžu stať etnické konflikty tak vo vnútri krajiny, ako aj so susediacimi štátmi. V tomto prípade sa program môže viesť na národnej ako aj nadnárodnej báze. Každá zo susediacich krajín má svoju individuálnu skúsenosť z procesu demokratizácie, s ktorou sa môže podeliť. Merítkom úspechu činnosti práce 21st Century Foundation bude posilnenie občianskeho uvedomenia na Slovensku tak, aby sa generovala väčšia otvorenosť a porozumenie medzi rôznymi politickými, vládnymi a občianskymi štruktúrami a aby sa vytvorilo tolerantnejšie sociálne správanie. Cieľom Nadácie 21st Century, ako nestraníckej organizácie, je dokázať, že Západ a zvlášť Spojené štáty, sa neobracajú ku Slovensku chrbtom, ale naopak, chcú vytvoriť spojenie medzi americkým a slovenským ľudom.

AUTORI A SPOLUPRACOVNÍCI I. ČASTI

BARTOSIEWICZ Andrej (1950)
Prekladateľ a publicista orientovaný na zahraničné vzťahy. Zástupca Nadácie 21. storočia na Slovensku.

BAUER Rudolf (1957)
Matematik – analytik, politik. V rokoch 1990–92 námestník primátora mesta Košice, od januára 1993 primátor. Viceprezident Klubu primátorov miest SR, od 29. apríla 1994 prezident Únie miest SR.

BORBÉLY Imrich (1952)
Inžinier leteckej dopravy. Člen Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, čestný člen Talianskej asociácie orientálnych športov a i. Od roku 1990 predseda MsNV v Trnave a od roku 1991 primátor mesta. Prezident Klubu primátorov miest SR.

DANČO Jozef (1932)
Dlhoročný výskumný pracovník. Odborník na makroekonomickú problematiku, finančné a úverové vzťahy. V rokoch 1991–92 minister financií Slovenskej republiky. V súčasnosti kapitálový riaditeľ akciovej spoločnosti Hydrostav.

FARKAŠOVÁ Katarína (1953)
Filmová a televízna dramaturgička. V rokoch 1978–1991 pracovala ako dramaturgička hraného filmu v Slovenskej filmovej tvorbe na Kolibe. V rokoch 1991–92 bola členkou komisie fondu Pro Slovakia pre televíziu a rozhlas. Členka Slovenskej spoločnosti prekladateľov umeleckej literatúry. Spoluzakladateľka Amnesty International v Bratislave. Koordinátorka projektu Nadácie Friedricha Naumanna pre Slovensko.

FRIČ Pavol (1956)
Sociológ pracujúci v Inštitúte sociologických štúdií v Prahe. Zaoberá sa politickou participáciou a otázkami minorít vo vzťahoch medzi občanmi.

HAŠČÁK Juraj (1932)
Pedagóg, riaditeľ školy, športovec aktívny i organizátor. Milovník a znalec Vysokých Tatier a ich problematiky. Od roku 1990 primátor Vysokých Tatier. Podpredseda Nadácie ZOH Poprad – Tatry 2002. Člen prezídia Klubu primátorov miest SR.

HORT Milan (1953)
Inžinier ekonóm, primátor Novej Dubnice. Člen predsedníctva Klubu primátorov Slovenskej republiky, predseda Klubu predstaviteľov miestnej samosprávy KDH, člen predsedníctva KDH, člen prezídia Klubu primátorov miest SR, od 29. apríla 1994 viceprezident Únie miest SR.

HRDINA Vojtech (1949)
Inžinier architekt prakticky i teoreticko-metodicky pôsobiaci v oblasti urbanizmu a územného plánovania. Hlavný riešiteľ koncepcie územného rozvoja Slovenskej republiky. Dnes v spoločnosti Aurex.

IČO Tibor (1953)
Novinár a publicista. V rokoch 1991–92 vedúci pobočky Kancelárie prezidenta ČSFR V. Havla v Košiciach. V súčasnosti špecialista magistrátu Košíc pre regionálnu politiku.

KLITZ Valter (1952)
Právnik, osobný tajomník šéfa parlamentnej frakcie FDP v Spolkovom sneme. V rokoch 1980–1984 a 1989–1992 člen okresného zastupiteľstva Bonn-Hardtberg, naposledy predseda FDP frakcie, od 1984 člen plánovacieho výboru mesta Bonn.

KOPCSAY Márius (1968)
Novinár, šéfredaktor Obecných novín, týždenníka pre komunálnu politiku, ktorý vychádza pri Združení miest a obcí Slovenska.

KRESÁNEK Peter (1951)
Historik umenia, špecialista na výskum historickej architektúry a vývoj miest na Slovensku. V rokoch 1974–85 pracoval na hĺbkových umelecko-historických výskumoch pre projekty obnovy pamiatok, od roku 1985 pracoval ako pedagóg na Fakulte architektúry SVŠT. Organizátor aktivít na obnovu historického dedičstva ľudovej a meštianskej architektúry a technických pamiatok v Slovenskom zväze ochrancov prírody a krajiny. Od novembra 1990 primátor mesta Bratislavy. Viceprezident Klubu primátor miest SR.

MADÁČ Ján (1953)
Ekonóm, od roku 1990 primátor Popradu. Po novembri 1989 predseda Mestského národného výboru v Poprade (marec – december 1990). Člen výkonného výboru Svetovej federácie miest a obcí so sídlom v Paríži, predseda prípravného výboru pre usporiadanie ZOH Poprad – Tatry 2002. Člen Klubu primátorov miest SR.

MINAROVIČ Marián (1946 – 2016)
Výtvarník, maliar vystavujúci doma i v zahraničí, poslanec mestského zastupiteľstva v Bratislave a predseda jeho kultúrnej komisie. Odborník na kultúrno-historickú a spoločenskú topografiu. Spoluautor Stratégie rozvoja hlavného mesta SR Bratislavy. V rokoch 1991–92 vedúci pracovnej skupiny Komisie vlády pre územné a správne členenie Slovenskej republiky. Hlavný koordinátor pracovného kolektívu, ktorý pripravil alternatívny (župný) návrh územno-správneho členenia Slovenska. Čestný člen Klubu primátorov miest SR a Únie miest SR.

NIŽŇANSKÝ Viktor (1953)
Ekonóm urbanistiky, člen Združenia konzultantov „Apel" pre obnovu a rozvoj územia obcí a regiónov. Riadi regionálne komunálne centrum miest a obcí stredného Považia. Čestný člen Klubu primátorov miest SR a Únie miest SR.

SLAFKOVSKÝ Alexander (1950)
Lekár. Od roku 1990 primátor mesta Liptovský Mikuláš, do roku 1993 predstaviteľ česko-slovenských miest a obcí v Rade Európy. Podpredseda Združenia miest a obcí Slovenska. Prezident nadácie ZOH Poprad -Tatry 2002. Člen Klubu primátorov miest SR.

SNOPKO Ladislav (1949)
Archeológ, dramaturg, publicista a politik. Oficier Rádu umenia a literatúry Francúzskej republiky. Zakladajúci člen hnutia Verejnosť proti násiliu. V rokoch 1976-1988 viedol archeologický výskum antickej lokality Gerulata v Rusovciach pri Bratislave. V rokoch 1990 – 1992 minister kultúry Slovenskej republiky, poslanec SNR a hlavný koordinátor kultúry, vzdelávania a športu krajín Stredoeurópskej iniciatívy (ČSFR, Taliansko, Rakúsko, Maďarsko, Poľsko, Juhoslávia). Zakladateľ fondu kultúry Pro Slovakia. Čestný člen a hovorca Klubu primátorov miest SR a Únie miest SR. Predseda Európskeho kultúrneho klubu na Slovensku.

SOKOLOVSKÝ Leon (1949)
Vysokoškolský pedagóg, historik. Pracuje na Katedre slovenských dejín a archívnictva Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Zaoberá sa dejinami správy a paleografiou.

ŠTEVOVE Jaroslav (1947)
Inžinier ekonóm, dlhoročný výskumný pracovník v makroekonomickej oblasti. V rokoch 1991 – 1992 námestník ministra kultúry SR pre ekonomiku a financie. V súčasnosti nezávislý ekonóm.

VAŠEČKA Imrich (1947)
Sociológ s praktickými, teoretickými a pedagogickými skúsenosťami. Prednáša sociológiu na Masarykovej univerzite v Brne.

VOLKOVÁ Hana (1961)
Stavebná inžinierka, pracovala v oblasti dopravného urbanizmu a tvorby a ochrany životného prostredia. V roku 1990 poslankyňa zastupiteľstva mesta Bratislavy. Od roku 1986 organizátorka aktivít zameraných na obnovu historického dedičstva a ochranu životného prostredia. V súčasnosti manažérka a inštruktorka pre výchovu a pobyt v prírode.

ŽUDEL Juraj (1929 – 2009)
Vedúci vedecký pracovník Geografického ústavu SAV, zaoberajúci sa historickou geografiou Slovenska, vývojom osídlenia a obyvateľstva i územnej organizácie Slovenska.

II. ČASŤ / PRIEBEH DECENTRALIZÁCIE NA SLOVENSKU[1]

VÝVOJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU PO NOVEMBRI 1989: PROCES DECENTRALIZÁCIE S HODNOTENÍM SÚČASNÉHO STAVU

Viktor Nižňanský

BOLA PRE SLOVENSKO DECENTRALIZÁCIA VHODNOU STRATÉGIOU?

Exkurz do slovenskej histórie

„Slovensko bolo za posledných jedenásť storočí, do roku 1993, s výnimkou krátkeho obdobia v rokoch 1939 – 1945, súčasťou väčších štátnych celkov. Slováci sa v nich na rozhodujúcej vládnej moci podieľali minimálne. Išlo skôr o jednotlivcov. Napriek tomu nemožno povedať, že by sme z hľadiska územnej správy boli bez minulosti, že by sme nemali odkiaľ čerpať poznatky a skúsenosti pri výstavbe verejnej správy nového slovenského štátu, že by sme boli výlučne odkázaní na cudzie vzory. Naopak. Naše dejiny sú v tomto smere prinajmenšom tak bohaté, ak nie bohatšie, ako dejiny okolitých národov. A vôbec nezačínajú až rokom 1949“, napísal prof. Leon Sokolovský v tézach k návrhu alternatívneho územnosprávneho členenia.

V období od 11.storočia po dnešok registrujeme na území dnešnej Slovenskej republiky celkovo 24 územnosprávnych reforiem. Niektoré z nich mali veľmi krátku trvácnosť, niektoré pretrvali desiatky rokov. Jedno sa však dá s istotou tvrdiť. Dlho nevydržali najmä tie územnosprávne zmeny, ktoré nerešpektovali historické, geografické a kultúrne danosti Slovenska a mali iba čisto mocenský charakter. Z celkového počtu zmien prebehlo trinásť z nich počas 20.storočia. Ak odrátame obdobie nadvlády komunistickej strany (1949–1989), tak počas šesťdesiatich rokov prebehlo deväť zmien, čo znamená, že v priemere každých šesť až sedem rokov sa menilo územnosprávne usporiadanie. Aj to dokazuje, že vládnuce zoskupenia používali reformy najmä na upevnenie moci a často nerešpektovali spoločenské, geografické, historické, ale aj etnické podmienky na Slovensku.

Na území dnešného Slovenska sa dlhé stáročia uplatňovala decentralizačná stratégia a existovala určitá forma spravovania štátu na základe samosprávneho princípu (šľachtické stolice v 13.– 19. storočí*). „Ich vznik a vývoj viedol k oslabeniu centrálnej moci a v konečnom dôsledku umožnil, v porovnaní s predchádzajúcim obdobím, účasť väčšej skupine obyvateľstva na voľbách (šľachte). Zrejme aj vďaka tejto skutočnos-*

1 Text z publikácie: Viktor Nižňanský: Decentralizácia a Slovensko, Komunálne výskumné a poradenské centrum n. o. Piešťany, apríl 2013

ti sa mohol dotvoriť systém prirodzeného, t.j. prírodným, geografickým a sídlištným podmienkam zodpovedajúceho územného členenia Slovenska na stolice. Jeho podstatu nenarušili potom ani také nasledujúce vážne historické udalosti, ako bolo dočasné rozdelenie Uhorska, ovládnutie Zadunajska a Slovenska Habsburgovcami, reformácia, protireformácia, stavovské povstania", píše Leon Sokolovský.

Slovensko je významne regionalizovaný štát

„Slovensko je významne regionálne diferencované. Napríklad v severnom okrese Dolný Kubín je obyvateľstvo z 99% slovenské, v južnej Dunajskej Strede iba z 11%. V okrese Čadca je 87% rímskych katolíkov, vo Svidníku na 55% dominujú iné vierovyznania (silne zastúpené je grécko-katolícke), v Bratislave predstavuje zasa kategória ľudí bez vyznania (spolu s nezisteným vierovyznaním) až 48%. V Rimavskej Sobote v roku 1994 pripadlo 992 a v Bratislave 970 umelých prerušení tehotenstva na 1 000 živonarodených – v Dolnom Kubíne však iba 132. Vo Veľkom Krtíši má maturitu či vyššie vzdelanie iba 22% obyvateľov starších ako 15 rokov, v Bratislave 54%. V roku 1994 bol HDP v prepočte na obyvateľa v Bratislave 309 643 Sk, vo Svidníku iba 21 393 Sk. Zahraničný kapitál v prepočte na obyvateľa predstavoval koncom roka 1995 v Bratislave 30 050 Sk, v Bardejove 23 Sk. Miera nezamestnanosti koncom roka 1995 bola v Bratislave 4,7%, v Rimavskej Sobote však 26,4%. Pritom v prvom prípade bolo medzi uchádzačmi o zamestnanie iba 10,9%, v Rimavskej Sobote však až 41,0% dlhodobo nezamestnaných. Na 100 osôb v produktívnom veku pripadalo vtedy v Bratislave 16 súkromníkov (najmä živnostníkov), v Prievidzi iba päť. Na 1 000 osôb pôsobilo v Bratislave až 27,1 súkromných organizácií zameraných na tvorbu zisku, v Starej Ľubovni však iba 3,1.", píše vo svojej analýze Vladimír Krivý.

Rozsah regionálnych rozdielov sa v priebehu následného desaťročia významne nezmenil. Značná regionálna diferencovanosť je daná historicky, kultúrne, politicky a geograficky; ekonomickým a demografickým rozvojom; etnickým zložením, vierovyznaním, dávnymi kultúrnymi a administratívnymi centrami, lokalizovaním do prúdov externých kultúrnych vplyvov, mierou otvorenosti, resp. uzavretosti, polohou na ose západ – východ; zámernými zásahmi (socialistického) štátu do regiónov; mierou a vývojom industrializácie a urbanizácie, vzdelanostnou a vekovou štruktúrou oblastí apod. Ľudia v jednotlivých regiónoch sa v mnohom nachádzajú v inej situácii, často sa líšia tiež svojou „sociálnou definíciou situácie" a dosť sa odlišujú aj svojou mentalitou.

