



Reforma verejnej správy a potreba ďalšej decentralizácie z pohľadu podnikateľov

Analýza

Jozef Hajko

Podnikateľská aliancia Slovenska

14. júna 2021

„V rokoch 2016 až 2021 stúpol podiel občanov, ktorí súhlasia s väčšou decentralizáciou, teda presunom väčších kompetencií i zdrojov do rúk samosprávnych krajov a obcí z 50 % na 62 %.“

Zdroj: Reprezentatívne prieskumy verejnej mienky agentúry Focus pre inštitút INEKO

„Až 79,8 % podnikateľov považuje ďalšiu decentralizáciu za potrebnú a súhlasí s tým, aby samosprávy na Slovensku dostali viac peňazí a kompetencií od centrálnej vlády.“

Zdroj: Prieskum medzi podnikateľmi o potrebe decentralizácie na Slovensku (v priebehu decembra 2020 a januára 2021 realizovala PAS v spolupráci s inštitútom INEKO)

Tento dokument je súčasťou výstupov projektu zameraného na skúmanie možností decentralizácie verejnej správy, ktorý realizuje inštitút INEKO v spolupráci s Podnikateľskou alianciou Slovenska (PAS). Projekt finančne podporila organizácia Center for International Private Enterprise (CIPE).

Obsah

Hlavné zistenia	3
Odporúčania	6
1. Verejná správa na Slovensku	9
1.1. Okresné úrady	9
1.2. Samosprávy	10
2. Hodnotenie verejnej správy z pohľadu podnikateľov, názory na decentralizovanie	11
2.1. Čo by malo prejsť z vlády na samosprávu?	12
2.2. Čo by malo prejsť zo samospráv na štát?	12
2.3. Čo by mali robiť samosprávy?	12
2.4. Centralizovať či decentralizovať?	13
2.5. Stavebné zákony a spor o kompetencie	13
3. Postoj vládnych inštitúcií k reforme verejnej správy	14
4. Postoj samosprávnych inštitúcií k reforme verejnej správy	16
4.1. Združenie miest a obcí Slovenska	16
4.1.1. Prenesené kompetencie	16
4.1.2. Originálne kompetencie	17
4.1.3 Riešenie podľa ZMOS	18
4.2. Únia miest Slovenska	21
4.2.1. Navrhované riešenia	21
5. Kľúčová úloha: Treba riešiť rozdrobenosť samospráv	23
5.1. Návrhy domácich inštitúcií	23
5.2. Skúsenosti zo sveta	24
Príloha: Reforma verejnej správy a podnikatelia – podrobný text	26

HLAVNÉ ZISTENIA

Na Slovensku je 2 926 obcí, pričom platí, že kompetencie a povinnosti každej obce sú bez ohľadu na jej veľkosť rovnaké. To vedie k neschopnosti hlavne malých obcí plniť zákonné povinnosti. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) upozorňuje, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce (okrem špeciálnych prípadov, akými sú napríklad úsek matrik alebo úsek bývania) bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti na výkon pôsobnosti vnáša do systému automaticky zdroj porúch.

Hlavne tlak na plnenie prenesených kompetencií núti obce spájať sa a vykonávať ich spoločne. Takýmto spôsobom dnes pracuje 95 percent obcí. Hlavnou prenesenou kompetenciou, pri ktorej spájajú sily, je stavebné konanie.

Na regionálnej úrovni vnímajú podnikatelia podľa posledných prieskumov (v poradí podľa dôležitosti) hlavne tieto problémy: nedostatočnú mieru elektronizácie/digitalizácie, napríklad rozhodovacích procesov/komunikácie s podnikateľmi a občanmi (za problém to považuje 59 % respondentov), nízku kvalitu regionálnych a miestnych ciest (55 %), zdĺhavé územné a stavebné konanie (53 %).

Najväčšie nedostatky/problémy samospráv sú podľa podnikateľov: príliš veľký počet orgánov miestnej samosprávy (každá, aj drobná obec má samostatné orgány), čo negatívne vplýva na profesionalitu (53 % respondentov); málo finančných prostriedkov a slabé personálne kapacity samospráv (38 %); prílišná regulačná a administratívna záťaž samospráv zo strany centrálnych orgánov (31 %).

Podnikatelia si dnes, podobne ako v roku 2010, prajú, aby centrálna vláda sústredila pozornosť na regióny. Podľa prieskumu takmer 80 % podnikateľov súhlasí s tým, že samosprávy na Slovensku by mali od centrálnej vlády dostať viac peňazí a kompetencií.

Ukážkou, že podnikatelia trvajú na posilnení samospráv a ďalšej decentralizácii, je postoj k stavebnému konaniu. Napriek tomu, že v prieskume z mája 2021 sa vyjadrili kriticky k súčasnému stavebnému konaniu v réžii samospráv (podľa 91 % respondentov nie je efektívne, rýchle, ani kvalitné), nesúhlasia s tým, aby sa agenda stavebného konania preniesla z obcí na okresné úrady (takýto postoj vyjadrilo 53 % respondentov).

Podnikatelia sú dokonca za presun kompetencií v prípade významných, centralizovane riadených úradov práce: 60 % respondentov si podľa prieskumu myslí, že samospráva (prípadne spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení) by dokázala lepšie/efektívnejšie pomáhať sociálne odkázaným ľuďom a 54 % sa nazdáva, že samospráva, by dokázala lepšie/efektívnejšie poskytovať služby v zamestnanosti.

Ak sa podnikateľom položí otázka, v ktorých oblastiach by si dokázali predstaviť opak, teda presun kompetencií zo samosprávy na štátnu správu (okresné úrady alebo ministerstvá), významnejšie to schvaľujú iba pri spravovaní a výstavbe zdravotníckych zariadení (39 %). Pri spomínanom stavebnom konaní je to iba 21 %. Za centralizovanie ostatných kompetencií sa vyslovila menej ako pätina respondentov, čo svedčí o tom, že podnikatelia si centralizovanie neprajú.

Vláda sa v programovom vyhlásení prihlásila ku komplexnej reforme verejnej správy. Počíta sa s ňou do konania komunálnych volieb v roku 2022. Návrh koncepcie zatiaľ nezverejnila, nie je jasné ani to, kto bude túto reformu zastrešovať, hoci v programovom vyhlásení sa stále

spomína podpredseda vlády pre legislatívu. Jedinou zreteľnou aktivitou vlády, ktorá smeruje k decentralizovaniu, je aktivita ministerstva pre regionálny rozvoj, ktoré podniká kroky na presun rozhodovacích kompetencií pri distribuovaní eurofondov z centra na regióny.

Kritiku súčasnému modelu verejnej správy vystavuje ZMOS. Štát podľa združenia nemá prakticky na žiadnom úseku vytvorené mechanizmy na to, aby vedel, koľko predstavujú náklady samospráv na výkon prenesených kompetencií. A navyše na viacerých úsekoch sa tvári tak, že sa náklady od decentralizácie (teda za približne 15 rokov) nemenili. V tomto kľúčovom prvku – financovaní – stojí celý systém na vode, tvrdí ZMOS.

Ďalej upozorňuje, že po reforme v roku 2001 sa predpokladalo, že výkon decentralizovaných kompetencií sa bude sledovať, hodnotiť a následne upravovať, čo sa nestalo. Systém namiesto jeho ďalšieho rozvoja ustrnul.

ZMOS poukazuje na to, že samosprávam pribúdajú ďalšie originálne pôsobnosti, respektíve sa zvyšuje ich rozsah, a tým aj náklady už existujúcich pôsobností bez toho, aby sa zákonodarca pri ich ustanovovaní zaoberal aj otázkou ich finančného krytia.

Únia miest Slovenska (ÚMS) má podobný názor a tvrdí, že slovenská územná samospráva je v porovnaní s inými štátmi EÚ podfinancovaná. V roku 2019 bol podiel výdavkov územnej samosprávy na úrovni 17,47 % výdavkov verejného sektora, teda hlboko pod jednoduchým priemerom štátov OECD, ktorý bol 22,84 % (bez spolkových krajín), respektíve 27,97 % (vrátane spolkových krajín)¹.

