

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

Vážené dámy, vážení páni,

Stretli sme sa na jubilejnom dvadsiatom sneme Únie miest Slovenska a preto mi dovoľte, výnimočne, menej technokratický a viac politický príspevok.

Pred týždňom sa uskutočnili voľby a ich výsledok nám dáva nádej, že opäť nájdeme vo vláde partnera, ktorý bude chcieť pripraviť a realizovať systémové zmeny, zmeny ktoré prospejú miestnej demokracii a nebude sa sústreďovať na preberanie zodpovednosti na sebe, nebude sa snažiť centralizovať moc, zasahovať do originálnych právomocí samosprávy a prerozdeľovaním zdrojov podľa vlastných kritérií zvyšovať svoj voličský potenciál.

Únia miest bola vždy za systémové zmeny. Boli sme a sme stále presvedčení o tom, že najmä v časoch kríz je silná samospráva základným predpokladom pre ich zvládnutie.

Slovensko nemá ani zďaleka vyhrané. Nové svetové rámcové podmienky, demografické, hospodárske ale aj environmentálne problémy nás neobídu. Sú to aj nové výzvy pre samosprávu, ktorá musí, podľa mňa, mať omnoho väčšiu zodpovednosť, ale s tým aj spojený dostatok nástrojov, pre ich riešenie. Miestna/regionálna politika zamestnanosti, miestne a regionálne rozvojové programy, mieste/regionálne programy trvalo udržateľného rozvoja, to všetko umožní využiť endogénny potenciál našich miest a regiónov v prospech prekonávania krízových situácií.

Príspevok som rozdelil do troch blokov. Prvý je zhrnutím našich princípov, ktoré obhajujeme už 20 rokov, v druhej časti si dovoľím prezentovať odporúčania Únie miest Slovenska pre novú slovenskú vládu a v tretej by som chcel prispieť svojim pohľadom na uplynulých 20 rokov.

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

VŽDY SME PODPOROVALI ZMENU CHARAKTERU ŠTÁTU

Jedným z hlavných cieľov našej dvadsaťročnej práce bola snaha o zmenu vertikálne riadeného štátu na štát spravovaný horizontálne s výrazným vplyvom priamo volených predstaviteľov územnej samosprávy. Nástrojom na takúto zmenu bola stratégia decentralizácie.

Išlo a ide nám o zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa robia politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia. Je to zmena, ktorá napomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte. Zaisťuje, aby rozhodovanie bolo bližšie k tým, ktorí sú ním dotknutí – k občanom a aby bolo možné zohľadniť rôznorodé a diferencované požiadavky občanov na kvalitu a dostupnosť služieb. Pripomínam, že nám nikdy nešlo o zbavenie štátu zodpovednosti za jeho výlučné kompetencie, ako sa to snažili občanom nahovoriť priatelia centralizmu, autokracie a totality.

Podľa mnohých teoretikov, ale aj praktikov, nie je možné, aby centrálna vláda nepripravovala zlé zákony. Podľa nich sú poslanci ľahko ovplyvniteľní záujmovými skupinami a nerešpektujú názory menšín. Koncentrácia moci tento problém ešte znásobuje. Decentralizácia je jedným zo spôsobov, ako ho prekonať. Túto filozofiu si už pred 20. rokmi osvojila aj Únia miest.

Sme presvedčení, že rozhodovacie procesy majú prebiehať na čo najnižšej úrovni spoločnosti. A tou je rodina. V prípade, že musia byť úlohou verejného sektora, tak na čo najnižšej úrovni verejnej správy – na úrovni miest a obcí z jednoduchého dôvodu. Všetky dôležité vzťahy medzi súkromným (ziskovým aj neziskovým) sektorom a verejným sektorom sa odohrávajú najmä na miestnej úrovni.

Decentralizácia je jeden z významných spôsobov ochrany demokracie, platí to najmä v unitárnych štátoch, ktoré sú náchylné k autoritatívnej forme vládnutia. Ale ak na miestnej úrovni nefunguje spolupráca, transparentnosť, ak sa na miestnej úrovni šíri korupcia, ak miestny parlament neháji oprávnené záujmy svojich obyvateľov alebo dokonca ak miestni poslanci zneužívajú svoje postavenie vo vlastný prospech, ak dostatočne a účinne neinformujú občanov o rozhodnutiach, ktoré sa ich bezprostredne týkajú ohrozuje to demokraciu, participáciu občanov na správe mesta, obce, rovnako ako korupcia, podvody, zneužívanie právomocí na centrálnej úrovni.