Rámcové podmienky pre realizáciu stratégie decentralizácie v roku 1998

Počas prípravy a neskôr aj počas realizácie sa objavovali pochybnosti, či je Slovensko naozaj pripravené na decentralizáciu. Ozývali sa hlasy, či nie je vhodné ešte počkať, kým sa nevytvoria vhodnejšie rámcové podmienky. Vo všeobecnosti naozaj platí, že zásadné zmeny sa ľahšie uskutočňujú a sú lepšie prijímané spoločnosťou v čase dobrých sociálnych a ekonomických podmienok, ale rovnako existuje veľa príkladov (Chile, pád komunizmu,...), kedy je možné v krajných situáciách uskutočniť zásadné zmeny. Slovensko sa v tom čase radilo, z hľadiska kvality života, k „horším" štátom Európy a preto mali obavy o prijatí zmien občanmi svoju logiku. Na druhej strane boli v roku 1998 a obdobne aj v roku 2002 minimálne tri argumenty v prospech realizácie stratégie decentralizácie, aj keď v nie najlepších rámcových podmienkach.

Prvým bola skutočnosť, že realizácia reforiem a snaha čo najskôr zvýšiť kvalitu života občanov sú spojené nádoby. Zvyšovanie kvality života nie je možné dosiahnuť bez realizácie zásadných zmien v oblasti verejných financií, zdravotníctva, školstva, sociálnej sféry, penzijného systému a ani bez zmeny vnútornej organizácie štátu, ktorá vytvára rozhodujúce podmienky pre ostatné reformy.

Druhým argumentom bola obava z možného návratu autoritárskeho režimu, ktorý by mohol zvrátiť ešte slabo ukotvené spoločenské zmeny.

Tretím bola možnosť zmierniť prirodzené napätia na Slovensku, vyplývajúce z jeho geografických, ekonomických, etnografických, kultúrnych a aj historických podmienok v rámci unitárneho štátu.

Predpokladom úspešnej realizácie stratégie sú priaznivé podmienky na národnej úrovni. Sú charakterizovateľné kvalitným ústavným a právnym rámcom, dobrým inštitucionálnym vybavením a priaznivým politickým prostredím. Pri spätnom hodnotení podmienok pre prípravu a realizáciu stratégie decentralizácie je možné konštatovať, že prvá skutočná šanca na realizáciu zásadných zmien sa na Slovensku vyskytla až po parlamentných voľbách v roku 2002, pretože dovtedy neboli naplnené vyššie uvedené podmienky.

Dôvodov bolo niekoľko:

- v rokoch 1990 – 1992 išlo najmä o „dozvuky revolúcie". Spočiatku, do volieb v júni roku 1992, bolo síce možné hovoriť o priaznivých politických podmienkach na zásadné zmeny, ale chýbal kvalitný ústavný a právny rámec, ako aj dobré inštitucionálne vybavenie pre realizáciu reforiem,
- v rokoch 1993 – 1998 po rozdelení ČSFR a vzniku samostatnej Slovenskej republiky sa museli aktivity politických a spoločenských elít sústreďovať na problémy novovzniknutého štátu, bolo nevyhnutné realizovať delenie majetku a práv. Slovensko sa ocitlo v medzinárodnej izolácii a hlavným mottom vtedajšieho obdobia bola privatizácia s cieľom vytvoriť, podľa predstaviteľov vtedajšej vlády, slovenskú kapitálotvornú vrstvu,
- v rokoch 1998 – 2002 bolo potrebné zlepšiť medzinárodné postavenie Slovenskej republiky a dosiahnuť vstup do NATO a EÚ. To vyžadovalo mnoho inštitucionálnych a legislatívnych zmien. Vládla širokospektrálna vládna koalícia (SDK-KDH-SMK-SDĽ-SOP), pre ktorú bol príznačný nízky konsenzus v otázkach formy a obsahu reforiem. Zlepšenie podmienok na národnej úrovni vydržalo iba rok. Napriek skvalitneniu právneho rámca, napriek zlepšujúcemu sa inštitucionálnemu vybaveniu pretrvávali turbulencie v straníckom prostredí, čo sa prenášalo do rozhodovania Národnej rady Slovenskej republiky. To výrazne obmedzovalo možnosť prijímania kvalitných reformných zákonov. Daňou za nepriaznivé politické prostredie bolo množstvo kompromisov na úkor kvality rozhodnutí[2].

2 Napriek uvedenému bola vtedajšia situácia logickým dôsledkom prvého desaťročia transformácie štátu.

REALIZÁCIA STRATÉGIE DECENTRALIZÁCIE

Ciele reformy verejnej správy po roku 1998

Reforma verejnej správy mala naplniť dva hlavné ciele :

- posilniť štát ako celok a posilniť pozíciu centrálnej vlády,
- posilniť miestne komunity.

Naplnenie prvého cieľa je možné zabezpečiť oddelením politických od výkonných funkcií a decentralizáciou právomocí a zodpovednosti na miestnu, prípadne aj regionálnu, úroveň. To umožní, aby sa centrálna vláda stala inštitúciou prijímajúcou zásadné, strategické rozhodnutia, aby rozhodovala o výlučných úlohách štátu[3] a neriadila a nevstupovala do riešenia jednotlivostí.

V centralizovanom štáte sa musia predstavitelia štátu / štátna správa, orientovať na spoluprácu s čo najviac ľuďmi a ich organizáciami. To znamená, že musia spolupracovať aj s malými komunitami a zaoberať sa nimi, čo obmedzuje efektivitu plnenia hlavných úloh štátu. Ak centrálna vláda decentralizuje právomoci na menšie spoločenstvá, najmä obce, vytvoria sa omnoho väčšie možnosti spolupráce a riešenia problémov. Obce a ľudia v nich žijúci, sa môžu ľahšie a diferencovane od iných obcí rozhodovať o smeroch vývoja a o zvolených nástrojoch. Nakoľko spoločnosť nemôže byť organizovaná všade rovnako, je potrebné aby obce mali možnosť si určiť kedy a ako budú konkrétnu úlohu zabezpečovať a kedy to bude v réžii verejného sektora a kedy v spolupráci so sektorom neštátnym. Decentralizácia výrazne odbremeňuje centrálnu vládu a tým, že decentralizáciou vznikajú lepšie predpoklady pre napĺňanie diferencovaných potrieb a požiadaviek občanov posilňuje sa aj pozícia a postavenie štátu. Štát je pre občanov aj podstatne prijateľnejším.

Naplnenie druhého cieľa sa prejaví v uspokojovaní rôznorodých požiadaviek obyvateľov jednotlivých regiónov. Vznik územnej samosprávy podporuje identifikáciu obyvateľov s územím v ktorom žijú[4], umožňuje intenzívnejšiu účasť občanov na verejnom živote. Odovzdanie právomocí, ale aj zodpovednosti, na miestnu úroveň umožňuje občanom priamo kontrolu plnenia verejných úloh a použitia verejných financií.

---

3 Medzi výlučné úlohy unitárneho štátu možno zaradiť : obranu štátu, zahraničnú politiku, fiskálnu, menovú a daňovú politiku, zákonodarstvo, štátne evidencie, vydávanie štátnych dokladov, rôzne druhy kontrol a inšpekcií, ale aj úlohy s celoštátnou pôsobnosťou v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, dopravy.

4 Aktuálne územné členenie Slovenska na 8 krajov výrazne obmedzuje a nepodporuje identifikáciu sa občanov s územím, v ktorom žijú, čo sa prejavuje v nižšej intenzite účasti občanov na verejnom živote. Prvým príkladom bola účasť na voľbách do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

Model organizácie verejnej správy

V priebehu reformy verejnej správy na Slovensku sa odohrávala diskusia o tom, či má byť verejná správa organizovaná v integrovanom, alebo oddelenom modeli verejnej správy (systém verejnej správy pozostáva z dvoch subsystémov: štátnej správy a územnej samosprávy). Z porovnania modelov vyplynulo, že v prospech posilnenia demokracie bola v tom čase vhodnejšia realizácia oddeleného modelu verejnej správy. Po presune úloh na územnú samosprávu a ich zmenu na samosprávne kompetencie sa výrazne zníži zastúpenie štátnej správy v území. Táto bude mať rozhodujúce postavenie na centrálnej, národnej úrovni. Na úrovni obcí a vyšších územných celkov, bude mať na základe decentralizácie rozhodujúce postavenie územná samospráva, na čele s jej volenými orgánmi.

Počet úrovní verejnej správy

Vo väčšine štátov západnej Európy dlhé obdobie prevládol „čistý" trojstupňový model. Popri centrálnej úrovni existovali miestne a regionálne (provincie, okresy,...) úrovne správy s volenými orgánmi. Postupom času sa však tento pôvodný model vyvíjal v jednotlivých štátoch rôzne a vznikali, najmä z dôvodu decentralizácie, ale aj tlaku na efektívne zabezpečovanie služieb, ďalšie doplnkové štruktúry.

Slovenská republika sa, v súlade s ústavou, vybrala cestou vytvorenia trojúrovňovej verejnej správy. Popri štátnej správe (ministerstvá, miestna štátna správa) sa na riadení štátu podieľa miestna a krajská úroveň, obe s volenými samosprávnymi orgánmi. V dvoch najväčších mestách Slovenska (Bratislava, Košice) sa zaviedla aj inter – komunálna úroveň, mestské časti.

Na úrovni vyššieho územného celku/kraja sa uplatnila symetria usporiadania úradov miestnej štátnej správy a samosprávy vyšších územných celkov. Oba druhy orgánov pôsobili v rovnakých územných celkoch. Princíp symetrie bol zakotvený už v zákone č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR. Za jej prednosť sa považuje:

- prehľadnosť deľby kompetencií v územiach a lepšia kontrolovateľnosť plnenia úloh,
- vyššia stabilita územného a správneho usporiadania,
- efektívnejší výkon verejných úloh a využívania verejných zdrojov v území
- možnosť vytvoriť funkčné mechanizmy spolupráce štátnej správy a samosprávy,
- lepšia orientácia a prehľad pre občana.

ÚZEMNOSPRÁVNE ČLENENIE

„Územnosprávne členenie štátu je možné považovať za efektívne vtedy, ak v maximálne možnej miere odráža existujúcu priestorovú štruktúru spoločnosti. Znamená to, že územné a správne jednotky určitého stupňa sa v maximálne možnej miere zhodujú s nodálnymi regiónmi[5], ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni

5 Nodálny región = rôznorodosť vlastností, ale funkčná a organizačná jednotnosť. Prevládajú v ňom horizontálne väzby, ktoré predstavujú toky, ktoré spájajú jadro s periférium. Určujúce sú väzby medzi jadrom a jeho zázemím. Kde sa strácajú alebo relatívne slabnú väzby s jadrom a nadobúdajú prevahu väzby k inému jadru, tam prebiehajú hranice nodálneho

priestorovej organizácie verejnej správy"[6], píše sa vo vládnej koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Dôležité je, že v demokratickom a decentralizovanom štáte nie je dôležitá jednota politického a ekonomického riadenia a dominancia štátu. Naopak, uplatňuje sa princíp subsidiarity, rešpektovanie hierarchie centier osídlenia a dostupnosť centier územnosprávnych jednotiek.

V roku 1990 sa na Slovensku uskutočnili zmeny územnosprávneho usporiadania, ako dôsledok odstránenia vedúcej úlohy Komunistickej strany a ňou ovládaných orgánov miestnej štátnej správy. Boli zrušené národné výbory, zanikli krajské úrady, vznikli okresné úrady (38) a obvodné úrady všeobecnej štátnej správy(121) a sieť úradov miestnej špecializovanej štátnej správy (životného prostredia, práce, lesné, pozemkové, školské, katastrálne, veterinárne, požiarnej ochrany, daňové,..). V tom istom roku sa obnovila činnosť miestnej samosprávy.

V roku 1996 boli Národnou radou SR prijaté zákony o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky (č.221/1996 Z. z.) a o organizácii miestnej štátnej správy (č. 222/1996 Z. z.). Prišlo k integrácii úradov všeobecnej a špecializovanej štátnej správy na stupni kraj a okres. Vzniklo 8 krajských úradov a 79 okresných úradov a následne zriadila vláda 41 stálych a dočasných pracovísk okresných úradov, aby sa zabezpečila dostupnosť poskytovaných služieb pre občanov. Napriek snahe o maximálnu integráciu ostalo zachovaných 23 sietí úradov špecializovanej štátnej správy (daňové, colné, úrady práce,....). Nové usporiadania miestnej štátnej správy boli motivované najmä politickými udalosťami v roku 1994 (pád vlády V. Mečiara a jeho opätovné víťazstvo vo voľbách) s cieľom posilniť mocenské pozície vládnej koalície. Postupne sa začala prejavovať nevhodnosť integrácie viacerých úradov do krajských a okresných štruktúr a ich podriadenie ministerstvu vnútra. Nastal proces vyčleňovania špecializovaných úradov zo siete integrovanej miestnej štátnej správy. Vznikol samostatný Katastrálny úrad, Hasičský a záchranný zbor, Štátna veterinárna správa, Štátna školská inšpekcia, Úrad verejného obstarávania a ďalšie. Prechodom kompetencií na obce a vyššie územné celky sa stále viac diskutovalo o efektivite miestnej štátnej správy, ale aj o potrebách zmien na centrálnej úrovni.

V roku 2001 prišlo, z pohľadu realizácie stratégie decentralizácie, k trom zásadným rozhodnutiam:

- novela Ústavy Slovenskej republiky a v nej novelizácia hlavy IV – Územná samospráva. Zmeny sa týkali najmä ústavného posilnenia druhej úrovne samosprávy – vyšších územných celkov, ktoré nemali dovtedy v ústave oporu a ich kreovanie bolo ponechané na „jednoduchý" zákon,
- schválenie vzniku druhej úrovne územnej samosprávy a tzv. malý kompetenčný zákon (č. 416/2001 Z. z.), ktorý umožnil od 1. januára 2002 zahájenie presunu kompetencií na obce a vyššie územné celky,

ale najmä neschválenie vládneho návrhu na zmenu územného členenia SR z 8 na 12 vyšších územných celkov (žúp)[7].

---

regiónu. Klasickým je tzv. spádový región vymedzený dochádzkou za prácou, vzdelaním, nákupmi.

6 Uznesenie vlády SR č. 230/2000 ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

7 Vládny návrh zmeny územného členenia na 12 žúp zamietli poslanci opozičných strán s podporou vládnych strán SDĽ a SOP, čo takmer spôsobilo pád vtedajšej vlády

K 1. januáru 2002 začala fungovať druhá úroveň územnej samosprávy. Vyššie územné celky kopírovali, na základe platného zákona o územnosprávnom členení Slovenska z roku 1996, hranice krajov. Toto vymedzenie nespĺňa kritériá regionalizácie, o ktoré sa opieral parlamentom neschválený vládny návrh, t.j. rešpektovanie nodálnych regiónov a prirodzených administratívnych centier, ekonomickú integritu regiónov, infraštruktúrne vybavenie územia, etnické, historické a konfesionálne faktory, doterajší vývoj členenia, nákladovosť usporiadania, štruktúru osídlenia, urbanizáciu, dostupnosť okrajových sídiel, prírodné podmienky (prírodné bariéry, gravitáciu k centrám), politické požiadavky (integritu štátu, súdržnosť a homogenitu obyvateľstva,...). *„Pri územnom členení je potrebné vychádzať z toho, čo sa na území Slovenska už osvedčilo a to čo odolávalo až do roku 1923 – stabilné územné celky (stolice a župy). Vyvinuli sa z hradnej sústavy a pri maximálnom rešpektovaní prírodných podmienok. Nie je vhodné prenášať z minulosti to, čo sa neosvedčilo a zdiskreditovalo (dištrikty, veľžupy, veľkraje, veľokresy)“,* napísali do svojho návrhu územnosprávneho usporiadania členovia komisie akad. maliara M. Minaroviča v roku 1992. Tej komisie, ktorej návrh územnosprávneho usporiadania Slovenska bol vtedy vyhodnotený ako najprijateľnejší, ale nasledujúcimi vládami nebol akceptovaný.