OECD zaznamenáva, že v rámci decentralizácie verejnej správy je pri presune kompetencií na samosprávy vo svete trend zameriavať sa na spoluprácu obcí, metropolitné riadenie a posilňovanie regiónov (regionalizáciu).

Samosprávne združenia na Slovensku a odborníci z Inštitútu finančnej politiky a Ekonomickej univerzity v Bratislave sa zhodujú na tom, že vytváranie väčších samosprávnych celkov je pri súčasnej rozdrobenosti na Slovensku nevyhnutné. Navrhovaných spôsobov je viacero.

ZMOS presadzuje na základe doteraz fungujúcich spoločných obecných úradovní vytváranie centier zdieľaných služieb, ktoré by podporila vláda a kde by sa koncentroval výkon prenesených i originálnych kompetencií. Zapájanie sa do takýchto centier, ktoré by tvorili obslužné miesta samospráv, by mohlo byť povinné, pričom samostatnosť obcí by ostala zachovaná. Združenie presadzuje ďalšie decentralizovanie, napríklad pri spomínanom stavebnom zákone hovorí o zmene kompetencie z prenesenej na originálnu, čo ide úplne proti zámerom súčasnej vlády.

ÚMS najviac spomína vytváranie metropolitných regiónov, ktoré by vznikali koncentráciou samospráv v okolí spádových miest. Únia je za dobrovoľné spájanie obcí pri zachovaní ich právnej subjektivity, ale nevylučuje ani povinné zlučovanie obcí do väčších celkov. ÚMS je za odstránenie druhého stupňa samospráv (krajov), postavenie modelu na jednostupňovej samospráve a prípadný návrat niektorých kompetencií na centrálnu vládu. Ak by mal ostať zachovaný dvojstupňový model, vyšší stupeň samosprávy by sa mal vytvoriť nanovo.

Jednou z ciest je odstupňovaný český model spojenej verejnej správy, kde sú obce rozdelené do troch hlavných kategórií podľa veľkosti a významu, pričom ich kompetencie sú odstupňované. Po zrušení okresných úradov vykonáva ich pôvodné úlohy samospráva.

¹ https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table5_gov_exp-tot_gov_exp.xlsx

Dôležitosť odstupňovania kompetencií nevylučuje žiadna zo spomínaných inštitúcií vrátane centrálnej vlády.

ODPORÚČANIA

Proces reformy

1. Urýchlene prijať politické stanovisko k reforme verejnej správy; postoj v programovom vyhlásení vlády je zatiaľ iba deklaratórny. Stanoviť základné tézy reformy, zverejniť ich a použiť ako východisko na ďalší postup.
2. Jednoznačne stanoviť vo vláde garanta za reformu verejnej správy. Oficiálne je ním podpredseda vlády pre legislatívu, ale ten sa k aktivite verejne nehlási.
3. Definovať postavenie vládnych rezortov v reforme s kompetenciami a zodpovednosťou, najmä tých, ktorých sa týka najviac: ministerstva vnútra, ministerstva financií, ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie.
4. Pri každej inej reforme zvážiť dosahy na reformu verejnej správy (napríklad nové usporiadanie súdov, reforma prokuratúry, reforma školstva, avizovaná výstavba nových zdravotníckych zariadení).
5. Otvoriť diskusiu za účasti všetkých zainteresovaných k reforme verejnej správy (vrátane samosprávnych a podnikateľských združení), vedenú stanoveným garantom za vládu, vychádzať zo základných tém reformy. Vytvoriť platformu na diskusiu. Diskusiu časovo ohraničiť vzhľadom na doterajší časový sklz.
6. Prijať koncepciu reformy verejnej správy so zdôvodnením, časovým harmonogramom, rozpočtom a merateľnými ukazovateľmi, na základe ktorej sa bude priebežne vyhodnocovať jej plnenie.
7. Vytvoriť manažment reformy verejnej správy, prípadne ju inštitucionálne zastrešiť.
8. Aktívne informovať o procesoch (založiť priebežne aktualizovanú a interaktívnu internetovú stránku), zapájať do spolupráce nosných aktérov, pripravovať úspešné implementovanie reformy.

Príprava reformy

9. Zmapovať kompetencie samospráv (originálne i prenesené) s dôrazom na reálnu možnosť výkonu a pokrytie finančnými zdrojmi.
10. Po reforme v roku 2001 sa predpokladalo, že výkon decentralizovaných kompetencií sa bude sledovať, hodnotiť a následne upravovať, čo sa nestalo. Nastaviť dôsledné sledovanie uplatňovania kompetencií, na základe vyhodnocovania prijímať zmeny.
11. Ak samosprávam pribúdajú ďalšie originálne pôsobnosti, respektíve sa zvyšuje ich rozsah, a tým aj náklady už existujúcich pôsobností, sledovať dosahy zmien, vyhodnocovať ich finančný dosah a prijímať nevyhnutné opatrenia.
12. Vypracovať a presadzovať rozpočtovo neutrálnu reformu verejnej správy zameranú na ďalšie decentralizovanie, pričom potrebné zdroje hľadať v úsporách pri spolupráci/zlučovaní obcí, vo fondoch EÚ, v úsporách v štátnej správe. Pri vyhodnocovaní opatrení používať princíp hodnoty za peniaze.
13. Využiť skúsenosti iných štátov a pomoc ponúkanú Európskou komisiou, ktorá sa tejto otázke osobitne venuje.

Využitie skúsenosti a aktivity samospráv

14. Zvážiť modely Združenia miest a obcí Slovenska (presadzované centrá zdieľaných služieb) a Únie miest Slovenska (uprednostňovaný metropolitný model).
15. Inšpirovať sa skúsenosťami zo zahraničia. Zvážiť prijatie overeného spojeného modelu z Českej republiky, ktorý bol po vyhodnotení niekoľkoročného pôsobenia v miestnych pomeroch označený za vyhovujúci.

Spolupracovať s podnikateľmi

16. Zapojiť podnikateľov do reformy verejnej správy, pozývať ich na rokovania, zvažovať ich pripomienky, návrhy.
17. Zmapovať, čo by znamenali pre podnikateľské prostredie kompetenčné presuny – zo samosprávy na štát, zo štátu na samosprávy, medzi jednotlivými stupňami samosprávy, v prospech nových samosprávnych celkov.
18. Zmapovať, čo by znamenal upravený spôsob financovania samospráv (napríklad nové obecné, regionálne dane).
19. Zvážiť, či by samosprávy nemali dostať povinnosť komunikovať s podnikateľmi, napríklad pri prijímaní vlastných predpisov (niečo podobné, ako je doložka vplyvov na podnikateľské prostredie pri vládnych návrhoch zákonov).

Riešenie rozdrobenosti

20. Samosprávne združenia majú vypracované vlastné koncepty na spájanie alebo intenzívnu spoluprácu obcí. Nadviazať s nimi intenzívnu komunikáciu, zvážiť ich návrhy, prípadne hľadať prienik medzi nimi.
21. Až 95 % obcí prenieslo časť svojich kompetencií na iné obce prostredníctvom spoločných obecných úradov. Napriek tomu majú menšie obce problém nájsť si väčších partnerov. Pre mestá pracujúce v tomto režime to zvykne prinášať nepokryté finančné výdavky. Vyhodnocovať tieto skúsenosti, v prípade prevažovania pozitív pokračovať v používaní tohto nástroja, podporovať ho zvýšenou finančnou atraktivnosťou pre samosprávy.
22. Prijíť model, ako riešiť obecnú rozdrobenosť na Slovensku. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že fyzické alebo funkčné spájanie obcí je významnou súčasťou reformy verejnej správy alebo potrebu takejto reformy priamo vyvoláva.
23. Nastaviť pravidlá motivujúce na dobrovoľné združovanie obcí alebo pristúpiť na povinné zlučovanie obcí. Na tento účel vypracovať analýzu (použiť doterajšie štúdie), ktorá bude zohľadňovať výhody/nevýhody oboch modelov a bude využívať zahraničné skúsenosti.
24. Prerozdelenie kompetencií medzi samosprávami, prípadne presun niektorých vládnych kompetencií na samosprávy synchronizovať s rekonštrukciou obecného členenia.
25. Pri novom usporiadaní obcí brať do úvahy rolu druhého stupňa samosprávy (samosprávne kraje).
26. Oblasť spájania/združovania obcí je v rámci reformy verejnej správy analyticky najrozpracovanejšia. Využiť práve túto oblasť ako východisko na kompetenčné presuny a ďalšiu decentralizáciu.