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

VŽDY PRESADZOVALI SME PRINCÍPY EFEKTÍVNEHO ROZDELENIA POLITICKEJ ZODPOVEDNOSTI

- **politická ekvivalencia**

Voliči, ktorých sa priamo dotýkajú určité politické opatrenia a regulácie, musia o tom rozhodnúť svojim hlasom. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach, aby boli volené orgány priamo zodpovedné iba svojim voličom na území, ktoré v ich mene spravujú, na ktorom uplatňujú svoju právomoc a vykonávajú svoje pôsobnosti. Princíp politickej ekvivalencie úzko súvisí s rozdelením kompetencií. Existujú výlučné úlohy centrálnej vlády a existujú výlučné úlohy každej z úrovní územnej samosprávy (samosprávna pôsobnosť). Existujú však aj úlohy, ktoré sa síce realizujú v regiónoch, ale majú celoštátny význam. V takomto prípade centrálna úroveň definuje pravidlá, ktoré musia rešpektovať orgány územnej samosprávy. To však znamená, že vyššia úroveň verejnej moci zasahuje do právomocí úrovne nižšej. Snahou centrálnej vlády by malo byť zabrániť nadmernému zviazaniu nižšej úrovne, t.j. definovať pravidlá čo najširšie a nechať priestor na rozhodnutie o spôsobe realizácie nižšej úrovni.

- **fiskálna ekvivalencia a zodpovednosť**

Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka teda musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú uskutočňovať rozhodnutia o financovaní úloh a ktoré jej umožňujú byť zodpovednou za financovanie, vrátane možnosti zadĺženia sa a možnosti transferu financií do iných rozpočtov. To znamená, že ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, **musí vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre územnú samosprávu, alebo dostatočné financovanie cestou transferov zo štátneho rozpočtu. A to okamžite, a nie v čase núdze.**

- **subsidiarita**

Vyššia správna jednotka, alebo jej orgán, má na seba vziať úlohu **iba vtedy**, ak je isté, že **nižšia správna jednotka nie je schopná** túto funkciu efektívne zabezpečiť.

- **nedelená zodpovednosť**

Politická a administratívna zodpovednosť musí byť vymedzená a rozdelená tak, aby **nedochádzalo k prekrývaniu kompetencií** jednotlivých úrovní verejnej správy, resp. k deleniu úloh medzi štátnu správu a územnú samosprávu.

- **kompenzácia externalít**

Ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku (pozitívny, alebo negatívny), **musí existovať kompenzácia zisku alebo straty** zvýhodnenej alebo postihnutej správnej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splynutie oboch správnych jednotiek.

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

NAŠE ODPORÚČANIA PRE POKRAČOVANIE PROCESU DECENTRALIZÁCIE

Uvedomujeme si komplikovanosť situácie, ale nakoľko považujeme možnosť vzniku koalície vlády, ktorá môže svojim prístupom nadväzovať na reformnú vládu z rokov 2002 – 2006 vypracovali sme sumár odporúčaní, ktoré by Slovensko opäť posunulo vpred v budovaní silnej miestnej samosprávy, silných miest a obcí, ktoré sú zárukou demokracie. Je nám zrejmé, že nie je možné všetko realizovať okamžite a sú mnohé významnejšie priority, ale napriek tomu si myslíme, že štyri roky sú dosť dlhá doba na to, aby sa z nich väčšina dala zrealizovať. Odporúčania zohľadňuje uvedené princípy.

1. Pokračovať v presune kompetencií všetkými formami

- Väčšie zapojenie súkromného sektora do poskytovania služieb
- Presun úloh zo štátnej správy na obce a na samosprávne kraje (štúdia M.E.S.A. 10, www.mesa10.sk)
- Presun úloh zo samosprávnych krajov na obce / municipality (štúdia M.E.S.A.10)

2. Posilnenie finančnej autonómie

- 100 % výnosu dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti rozdeliť obciam a upraviť prerozdelenie vzorec
- 100 % výnosu dane z príjmu fyzických osôb z podnikateľskej činnosti ponechať v sídle podnikateľa.
- Základ dane z nehnuteľnosti určiť na základe trhového ocenenia.
- Zaviesť poplatok za využívanie miestnych komunikácií na parkovanie
- Zaviesť nový poplatok za rozvoj
- Zachovať daň za poľnohospodársku pôdu
- Zaviesť podiel vyšších územných celkov na výnose z dane z príjmu právnických osôb
- Zaviesť neúčelovú dotáciu pre VÚC zo štátneho rozpočtu pre zabezpečenie regionálneho rozvoja

3. Zmeny v územnosprávnom usporiadaní

- Zahájiť postupný proces zlučovania obcí, vytvorenia municipalít (komunálna reforma), pri rešpektovaní platnej legislatívy a následné prehodnotenie počtu a hraníc vyšších územných celkov