PRESUN KOMPETENCIÍ A ZMENA FINANCOVANIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Podmienky pre pokračovanie procesu decentralizácie sa vznikom druhej úrovne samosprávy zásadne zmenili. Vytvorili sa predpoklady pre presun kompetencií z orgánov štátu na obe samosprávne úrovne, čím sa zlepšili podmienky aj pre zmeny v sociálnej sfére, zdravotníctve, regionálnom školstve, ktoré sa paralelne pripravovali. Zároveň sa vytvorili predpoklady pre realizáciu decentralizácie verejných financií.

V súlade so zákonom o prechode niektorých pôsobností zo štátnej správy bolo na obce a samosprávne kraje [38] postupne presunutých viac ako 400 kompetencií, prakticky na všetkých úsekoch verejnej správy. Presun sa uskutočnil v piatich etapách : k 1.1.2002, k 1.4.2002, k 1.7.2002, k 1.1.2003 a k 1.1.2004.

Prechod kompetencií sprevádzali viaceré nedostatky[8]: nedostatočne spracované delimitačné protokoly, chýbajúce doklady, podklady, nedostatočné ocenenie presúvaných kompetencií, v mnohých prípadoch nedostatočná spolupráca predstaviteľov štátnej správy a územnej samosprávy, majetko-právne nevysporiadané majetky v hodnote niekoľko desiatok miliárd korún, ktoré musela samospráva, v zmysle zákonov o majetku obcí a vyšších územných celkov prevziať, nepresunutie zodpovedajúceho počtu funkčných miest zo štátnej správy na územnú samosprávu a i. Realizácia ukázala na stav, v akom stave bola správa vecí verejných, zabezpečovaná výhradne štátnou správou. Na odstránenie nedostatkov procesu decentralizácie prijala vláda SR v júni 2004 osobitné uznesenie, ktoré však jednotlivé ministerstvá plnili iba formálne.

8 Najčastejšie sa ako dôvod nedostatkov spomínal krátky čas na prípravu. Odštátnenie kompetencií a mnoho miliardového majetku však ukázalo v akom neporiadku sa majetok nachádzal a ako nedostatočne ho spravovala štátna správa.

Cieľom bolo aj posilnenie finančnej autonómie obcí, zvýšenie stability príjmovej základne, zvýšenie tlaku na efektívnejšie využívanie vlastných príjmov a prepojenie rozsahu a kvality služieb poskytovaných územnými samosprávami s daňovým zaťažením obyvateľstva.

V rokoch 1990 – 2003 boli obce financované vlastnými príjmami (daň z nehnuteľností, miestne poplatky, hospodárenie s majetkom), transfermi zo štátneho rozpočtu (podiel na štátom vyberaných daniach, účelové a neúčelové dotácie) a príjmami z finančných operácií. V rokoch 2002 – 2003 boli základom príjmov vyšších územných celkov transfery zo štátneho rozpočtu, realizované prostredníctvom tzv. decentralizačných dotácií.

Od 1. januára 2004 sa spôsob financovania územnej samosprávy čiastočne zmenil. Bola zrušená rozpočtová kapitola „krajské úrady" a účelová decentralizačná dotácia, ktorá platila počas presunu kompetencií, bola nahradená neúčelovou – globálnou dotáciou. Týmto krokom sa posilnila právomoc obce a VÚC rozhodovať o použití zdrojov zo štátneho rozpočtu. Obce mali naďalej vlastné príjmy (daň z nehnuteľnosti a miestne poplatky). Sprehľadnili sa toky financií. Všetky transferované zdroje na financovanie samosprávnej pôsobnosti boli skoncentrované v osobitnej kapitole štátneho rozpočtu – Súhrnný finančný vzťah štátu k územnej samospráve. Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, ktoré zabezpečovali obce a vyššie územné celky, financovalo príslušné ministerstvo zo svojej rozpočtovej kapitoly. V rámci financovania preneseného výkonu pôsobnosti v regionálnom školstve bol zavedený normatívny systém prideľovania finančných prostriedkov.

Od 1. januára 2005 sa zrealizoval ďalší krok v oblasti fiškálnej decentralizácie. Cieľom nového systému financovania bolo posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy. Zmena nadväzovala na daňovú reformu a na prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Jej realizáciou získala územná samospráva mimoriadne dôležitý nástroj, rozhodovanie o vlastných príjmoch, výrazne posilňujúci jej autonómnosť, čo umožnilo ratifikovať aj Čl. 9 Európskej charty územnej samosprávy.

Podstatou zmeny bol prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Nový systém výrazne posilnil samostatnosť, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom. Prispel k stabilizácii príjmov samosprávy na dlhšie obdobie a vytvoril podmienky pre plánovanie financií na niekoľko rokov dopredu. Zaviedol solidárny, spravodlivý, transparentný systém financovania založený na konkrétnych merateľných kritériách.

Fiškálna decentralizácia uvoľnila obciam ruky aj pri určovaní sadzby miestnych daní. Obce rozhodujú nielen o sadzbe dane, ale aj o jej zavedení a o oslobodení a úľavách na dani. Od 1. januára 2005 zákon stanovil osem druhov miestnych daní: daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za uby-

tovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd do historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Bol zachovaný jeden miestny poplatok – za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Vlastnú, fakultatívnu daň dostali aj vyššie územné celky – daň z motorových vozidiel, ktorá nahradila dovtedy uplatňovanú cestnú daň. O jej zavedení, sadzbe, oslobodení a úľavách rozhoduje zastupiteľstvo vyššieho územného celku. Predmetom dane sú motorové vozidlá používané na podnikanie alebo v súvislosti s podnikaním.

Nový systém finančného vyrovnávania bol založený na prerozdeľovaní dane z príjmu fyzických osôb, pomocou vzorca obsahujúceho kritériá zodpovedajúce druhu a objemu kompetencií, ktoré vykonáva územná samospráva. Od 1. januára 2005 bolo príjmom štátneho rozpočtu 6,2% dane z príjmov fyzických osôb. 70,3% výnosu dane sa stalo príjmom obcí a 23,5% výnosu príjmom vyšších územných celkov[9]. Vzorec pomocou ktorého sa celoslovenský podiel obcí na výnose dane rozdeľuje do jednotlivých obcí sa skladá zo štyroch kritérií: počet obyvateľov s trvalým pobytom na území obce, počet obyvateľov vážený koeficientom veľkostnej kategórie obce, počet žiakov základných umeleckých škôl a predškolských zariadení navštevujúcich zariadenia a podiel obyvateľov nad 62 rokov. Vzorec pre vyššie územné celky obsahuje šesť kritérií: celkový počet obyvateľov s trvalým pobytom vo VÚC, počet obyvateľov vo veku 15–18 rokov, počet obyvateľov vo veku 62 rokov a viac, dĺžka ciest II. a III. kategórie vo vlastníctve VÚC, hustota obyvateľov a rozloha VÚC. V rámci vyšších územných celkov je zavedený ešte dodatočný mechanizmus horizontálneho finančného vyrovnávania podielu VÚC na výnose dane z príjmu fyzických osôb pomocou indexácie.

Prijatím nového systému sa zrušila kapitola súhrnného finančného vzťahu územnej samosprávy k štátnemu rozpočtu. Miestne dane a podiel obcí a VÚC na dani z príjmu fyzických osôb prestali byť príjmom štátneho rozpočtu. Podľa odhadu MF SR bol v roku 2005 objem daňových príjmov územnej samosprávy 33 854,9 mil. Sk. V prvom roku bol výnos dane garantovaný, t.j. v prípade nedostatočnej výnosnosti dane mal štát dofinancovať rozdiel do uvedenej sumy. Pôvodne sa predpokladalo, že v prvom roku nového systému bude dopad medzi zavedením a nezavedením systému neutrálny. Výnos dane za prvé tri mesiace roku 2005 ukázal, že už prvý rok priniesla zmena systému pozitívny dopad na objem príjmov samosprávy. Kompetencie, ktoré obce a vyššie územné celky vykonávajú v režime preneseného výkonu štátnej správy, sú financované dotáciami zo štátneho rozpočtu, na základe normatívov, prostredníctvom príslušnej rozpočtovej kapitoly.

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

---

9 K 1.1.2012 prišlo k úprave podielu obcí a vyšších územných celkov na dani z príjmu fyzických osôb. Obce v súčasnosti dostávajú 65,4% a vyššie územné celky 21,9% podiel na výnose dane z príjmu fyzických osôb.

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

Nový systém financovania územných samospráv vytvoril podmienky pre účinnejšiu mobilizáciu zdrojov a zvýšenie osobnej zodpovednosti volených orgánov samosprávy, vytvoril podmienky pre vyššiu mieru občianskej participácie, zabezpečil lepšiu informovanosť o používaní verejných financií a umožnil diferencovaný prístup k riešeniu špecifických potrieb a požiadaviek občanov v jednotlivých obciach a regiónoch Slovenska.

ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY OD ROKU 2004

K 1. januáru 2004 prišlo k opätovnej zmene usporiadania miestnej štátnej správy. V súlade s pôvodnou vládnou koncepciou boli zrušené integrované úrady na krajskej a okresnej úrovni a nahradené sústavou úradov všeobecnej štátnej správy a úradov špecializovanej štátnej správy. Zmena organizácie miestnej štátnej správy si vyžiadala novelizáciu cca 100 zákonov, v rámci ktorých boli zároveň schválené aj ďalšie presuny kompetencií na obce a vyššie územné celky. Po zmene bol za kvalitu služieb, ich dostupnosť a efektivitu na centrálnej úrovni, ale aj v území, politicky zodpovedný príslušný minister alebo predseda ústredného orgánu štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy mali, v súlade so zákonmi, vytvorené nižšie stupne na úrovni krajov a obvodov. V prípade potreby krajské (v prípade ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny obvodné) úrady zriaďovali stále alebo dočasné pracoviská, na základe princípov efektívnosti a dostupnosti. Za koordináciu miestnej štátnej správy v kraji bol zodpovedný Krajský úrad v pôsobnosti ministerstva vnútra. Týmto krokom sa odstránil aj pozostatok z obdobia socializmu, keď výkon verejnej správy na všetkých úsekoch bol personálne a finančne riadený ministerstvom vnútra. Dôvodmi pre túto zásadnú zmenu boli :

- decentralizácia kompetencií z miestnej štátnej správy na samosprávu,
- odstránenie zložitých riadiacich vzťahov a delenej zodpovednosti ministerstva vnútra, ministerstva financií a príslušného rezortu v rámci integrovaných úradov miestnej štátnej správy,
- zjednodušenie personálnej agendy,
- prepojenie politickej a vecnej zodpovednosti na všetkých stupňoch príslušného rezortu,
- vyššia flexibilita pracovísk v rámci krajov, podľa rozhodujúcich kritérií poskytovanej služby (dostupnosť, efektívnosť)
- zefektívnenie metodického riadenia a vzdelávania,
- prehľadnosť finančných tokov,
- racionalizácia organizačných štruktúr

V roku 2007 boli krajské úrady všeobecnej štátnej správy zlúčené v krajských mestách s obvodnými úradmi všeobecnej štátnej správy pod spoločný názov Obvodný

úrad v sídle kraja. K 1.1.2013 boli Krajské školské úrady, Krajské stavebné úrady a Krajské úrady životného prostredia včlenené do Obvodných úradov všeobecnej štátnej správy v sídle kraja. Od 1. októbra 2013 boli opätovne vytvorené okresné úrady riadené ministerstvom vnútra, čím sa stav čiastočne vrátil opäť späť, do roku 1996.

RIADENIE PROCESU DECENTRALIZÁCIE

V priebehu prípravy stratégie a realizácie reformy verejnej správy a decentralizácie sa forma a spôsob riadenia procesu niekoľkokrát zmenili. Riadením procesu boli striedavo poverované: ministerstvo vnútra, expertné prierezové komisie, vládne komisie, splnomocnenec vlády. Dôvodom vymenovania splnomocnenca vlády[10] bola snaha dosiahnuť nadrezortný prístup a vytvorenie lepších podmienok pre spoluprácu s predstaviteľmi územnej samosprávy a mimovládneho sektora. Išlo skôr o politický ako výkonný mandát. Splnomocnenec nemal právo, podľa vládou schváleného štatútu, priamo zasahovať do činnosti ministerstiev a ostatným ústredným orgánom štátnej správy. Jediným spôsobom ako mohol byť proces nadrezortne koordinovaný bolo prerokovanie koncepčného materiálu vo vláde, uloženie úloh príslušným ministerstvám a následná kontrola ich plnenia. Predloženie materiálu splnomocnenca na rokovanie vlády predchádza od roku 2003 povinná konzultácia s ministrom vnútra a ministrom financií.

Obdobie	Inštitúcia	Kompetencia
do 06/1990	Ministerstvo vnútra SR	Posúdiť a vypracovať nový model a štruktúru miestnych orgánov verejnej správy
06/1990–06/1992	3 expertné pracovné skupiny: dve vládne a jedna menovaná SNR Komisia vlády pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia	Návrh nového územného členenia a optimálneho modelu verejnej správy. Posúdenie výstupov práce expertných skupín a návrh najvhodnejšieho variantu.
06/1992 – 02/1995	Komisia vlády na čele s podpredsedom vlády, s prizvaním odborníkov z MVO	Vypracovanie a predloženie správy o postupe prác na koncepcii miestnej verejnej správy Predkladanie štvrťročných správ
02/ 1995 – 1998	Vznik Rady vlády pre verejnú správu – poradný orgán vlády Presun zodpovednosti na ministerstvo vnútra	Stanoviská k materiálom s odporúčacím charakterom pre vládu Správa ministra o postupe prác Príprava rozhodujúcich zákonov
12/1998 – 02/1999	Ministerstvo vnútra	Príprava stratégie ďalšieho postupu a posúdenie potreby zmeny územného členenia SR

10 Splnomocnenec (vládou vymenovaný v roku 1999) sa riadil pri výkone svojich úloh štatútom, ktorý schválila vláda Slovenskej republiky a bol časovo viazaný na dĺžku volebného obdobia.