Pre samosprávy

27. Navrhnuť model, zakotvený potom v zákone, ako povinne zapájať podnikateľov do tvorby stratégií a prijímania vlastných predpisov.
28. Ponúknuť vláde jednoznačné výstupy z vlastných koncepčných materiálov s uceleným názorom na reformu (vrátane prístupu k druhému stupňu samosprávy – krajom).
29. Vytvoriť spoločnú platformu, nájsť prieniky medzi vlastnými koncepciami, vytvoriť aspoň v základných tézach vlastný materiál a s ním vstúpiť do rokovania s vládou.
30. Rokovať s miestnymi podnikateľmi v regiónoch a vtiahnuť ich do procesu tvorby regionálnych a miestnych plánov rozvoja (v prvej fáze so zreteľom na rady partnerstva pri samosprávnych krajoch).

31. Nájsť prienik medzi zverejnenými modelmi spájania/združovania obcí a vystúpiť s ním voči vláde ako so spoločným konceptom. Popritom zvážiť presun kompetencií smerujúci k ďalšej decentralizácii.
32. Motivovať obce, aby sa spájali, využívajúc skúsenosti so spoločnými obecnými úradmi (najviac sa to osvedčilo pri stavebnom konaní, lebo ide asi o najnáročnejšiu prenesenú kompetenciu).

- ochrana životného prostredia,
- regionálny rozvoj.

Okrem toho 49 okresov vykonáva štátnu správu ešte v ďalších oblastiach:

- cestná doprava a pozemné komunikácie,
- poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo, poľovníctvo a pozemkové úpravy,
- živnostenské podnikanie.

Osobitné postavenie majú okresné úrady v krajských mestách, ktoré riadia a kontrolujú výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi v rámci kraja, sú odvolacím orgánom v záležitostiach, kde v prvom stupni rozhoduje obec alebo kraj.

1.2. Samosprávy

Obce majú originálnu (samosprávnú) pôsobnosť alebo vykonávajú prenesenú pôsobnosť od štátu.

Pritom platí, že kompetencie a povinnosti každej obce sú bez ohľadu na jej veľkosť rovnaké². Inštitút finančnej politiky to ilustruje na príklade: obec Príkra so siedmimi obyvateľmi má vykonávať rovnaké služby pre občanov ako krajské mestá.³

Pri výkone prenesených kompetencií sa obce riadia predpismi a pokynmi od nadriadených orgánov. Finančné prostriedky poskytnuté na výkon prenesených kompetencií nesmú obce použiť na iné účely.

Originálne kompetencie vykonávajú obce vlastnými silami alebo delegujú právomoci na externé inštitúcie.

Keďže všetky obce bez ohľadu na veľkosť musia poskytovať rovnaké služby, čo je najmä pre malé obce nedosiahnuteľné, na výkon služieb začali preto vznikať spoločné obecné úrady. Prostredníctvom nich už väčšina obcí (95 %) vlastne preniesla časť svojich kompetencií na iné obce.⁴ Takéto úrady nemajú právnu subjektivitu. Obce týmto spôsobom nestrácajú identitu a právne postavenie. Presun právomocí smeruje spravidla na väčšiu obec.

Spoločné obecné úrady vykonávajú všetky odborné a servisné činnosti, ale rozhodnutia vydávajú príslušné obce. Medzi činnosti prenesené najčastejšie z obcí na spoločné obecné úrady patrí hlavne agenda stavebného zákona, školstva, vodného hospodárstva či civilnej ochrany⁵. Funguje to na princípe dobrovoľnosti. K 31. decembru 2019 bolo na Slovensku 184 spoločných obecných úradov⁶.

Druhou formou medziobecnej spolupráce je združovanie obcí. Týmto spôsobom dochádza k vytvoreniu novej právnickej osoby. Takéto združenia vyvíjajú činnosť hlavne v oblasti sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie (hlavne zber, odvoz a spracovanie

² ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

³ IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

⁴ IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

⁵ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

⁶ Prehľad spoločných obecných úradov, Ministerstvo vnútra SR - Verejná správa (minv.sk)

komunálneho odpadu, odvádzanie odpadových vôd), miestnej dopravy, školstva kultúry, miestneho cestovného ruchu⁷.

V registri združenia obcí spravovanom Ministerstvom vnútra SR bolo k 31. marcu 2021 celkovo 369 združení obcí⁸.

Druhým stupňom samosprávy sú samosprávne kraje. Je ich osem. Sú formou samosprávy, ale s obmedzenými kompetenciami a bez právomocí voči obciam ako nižšiemu stupňu samosprávy.

2. Hodnotenie verejnej správy z pohľadu podnikateľov, názory na decentralizovanie

Podľa prieskumu, ktorý v priebehu decembra 2020 a januára 2021 realizovala Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) v spolupráci s inštitútom INEKO⁹, podnikatelia vnímajú na regionálnej úrovni tieto problémy (zoradené podľa dôležitosti):

1. nedostatočná miera elektronizácie/digitalizácie, napríklad rozhodovacích procesov/komunikácie s podnikateľmi a občanmi (považuje za problém 58,6 % respondentov),
2. nízka kvalita regionálnych a miestnych ciest (54,5 %),
3. zdĺhavé územné a stavebné konanie (52,5 %),
4. nízka kvalita stredných škôl (36,4 %),
5. korupcia a klientelizmus vo verejnom obstarávaní (30,3 %),
6. nízka kvalita základných škôl (28,3 %),
7. korupcia a klientelizmus pri získavaní potvrdení a povolení (24,2%),
8. nedostupnosť materských škôl (23,2 %).

Výsledky korelujú s prieskumom v rámci Regionálneho indexu podnikateľského prostredia PAS, ktorý sa uskutočnil v roku 2010¹⁰. Ako najvýznamnejší problém sa vtedy ukázala nedostatočná kvalita cestnej infraštruktúry, medzi ďalšie najvýznamnejšie sa zaradili slabé prepojenie stredných škôl s trhom práce, nízky záujem štátu a štátnych inštitúcií o okres či vplyv korupcie na rozhodnutia úradov. Pretrvávanie problémov identifikovaných podnikateľmi za posledných desať rokov pretrváva.

Podnikatelia v regiónoch by si teda dlhodobejšie priali sústredenie pozornosti na tieto okruhy:

- nech venuje centrálna vláda regiónom dostatočný záujem (v roku 2010 bol nízky záujem štátu a štátnych inštitúcií o okresy treťou najväčšou prekážkou na rozvoj podnikania; v roku 2021 sa nezáujem centrálnej vlády o miestne problémy dokonca ukázal ako prvá príčina problémov),
- nech sa samosprávy postarajú o lepšie cesty (to sa po desaťročí nemení),
- nech sú rozhodovania na miestnej úrovni odborné, včasné, bez korupcie (viac sa po desaťročí očakáva od digitalizácie),
- nech je dostupnejšie a lepšie samosprávne školstvo.

⁷ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

⁸ Register združení obcí (minv.sk)

⁹ Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

¹⁰ Podnikateľská aliancia Slovenska: Konkurencieschopné regióny 21, 2010

2.1. Čo by malo prejsť z vlády na samosprávu?