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

4. Zmeny v správnom konaní a správnom súdnictve

- Nová úprava správneho konania, nový predpis upravujúci a zjednocujúci (tam, kde je to účelné) správne konanie.
- Úprava správneho súdnictva

5. Posilnenie protikorupčných mechanizmov

- Zachovanie osobitného špecializovaného trestného súdu a úradu špeciálnej prokuratúry
- Zrušiť nadbytočný zákon o preukazovaní pôvodu majetku
- Elektronické verejné obstarávanie
- Posilnenie nezávislosti kontroly
- Povinné zverejňovanie všetkého čo nie je chránené osobitným právnym režimom
- Úprava majetkových priznaní

6. Zmena volebných systémov

- Jeden predpis pre všetky druhy volieb
- Úprava spôsobu voľby do orgánov územnej samosprávy na regionálnej úrovni

7. Modernizácia

- Zameranie sa na elektronizáciu služieb a obsahu
- Moderný spôsob poskytovania služieb, delenie pracovísk orgánov verejnej správy na back-office a front-office.
- Využívanie inovatívnych prístupov k lokalizácii klientskych pracovísk (front-office).
- Zapojenie súkromného sektora do poskytovania verejných služieb. Ako kontaktné miesta môžu slúžiť pobočky pošty, bánk, či obchodných reťazcov

8. Regionálna politika

- posilniť kompetenčné a finančné vybavenie regionálnych a miestnych samospráv tak, aby mohli skutočne zodpovedať za regionálnu politiku
- zvýšiť dostupnosť – zjednodušiť a odbyrokratizovať proces čerpania Eurofondov a ďalších finančných mechanizmov pre mestá, obce a VÚC, zaviesť paušál, zálohové platby i záväzné stanovenie termínov pre úhradu realizovaných výdavkov, zmeniť podmienky a kritériá systému

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

prerozdeľovania tak, aby celková suma pre konkrétnu oblasť bola merateľná fyzickými jednotkami,

- prehodnotiť NSRR a zvýšiť možnosti čerpania podpory pre hl. m. SR Bratislavu, zjednodušiť prípravu projektovej dokumentácie a zefektívniť proces riadenia ŠF
- stratégiu a dokumentoch regionálneho rozvoja akcentovať ochranu a obnovu prírodného a kultúrneho dedičstva, najmä krajinotvorbu s cieľom zvýšiť retenčnú schopnosť a udržať a rozvíjať biodiverzitu územia a najmä posilniť úlohu miest – centier regiónov ako centier znalostnej ekonomiky, vedy, vzdelávania
- pri realizácii programov cestovného ruchu uplatňovať regionalizáciu cestovného ruchu MH SR
- zavrieť proces budovania legislatívneho a hospodárskeho rámca pre realizáciu programu efektívnej energie a maximálne možného využívania lokálnych obnoviteľných zdrojov
- schváliť nový Stavebný zákon s uplatnením zásadných pripomienok Únie miest, najmä ustanovenie stavebnej polície, posilnenie inšpekcie, zvýšenie účinnosti sankcií a zavedenie popri regulácii zastavanej plochy aj reguláciu nepriepustných plôch
- zavrieť legislatívny proces nedoriešených majetkoprávných vzťahov a pozemky vo vlastníctve štátu – v správe SPF, ktoré sú v ÚP určené na výstavbu, bezodplatne previesť do vlastníctva mesta a obce a zjednodušiť, liberalizovať podmienky pre získanie prostriedkov ŠFRB pre výstavbu nájomných domov

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

20 ROKOV ÚNIE MIEST SLOVENSKA

„Základom demokratickej spoločnosti by mala byť správa vecí verejných na úrovni obcí. 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.

Štát je stelesneným ideálom, ale jeho podstata je abstraktná, aj keď podložená ústavou – ide vlastne o dohovor ľudí, ktorí sa nepoznajú. Bez obcí a miest by tento dohovor nemohol existovať. Občania nežijú v štáte, ale vo svojich obciach a mestách, teda tam, kde môžu realizovať svoje konkrétne túžby. Preto je správa verejných vecí najdôležitejšia, ale aj najpravdivejšia v mestách a obciach.

Pre zjednotenú Európu postupne strácajú štáty rozhodujúci význam. Ten nadobúdajú regióny so svojimi prirodzenými centrami – mestami. Štruktúra miest a ich regiónov vytvára brány demokracie a stabilizuje novú, formujúcu sa spoločnosť.“

Vážené dámy, páni,

To bol krátky citát z publikácie ktorú sme pripravili v rokoch 1993-1994 pod názvom „Práva miest a ich ochrana“. Venovali sme ju občanom, občianskym združeniam a politickým stranám, ktorí to myslia s demokratizáciou spoločnosti úprimne a snažia sa o jej realizáciu.