Obdobie	Inštitúcia	Kompetencia
02/1999 – 08/2001	Splnomocnenec vlády SR pre projekt reformy verejnej správy a decentralizácie, od júna 2000 podliehal splnomocnenec vlády podpredsedovi vlády pre ekonomiku Príslušné ministerstvá	Stratégia reformy verejnej správy Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy Koordinácia, v zmysle naplnenia koncepcie (štátna správa, samospráva MVO) Príprava a predkladanie zákonov
09/ 2001 –12/2002	Ministerstvo vnútra *	Koordinácia a príprava zákonov
01/2003 – 2006	Splnomocnenec vlády SR v spolupráci s ministrom vnútra a ministrom financií Príslušné ministerstvá	Koordinácia (štátna správa, samospráva, MVO) v zmysle pôvodnej koncepcie, príprava projektu decentralizácie na roky 2003 – 2006, príprava komunálnej reformy, spolupráca s MV SR na koncepcii reformy miestnej štátnej správy, s MF SR na fiskálnej decentralizácii, príprava a predkladanie zákonov

** v auguste 2001 odstúpil splnomocnenec vlády po hlasovaní časti koaličných poslancov proti návrhu zmeny územného členenia SR*

BILANCIA NAPLNENIA VLÁDNEJ KONCEPCIE DECENTRALIZÁCIE

Roky 1998 – 2002

V politickom základe programu vlády v roku 1998 bolo uvedené : *„Vláda je pripravená v tomto volebnom období navrhnúť a uskutočniť reformu verejnej správy s cieľom zabezpečiť jej decentralizáciu, zabrániť pokusom o centralizáciu moci a uľahčiť spolunažívanie národností a etník s tým, že budú aplikované jednotné princípy na celom území Slovenska“.* Vo svojom programovom vyhlásení vláda vychádzala z analýz vtedajšieho stavu verejnej správy[11] a zaviazala sa:

- novelizovať zákon o územnom a správnom usporiadaní,
- stabilizovať pravidlá financovania samosprávy na celé volebné obdobie,
- zakotviť definitívu štátnych úradníkov až po uskutočnení komplexnej reformy,
- posilniť politické a ekonomické postavenie miestnej samosprávy a pripraviť vytvorenie plnohodnotnej samosprávy vyšších územných celkov.

11 Analýzy poukazovali na nedokončený model verejnej správy, najmä na absenciu regionálnej úrovne správy, pretrvávajúci centralizmus, nevhodné územnosprávne usporiadanie, rast a neefektívnosť výdavkov na verejnú správu, nedostatočný kontrolný systém, nedostatky v riadení.

Problémom realizácie stratégie však bolo, že v druhej polovici roku 2000 a v roku 2001 neexistovali dostatočne priaznivé podmienky pre komplexnú realizáciu decentralizačnej stratégie, a to z viacerých dôvodov:

- Slovensko chcelo čo najskôr vstúpiť do EÚ a NATO a tomu bola prispôsobená stratégia vládnucich strán. Vyžiadalo si to množstvo legislatívnych zmien, budovanie nových inštitúcií a najmä vnútorný zápas s tými, čo chceli konzervovať staré zvyky a prístupy. Z dôvodu dosiahnuť koaličnú dohodu pri naplnení hlavného cieľa vládnej koalície boli viaceré nevyhnutné, vnútroštátne rozhodnutia odsúvané, nebola im venovaná dostatočná pozornosť, decentralizáciu a reformu verejnej správy nevynímajúc,
- vládna koalícia mala za sebou už viacero vážnych rozporov, napríklad v roku 1999 spor o riešení hroziaceho cross-defaultu SR, neskôr hlasovanie vtedajšieho predsedu NR SR, za odvolanie predsedu vlády, ale aj niekoľko privatizačných a hospodárskych sporov,
- vo vláde sa vytvorili dva bloky: SDK-KDH-SMK verzus SDĽ-SOP, ktoré sa sporili o väčšinu rozhodnutí, v SDK narastali spory medzi materskými stranami a volebnou stranou SDK, ktoré vyústili do odchodu KDH z SDK, odchodu poslancov za DS z poslaneckého klubu SDK a do vytvorenia novej strany SDKÚ. Prerokovanie návrhu stratégie reformy verejnej správy ukázalo na zásadné rozpory v rámci vládnej koalície o predstavách usporiadania verejnej správy a o miere decentralizácie štátu.

V apríli 2000 vláda Slovenskej republiky schválila koncepciu, ktorá vymedzila rozsah decentralizovaných kompetencií, výlučné úlohy štátu, decentralizáciu financií, terminológiu verejnej správy, zmenu územnosprávneho usporiadania, reorganizáciou miestnej štátnej správy, systém kontroly, vzdelávania vo verejnej správe a zásady informatizácie samosprávy. Návrh bol výsledkom dlhotrvajúcich rokovaní, najmä v oblasti územného členenia, ale aj v rozsahu decentralizácie kompetencií a financií. Len diskusie o zmene územného členenia trvali 18 mesiacov, čo redukovalo čas potrebný na kvalitnejšiu prípravu rozdelenia kompetencií a spôsobu ich financovania. Realizácia reformy sa posunula prakticky o dva roky a aj preto sa do konca volebného obdobia nezrealizovali viaceré opatrenia navrhované v komplexnej koncepcii: presun všetkých navrhovaných kompetencií, fiškálna decentralizácia, reorganizácia miestnej štátnej správy vo väzbe na presun kompetencií zo štátnej správy na obce a VÚC, nezvýšila sa efektívnosť a kvalita riadenia v štátnej správe. Zo zámerov a cieľov vtedajšej vlády sa nakoniec podarilo zrealizovať len voľby do orgánov samosprávy vyšších územných celkov, prvé tri etapy presunu kompetencií na obce a vyššie územné celky a legislatívne prostredie, s množstvom kompromisov[12].

12 Napríklad novelou ústavy sa síce podarilo posilniť postavenie samosprávy vyšších územných celkov, na druhej strane novela ani rámcovo nedefinuje rozsah právomocí územnej samosprávy. To znamená, že existencia územnej samosprávy je síce garantovaná ústavou, ale o miere jej nezávislosti môžu rozhodovať jednoduchou väčšinou poslancov NR SR pri prerokovávaní jednotlivých zákonov.

Porovnanie cieľov koncepcie a stavu na konci roka 2002

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav na konci roka 2002
Rozsah kompetencií	Široká škála miestnych služieb, vrátane sociálnych služieb (vzdelávania, sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo).	Cieľ bol naplnený čiastočne. Z hľadiska rozsahu kompetencií sa Slovenská republika priblížila k vyspelým demokratickým štátom Európy. Proces presunu kompetencií bol zahájený a v priebehu roka 2002 boli odovzdané obciam a VÚC právomoci v oblasti regionálneho školstva, väčšiny nemocníc a polikliník a zariadenia sociálnych služieb. Ostatné oblasti sociálneho zabezpečenia ostali v kompetencii štátnej správy. Väčšina presunutých kompetencií mala charakter originálnych. Negatívom bol postupný presun kompetencií v piatich etapách, čo spôsobilo 2 roky provizória, ale najmä nedodržiavanie princípov spravodlivého rozdelenia politickej moci, najmä: delenie kompetencií, nedodržanie princípu subsidiarity, nedostatočná kompenzácia externalít a najmä fiskálna ekvivalencia.
Dostupnosť finančných zdrojov	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje. Existencia transferov medzi úrovňami verejnej správy. Možnosť získavať pôžičky.	Cieľ bol naplnený čiastočne, najmä preto, že samospráva VÚC nemala vlastné príjmy. Vzhľadom na postupný prechod kompetencií boli tieto financované účelovou decentralizačnou dotáciou (medzivládny transfer). Neexistovala široká právomoc stanoviť si vlastné zdroje aj z dôvodu legislatívnych bariér pri dani z nehnuteľnosti a miestnych poplatkoch na úrovni obcí. Väčšina daňových príjmov pochádzala z účelových a neúčelových transferov zo štátneho rozpočtu.
Miera politickej autonómie	Miestnu verejnú správu predstavujú volení predstavitelia. Mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni. Existuje priama zodpovednosť voličom.	Cieľ bol čiastočne splnený. Obe úrovne samosprávy reprezentovali priamo občanmi volení predstavitelia, ktorí sa v mnohých kompetenciách (originálne právomoci) zodpovedali priamo voličom. I keď nemali k dispozícii všetky finančné, rozhodovacie a plánovacie nástroje. Mzdy boli na miestnej stanovované iba čiastočne. Zamestnanci obcí a VÚC boli odmeňovaní podľa celoštátnych tabuliek (zákon o verejnej službe), obdobne ako pedagógovia, lekári,....primátori, starostovia a predsedovia vyšších územných celkov mali platy určené zákonom. Mzdy síce boli na miestnej úrovni vyplácané, ale bez možnosti priameho ovplyvnenia ich výšky, okrem volených predstaviteľov na úrovni obcí.

Pri celkovom zhodnotení stavu na konci roku 2001 bolo možné konštatovať:

- stále pretrvával centralistický, rezortne riadený a byrokratický systém, ktorý sa nepodarilo nahradiť systémom decentralizovaným, územne integrovaným a založeným na politickej zodpovednosti volených predstaviteľov. Tento stav prinášal stále obavy z možného autoritárskeho štýlu riadenia štátu,

- štát ešte nebol dostatočne zabezpečený voči slabým stránkam demokracie. Možná opätovná centralizácia moci by vytvorila podmienky pre populizmus, pre výrazný vplyv nátlakových skupín, pre zneužívanie problémov spoločnosti ako nástroj politického boja, pre možnosť odkladať zásadné rozhodnutia a zvyšovala by vplyv médií na kreovanie „úspešných“ a „neúspešných“ politikov,
- neposilnila sa dostatočne miestna samospráva a tým ani štát ako celok,
- stále pretrvávali napätia medzi menšinami a väčšinou,
- neexistovali podmienky na uspokojovanie regionálne diferencovaných potrieb občanov,
- nedarilo sa efektívnejšie využívať verejné financie,

Dôsledné naplnenie cieľov a princípov schválenej koncepcie decentralizácie verejnej správy si preto vyžadovalo:
- pokračovať v decentralizácii,
- výrazne znížiť vplyv verejného sektora v oblastiach, ktoré sú doménou súkromného sektora a individuálnych práv jednotlivca,
- odstrániť maximum delených kompetencií,
- výrazne posilniť finančnú autonómiu územnej samosprávy, posilniť jej vlastné finančné zdroje a zaviesť nový, spravodlivý systém finančného vyrovnávania,
- uskutočniť reorganizáciu štátnej správy na všetkých jej stupňoch,
- dosiahnuť dohodu o novom kreovaní NR SR a systémoch volieb do všetkých úrovní verejnej správy,
- uskutočniť zmenu územného členenia štátu,
- zmeniť právny, inštitucionálny a finančný mechanizmus podpory regionálneho rozvoja.

Roky 2002 – 2006

Pre časť strán odstupujúcej vládnej koalície dopadli voľby do Národnej rady v roku 2002 dobre a umožnili jej opätovne zostaviť vládu. Do jej programového vyhlásenia sa dostala prevažná väčšina požiadaviek, ktorých splnenie si vyžadovalo naplnenie pôvodnej vládnej koncepcie decentralizácie. Z dôvodu blokácie strany ANO sa však do programu vlády nedostal návrh na zmenu územného členenia. Ako dôvod jej predstavitelia uviedli obavu z opätovných dlhých diskusií a destabilizáciu politickej scény.

V máji 2003 vláda SR schválila Projekt decentralizácie na roky 2003 – 2006, ktorý nadviazal a v niektorých bodoch spresnil pôvodnú vládnu koncepciu. Obsahoval návrh presunu ďalších pôsobností zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky, návrh na reorganizáciu miestnej štátnej správy a zrušenie integrovaných okresných a krajských úradov, zásady zmeny financovania územnej samosprávy, návrh na doriešenie kontroly v územnej samospráve, na posilnenie správneho súdnictva a úvod do riešenia komunálnej reformy.

Projektu predchádzala koaličná dohoda o reorganizácii miestnej štátnej správy (zrušenie okresných a krajských úradov) a o rýchlosti reformy. Strany vládnej koalície rozhodli, že všetky zásadné organizačné zmeny je potrebné uskutočniť k 1.1.2004, fiškálnu decentralizáciu je potrebné, vzhľadom na komplexnú daňovú reformu, rozložiť na roky 2004 – 2005 a prípravu komunálnej reformy na roky 2004 – 2006.

Porovnanie cieľov a stavu decentralizácie v roku 2004

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav v roku 2004, zmeny oproti roku 2002
Rozsah kompetencie	Široká škála miestnych služieb, vrátane sociálnych služieb (vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo)	Nastal posun v posilňovaní dôležitosti pri poskytovaní služieb. Pokračovaním presunu kompetencií v oblasti školstva, sociálnych služieb a zdravotníctva na obce, ale najmä na VÚC sa oproti roku 2002 rozšírila škála miestnych služieb poskytovaných samosprávou.
Dostupnosť finančných zdrojov	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje. Existencia transferov medzi úrovňami verejnej správy. Možnosť získať pôžičky.	Nastal posun v smere posilňovania finančnej autonómie samosprávy. Účelová dotácia sa zmenila na neúčelovú, v rámci financovania regionálneho školstva samospráva získala možnosť disponovať s časťou financií určených na financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Prechodom z účelovej na neúčelovú dotáciu zo štátneho rozpočtu sa zvýšila možnosť obcí a VÚC získať pôžičku. Ostali zachované transfery zabezpečujúce aj finančné vyrovnávanie (vertikálne) rôznej daňovej sily obcí a VÚC.
Miera politickej autonómie	Miestnu verejnú správu predstavujú volení predstavitelia. Mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni. Existuje priama zodpovednosť voličom.	Oproti roku 2002 nastal posun pri stanovovaní a vyplácaní miezd na miestnej úrovni. Obce a VÚC majú možnosť stanoviť si vlastnú platovú tabuľku. Pri financovaní platov učiteľov v regionálnom školstve môžu obce a VÚC rozhodnúť o 20 % miezd určených na platy v školách, ku ktorým majú zriaďovateľskú pôsobnosť. Mzdy zamestnancov v školských zariadeniach, ktorých sú zriaďovateľmi, sú plne v kompetencii obcí a VÚC, rovnako ako v iných zariadeniach v ich pôsobnosti.

Realizácia stratégie decentralizácie (ako aj iné zásadné zmeny) predpokladá existenciu priaznivého prostredia na národnej úrovni. Tá sa v rokoch 1998 – 2004 zlepšila v troch rozhodujúcich oblastiach:

- *ústavný a právny rámec*

  novelizácia ústavy v roku 2001 a 2004, aproximácia práva Európskej únie do našej legislatívy, ale aj množstvo nových a novelizovaných zákonov súvisiacich s reformami na Slovensku zlepšili ústavný a právny rámec pre fungovanie decentralizovaného štátu,
- *inštitucionálne vybavenie*

  Čiastočné zlepšenie nastalo v oblasti bezpečnosti, boja s kriminalitou, v rámci výkonnej moci štátu na centrálnej úrovni (zahájenie procesu reorganizácie ústredných orgánov štátnej správy) a na miestnej úrovni (reorganizácie miestnej štátnej správy). Vznikla druhá úroveň územnej samosprávy. Postupne sa začala rozvíjať medziobecná spolupráca. Model usporiadania verejnej správy na Slovensku sa začal stabilizovať.