Podnikatelia pri podrobnejších otázkach z prieskumu v prelomu rokov 2020 a 2021, prezentovali názory na prípadný presun ďalších kompetencií z vlády na samosprávy. Tu sú najvýznamnejšie zistenia, týkajú sa centralizovane riadených úradov práce (ich súčasných kompetencií):

- viac ako polovica (59,6 %) podnikateľov si myslí, že samospráva (spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení), by dokázala lepšie/efektívnejšie pomáhať sociálne odkázaným ľuďom, teda vykonávať agendu, ako je vyplácanie občanom viacerých sociálnych dávok, napríklad dávok v hmotnej núdzi, náhradného výživného alebo pomoci ťažko zdravotne postihnutým občanom,
- o niečo menej, ale stále viac ako polovica podnikateľov (54,1 %) sa nazdáva, že samospráva (spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení), by dokázala lepšie/efektívnejšie poskytovať služby v zamestnanosti ako napríklad štátnu pomoc, informačné služby pre zamestnávateľov, odborné poradenské služby či nástroje aktívnych opatrení na trhu práce,
- na druhej strane, len menšina podnikateľov si myslí, že agendu Sociálnej poisťovne (vyberanie poistných odvodov od zamestnávateľov a zamestnancov a vyplácanie dávok napríklad v nemocenskom a úrazovom poistení či v poistení nezamestnanosti) by lepšie/efektívnejšie zvládli samosprávy.¹¹

2.2. Čo by malo prejsť zo samospráv na štát?

Prieskum ukázal, že presun kompetencií samospráv na štát nemá väčšinovú podporu. Podľa podnikateľov by vykonávala lepšie/efektívnejšie štátna správa (okresné úrady alebo ministerstvá) hlavne tieto kompetencie samospráv:

- spravovanie a výstavba zdravotníckych zariadení (39,2 %),
- stavebné konanie (20,6 %),
- územné plánovanie a spravovanie, údržba a výstavba miestnych komunikácií (19,6 %),
- spravovanie a výstavba stredných škôl (18,6 %),
- nakladanie s odpadmi (17,5 %).¹²

2.3. Čo by mali robiť samosprávy?

Spomínaný prieskum ukázal na tieto najväčšie nedostatky/problémy samospráv:

1. príliš veľký počet orgánov miestnej samosprávy (každá, aj drobná obec má samostatné orgány), čo negatívne vplýva na profesionalitu (52,5 % respondentov),
2. málo finančných prostriedkov obcí/vyšších územných celkov (VÚC) a slabé personálne kapacity obcí/VÚC (38,4 %),

¹¹ Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

¹² Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

3. prílišná regulačná a administratívna záťaž obcí/VÚC zo strany centrálnych orgánov (31,3 %),
4. zle prerozdelené kompetencie medzi centrálnymi orgánmi a obcami/VÚC (28,3 %).¹³

2.4. Centralizovať či decentralizovať?

Na jednoduchú otázku, či podnikatelia považujú ďalšiu decentralizáciu za potrebnú, odpovedajú jednoznačne. Až 79,8 % súhlasí a nazdáva sa, že samospráva na Slovensku by mali od centrálnej vlády dostať viac peňazí a kompetencií.¹⁴

GRAF A1: Názory podnikateľov na ďalšiu decentralizáciu verejnej správy



Zdroj: PAS, INEKO

2.5. Stavebné zákony a spor o kompetencie

V posledných týždňoch v súvislosti s reformou verejnej správy rezonuje návrh vlády odobrať kompetencie samosprávam v stavebnom konaní. Dva nové návrhy zákonov – stavebného zákona a zákona o územnom plánovaní z dielne podpredsedu vlády Štefana Holého majú preniesť stavebné konanie na Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR. Úloha obcí sa výrazne zúži. Oстане im len kompetencia vytvárať územné plány. Proces sa má zdigitalizovať, pri schvaľovaní procese v stavebnom konaní sa má znížiť počet úkonov z 84 na 13.

Podľa Združenia miest a obcí Slovenska navrhované zákony neprípustným spôsobom zasahujú do kompetencií samosprávy. Navrhované predpisy preto úplne odmieta.¹⁵ (ZMOS dokonca uvažuje o zmene kompetencie pri stavebnom konaní z prenesenej na originálnu).

¹³ Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

¹⁴ Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

¹⁵ ZMOS uplatnil viac ako 100 zásadných pripomienok. Podľa Martina Chrena je na mieste rýchla novela stavebného zákona.

Podobne sa vyjadruje Únia miest Slovenska. Tá je však pripravená rokovať o prechode kompetencií doterajších stavebných úradov na novozriadené pracoviská Úradu pre územné plánovanie a výstavbu, ale za striktných podmienok.¹⁶

V prieskume z mája 2021 sa podnikatelia, podobne ako vláda, vyjadrili kriticky k súčasnemu stavebnému konaniu.¹⁷ Podľa 90,9 % respondentov nie je efektívne, rýchle, ani kvalitné.

Napriek tomu, že podnikatelia si všeobecne nerobia ilúziu o kvalite služieb poskytovaných samosprávou, nesúhlasia s tým, aby sa agenda stavebného konania preniesla z obcí na okresné úrady. Takýto postoj má 53,1 % respondentov. Z iného prieskumu vyplýva, že iba 20,6 % respondentov by bolo za prenesenie týchto kompetencií zo samospráv na okresné úrady (ak by sa mali v nejakej inej oblasti vrátiť kompetencie štátu, ani za jeden takýto presun by nebola viac ako polovica podnikateľov – najviac, 39,2 %, by to bolo v prípade spravovania a výstavby zdravotníckych zariadení).¹⁸

Uvedený príklad ilustruje, že podnikatelia nepodporujú koncentrovanie moci v rukách centrálnej vlády, sú skôr za decentralizáciu.

3. Postoj vládnych inštitúcií k reforme verejnej správy

Východiskovým dokumentom je programové vyhlásenie vlády Igora Matoviča z apríla 2020. V ňom sa uvádza: „Vláda SR vytvorí na Úrade Vlády SR odbornú vládnu Komisiu na štrukturálnu reformu verejnej správy. Táto komisia pripraví a na politické rokovania predloží návrh komplexnej reformy verejnej správy so súvisiacimi rezortnými reformami.“ Komisia na štrukturálnu reformu verejnej správy bude „pod gesciou podpredsedu vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie“.¹⁹

Keď sa spoluautor tejto časti analýzy rozprával v apríli 2021 s podpredsedom vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie Štefanom Holým, ten naznačil, že túto kompetenciu už nemá a kompetencia má prejsť na iného člena vlády. V novom programovom vyhlásení vlády Eduarda Hegera sa uvádza, že Holému kompetencia ostáva.²⁰

Konkrétnejšie o pripravovanej reforme hovorí dokument Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán.²¹ Ide o ideový, nezáväzný vládny dokument, ale je jediný dostupný, ktorý obsahuje konkrétnejšie zámery. Reforma sa má uskutočniť k dátumu komunálnych volieb v novembri 2022. Jej cieľom je kvalitnejšie poskytovanie služieb občanom a jednoduchšia orientácia občana v štruktúre a kompetenciách verejnej správy. Vyššia efektívnosť usporiadania a riadenia samospráv uvoľní peniaze, ktoré môžu byť použité na zelený rozvoj samospráv, ako aj lepšie ohodnotenie zamestnancov.

Reformou majú byť alokované kompetencie samospráv tak, aby boli vykonávané kvalitne (s pridanou hodnotou pre občana) a efektívne (rozumné hospodárenie s verejnými zdrojmi). Na

¹⁶ ÚMS odoslala pripomienky voči navrhovaným zákonom, ktoré môžu zásadne poškodiť výkon samosprávy a kvalitu života obyvateľov Slovenska (uniamiest.sk)

¹⁷ Prieskum o stavebnom konaní a územnom plánovaní – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

¹⁸ Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov – Podnikateľská aliancia Slovenska (alianciapas.sk)

¹⁹ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, apríl 2020

²⁰ Detail materiálu | Portal OV (gov.sk)

²¹ Ministerstvo financií SR: Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán, október 2020

základe novej alokácie kompetencií pre samosprávy sa určia kategórie obcí, ktoré budú vykonávať rôzne škály kompetencií. Na základe rozdelenia kompetencií sa nastaví ich financovanie.