Možno si už málokto z Vás uvedomuje alebo pamätá situáciu z prvej polovice deväťdesiatych rokov:

- štát, najmä pod tlakom narastania rozpočtového napätia znižoval neustále podiel aj hodnotu peňazí, ktoré dostávali obce,
- existovalo nekompatibilné vyčísľovanie príjmov a výdavkov,
- existovali nestabilné a nepredvídateľné podmienky financovania, každý rok sa menili kritériá prerozdelenia daní, ale aj dotácií,
- Slovensko bolo jedným z mála štátov, ktoré nemalo zavedený mechanizmus finančného vyrovnávania,
- neexistovala regionálna samospráva,
- európska charta miestnej samosprávy bola priam nepriateľský dokument.

A v tomto období to bola práve Únia miest, ktorá prichádzala s návrhmi na zmeny. Napriek rôznym posmeškom, napriek znevažovaniu Únie miest ohľadne počtu jej členov, vyvyšovaniu sa iných som hrdý na to, že som bol pri jej vzniku, že vznikla inštitúcia, ktorá podporovala a vytvárala zázemie pre alternatívne návrhy riešenia, som tiež rád, že dlhodobá spolupráca Únie miest a M.E.S.A. 10 priniesla svoje ovocie. Aj keď to trvalo takmer 20 rokov.

Mnohí sa dnes chvália zmenami na Slovensku. Úplne žasnem čo rozprávajú tí, čo desiatky rokov bránili a robili všetko preto, aby sa zmeny neuskutočnili, tí čo spôsobovali obštrukcie, kritizovali, alebo tí čo sa len prizerali a čakali. A nehovorím iba o štátnych predstaviteľoch, ale aj

DECENTRALIZÁCIA A MIESTNA SAMOSPRÁVA

XX. snem Únie miest Slovenska, 18.jún 2010, Bratislava

o volených predstaviteľoch samosprávy. Nie raz sme si na cestách po Slovensku vyslúžili posmešky, alebo piskot na sneme ZMOS. Napriek tomu sa členovia a čestní členovia Únie zasadzovali o zmeny, organizovali protesty v čase, keď druhí iba lamentovali a špekulovali čo je pre nich výhodnejšie.

Dovoľte mi spomenúť, okrem stoviek iných aktivít Únie, iba tri, o ktorých som presvedčený, že sú a majú byť pýchou Únie :

1. **Územnosprávne členenie na župnom princípe**, najprepracovanejší návrh ktorý vyjadroval názor 300 domácich aj zahraničných odborníkov, dokonca si ho osvojili aj dve vlády. To, že sa proti nemu v NR SR spojilo niekoľko desiatok opozičných a vládnych poslancov a tým sa postavilo proti vôli väčšiny obcí, miest a občianskych združení, je jedným z dôkazov, prečo som presvedčený, že centrálna moc nemôže pripraviť dobré zákony v prospech ľudí, a ako som už dávnejšie povedal považujem to za klasický príklad vrcholnej arogancie centrálnej moci.
2. **Presun právomoci a zodpovednosti**. Základ bol zostavený už v pôvodnom župnom variante. O rozsahu presunu svedčí vývoj príjmovej a výdavkovej základne územnej samosprávy:

1991	16,173 mld. Sk
1995	22,236 mld. Sk
2001	30,000 mld. Sk
2009	110,000 mld. Sk

Inými slovami vplyv volených predstaviteľov územnej samosprávy je dnes sedemnásobne vyšší ako v roku 1991.
3. **Zásadná zmena financovania verejnej správy**. 4 podkladové štúdie z rokov 1995 – 1998, desiatky konferencií a stretnutí v regiónoch Slovenska, to všetko sme absolvovali predtým, než sa našla centrálna vláda, ktorá bola ochotná zmenu realizovať. Zavŕšenie snáh po desiatich rokoch (2005) a zavedenie systému spravodlivejšieho, stabilného a menej podliehajúceho chútkam politikov je veľkým víťazstvom.

Naozaj sa nechcem dotknúť nikoho, ale po vojne je každý generál a dnes o veciach, ktoré bolo potrebné 10 rokov „živiť“ rozprávajú najmä tí, ktorí ich skôr utrpeli ako presadzovali.

Vážené dámy a páni dovoľte mi na záver menovite spomenúť dvoch ľudí, bez ktorých si neviem predstaviť presadenie zásadných zmien v charakter nášho štátu. Prvý ma prizval do spolupráce v roku 1992 a s druhým sme začali pripravovať zmenu financovania miest a obcí od roku 1995. Možno už tušíte koho mám na mysli. Prvým je Marián Minarovič a druhým Ivan Mikloš. Je dvadsať rokov inštitúcie, je to 20 rokov môjho života s projektom decentralizácie štátu a preto mi prepáňte tento osobný záver.