- *politické prostredie*

ostalo naďalej najslabším miestom priaznivých podmienok na národnej úrovni. Po roku spolupráce nastala destabilizácia vládnej koalície odchodom časti poslancov (ANO, SDKÚ) z ich poslaneckých klubov strán. To spôsobilo komplikácie pri hľadaní podpory plnenia vládneho programu, komplikovalo presadzovanie vládnych reforiem, resp. spôsobilo potrebu hľadania kompromisov, často na úkor kvality navrhovaných opatrení, zákonov a na úkor plnenia programového vyhlásenia vlády. Príkladom, v oblasti verejnej správy, je presadenie politickej nominácie prednostov úradov špecializovanej štátnej správy.

Ak by sme mali celkovo hodnotiť stav decentralizácie vo vzťahu k cieľom pôvodnej koncepcie môžeme v roku 2004 konštatovať, že došlo k pozitívnemu posunu. Napriek tomu však neboli dôsledne dodržané princípy pôvodnej stratégie. Už v procese prípravy a schvaľovania zákonov, prišlo v niektorých oblastiach k deformáciám a zmenám, čo sa prejavilo zvýšením rozsahu delených kompetencií, nedostatočnou úhradou úloh, ktoré obce vykonávajú v mene štátu (prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy) a nižšou efektívnosťou.

Roky 2005 – ...

Po roku 2005 sa novelizáciou zákonov, resp. novými zákonmi presúvali na obce nové úlohy, pričom sa nerešpektovali princípy decentralizácie. Podľa samosprávnych združení: *„sa prehlboval rozpor medzi rozsahom kompetencií obcí a zdrojmi ich financovania“.* NR SR a Vláda SR vstúpila v rokoch 2005 – 2012 do pôvodného systému financovania územnej samosprávy viacerými rozhodnutiami, napr. :

- od 1.1.2012 sa znížil pôvodne nastavený podiel územnej samosprávy na výnose dane z príjmov fyzických osôb, ako dôvod sa uvádzal neprimeraný príjem z výnosu dane pre samosprávy, pričom sa úplne zabúdalo na skutočnosť v ako stave prevzali územné samosprávy zodpovednosť (modernizačný dlh),
- rozšíril sa rozsah oslobodení od miestnych daní, bez akýchkoľvek zásadných argumentov,
- znížila sa príjmová základňa obcí zavedením 19%-tnej platby dane z predaja majetku obcí[13],
- obmedzilo samosprávne rozhodovanie obcí o používaní vlastných zdrojov
- rozšíril sa okruh štátom určených povinných výdavkov obcí (napr. financovanie neštátnych subjektov v oblasti školstva, sociálnych veciach a pod.), bez prehodnotenia celkového systému zabezpečovania úloh,
- v roku 2008 boli na obce prenesené nové úlohy v oblasti sociálnych služieb, bez finančného krytia, od roku 2009 je neustále odkladaná účinnosť ustanovenia,
- zmeny pravidiel financovania predškolských zariadení, základných umeleckých škôl, centier voľného času,... (novela nariadenia vlády 668/2004), zasahujúce do samosprávnych pôsobností územnej samosprávy.

Nesystémovými zmenami sa narúšali princípy decentralizácie a spravodlivého rozdelenia právomocí. ZMOS vo svojom hodnotení súčasného stavu konštatoval:

13 medzičasom opäť zrušená

„Teda nie samotná decentralizácia kompetencií a fiškálna decentralizácia, ale následne prijímaná legislatíva a zmeny podmienok financovania spôsobovali a spôsobujú finančné problémy obciam a prehlbujú rozpor medzi rozsahom kompetencií a úloh obcí a možnosťami ich financovania z vlastných finančných zdrojov obcí“. Nerešpektovanie princípov a permanentná snaha o „zozákoňovanie“ územnej samosprávy, „*prináša* (podľa ZMOS-u) *hrozbu postupnej premeny miestnej samosprávy na štátnu správu a tým porušenie Slovenskou republikou ratifikovanej Európskej charty miestnej samosprávy*“.

Situáciu komplikovali aj nové rámcové podmienky od roku 2008 (hospodárska kríza), najmä preto, že veľká časť presúvaných úloh na územnú samosprávu mala byť, podľa predkladateľov zákonov, financovaná rastom výnosu dane z príjmu fyzických osôb. Nakoniec musela centrálna vláda riešiť dôsledky krízy dotáciami územnej samosprávy.

V roku 2012 schválila Národná rada SR prvé zákony na realizáciu vládneho projektu ESO (efektívna, spoľahlivá, otvorená verejná správa), ktorý sa týka zmien v organizácii miestnej štátnej správy. Vláda chce problém miestnej štátnej správy riešiť zrušením krajského stupňa miestnej štátnej správy, centralizáciou agend a koncentráciou súčasných úloh miestnej štátnej správy do menšieho počtu úradov, pričom chce ponúkať služby aj samospráve. Agendu bude môcť občan riešiť cestou kontaktných bodov, osobne alebo elektronicky, bez ohľadu na miesto pobytu. Kontaktné body budú aktívnym bodom kontaktu občana a štátu a prioritne majú zabezpečovať výpisy, zmeny, podania, žiadosti alebo doklady. Kontaktný bod bude mať len prístup k agendám a bude zabezpečovať prvý kontakt s občanom. Obvodný úrad by mal vykonávať agendy. Okrem toho vzniknú tzv. integrované obslužné miesta (IOM), ktoré budú pasívnym bodom kontaktu a budú zabezpečovať vybavovanie rôznych výpisov. Súčasťou systému má byť aj jednotné kontaktné miesto (JKM) za účelom poskytovania informácií a uľahčenia prístupu podnikateľov v oblasti služieb. Celá sieť inštitúcií miestnej štátnej správy bude podriadená ministerstvu vnútra. Zámer zvýšiť efektivitu a flexibilitu verejnej správy s využitím informačných technológií je nespochybniteľný. Otázkou však ostáva jeho naplnenie a najmä to, či pred prípravou a spustením projektu nebolo na mieste prehodnotiť rozdelenie kompetencií a zosúladiť procesy zvyšovania efektivity v rámci celého systému miestnej verejnej správy.[14]

14 S takouto požiadavkou : najprv vykonať audit kompetencií a následne riešiť štrukturálne zmeny, prišli aj predstavitelia územnej samosprávy (ZMOS, Únia miest Slovenska).

III. ČASŤ / NOVÉ VÝZVY
MESTÁ A ICH BUDÚCNOSŤ[15]

Viktor Nižňanský

ZMENY V PRIESTOROVOM ROZVOJI

V roku 1950 žilo na území dnešného Slovenska 3,437 milióna obyvateľov. V roku 2017 to už bolo 5,432 mil. obyvateľov, t.j. o 58% viac. Rast počtu obyvateľov spôsobil tlak na realizáciu technickej a sociálnej infraštruktúry.[16] Podľa demografických prognóz sa má rast počtu obyvateľov zastaviť okolo roku 2020 a po tomto roku začne počet obyvateľov na území Slovenska ubúdať. Najprv postupne (do roku 2030 – 1,5%) neskôr rýchlejšie (do roku 2050: -10,5%). Dlhodobé prognózy ukazujú, že ak nebudú prijaté zásadné opatrenia a nezmení sa atmosféra v spoločnosti (napr. v názore na príchod pracovnej sily) v roku 2100 sa počet obyvateľov žijúcich na Slovensku dostane takmer na úroveň roku 1950 [17].

Zatiaľ čo v období rokov 1950 – 2020 teda bola a stále je na mieste otázka ako zabezpečiť bývanie, služby, pracovné miesta pre rastúci počet obyvateľov a ako spravodlivo prerozdeliť hospodársky rast, po roku 2030 bude na mieste otázka ako udržať kvalitu života v nových podmienkach pri poklese počtu obyvateľov, raste priemerného veku a s tým spojených civilizačných chorôb, alebo ako naložiť s meniacou sa štruktúrou pracovných miest a s voľným časom.

Súčasný charakter a štruktúra osídlenia Slovenska zodpovedá jeho topografickým podmienkam, ale aj historickému vývoju. Slovensko bolo dlhé obdobie a stále je vnímané skôr ako „vidiecka“ krajina s rozptýleným osídlením, o čom svedčí aj hustota, ktorá je v súčasnosti cca 111 obyvateľov/km^2. Osídlenie je ustálené v relatívne stabilnom polycentrickom priestorovom systéme.

---

15 Prevzaté z publikácie: Viktor Nižňanský: Rekonštrukcia štátu III., Silné mestá silné Slovensko, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., 2018

16 čo sa nepodarilo do dnes naplniť a o čom svedčí pretrvávajúci kapacitný a modernizačný dlh (napríklad: v doprave, cestnej sieti, vodovodnej sieti, odkanalizovania, ale aj zariadení sociálnej infraštruktúry...)

17 Je potrebné pripomenúť, že demografické prognózy patria medzi tie najpresnejšie a preto výrazný pokles počtu obyvateľov a rast priemerného veku je vážnym kritériom pri diskusii trvalo udržateľnom rozvoji Slovenska. Nakoľko riešenie nie je v rukách politikov a pokles prirodzených prírastkov obyvateľstva je realitou, naberá diskusia o migrácii úplne inú dimenziu. Bez prílevu ekonomicky činných obyvateľov z iných štátov na územie Slovenska bude veľmi obtiažne zabezpečiť jeho trvalo udržateľný rozvoj.

V posledných desaťročiach prebehli rozličné etapy priestorového rozvoja:

- urbanizácia, ktorá bola dôsledkom „úteku z vidieka“ po druhej svetovej vojne spojená s industrializáciou krajiny, ale aj cielenou podporou strediskovej sústavy osídlenia a kolektivizáciou poľnohospodárstva,
- suburbanizácia, alebo „útek z mesta“ spojený so zásadnou transformáciou spoločnosti po roku 1989, decentralizáciou verejnej správy, ale aj rozvojom ekonomiky, postupným oddelením bývania a práce, diferencovaným vývojom cien nehnuteľností a iných faktorov
- začínajúci trend tzv. periurbanizácie, t.j. postupné prepájanie a prerastanie miest s vidieckym priestorom a postupným vznikom aglomerácií, mestského, resp. metropolitného regiónu, najmä na západe Slovenska,

Prebiehajúci proces suburbanizácie sprevádzali a sprevádzajú negatíva, s rôznou dimenziou v jednotlivých regiónoch Slovenska, najmä v oblasti dopravy, životného prostredia, využívania pôdy, bývania a práce, ale aj verejných financií, ktoré znižujú ekonomickú efektívnosť fungovania miest a majú dopad aj na ekonomiku občanov, rodín:

- oddelenie práce a bývania spôsobuje rast mobility, dopravné zápchy, požiadavky na novú výstavbu ciest a nárast individuálnej na úkor hromadnej dopravy, v súčasnosti je v mestách, centrách osídlenia, denne prítomných o 20 – 40 % občanov viac ako je ich počet trvalo bývajúcich, rastie počet obyvateľov s prechodným pobytom, vytláča sa bývanie a práca z miest, kde klesá využitie plôch a bytov,
- prebieha extenzifikácia zástavby, nevhodná zonácia funkcií, zhoršuje sa kvalita životného prostredia,
- výrazné zvyšovanie miestnych daní, nadmerné zadlžovanie miest na Slovensku zatiaľ neprebieha, mestá sa skôr uberajú cestou obmedzovania služieb, na druhej strane rastú bežné výdavky na úkor kapitálových, v mestách je zrejmý pokles daňových príjmov z dôvodu úbytku trvalo bývajúcich obyvateľov – daňových poplatníkov.
- obmedzujúcim faktorom rozvoja mesta sa stáva aj rast cien pozemkov, nedostatok pozemkov pod kontrolou miest a nedostatok dostupného bývania, ktoré „vytláča“ obyvateľov z miest do okolitých obcí.

Okrem uvedených negatív je možné pozorovať aj ďalšie, spôsobujúce zvyšovanie nákladov na výstavbu a prevádzku miest, ale aj na život v mestách:

- rastúce výdavky na získavanie energií, tepla, vody, likvidáciu odpadu,
- rastúce výdavky na údržbu miest,
- rastúce výdavky na prevenciu a likvidáciu škôd,
- rast nákladov na ochranu mesta.

Slovensko nie je izolovaný ostrov a preto je a bude jeho vývoj prepojený s vývojom v okolitých štátoch, v ktorých tieto procesy prebehli podstatne skôr. Je možné očakávať nástup reurbanizácie (návrat do miest) vyvolaný rastúcou atraktivitou miest ako centier spoločenského života a hospodárskeho priestoru. Tento proces bude súvisieť s hospodárskymi štrukturálnymi zmenami. Primárny sektor je dlhodobo na ústupe. Obdobie sekundárneho sektora (industriálna spoločnosť) je už v mnohých štátoch

Európy nahradené obdobím služieb (terciárny sektor). Na Slovensku ešte stále viac ako 35% pracovných miest poskytuje sektor sekundárny, čo nie je trvalo udržateľné. Štrukturálne zmeny sa následne prejavia aj v urbanizovanom území, čo bude mať za dôsledok rast obyvateľov a zamestnanosti v mestách, naopak negatívne dopady na vidiek.

VÝZNAM MIEST OPÄŤ NARASTÁ

Slovenské mestá, obce, prežili vo svojej stáročnej histórii všetky možné zriadenia, štátne formy, pričom ich význam úzko súvisel s charakterom štátu. Po roku 1989, ale najmä po roku 2005, zažívajú svoju renesanciu aj napriek tomu, že je na Slovensku ich význam pre kvalitu života občanov stále podceňovaný**.** Ľudia, po desiatkach rokoch centralistického a autoritatívneho spravovania štátu uverili, že najväčší význam má pre ich šťastný život štát**.** Mnohí si zatiaľ neuvedomujú rozhodujúci význam miest. Skutočnosť, že práve mestá/obce, kde sa človek narodí, rastie, chodí so školy, vo väčšine prípadov pracuje, sobáši sa, ...a dokonca aj zomiera, sú našim domovom. Ak sa v súčasnosti stále viac ukazuje, že národné štáty nedokážu zvládať nové výzvy, prichádza opäť čas, kedy budú mestá/mestské regióny mať pre občanov čoraz dôležitejší význam. A to nielen ako miesto pre bývanie, voľný čas, ale aj ako hospodársky priestor vďaka rastu významu miestnej ekonomiky.

Zmena rámcových podmienok však spôsobuje aj to, že ani mestá nedokážu riešiť všetky očakávania a potreby samostatne, v hraniciach svojho katastra a preto musia spolupracovať s obcami, najmä s tými, ktoré ležia v ich atrakčnom území (nodálnom regióne). Toto územie však nie je statické a s vývojom spoločnosti sa mení, spravidla rozširuje. Preto sa pre budúcnosť ukazuje veľmi dôležité mať silne kompetenčne a finančne vybavené mestá, ktoré budú spolupracovať s obcami v hraniciach mestských regiónov, aglomerácií, a ktoré budú flexibilne reagovať na meniace sa podmienky.

SPOLOČENSKÉ ZMENY SA PREJAVILI AJ VO VÝVOJI MIEST

Zmeny spôsobila najmä zmena vlastníckych vzťahov a realizácia stratégií liberalizácie a decentralizácie v hospodárskej, ale aj v politickej sfére. Jedným z hlavným princípov decentralizácie po roku 1989 bolo napĺňanie princípu subsidiarity, ktorý prepája výhody decentralizácie (diverzifikácia, mnohorakosť, blízkosť k občanovi) s výhodami centralizácie (sila navonok, harmonizácia,..). Práve dodržiavanie princípu subsidiarity považujem, spolu s prvkami priamej demokracie, za základ stability a vyššej kvality života v štáte.