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR zatiaľ ako jediný vládny orgán vykonalo konkrétne kroky vedúce k decentralizácii. Presadzuje, aby sa obce zoskupovali do strategicko-plánovacích regiónov:

- Podľa novej stratégie ministerstva sa má čerpanie eurofondov pre regióny riadiť integrovanými územnými stratégiami; tie vznikajú na úrovni krajov; peniaze od štátu (eurofondy, neskôr aj zo štátneho rozpočtu) sa budú prideľovať na základe vypracovaných plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónov,
- V jednotlivých regiónoch na úrovni krajov vznikajú rady partnerstva; tie budú neskôr rozhodovať, ktoré projekty sa podporia; predchádza tomu vypracovanie analýzy a stratégie; dediny a mestá nemajú medzi sebou súťažieť, ale budú partnermi,
- Popri strategicko-plánovacích regiónoch vznikli štruktúry území udržateľného mestského rozvoja; takýchto štruktúr je na Slovensku spolu 15, plus Bratislava.
- V radách partnerstva je rozhodovacia právomoc prísne rozdelená rovnomerne po 20 percentách do jednotlivých komôr, v ktorých sú: miestna samospráva, regionálna samospráva, centrálna vláda, socioekonomickí partneri, čo sú **podnikatelia**, mimovládne organizácie či univerzity, štruktúry udržateľného mestského rozvoja.
- Rada partnerstva prijíma Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov na 5 až 10 rokov; Rada partnerstva schvaľuje projekty na realizáciu zo zásobníka projektov (tento zásobník bude vytvorený popri programoch rozvoja v roku 2021),
- V roku 2021 majú vzniknúť strategicko-plánovacie regióny; kraj sa rozdelí na menšie regióny, aby bolo plánovanie systematickejšie,
- V programovom období 2021 až 2027 by sa značná časť eurofondov mala presunúť do regiónov, kde si ich vzniknuté štruktúry budú rozdeľovať samy.

Forma regionálnej spolupráce pri čerpaní prostriedkov na Slovensku už existuje. Dá sa to považovať za formu decentralizácie pri čerpaní prostriedkov z Európskej únie. Miestne akčné skupiny (MAS) sú záujmové združenia spolupracujúcich záujemcov v regiónoch. Aktéri pôsobia v regiónoch a uchádzajú sa o prostriedky hlavne pri využití metódy LEADER. Táto metóda je založená na miestnej spolupráci obcí, podnikateľov, treťosektorových inštitúcií, ale aj jednotlivých občanov, ktorým ide spoločne o rozvoj regiónu.

V programovom období 2014 až 2020 sa používajú zdroje z Programu rozvoja vidieka a z Integrovaného regionálneho operačného programu. Riadiacim orgánom je Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka. Ministerstvo uvádza, že získaniu štatútu miestnej akčnej skupiny predchádza vytvorenie verejno-súkromného partnerstva – obce, súkromného sektora (miestni **podnikatelia**) a občianskeho sektora (neziskové organizácie, občianske združenia). Tie si museli vypracovať analýzy územia, na ktorom operujú, z ktorých im vyplynuli potreby rozvoja. Na týchto základoch si stanovujú potreby a ich hierarchiu a vytvoria stratégiu územia (5-ročné plány). Môže ísť o rôzne opatrenia od podpory mikropodnikov na rozbeh ich činnosti až po renovácie historických budov.²²

²² [Aktuality - Agrozozort podporí 87 miestnych akčných skupín takmer 150 miliónmi eur - Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR \(mpsr.sk\)](https://www.mpsr.sk/)

4. Postoj samosprávnych inštitúcií k reforme verejnej správy

4.1. Združenie miest a obcí Slovenska

4.1.1. Prenesené kompetencie

V oblasti prenesených kompetencií si Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) kladie otázky, ako to je so súčasnými kompetenciami, či sú vôbec správne označené či zaradené do kategórie samosprávnych alebo prenesených. Toto kategorizovanie je dôležité, pretože prenesené kompetencie má v stanovenom rozsahu financovať štát.

ZMOS vykonal analýzu výkonu a financovania prenesených kompetencií. Podľa vyhodnotenia je najvýraznejším a pravdepodobne aj najzávažnejším zistením, že predstava o tom, že štát uhrádza náklady na prenesený výkon, je fikcia. „Štát prakticky na žiadnom z úsekov nemá ani vytvorené mechanizmy na to, aby vedel, koľko tie náklady predstavujú. A navyše na viacerých úsekoch sa tvári tak, že sa náklady od decentralizácie (teda za približne 15 rokov) nemennili. Takže v tomto kľúčovom prvku – financovaní – stojí celý systém na vode. Navyše takýto systém núti obce nepretržite porušovať zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v duchu ktorého obec nemôže svoje prostriedky vynakladať na výkon činností, ktoré nie sú činnosťou konkrétnej samosprávy.“²³

ZMOS uvádza príklady. Obce poskytli na financovanie prenesených kompetencií na úseku školstva aj vlastné zdroje v rámci viacdrojového financovania škôl v rokoch 2004 až 2017 v priemere v objeme 1,4 % z celkových zdrojov financovania škôl. Obce sa museli na výkone prenesenej pôsobnosti na úseku miestnych a účelových komunikácií podieľať finančnými príspevkami z rozpočtu obce približne vo výške 80 % z celkovej dotácie poskytnutej štátom.

Druhým zistením je podľa ZMOS, že osobitne v najdrahšej oblasti, akou je jednoznačne školstvo, existuje celý rad činností, ktoré obciam vznikli v dôsledku prenesenia zriaďovateľskej funkcie základných škôl na obce, ktoré štát nefinancuje vôbec. „Viacere činnosti, ktoré obciam vznikli v dôsledku prenesenia pôsobností štátnej správy, nie sú v legislatíve označené ako výkon štátnej správy a v zmysle platných pravidiel sa teda pokladajú za samosprávnú pôsobnosť.“ Napríklad v oblasti sociálnej pomoci postupne získali obce kompetencie, ktoré neboli ani nikde upravené či definované v zákonnej úprave, respektíve len vo všeobecnosti pod pojmom „plní úlohy na úseku sociálnej pomoci“.

Tretím zistením je, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce (okrem špeciálnych prípadov, akými sú napríklad úsek matrík alebo úsek bývania) bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti na výkon pôsobnosti z hľadiska iných aspektov vnáša do systému automaticky zdroj porúch.²⁴

TAB A1: Niektoré odporúčania ZMOS na ďalší postup pri plnení prenesených kompetencií obcí

Právomoc	Odporúčanie
Školstvo	Neprenášať túto kompetenciu späť na štát Zvýšiť financovanie, vykonať v ňom systémové zmeny

²³ ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

²⁴ ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

	Obnoviť činnosť bývalých krajských školských úradov spadajúcich pod ministerstvo školstva, pretože súčasné okresné úrady v krajských mestách s kompetenciami bývalých krajských úradov patria pod ministerstvo vnútra
Stavebný poriadok	Ponechať túto prenesenú kompetenciu na samosprávach Zvýšiť dotácie na zabezpečenie tejto kompetencie Prinútiť obce neschopné zabezpečiť túto kompetenciu, aby sa začlenili do spoločného obecného úradu V prípade ďalšej vlny decentralizácie zmeniť túto kompetenciu z prenesenej na originálnu
Miestne komunikácie	Prejsť na výkonový model financovania prenesenej pôsobnosti, návrh má byť podrobnejšie spracovaný v nasledujúcej etape riešenia úlohy
Matriky	Integrovať vybrané úrady Zreálniť, či vybrané poplatky pokrývajú náklady obcí
Životné prostredie	Zvýšiť počet spoločných obecných úradov, ktoré budú riešiť všetky oblasti agendy životného prostredia Systematicky odborne vzdelávať zamestnancov

Zdroj: Spracované z podkladov ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

ZMOS upozorňuje, že po reforme v roku 2001 sa predpokladalo, že výkon decentralizovaných kompetencií sa bude sledovať, hodnotiť a následne upravovať, čo sa nestalo. Systém namiesto jeho ďalšieho rozvoja ustrnul. Zo skúmania ZMOS je však zrejmé, že chce ísť cestou ďalšej decentralizácie, čo navrhuje napríklad pri stavebnom konaní, ktoré navrhuje zmeniť z prenesenej kompetencie na originálnu. ZMOS odmieta prenos prenesených kompetencií späť na štát. Takisto pristupuje k snahám presunúť školstvo opäť pod centrálnu vládu.