Mestá sú sídlom väčšiny malých a stredných podnikov**,** ktoré predstavujú v súčasnosti 99% z celkového počtu firiem. Viac ako 80% z nich je lokalizovaná v mestách. Zmenila sa štruktúra podnikateľských činností, zaniklo mnoho nekonkurenčných priemyselných podnikov, zmenilo sa postavenie poľnohospodárstva, postupne sa menila štruktúra a rozsah poskytovaných služieb. Z pohľadu odvetvovej štruktúry firiem v mestách podnikajú najmä firmy v odvetví služieb, ktorých podiel na celkovom počte firiem bol 87% (2010). Na vidieku sú usídlené najmä poľnohospodárske firmy (69 %).

Pre mestá sú typické hlavne firmy v oblasti znalostne náročných finančných služieb (94% z celkového počtu firiem) a v priemysle dominujú hlavne firmy v high-tech sektore (85 %). V mestách pracuje 79 % pracovníkov a podiel miest na ekonomicky aktívnom obyvateľstve je 56%. Viac ako 70 % obyvateľov s vysokoškolským vzdelaním malo trvalé bydlisko v mestách. To všetko potvrdzuje tézu o dôležitosti miest pre hospodársky rozvoj štátu. Bol sprivatizovaný bytový fond. Zatiaľ čo v roku 1991 bolo v súkromnom sektore 55,4% bytov, dnes je to viac ako 90% bytov, čo je pomerne špecifický jav v porovnaní s inými štátmi Európy. Tento trend sa prejavil aj v sektore nájomného bývania, ktorý klesol z cca 28% na 3% podiel na počte bytov. V mestách tvorí tento segment 5% podiel, z toho iba 1,2% sú mestské nájomné byty.

Návrat k demokratickým princípom spôsobil aj to, že pribudlo viac ako 200 obcí a niektoré mestá zmenili svoje administratívne hranice.

Ekonomika sa koncentruje najmä do hlavného mesta

Pre hospodársky rozvoj Slovenska zohráva dôležitú úlohu hlavné mesto Bratislava, ktorá sa podieľa takmer 19% na HDP Slovenska v prepočte na 1 obyvateľa, čo je spomedzi hlavných miest štátov EÚ (s výnimkou Atén) najviac[18]. Práve koncentrácia ekonomiky do hlavného mesta, excentricky položeného, nízka miera decentralizácie a slabá cielená podpora ostatných centier osídlenia, najmä v chudobnejších regiónoch, spôsobujú výrazné regionálne rozdiely, pričom hlavné mesto „vysáva" najmä kvalifikovaný ľudský potenciál z územia (okrem tých, ktorí odchádzajú študovať či za prácou do zahraničia).

JE VEĽKOSŤ SLOVENSKÝCH MIEST NAOZAJ PROBLÉM?

Podľa platnej legislatívy je možné na Slovensku vyhlásiť obec za mesto ak spĺňa zákonom stanovené kritériá. Jedným z nich je počet obyvateľov väčší ako 5000. Zákon umožňuje vyhlásiť obec za mesto aj vtedy ak nespĺňa toto veľkostné kritérium, ale má iné, presne vymedzené, kvalitatívne parametre: je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom; zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí; má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami; má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby. Takýchto obcí vyhlásených za mesto (z celkového počtu 140) máme 23.

Z hľadiska počtu je mestami na Slovensku 5% obcí a žije v nich cca 58% obyvateľov. Medzi mestá s počtom obyvateľov nad 50 tisíc je možné zaradiť 10 slovenských miest. Tieto spĺňajú kritérium veľkosti, v zmysle spoločnej harmonizovanej definície[19], ktorú v roku 2011 prijala Európska komisia a OECD[20]. V súlade s týmito kritériami patrí

18 Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2014

19 Všetky obdobné definície nemajú z hľadiska reálneho života rozhodujúci význam (pozn. autora)

20 Definícia mesta pozostáva zo štyroch častí: ak pôdorys mesta prekryjeme ortogonálnou sieťou, všetky bunky v rámci siete majú hustotu viac ako 1500 obyvateľov na km^2. Súvislé bunky s vysokou hustotou sú klastrované a medzery vyplnené tak, aby sa dosiahol počet

Slovensko medzi najmenej urbanizované krajiny EÚ[21]. Podmienky na severozápade územia sú však diametrálne odlišné od podmienok na juhovýchode Slovenska. Zatiaľ čo na severozápade Slovenska s dobrou dostupnosťou obyvateľov do centier osídlenia rôznej veľkosti je možné nahradiť „veľkosť miest" spoluprácou obcí v mestských regiónoch aj bez špecifickej podpory, na juhovýchode Slovenska je potrebné prioritne podporiť vznik skutočných centier osídlenia, jadrových území mestských regiónov.

Vzhľadom na očakávané trendy (demografické, sociálne, klimatické, technologické ale aj hospodárske – rast miestnej ekonomiky) sa dá predpokladať, že prosperujúce a dynamické malé a stredné mestá a ich priaznivá územná štruktúra, môžu zohrávať dôležitú úlohu nielen z hľadiska dobrých životných podmienok pre svojich obyvateľov, ale aj pre obyvateľov z okolitého vidieka. Ich rozvoj bude predpokladom pre zastavenie vyľudňovania vidieka, bezpečnosť a pre vyvážený územný rozvoj na Slovensku. Preto by malo byť úlohou centrálnej vlády vytvoriť pre ich fungovanie podstatne lepšie podmienky a úlohou miestnych „vlád" prevziať viac zodpovednosti za rozvoj územia, za rozvoj regiónu. Veľmi dôležitou bude miera spolupráce pri zabezpečovaní verejných politík, ktorou sa zmierni problém roztrieštenosti osídlenia, negatívnych externalít a vytvoria sa podmienky pre efektívnejšie poskytovanie verejných služieb.

Z čisto ekonomického pohľadu sa môže javiť ako efektívne zlúčenie malých obcí do väčších, aby boli „životaschopnejšie". Nedá sa to vylúčiť, ale neexistuje jasný dôkaz, že väčšie územné celky sú jednoznačne efektívnejšie, ako tie menšie. Treba pripomenúť, že akékoľvek násilné spájanie obcí narazí na odpor a bude destabilizovať situáciu na Slovensku. Zároveň vzniknú nové hranice, ktoré však môžu byť z pohľadu efektivity onedlho rovnako nevyhovujúce. Preto sa javí ako lepšie riešenie nezlučovať politické jednotky (aj z dôvodu zásadných spoločenských zmien, trendov) a ponechať súčasnú dikciu zákona o dobrovoľnej možnosti zlučovania ak to budú chcieť občania obcí. Za vhodnejší, ale aj efektívnejší prístup považujem vytváranie lepších predpokladov pre spoluprácu obcí na miestnej úrovni.

Narastá zaťaženie miest

Proces suburbanizácie sa prejavuje poklesom počtu trvalo bývajúcich obyvateľov v mestách, „starnutím" miest a zmenou ich sociálnej štruktúry. Na druhej strane prichádza k územnému rozširovaniu zastavaných plôch v katastri miest, čo sa prejavuje poklesom hustoty obyvateľstva (od roku 1996 poklesla o 4%) spojenej s rastom prevádzkových nákladov. Tieto zmeny, okrem nedostatočných vlastných finančných zdrojov, majú priamy dopad na schopnosť samofinancovania. Zmena štruktúry ekonomiky, zmena chovania sa občanov, ale aj nové výzvy: technologické, demografické, klimatická zmena, narážajú a budú narážať na obmedzené verejné zdroje a porastie

obyvateľov „mesta" minimálne 50000. Všetky obce (administratívne jednotky na úrovni LAU2) s minimálne polovicou svojho obyvateľstva v rámci urbánneho centra sa stávajú súčasťou „mesta". „Mesto" sa definuje ak 1) existujú spojenia na politickej úrovni; 2) minimálne polovica obyvateľstva žije na území urbánneho centra a 3) ak minimálne 75% obyvateľstva urbánneho centra žije v „meste".

21 DIJKSTRA, L, POELMAN, H.: Regional focus: Cities in Europe – the new OECD_EC definition

tlak na zvyšovanie podielu súkromného sektora na rozvoji miest. Týmto novým rámcovým podmienkam bude potrebné prispôsobiť aj správu miest a ich rozvoja. Úbytok počtu obyvateľov v mestách za ostatných 20 rokov napríklad spôsobil, že iba v roku 2018 bude podiel 11 najväčších miest na výnose dane z príjmu fyzických osôb o 33 miliónov € nižší, ako keby si počet obyvateľov zachovali. A to napriek tomu, že sa celkový výnos dane na Slovensku v roku 2018 zvýši o cca 16,7 mil. €.

V menej rozvinutých regiónoch (najmä juh stredného Slovenska a sever východného Slovenska) sa dlhodobo prejavuje úpadok miest. V dôsledku nedostatočnej ponuky dobre platených pracovných príležitostí spojenej s odchodom „schopnejších" obyvateľov, nízkej kúpnej sily, resp. nízkych čistých príjmov v regiónoch s nižšou mierou urbanizácie, nízkej daňovej sily obcí a regiónu, väčšej koncentrácie sociálne problematického a menej vzdelaného obyvateľstva a v niektorých prípadoch aj sťaženej dostupnosti k službám strácajú populáciu a starnú. Tieto negatívne javy znižujú konkurencieschopnosť celých regiónov. K ich úpadku prispela, okrem historických súvislostí a spoločenských zmien aj nevhodná, centrálne riadená, hospodárska a regionálna politika.

Na Slovensku chýbajú analýzy, ktoré by zhodnotili situáciu a ponúkli odpoveď na otázku, „kto na koho dopláca" vo vzťahu mesta a obcí v jeho zázemí. Táto otázka je kontroverzne diskutovaná aj v iných štátoch. Existujú rôzne druhy zaťaženia a výhod centra osídlenia.

- *Zaťaženie centra v širšom slova zmysle (štrukturálne zaťaženie)*

Jedná sa o výdavky centrálnej obce, ktoré je potrebné vynaložiť na vlastných obyvateľov a vyplývajú zo špecifickej štruktúry mestského obyvateľstva. Sociálna segregácia v regióne viac dopadá na centrálne mesto.

- *Zaťaženie centra v užšom slova zmysle*

Patria sem výdavky na zabezpečovanie úloh, ktoré znáša centrum osídlenia a pri ktorých nebol dodržaný princíp fiskálnej ekvivalencie, to znamená, že obyvatelia inej obce profitujú zo služieb, ktoré poskytuje centrálna obec, bez toho, aby za to platili. Z viacerých zahraničných štúdií sa ukázalo, že najväčšie zaťaženie je v politikách: kultúra/voľný čas, vzdelanie, zdravotníctvo, bezpečnosť a doprava.

- *Výhody centra v širšom slova zmysle*

Vo všeobecnosti vznikajú najmä z polohy, lepšej dostupnosti centra a daňovou silou podporujúcou kúpnu silu. Na Slovensku je daňová sila miest / centier osídlenia do značnej miery obmedzovaná nízkym podielom výnosov miestnych daní a veľmi solidárnym systémom vyrovnávania prerozdeľovaním dane z príjmov fyzických osôb.[22]

---

22 Nadmernú solidaritu súčasného daňového systému (pravidlá pre miestne dane, prerozdeľovanie dane z príjmu fyzických osôb) je možné ukázať na príklade mesta Trnava, ktoré plní úlohu krajského centra osídlenia, je nielen pracovným centrom, ale aj miestom kde pôsobí viac ako 70% podnikateľov, školským, zdravotníckym, kultúrnym,... centrom. Daňová sila mesta Trnava, v prepočte na trvalo bývajúceho obyvateľa, bola v roku 2013 iba o 3,5% vyššia ako priemer v okrese Trnava, výrazne nižšia ako obec s existujúcou jadrovou elektrárňou (23% daňovej sily obce), ale aj iných obcí, kde sa usídlili logistické centrá alebo vznikli priemyselné areály (napr. Voderady, Zavar,..), pričom mesto poskytuje rozsiahle služby aj obyvateľom týchto obcí. Ani v prípade celkovej finančnej sily, ktorá zahŕňa nielen daňové

- *Výhody centra v užšom slova zmysle*

Jedná sa o výdavky okolitých obcí, ktoré vynakladajú obce na svojom území a zvýhodňujú obyvateľov centra osídlenia, ale nie sú v plnej výške obyvateľmi centra platené.

- *Zahraničné príklady vyhodnotenia finančného zaťaženia centra (Švajčiarsko):*

1. V meste Schaffhausen boli kvantifikované výhody a nevýhody centra v užšom aj širšom slova zmysle. Vychádzalo sa z prieskumov užívateľov služieb a z dát získaných v iných mestách. Výsledkom bolo zistenie, že výhody centra predstavujú v priemere iba cca 12%, (podľa druhov v rozmedzí 5–15%) celkových nákladov zaťažujúcich centrum.
2. Ministerstvo regionálneho rozvoja vypracovalo štúdiu zaťaženia centier osídlenia vo švajčiarskych veľkých a stredných aglomeráciách. V prvom kroku porovnali výdavky na hlavné služby na obyvateľa v jadrovom meste a v obciach regiónu. Ukázalo sa, že výdavky v centrách boli výrazne vyššie ako v obciach (+84%). Prakticky pri všetkých skúmaných službách sú výdavky v centrách výrazne vyššie, čo odzrkadľuje vyššiu životnú úroveň a vyššie nároky. Sú však značné rozdiely medzi jednotlivými úlohami. Najvyššie výdavky sú v oblasti bezpečnosti, kultúry, voľného času, zdravotníctva (3x), najnižšie rozdiely sú vo vzdelávaní (+ 1%). Po odrátaní dotácií, transferov a poplatkov sa rozdiel znížil z 84% na 44%, čo tiež značí, že centrálne mestá cca 40% svojich zvýšených výdavkov pokrývajú z transferov a dotácií z vyššej úrovne.
3. Centrálne mestá sú, vzhľadom na vyššie výdavky, odkázané na vyššie daňové príjmy. Tie sú realizované sčasti vyšším daňovým zaťažením. V centrálnych mestách regiónov a aglomerácií býva daňové zaťaženie o 10 –13% vyššie ako v obciach regiónu. Z toho vyplýva v centrálnych mestách aj vyšší podiel celkových daní na hlavu (vo Švajčiarsku najmä z väčšieho výnosu daní z príjmu právnických osôb). Daňová sila v centrálnom meste je cca o 49% vyššia ako v okolitých obciach.

VÝZVY A TRENDY OVPLYVNIA AJ SLOVENSKÉ MESTÁ

V roku 2008 zasiahla kríza nielen štáty, podniky, občanov, ale logicky aj mestá/mestské regióny. Dôsledkom, najmä vo veľmi urbanizovaných oblastiach (regióny štátov OECD), bol prudký rast miery nezamestnanosti, pokles priemyselnej produkcie, pokles cien bývania, pokles prenájmov kancelárií, pokles daňových príjmov pre územnú samosprávu. Dopad krízy bol diferencovaný. Začiatok aj koniec krízy v jednotlivých regiónoch bol odlišný, pričom čím dlhšie trvalo obdobie úpadku, tým bol aj úpadok miest väčší.

Mestá/ mestské regióny sa s krízou vyrovnávali rôzne:

- niektoré si stanovili jasné stratégie (New York, Berlín, Londýn, Lyon),
- iné vytvorili špeciálne pracovné skupiny pre boj s krízou (Hong Kong, Glasgow,..),
- v ďalších sa vybrali cestou väčšej spolupráce so súkromnými subjektmi (Viedeň),
- vznikli pokusy na získanie stimulačných balíčkov, podpory z centrálnej vlády (aj príklad Slovenska),
- upravili sa dlhodobé stratégie (Aarhus).

---

príjmy, ale aj transfery a dotácie nie je situácia výrazne odlišná. Obdobné zistenia platia aj pre iné mestá, centrá osídlenia.

Ako reakcia na krízu sa realizovali rôzne iniciatívy:

- investície do pracovnej sily (rozšírenie služieb zamestnanosti, učňovské programy, rekvalifikácie, umiestnenia na trhu práce,..),
- podpora zraniteľných skupín (zvýšenie minimálnej mzdy, podpora rodín s nízkymi príjmami, dlhové poradenstvo, zníženie miestnych daní),
- podpora malých a stredných podnikov (pomoc a poradenstvo, komplexné služby pod jednou strechou, prístup k úverom, úverové záruky, obstarávanie na miestnej úrovni,..),
- nárast zelene ako program rozvoja,
- podpora trhu s bývaním, ale aj developerov.

Prijímali sa aj opatrenia v oblasti financií na úrovni mestských regiónov, napr.: zvýšenie daní, predaj mestského majetku. Rovnako centrálne vlády prijímali opatrenia pre mestá, napr.: dotovanie úverov, úverové záruky, upustenie od vyrovnaného rozpočtu, povolenie vyšších deficitov, zvýšenie centrálnych daní, vytvorenie štátneho fondu pre samosprávy.

Vo všeobecnosti je možné konštatovať:

- pri zovšeobecňovaní dopadov krízy na mestá je potrebné byť opatrný, niektoré pocítili väčšie dopady aj preto, že zaznamenali vysokú mieru rastu v predchádzajúcom období,
- kríza odhalila nedostatky v politikách a v ich koordinácii, viaceré krízové opatrenia by neboli nutné, ak by boli vhodné politiky aplikované už predtým v praxi, krajiny s dobrými koordinačnými mechanizmami boli schopnejšie rýchlejšie reagovať pri uprednostňovaní investícií,
- miestni predstavitelia mohli krízu využiť pre ďalšie zmeny, na ktoré v čase konjunktúry nebola vôľa, odvaha,
- účinnosť niektorých mestských politík, prijatých z dôvodu krízy, môže byť sporná a preto je potrebné zabezpečiť ich dočasnosť (napr. znižovanie daní, podpora developerov, predaj majetku, miestne obstarávanie...),
- mestá nie sú schopné riešiť všetky problémy samé, preto je potrebné prepojenie s národnými politikami.

Aby predišli mestá/mestské regióny v budúcnosti možným negatívnym dopadom je nevyhnutné, aby pri plánovaní svojho rozvoja, ktoré má dlhodobý charakter, zohľadnili očakávané trendy prebiehajúcej transformácie spoločnosti, ktorá sa dotýka prakticky všetkých oblastí a má dopady na všetky verejné politiky.

Samozrejme v každej oblasti nie je možné jasne definovať budúci vývoj, existujú však trendy, ktoré dynamiku vývoja spoločnosti ovplyvňujú a sú aj predvídateľné, napr.:

- otváranie sa spoločnosti, ale aj pracovného trhu,
- posilnenie, rozšírenie trhov,
- predlžovanie veku života,
- fragmentácia spoločnosti,
- globálne zosieťovanie hospodárstva a politiky, ale aj nástup „miestnej“ ekonomiky,

- úbytok prírodných zdrojov,
- rast informatizácie, digitalizácie
- technologické zmeny aj v malých štruktúrach.

Existujú však aj trendy, pri ktorých je odhad vývoja neistý, napr.:

- regulácia a model politicko-správneho rámca,
- využitie spoločenského / ľudského potenciálu,
- zmena kultúry podnikania a tvorby hodnôt,
- diferenciácia konzumu,
- vedomostná revolúcia,
- kriminalita.

Pri definovaní stratégie trvalo udržateľného rozvoja mesta/mestského regiónu sa dnes ukazuje ako nevyhnutné zohľadniť:

V oblasti hospodárstva a zamestnanosti:

- technologický vývoj, nové dopravné a komunikačné technológie, ktoré zvyšujú rýchlosť života a spôsobujú zmeny životného štýlu,
- potrebu zvýšenia koncentrácie na vysokokvalifikované pracovné sily,
- rast požiadaviek na komplexnosť ponuky v mestách a mestských regiónoch, ale aj rast významu špecifík regiónov,
- ak budú chcieť mestá a mestské regióny zvýšiť svoju atraktivitu, budú musieť mať dostatok majetkovoprávne vysporiadaných voľných plôch, relatívne nízke ceny pozemkov, nehnuteľností. Atraktivita kultúry a kvality života, dobrá daňová politika by mohli byť ďalšími konkurenčnými výhodami,
- nové formy práce (napríklad práca z domu) a iné modely pracovného času,
- nové služby napr. v oblasti voľného času, zábavy, nakupovania, zdravotníctva, ale aj finančníctva,
- nevyhnutnosť spolupráce medzi mestom (mestským regiónom), vysokými školami a podnikateľským sektorom.

Sociálnodemografické trendy a výzvy:

- rast málodetných rodín, viac bezdetných párov, rast počtu osamelých jedincov t.j. nárast jedno a dvojčlenných domácností spôsobí aj budúci problém starostlivosti o nich v penzijnom veku, ale aj nárast sociálnych depresií,
- rôznorodosť životných štýlov, nové rodinné, vzťahové a obytné formy,
- stále individuálnejšie správanie sa obyvateľov v oblasti bývania, voľného času a spotreby,
- mestské regióny budú v rastúcej konkurencii s inými v permanentnom „súboji" o mladých a mobilných obyvateľov, čo si vyžiada diverzifikáciu v oblasti bývania a ponuky sociálnej infraštruktúry, bude potrebné prijať ďalšie opatrenia, aby prišlo k opätovnému spojeniu práce s miestom bydliska,
- budú narastať požiadavky na verejný sektor a verejné služby,
- ústup prirodzeného prírastku obyvateľov, ktorý bude nahrádzaný migračným prírastkom, prisťahovalectvom na celoštátnej, ale aj regionálnej úrovni, najmä v regiónoch s vyššou životnou úrovňou, pričom prisťahovaním najmä mladších ročníkov omladne aj spoločnosť ako celok a to si bude vyžadovať na ňu zamerané služby,

- demografický vývoj a najmä starnutie populácie je nielen sociologickým javom, ale aj ekonomickým problémom. Rast obyvateľov vo vekovej kategórii 65+, ktorá tvorí 20–30 % populácie, pričom väčšina dôchodcov nebude poberať žiadny, resp. minimálny dôchodok, čo spôsobí ďalší rast chudoby. Znižovanie spotreby v štáte o 30–48 % spôsobené chudobou dôchodcov, ale aj zmrazovanie miest spôsobí pokles dôchodkov s dopadom na služby, turizmus, kultúru,
- nezvládnuté problémy financovania staršej generácie a prognóza zvyšovania podielu populácie veku 65+ na celkovom počte obyvateľov spôsobí, že pracujúci nebudú schopní zo svojich odvodov zaplatiť dnešných dôchodcov,
- problém narastie tým, ako sa zvyšuje podiel singles, o ktorých sa nebudú starať ich deti. Budúcnosťou je buď získanie veľkého majetku počas ekonomickej aktivity alebo obmedzovanie výdavkov na starobu. Ak bude klesať spotreba ľudí 65+ týkajúca sa najmä domáceho, regionálneho, miestneho trhu (dnes je ich stabilná spotreba 35–45 % domáceho trhu), zároveň budú stagnovať mzdy a podiel populácie 65+ bude viac ako 20 %, bude to mať vážne ekonomické dopady na mestá, obce,
- diverzifikácia foriem bývania, rodiny, životných štýlov a nákupného správania si vyžiada individualizáciu ponúk na trhu s bytmi, pracovnom trhu a voľno časových aktivít.

Klimatická zmena a trendy v oblasti životného prostredia:

- klimatická zmena, ochladzovanie, znižovanie priemernej teploty, sila dažďov, pokles spodnej vody, zvyšovanie hladiny oceánov, absencia pitnej vody, chorobnosť, rast atmosférických a klimatických extrémov sú faktory, ktoré je ťažké odhadnúť a preto predstavujú neistotu podmienok pre podnikateľské prostredie, ale aj pre rozvoj miest,
- dá sa očakávať, že v budúcnosti bude narastať snaha o nadmerné využívanie strategických surovín.

Trendy v oblasti priestorového rozvoja:

rast miest, konkurencia medzi mestami, spolupráca versus autonómia

V najbližších rokoch sa pod vplyvom uvedených trendov dá očakávať:

- rast miest s dopadom na dopravu, energetickú náročnosť, kvalitu života s dôsledkami negatívnych faktorov: kriminalita, znečistenie, nedostatok priestoru, zelene, prírodného prostredia,
- migrácia do miest, mestských regiónov, spôsobí síce rast obyvateľov v mestách, na ich okrajoch, ale aj rast kriminality, devastáciu prírodného prostredia, sociálne problémy, vzniknú štvrte chudobných s nízkou bezpečnosťou, príde k vnútorným pnutiam v mestách medzi obytnými a priemyselnými štvrťami, preskupovanie vytvorí úplne iný tlak na políciu, armádu a dopravné systémy,
- rast požiadaviek na bývanie v kontakte s prírodou a s priestorom na oddych,
- rastúca intenzita dopravy a dopravnej infraštruktúry, rast pendlovania v rámci mestského regiónu, aglomerácie,
- rastúce požiadavky na komplexnú ponuku služieb v mestách, vrátane kultúry, zábavy a vo väzbe na to bezpečnosti,
- rastúca konkurencia medzi mestami z dôvodu globalizácie a rastúcej mobility.

Na základe uvedeného ostáva otvorenou otázka, ako prispôsobiť zmenám súčasnú deľbu kompetencií, nástrojov medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy.

mobilita

- bude narastať mobilita obyvateľstva a s tým súvisiace zvýšenie dopravných problémov,
- hlavným faktorom konkurencieschopnosti bude napojenie na medzinárodné, národné a regionálne dopravné systémy,
- dá sa predpokladať rast osobnej dopravy na cestách a čiastočne aj na železnici.
- napriek podpore a rastu verejnej dopravy je možné, že individuálna automobilová doprava bude naďalej dominujúca,
- zvýši sa podiel prepravy v čase pracovného voľna a pendlovanie v rámci aglomerácii, mestských regiónov bude narastať, rovnako ako tangenciálna doprava okolo centier voči doprave v smere centrum – okolie,
- bude narastať dĺžka prepravy medzi prácou, bývaním, voľnočasovými aktivitami a nákupmi,
- mestské regióny a aglomerácie musia počítať s rastom „úzkych miest" (hrdiel) a bude narastať riziko dopravných zápch. Náklady na dopravu a prepravu budú z týchto dôvodov narastať.

bývanie, osídlenie

- demografické zmeny spôsobia aj rastúce požiadavky na obytné plochy z dôvodu vyšších nárokov na úroveň bývania a vzhľadom na rast jedno a dvojčlenných domácnosti.
- rast počtu zamestnaných vo vedomostných službách bez pevného pracovného sídla (mobilný „knowledge – workers), ako aj rast počtu starších ľudí s majetkom budú viesť k požiadavkám na druhé, resp. tretie bývanie. Podiel zastavaných plôch na obyvateľa bude naďalej rásť, najmä mimo urbanizovaných centier.
- v jadrách regiónov a aglomerácií je možné očakávať rôznorodé požiadavky na plochy bývania, celkovo však budú naďalej rásť.

„pomeštenie", zmena obrazu krajiny

- rozširovanie zastavaných plôch v jadrových územiach, ale aj osídľovanie dovtedy „voľnej" krajiny bude pokračovať, bude rásť požiadavka na bývanie v kontakte s prírodou, s priestorom pre oddych a preto sa dá sa očakávať tlak na intenzitu výstavby najmä na okrajoch mestských regiónov a aglomerácií.
- nákupné centrá, ponuky voľno časových aktivít, ako aj výrobné areály budú mať záujem usídlenia v ľahko dostupných lokalitách na okraji aglomerácií a mestských regiónov.
- kvalita krajiny bude teda naberať na dôležitosti a bude stále významnejším faktorom spokojnosti obyvateľov. Trend „bývania v krajine" bude mať čoraz väčší význam aj v spojení so zmenou životného štýlu a požiadavkami na ponuku kvalitnej kultúry a voľno časových aktivít.

segmentácia

- v mestských regiónoch dôjde k sociálnemu premiešaniu, vzniknú nové sociálne spoločenstvá s rozličným životným štýlom.
- postupne bude klesať vzťah obyvateľstva k miestnej identite a naopak bude rásť
- identifikácia s väčším priestorom.

Očakávané trendy sa prejavia vo všetkých 3 komponentoch trvalo udržateľného rozvoja miest: ekonomickom, ekologickom a sociálnom. Výzvami pre mestá budúcnosti budú:

- v oblasti ekonómie: získanie pracovných miest s pridanou hodnotou, možnosť vyšších príjmov, integrácia do regionálneho a svetového hospodárstva (dáta, doprava, vzdelanie), integrácia s okolím, kvalifikácia obyvateľov,
- v oblasti ekológie: energeticky efektívna produkcia a konzum, obmedzenie lokálneho znečisťovania, kvalitné zásobovanie vodou a odstraňovanie odpadu,
- v oblasti sociálnej: ponuka primeraného bývania, bezpečnosť, integrácia vylúčených, participácia na spoločenskom a politickom živote, ponuka využitia voľného času.

DEMOGRAFIA A MIGRÁCIA

Rozvojový potenciál regiónov závisí od viacerých faktorov, ako napríklad: druh a rozsah súkromných a verejných investícií, produktivita, geografická poloha, image. Veľký význam majú pre rozvojový potenciál regiónov demografické podmienky. Vývoj obyvateľstva a jeho veková a vzdelanostná štruktúra zásadne ovplyvňujú rozvoj, vrátane schopností využitia endogénneho potenciálu. Celkové starnutie obyvateľstva Slovenska (podľa prognóz jedno z najrýchlejších v Európe) a vyľudňovanie v niektorých regiónoch majú priamy dopad na ponuku kvalitných pracovníkov, na infraštruktúru, na dostupnosť služieb, ale aj trh s nehnuteľnosťami. V mnohých regiónoch Slovenska prevažuje už dnes migračný úbytok nad prirodzeným prírastkom. Zatiaľ čo v prípade miest najmä na západnom Slovensku a v okolí väčších miest iných regiónov sa jedná najmä o proces suburbanizácie (obyvatelia miest sa z rôznych dôvodov odsťahovali z miest do priľahlých obcí v rámci mestského regiónu), v ostatnej časti Slovenska sa jedná o medziregionálny pohyb, resp. odchod do zahraničia.