4.1.2. Originálne kompetencie

Podobne ako v prípade prenesených pôsobností, aj pri originálnych pôsobnostiach sa podľa ZMOS ukazuje, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce bez rozdielu ich veľkosti vytvára v systéme stabilný zdroj problémov. S tým súvisí aj skutočnosť, že legislatíva vo viacerých prípadoch nedáva odpoveď na otázku, či je nejaká originálna pôsobnosť právom alebo povinnosťou obce.

ZMOS sa sťažuje na to, že samosprávam pribúdajú ďalšie originálne pôsobnosti, respektíve sa zvyšuje ich rozsah, a tým aj náklady už existujúcich pôsobností bez toho, aby sa zákonodarca pri ich ustanovovaní zaoberal aj otázkou ich finančného krytia. Najmarkantnejším prípadom je oblasť školstva, pretože táto oblasť si spomedzi všetkých vyžaduje najviac finančných prostriedkov.²⁵

²⁵ ZMOS: Výkon a financovanie originálnych kompetencií, 2020

TAB A2: Niektoré odporúčania ZMOS na ďalší postup pri plnení originálnych kompetencií obcí

Právomoc	Odporúčanie
Finančné riadenie	Vytvoriť legislatívu a metodiku hromadného oceňovania nehnuteľností, technologické riešenie na vykonanie hromadného oceňovania a tomu prispôbiť aj daňové konanie; výsledkom by mal byť spravodlivejší systém zdaňovania Zmeniť legislatívu, aby obce mohli zriaďovať spoločné obecné úrady aj na úseku správy miestnych daní a poplatkov, čím sa zabezpečí zdieľanie administratívnych nákladov, zvýši sa možnosť špecializácie správcov daní na jednotlivé oblasti
Územné plánovanie	Prijať novú právnu úpravu územného plánovania (a stavebného poriadku), ktorá bude úpravou komplexnou, zabezpečujúcou previazanosť aj s inými segmentmi Štát musí zabezpečiť riešenie prílišného vlastníckeho rozdrobenia územia
Geodézia a kataster nehnuteľností	Prijať legislatívny predpis, ktorý by umožnil zmenu intravilánu a extravilánu; právomoc na zmenu tejto hranice by bolo potrebné dať samosprávam
Životné prostredie	Zabezpečiť kvalifikovaných odborníkov v príslušných oblastiach, ich neustále systematické vzdelávanie
Zdravotníctvo	Zjednotiť postupy a metodiky riešení zdravotnej a sociálnej starostlivosti s ohľadom na počet obyvateľov Nastaviť mechanizmy na podporu záujmu lekárov o výkon profesie i v menších obciach Zvýšiť právomoci samospráv v prípadoch ohrozujúcich duševné a fyzické zdravie občanov (neprimeraný hluk, rušenie nočného pokoja, vyťaženosť komunikácií, výstavba podnikov, výrobných firiem v bezprostrednej blízkosti obydľí a pod.)
Ochrana pred požiarmi	Dobrovoľní hasiči by privítali štandardizovanú jednotnú metodiku na zásahy, zabezpečenie primeraných priestorov pre členov a techniku

Zdroj: Spracované z podkladov ZMOS: Výkon a financovanie originálnych kompetencií, 2020

Aj v prípade originálnych kompetencií ide ZMOS o ďalšie decentralizovanie a posilnenie súvisiacich právomocí – napríklad o možnosť stanovovať vlastnými predpismi hranice intravilánu či posilniť právomoci samospráv v prípadoch ohrozujúcich duševné a fyzické zdravie občanov.

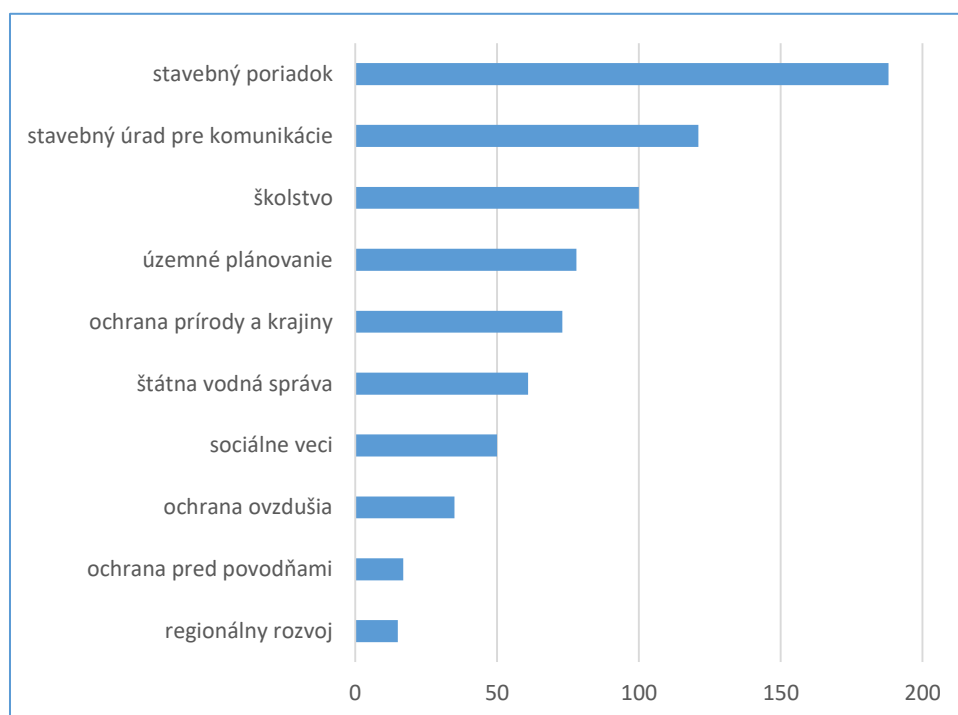
4.1.3 Riešenie podľa ZMOS

ZMOS vychádza zo Spoločných obecných úradov (SOÚ). Spoločné obecné úrady začali obce zakladať hlavne po reforme verejnej správy v roku 2002, keď na obce prechádzali nové kompetencie, ktoré bolo treba pokryť. V roku 2018 ich bolo na Slovensku 221.

Do SOÚ vstupujú obce dobrovoľne, sú si rovnocenné. Odborník na takomto úrade síce vydá stanovisko či rozhodnutie, ale je na starostovi, či sa s ním stotožní. SOÚ nie sú právnickými osobami.

V nasledujúcom grafe sú najčastejšie právomoci, na základe ktorých sa obce rozhodli zapojiť do spoločných obecných úradov. Podľa jednotlivých oblastí vidieť, kde hlavne malé obce mali problémy vykonávať kompetencie, a preto sa rozhodli združovať. Typickým znakom je, že ide o prenesené kompetencie.

GRAF A2: Počet spoločných obecných úradov podľa najvýznamnejších kompetencií (k 30. 9. 2018)



Zdroj: Združenie miest a obcí Slovenska

Pozitívom SOÚ je, že sa obce začali združovať. Pri súčasnej rozdrobenosti samospráv, ktorá je jedna z najvyšších v Európe, je to dobré znamenie. Na druhej strane možnosti SOÚ sú limitované a prinášajú niektoré negatíva. Ide hlavne o to, že rozsah vykonávaných pôsobností je rozličný, bez záruky na kvalitu a dostupnosť služieb. Menšie obce nemajú vždy príležitosť prilipnúť k väčším, lebo tie o to nemusia mať záujem – všetko stojí na dobrovoľnosti. Problémom je financovanie takýchto úradov. Podľa zistení ZMOS mestá, kde vykonávali SOÚ činnosť, na to doplácali.²⁶

ZMOS sa odpíchlo z doterajších skúseností SOÚ, zobralo do úvahy súčasný stav a svoj postoj k reforme verejnej správy postavilo na novom spôsobe usporiadania existujúcich samospráv. Obciam navrhuje ponechať samostatnosť, ale zároveň im chce uložiť povinnosť, aby sa

²⁶ ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

v niektorých oblastiach spájali do centier zdieľaných služieb (CZS), ktoré by ich boli servisnými strediskami. Tie by stavali na doterajších skúsenostiach so SOÚ a zároveň by eliminovali nedostatky, ktoré sa pri nich prejavili. Zriadením CZS by sa odstupňovali originálne i prenesené kompetencie medzi miestnymi samosprávami. CZS by neboli nadriadené zapojeným obciam, rozhodnutia by formálne ostali na starostoch a primátoroch.