I keď v súčasnosti existujú bariéry, najmä strednej a staršej generácie, presťahovať sa za prácou a kvalitnejším životom v rámci Slovenska, postupom času tieto bariéry zmiznú a preto bude demografický vývoj, ale aj otázka imigrácie zo zahraničia, rozhodujúcou pre rozvoj jednotlivých regiónov. [23]Tak ako v iných štátoch Európy aj na Slovensku, budú v budúcnosti mestá hlavným motorom rozvoja, ich atraktivita a atraktivita mestských regiónov najmä v ekonomicky vyspelejšej časti Slovenska narastie.

Hrozí ďalšie narastanie polarizácie v priestorovom rozvoji medzi ekonomicky vyspelejším severozápadom a zaostávajúci juhovýchodom Slovenska, aj vo väzbe na cezhraničné regióny, ktoré v susediacich štátoch nepatria k tým najvyspelejším. Je zrejmé, že úbytkom obyvateľstva sú chudobou postihnuté najmä vidiecke regióny (menšie mestá a obce), v ktorých neexistujú silné centrá rozvoja. V časti územia má na vývoj počtu obyvateľov a ich migráciu vplyv zvýšený výskyt rómskej populácie.

23 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že slová politikov o nízkej mobilite Slovákov a Sloveniek nie sú pravdivé. Dôkazom je zastúpenie obyvateľov narodených v iných regiónoch v Bratislave, iných mestách ale aj väčších obciach ako aj odchod obyvateľov do zahraničia.

Napriek tomu, že proces urbanizácie bude pokračovať, demografická prognóza pre Slovensko hovorí o celkovom znižovaní počtu obyvateľov, ale najmä o jeho výraznom starnutí. Vidiecke regióny, najmä na juhovýchodnom Slovensku musia naďalej počítať s odlivom počtu obyvateľov.

Na tento nezadržateľný trend nebude mať politika prakticky žiadny významný vplyv.

Pre mnohých mladých ľudí nie je zaujímavé ostať v upadajúcich regiónoch a tento trend bude iba narastať aj v prípade, ak budú existovať dostupné pracovné miesta. Investičné stimuly orientované na vznik pracovných miest nedokážu zabrániť demografickým zmenám a podpora v zaostávajúcom regióne, tak či tak narazí na nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily, čo preukazujú skúsenosti aj na Slovensku, ale aj z iných štátov, kde ani veľké podpory do infraštruktúry a pomoc vidieckym regiónom nezastavili pokles počtu obyvateľov.

Desiatky rokov trvajúca snaha o vybudovanie dopravnej siete síce umožní lepší prístup do zaostávajúcich regiónov, ale v konečnom dôsledku bude znamenať zvýšené výdavky na následnú údržbu nadradenej cestnej siete v regiónoch s poklesom počtu obyvateľov, nakoľko nezabráni migračným procesom. Pri predpoklade poklesu počtu obyvateľov je do budúcna otázna aj výstavba novej vzdelávacej infraštruktúry. Bude skôr nevyhnutné zlučovať a modernizovať existujúce zariadenia. Snaha jednotlivými projektmi pomôcť vidieckemu priestoru na úkor podpory centier osídlenia neprinesie želaný efekt, preto považujeme za rozumnejšie koncentrovať podporu do centier regiónov a tam, kde nie sú centrá dostatočne vybudované, sústrediť sa na ich dobudovanie (juhovýchod Slovenska).

Na druhej strane obce a najmä mestá v zaostávajúcich regiónoch musia hľadať v nových rámcových podmienkach svoje nové postavenie, funkcie, ktoré ich budú stabilizovať po stránke ekonomickej aj demografickej. Predstava, že plošnou, vidieckou politikou, je možné týmto procesom zabrániť nie je správna, rovnako ako snaha o riešenie čiastkových problémov. Potrebou je vytvorenie podmienok pre zásadnú zmenu, radikálnu inováciu, pre štartovací a rizikový kapitál, pre nové myšlienky a projekty, ktoré vyrastú z myšlienok miestnych obyvateľov. Iba v prostredí „aktívnych obcí“ s kreatívnymi občanmi môžu vzniknúť inovatívne projekty, ktoré pomôžu zvýšiť kvalitu života aj pre tú „pasívnejšiu“ časť populácie. Tam, kde nebude možnosť a schopnosť inovácie, kde na to bude chýbať ľudský potenciál, nie je možné očakávať „prežitie“ obcí, regiónov.

PODPORA MIEST A SPOLUPRÁCA MIEST A OBCÍ V MESTSKÝCH REGIÓNOCH BUDE NEVYHNUTNOSŤ

Je mimo akejkoľvek pochybnosti, že demokracia a jej súčasné inštitúty, ako nástroj dobrého spravovania spoločnosti, sú v kríze. Žijeme v období, v ktorom musíme reagovať na globálne a často sa meniace problémy. Mnohé z nich síce presahujú hranice štátov, ale v konečnom dôsledku sa odohrávajú v katastroch miest a obcí. Ich riešenie naráža najmä na inštitucionálny problém, na politické inštitúcie, ktorých štruktúra

a rozdelenie právomocí vzniklo pred mnohými desaťročiami, ako reakcia na vtedajšiu situáciu. Otázkou je, ako sa vyrovnať s touto nerovnováhou medzi „starými“ inštitúciami a novými problémami, najmä ak je zrejmé, že mnohé z nich už nie je možné riešiť z pozície suverénnych národných štátov. Rovnako ako nemožno riešiť súčasné aj očakávané problémy miest iba v rámci katastrálneho územia mesta.

Zmena podmienok zvýrazňuje nesúlad medzi vnútroštátnymi politickými (administratívnosprávnymi) hranicami a hranicami odzrkadľujúcimi nový hospodársky a spoločenský priestor, zmenu správania sa občanov. V prípade poskytovania verejných služieb to má za dôsledok stratu väzby medzi užívateľmi služieb, medzi tými čo znášajú náklady na ich zabezpečenie a tými čo rozhodujú. Štáty sa snažia na tento problém reagovať rôznymi spôsobmi zmeny spravovania: centralizáciou, vytváraním združení na úrovni regiónov/aglomerácií, zlučovaním obcí a vyšších územných celkov, alebo novými regionálnymi útvarmi. V tejto súvislosti sa čoraz viac ukazuje rast významu spolupráce v mestských regiónoch, v rámci metropolitných oblastí, ako aj na potrebu väčšej spolupráce rozhodujúcich aktérov z verejného a súkromného sektora.

Podľa všetkého budú práve mestá nositeľmi záujmov, výmeny, inovácií, nádejí a konfliktov. Bude v nich žiť viac ako tri štvrtiny obyvateľov sveta. Sociálne nerovnosti a nedostačujúca infraštruktúra vo veľkých mestách postavia mnohé štáty pred veľké výzvy, ale na druhej strane sa otvoria nové trhové možnosti. Rozvinie sa globálna súťaž o usídlenie podnikateľov. Politické a technické zmeny spôsobujú odbúravanie hraníc a zväčšovanie trhov (v pozitívnych aj negatívnych oblastiach). Porastie konkurenčný súboj a podnikateľské subjekty budú rôzne reagovať na nové podmienky:

- internou racionalizáciou, t.j. inováciou produktov a procesov,
- štrukturálnymi zmenami: diverzifikáciou, deindustrializáciou,
- odchodom do iných, výhodnejších, lokalít,
- tlakom na vlády, štát, aby im zlepšili podmienky pre existenciu (stimuly, úľavy,...).

Súboj sa odohráva a bude sa odohrávať nielen medzi štátmi, ale aj regiónmi, mestami. Bolo by ilúziou myslieť si, že sa jednotlivé štáty, regióny, mestá môžu vývoju ubrániť. Miestny odpor voči globalizácii iba zväčší tlak na firmy a tieto budú hľadať nové lokality alebo zvýšia tlak na štát. O to dôležitejšia je jasná vízia zabezpečenia trvalo udržateľného života miest/mestských regiónov, ktorého kľúčovým faktorom a garantom ekonomickej, ekologickej a sociálnej stability, bude kvalita života v nich. Nové technológie, energeticky efektívne riešenia a rastúca digitalizácia prispejú ku kvalitatívnemu rastu miest aj na Slovensku. Mestá zažijú opäť svoju renesanciu a budú priťahovať kreatívnu zložku obyvateľstva.

Bude nevyhnutné riešiť „konflikty“ medzi komponentmi trvalo udržateľného rozvoja (ekonomický, ekologický a sociálny). Mestá/mestské regióny budú stáť pred viacerými politickými rozhodnutiami. Či napríklad uprednostnia:

- hospodársky rozvoj na úkor neobnoviteľných prírodných zdrojov, na úkor kvality životného prostredia a zdravia (odpad, CO^2, hluk, krajinné prostredie,..), alebo
- prísne opatrenia ochrany životného prostredia, ktoré môžu mať dopad najmä na chudobnejšie vrstvy obyvateľov, alebo

- konkurencieschopnosť bez solidarity, čo prinesie pozitívny efekt mobilným faktorom produkcie (zručnosti, vedomosti, vysoko kvalifikovaná pracovná sila, kapitál), ktoré sú sústredené vo väčších mestách/mestských regiónoch na úkor „okrajových" regiónov a budeme riskovať rast spoločenského napätia a obmedzenia kohézie,
  alebo dokážu nájsť prienik medzi uvedenými komponentmi.

Veľkým problémom rozvoja územia a efektívneho využívania zdrojov na Slovensku je a bude, okrem morálneho a etického hazardu a neriešení vecí v súvislostiach, nezvládnutie regulačných mechanizmov na národnej, regionálnej, ale aj miestnej úrovni. Preto sa novou výzvou stane optimalizácia vzťahov v existujúcej sídelnej štruktúre, podpora centier osídlenia bez ohľadu na ich veľkosť a spolupráca miest a obcí v ich okolí, v mestských regiónoch.

VÝZVA PRE ÚNIU MIEST SLOVENSKA

Zo štúdií porovnávajúcich konkurencieschopnosť svetových miest[24] vyplýva, že tie, ktoré sa nachádzajú na popredných pozíciách, spájajú viaceré spoločné znaky:

- všetky majú jasné rozvojové stratégie a poskytujú pomoc pri plánovaní,
- zlepšujú podnikateľské prostredie najmä pre malých a stredných podnikateľov,
- podporujú zvyšovanie kvality priemyslu s vysokou pridanou hodnotou a transformáciu mesta/adaptáciu na zmeny poskytujú celoživotné vzdelávanie obyvateľom,
- podporujú príliv nových talentov,
- venujú pozornosť ochrane životného prostredia a sledujú jeho trvalú udržateľnosť,
- vytvárajú, vytvorili brand, identitu mesta a realizujú jeho aktívny marketing,
- orientujú sa na poskytovanie služieb s tým, že do riadenia mesta implementujú prvky firemného manažmentu,
- posilňujú svoje špeciálne charakteristiky a podporujú rôzne kultúry.

Mestá budúcnosti sa budú sa snažiť, aby boli:

- **„zelené"** s nízkou mierou znečistenia ovzdušia, vôd a ostatných zložiek životného prostredia, dostupnými zdravými potravinami a produktmi lokálnej výroby,
- **kompaktné** s vysokou energetickou efektivitou budov, kvalitnou dopravnou sieťou a zníženou prepravnou vzdialenosťou,
- **zosieťované,** čo znamená integrácia hospodárskych procesov – dáta, doprava, vzdelávanie, integrácia okolia, nie iba v rámci politických hraníc mesta (spolupráca v mestskom regióne), sociálna interakcia v meste,
- **rýchle**, t.j. krátke cesty (materiálové, organizačné), riešenie problémov si vyžiada kreativitu a vzdelanie, flexibilitu, prispôsobenie budúcim výzvam,
- **poskytujúce vysokú kvalitu života**: kvalitu bývania, verejných priestorov, bezpečnosť, kultúrne, športové a vzdelávacie ponuky, dobrú a dostupnú zdravotnú starostlivosť, rôznorodú ponuku pracovných príležitostí.

---

24 pretože mestá vo svete počtom obyvateľov často vysoko prevyšujú veľkosť našich miest, aplikujeme zámerne tézy na územia mestského regiónu, v ktorom môže prísť v budúcnosti aj k spájaniu obcí

Ak chcú slovenské mestá zachytiť tento trend, mali by prijímať vyššie uvedené opatrenia a zároveň byť lídrom spolupráce miest a obcí v hraniciach mestských regiónov.

Pre úspešnú realizáciu opatrení sú však nevyhnutné zmeny rámcových podmienok fungovania slovenských miest. Sú nevyhnutné viaceré zmeny súčasného stavu, súčasných celoštátnych verejných politík a nadviazanie na pôvodné myšlienky stratégie decentralizácie:

1. jasnou deľbou kompetencií, zrušením preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na obce zvýšiť zodpovednosť správcov územia v mene občanov a obmedziť zložitosť rozhodovania,
2. zmenou modelu verejnej správy, t.j. zvážiť potrebnosť vyšších územných celkov v dnešnej podobe a odstrániť negatíva fragmentovanej štruktúry obcí,
3. novým podmienkam prispôsobiť financovanie miestnej samosprávy, posilniť zodpovednosť hospodárenia s verejnými zdrojmi, zväčšením podielu skutočných vlastných príjmov územnej samosprávy a minimalizáciou prerozdeľovania, systém finančného vyrovnávania urobiť spravodlivejším a previazať ho s využívaním vlastných zdrojov,
4. zvýšiť vplyv územnej samosprávy/posilnenie prvkov priamej demokracie na tvorbu legislatívy a obmedziť nadmernú reguláciu samosprávnej pôsobnosti (originálnych kompetencií),
5. pripraviť a do praxe uviesť úplne novú podporu regiónov vo väzbe na zmenu systému finančného vyrovnávania daňovej sily a záťaží miest a obcí.

To sú úlohy, ktorých presadzovanie by sa malo stať dôvodom existencie a hlavným motívom práce stavovských organizácií slovenských miest a obcí, teda aj Únie miest Slovenska.

PRÁVA MIEST A ICH OCHRANA
Decentralizácia Slovenska

Upravené a doplnené vydanie

Vydala:
Únia miest Slovenska v spolupráci s Klubom primátorov miest SR, Bratislava 2019

Organizačná spolupráca:
Milan Galanda, Pavla Macháčková, Ivan Vanko, Natália Šovkoplias

Grafická úprava a sadzba: Stano Jendek / Renesans, spol. s r. o.
Foto na obálke: Stano Jendek
Tlač: Zephiros

Neprešlo jazykovou korektúrou

© Únia miest Slovenska, 2019
© Klub primátorov miest SR, 2019

ISBN 978-80-972006-9-5

Táto publikácia je venovaná

MARIÁNOVI MINAROVIČOVI (1946 – 2016)

– spoluzakladateľovi a dlhoročnému generálnemu sekretárovi Únie miest Slovenska, osobnosti, ktorá zasvätila svoj život reforme verejnej správy a európskemu smerovaniu Slovenska.

978-80-972006-9-5