TAB A3: Niektoré znaky modelu reformy verejnej správy cez centrá zdieľaných služieb podľa ZMOS

Navrhovaný krok	Zdôvodnenie
Podpora princípu úspory z rozsahu	Podpora spoločných verejných obstarávaní na úrovni mikroregiónov, ale aj spoločný výkon verejnoprospešných činností dokážu umocniť efekt princípu úspory z rozsahu v rámci ekonomiky samospráv na úrovni participujúcich mikroregiónov.
Podpora porovnávania a princípov benchmarkingu	Pri pilotnom zriadení CZS bude potrebné aplikovať na ich činnosť nástroje benchmarkingu, pretože spoločné porovnávanie pomôže pri odstraňovaní individuálnych pochybení a umocní systematický rozvoj platformy zabezpečujúcej spoločný výkon agendy.
Systematická podpora medziobecnej spolupráce na báze verejnoprospešných činností	Obce majú zákonnú povinnosť vykonávať verejnoprospešné činnosti. Mnohé z nich je efektívnejšie realizovať spoločne, na úrovni viacerých spolupracujúcich obcí. Samosprávy získajú efektívnejšie riadenie, priamy dosah na cenotvorbu, rozsah a kvalitu zabezpečujúcich služieb. Samosprávy budú mať lepši dosah na tvorbu lokálnej hospodárskej politiky a spoločný postup pre využívanie európskych investičných a štrukturálnych fondov.
Integrácia elektronických služieb a budovanie lokálneho eGovernmentu	Podpora budovania lokálneho eGovernmentu, zabezpečovanie agendy pre samosprávy z jedného bodu na úrovni mikroregiónu je východisko, ako zabezpečiť plnenie povinností s rešpektovaním zákonov a ako vzhľadom na obmedzený počet odborne zdatných zamestnancov využiť odborný potenciál menšieho počtu ľudí pre viacero samospráv naraz.
Podpora koordinovaného rozvoja územia	Využitie odborne zdatného personálu na projektový manažment na úrovni viacerých samospráv dáva priestor, aby samosprávy úzko prepojené a vzájomne spolupracujúce dokázali pripravovať a implementovať projekty, pri ktorých sa spoluprácou zvyšuje priestor na spolufinancovanie zainteresovaných samospráv, znižuje miera rizík spojených s udržateľnosťou a vytvára platforma na vlastný projektový manažment.
Ochrana a prevencia v komplexnom riešení	Zriadenie centrálného pultu ochrany, úzka spolupráca zložiek na báze obecných a mestských polícií, dobrovoľných požiarnych zborov a ich prepájanie s ďalšími aktérmi zvýši akcieschopnosť, podporí medziobecnú spoluprácu a efektivitu pri kombinácii využitia síl a prostriedkov. Na základe toho sa môžu CZS účinne mobilizovať. Užitočné by bolo zabezpečiť v ich prostredí prácu s dátami, ktoré by boli operatívne k dispozícii aj poisťovniam.

Zdroj: ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

4.2. Únia miest Slovenska

Únia miest Slovenska (ÚMS) považuje zmenu súčasného modelu verejnej správy za nevyhnutnú. Slovensko podľa nej patrí k poslednej tretine štátov EÚ z hľadiska efektívnosti spravovania štátu a spokojnosti s kvalitou života občanov.²⁷ Postavenie Slovenska podľa týchto ukazovateľov v spodných úrovniach potvrdzuje aj Index efektívnosti verejnej správy²⁸ či Európsky prieskum kvality života²⁹. Na spravovanie vecí verejných sa pozerajú tak, že centrálna vláda sa má sústreďovať najmä na tie oblasti, ktoré nie je možné a vhodné, v súlade s princípom subsidiarity, zabezpečovať v jednotlivých obciach, mestách a regiónoch.

Medzi hlavné problémy súčasného modelu ÚMS popri iných zaraďuje:

- parlament neustále zaťažuje obce novými úlohami, napríklad od roku 2005 vzrástol počet rôznych úloh obcí takmer dvojnásobne; to je tiež príčinou najväčších problémov malých obcí – nadmerné byrokratické zaťažovanie, „zozákoňovanie“ samosprávy,
- vlády nevenovali dostatočnú pozornosť vytvoreniu predpokladov a motivačných mechanizmov na spoluprácu:
 - o politické a rozhodovacie štruktúry na centrálnej a regionálnej úrovni nie sú prispôsobené očakávaným trendom a súčasné administratívne – správne štruktúry sa nekryjú s funkčným priestorom, v ktorom sa uskutočňujú aktivity (zistenie ÚMS),
 - o centrálna vláda nevenuje dostatok pozornosti odstraňovaniu bariér spolupráce, „netlačí“ na podporu nových vzťahov mesta a okolia (zistenie ÚMS),
- Slovensko nemá efektívnu regionálnu politiku (najlepšie o tom svedčí vyľudňovanie slovenského vidieka, de facto celých regiónov; mestá a VÚC nemajú takmer žiadne nástroje na regionálny rozvoj, ale musia znášať zlé rozhodnutia centrálnych vlád),
- slovenská územná samospráva je v porovnaní s inými štátmi EÚ podfinancovaná („napriek porovnateľnému rozsahu kompetencií územnej samosprávy s inými štátmi EÚ, podľa OECD sa podiel výdavkov územnej samosprávy pohybuje na úrovni menej než cca 17,2 % výdavkov verejného sektora, t.j. hlboko pod priemerom sledovaných štátov“³⁰); pretrvávajúca centralizácia vo financovaní znižuje motiváciu na využívanie potenciálu spravovaného územia a zodpovednosť za verejné výdavky; neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní.³¹

4.2.1. Navrhované riešenia

Nevýhodou súčasného regionálneho modelu je podľa ÚMS ťažkopádnosť a neoblíbenosť. K tomu možno pripočítať nedostatok dôležitých kompetencií a zdrojov financovania. V novom modeli postavenom na obciach by nebola druhá úroveň samosprávy. Súčasnú úlohu vyšších územných celkov možno plniť aj inak, napríklad zosieťovaním obcí, zmluvnými vzťahmi, združeniami obcí, pričleňovaním a zlučovaním obcí, ale aj presunom úloh na vyššiu úroveň (na centrálnu vládu), prípadne takzvanými účelovými obcami.

²⁷ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

²⁸ [Government effectiveness in the European union | TheGlobalEconomy.com](https://www.theglobaleconomy.com/eu/government-effectiveness/)

²⁹ [Nakoľko ste spokojný\(á\) so svojím životom v dnešnej dobe? \(Subjektívny blahobyt\) vizualizácia : Európsky stĺpcový graf od : Príjem, Všetko - Európsky prieskum kvality života – vizualizácia údajov EQLS2017 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_11_3_1)

³⁰ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

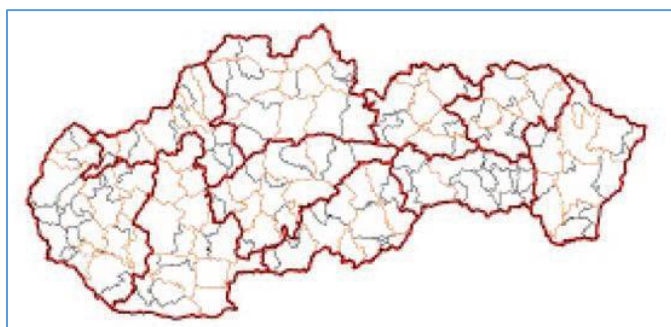
³¹ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

Medzi navrhované opatrenia okrem iných ÚMS zaraďuje:

- presun úloh súčasných vyšších územných celkov na úsekoch regionálneho školstva s výnimkou odborných škôl, sociálnych služieb, kultúry, športu na obce, v súlade s princípom subsidiarity,
- prehodnotenie rozsahu povinných úloh obcí s cieľom obmedziť „zozákoňovanie“ samosprávy a môcť jasnejšie definovať potrebný rozsah zdrojov na plnenie povinných úloh,
- uzákonenie možnosti uloženia povinnej spolupráce obcí v oblastiach dôležitých pre štát ako celok zákonom o mestskom/metropolitnom regióne, pričom uloženiu povinnosti spolupracovať bude predchádzať čas na ustanovenie dobrovoľnej spolupráce,
- vrátenie časti administratívnych/regulačných úloh, ktoré doteraz plnila územná samospráva, miestnej štátnej správy, t. j. výrazné obmedzenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (napríklad v prenesenom výkone na úseku školstva, životného prostredia, keď by sa pri modeli mestských regiónov stratila výrazná časť agendy súčasných spoločných obecných úradov),
- integráciu škôl do školských obvodov so stanovením minimálneho počtu žiakov s posilnením právomocí školských obvodov (napríklad: školská politika, určovanie siete škôl, financovanie škôl v hraniciach obvodu, platové pomery, metodika, výber učebníc, databázy, informácie) s možnosťou vytvárania školských obvodov s iným vyučovacím jazykom,
- spoločné plnenie vybraných úloh štátnou správou a miestnou samosprávou, najmä v úlohách, na ktorých financovaní sa bude podieľať centrálna vláda, napríklad regionálne školstvo, kvalita životného prostredia, správa a údržba ciest.³²

V alternatívnom regionálnom modeli ÚMS nevylučuje alternatívu, že by samosprávne kraje ostali, ale nie v takej forme ako dnes.

OBR A2: Navrhované delenie Slovenska podľa ÚMS na 10 regiónov



Zdroj: Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

V prípade zachovania vyšších územných celkov je ÚMS za to, aby mali presne vymedzené úlohy a aby sa na ne preniesli niektoré kompetencie štátu. Do pôsobnosti regiónov by tak patrili:

³² Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

- hospodársky rozvoj (pôdohospodárstvo, lesné hospodárstvo, stimuly...), vrátane politiky zamestnanosti a odborného školstva, ako aj skvalitňovania života v horských oblastiach
- špecifické vzdelávanie (dospelí, postihnutí),
- daňová politika,
- regionálna doprava, vrátane stanovenia úhrady výkonov vo verejnom záujme a udeľovanie licencií,
- regionálne cesty (cesty II. a III. triedy),
- regionálne železnice,
- ochrana životného prostredia,
- krajinné plánovanie,
- zdravotníctvo (nad rámec minimálnej verejnej siete, ambulantní lekári,...)

Niektoré úlohy by spoločne vykonávali centrálna vláda a vyšší územný celok:

- zdravotníctvo,
- ochrana životného prostredia,
- v iných spolupracovať s mestami/mestskými regiónmi, napríklad regionálna doprava.

V modeli založenom na obciach rozoznáva ÚMS dva varianty – založený na spolupráce obcí alebo na vytváraní metropolitných regiónov. Podporu verbálne proklamuje druhému z nich.

Metropolitné (mestské) regióny nechápe ÚMS ako výsledok medziobecnej spolupráce, ale ako spoločné vytvorenie a realizáciu vybraných verejných politík, s ich prispôbením miestnym aj regionálnym podmienkam.

ÚMS je za zlučovanie obcí, ale na dobrovoľnom princípe. Na druhej strane, ak nenastane dobrovoľná spolupráca miest a dedín, navrhuje uzákoniť povinnú spoluprácu.

V prípade mestských regiónov by podmienkou vzniku funkčnej oblasti mala byť veľkosť centrálného mesta, minimálne 10-tisíc obyvateľov.

5. Kľúčová úloha: Treba riešiť rozdrobenosť samospráv

Slovensko má mimoriadne rozdrobenú miestnu samosprávu. Z 2 926 obcí má dve tretiny menej ako tisíc obyvateľov, 92 percent obcí má menej ako 3-tisíc obyvateľov. Priemerný počet obyvateľov obce na Slovensku je 1 850, čo je tretina priemeru štátov Európskej únie. Spomedzi štátov EÚ je rozdrobenosťou samospráv na tom horšie len Česko.

5.1. Návrhy domácich inštitúcií

Inštitút finančnej politiky (IFP), ktorý patrí pod Ministerstvo financií, a Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity (EU) v Bratislave vyhodnotili, že rozdrobenosť obcí na Slovensku sa prejavuje v neefektívnom vykonávaní ich správy; efektívnosť výkonu správy obcí do určitej miery rastie s počtom obyvateľov, pričom veľkostná kategória obcí od 20-tisíc do 50-tisíc obyvateľov je vo výkone správy najefektívnejšia.³³

³³ IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

IFP a EU navrhujú sústredenie výkonu správy obcí do silnejších celkov. Možných scenárov podľa oboch prístupov identifikovali sedem, pričom v každom vypočítali mieru uvoľnenia finančných prostriedkov vďaka efektívnejšiemu riadeniu. V jednotlivých scenároch vyšla pri celkových ročných nákladoch samospráv 4,1 mld. eur (rok 2016) celková úspora 51 až 349 mil. eur.

Za vhodný scenár navrhli sústredenie výkonu správy obcí v matričných obvodoch. Matriky sú dnes iba v 970 obciach. Sídla matričných úradov sú relatívne dostupné okoliu, zároveň sú matriky najčastejšie využívanou službou obcí občanmi. Presun kompetencií na existujúce matričné obvody by obyvatelia v porovnaní s inými scenármi, ktoré môžu vyžadovať viac organizačných nákladov, nemali výraznejšie pocítiť. Matričné obvody sa svojou veľkosťou približujú hranici 3-tisíc obyvateľov, zároveň predstavujú funkčné regióny. Pri uplatnení tohto scenára by sa uvoľnilo (usporilo) na Slovensku 181 mil. eur. Ďalšie uvoľnené financie by mohli vzniknúť z úspor z rozsahu, teda pri poskytovaní verejných služieb vo väčších správnych obvodoch.

ZMOS postavilo svoju reformu, ako sme uviedli vyššie, na centrách zdieľaných služieb.

ÚMS pracuje v alternatívach, ale v zásade vychádza tiež zo spolupráce obcí. Rozlišuje však dobrovoľnú a povinnú spoluprácu. Cieľom je zabezpečenie kvality, efektivity a dostupnosti služieb, ako aj z dôvodu zabezpečenia rozvoja v jednotlivých regiónoch Slovenska.

ÚMS odporúča dobrovoľnú spoluprácu obcí na základe zmlúv, dohôd.

V niektorých úlohách, z hľadiska štátu, ale aj z hľadiska efektivity, kvality a dostupnosti služieb, z hľadiska trvalo udržateľného rozvoja, dôležitých, ÚMS odporúča uloženie p povinnej spolupráce. Uloženie povinnosti by malo nastať iba v prípade, ak obce nepristúpia k dobrovoľnej spolupráci. Malo by ísť o oblasti, kde môžu vzniknúť rozhodnutiami obcí negatívne dopady na susediace obce.

5.2. Skúsenosti zo sveta

OECD zaznamenáva, že v rámci decentralizácie verejnej správy je pri presune kompetencií na samosprávy vo svete trend zameriavať sa na spoluprácu obcí, metropolitné riadenie a posilňovanie regiónov (regionalizáciu).

V Dánsku spustili reformu v roku 2007. Po reforme sa počet obcí znížil z 271 na 98 a z pôvodných 14 regiónov ostalo 5. Reforma sa udiala v dvoch fázach: dobrovoľnej a povinnej. Kritériom na spájanie obcí v prvej fáze bolo najmä, že obec nemôže mať menej ako 4-tisíc až 6-tisíc obyvateľov. Druhá fáza reformy stanovila minimálny počet obyvateľov obcí na 20-tisíc, avšak preferovaný počet bol približne 30-tisíc obyvateľov. Na dobrovoľnej báze sa zlúčilo 75 % obcí.³⁴

V Holandsku sa obce zlučujú postupne už od 19. storočia a vyzerá to, že proces sa ešte neskončil. Dôvodom je snaha o lepšie riadenie miestnych záležitostí a poskytovanie služieb. Autonómia obcí a provincií je zakotvená v ústave, avšak miera autonómie nie je pevne určená. Verejné orgány sú si v zásade rovné, ale zákony a nariadenia ústrednej vlády majú prednosť pred samosprávnymi. Samosprávne aktivity nesmú byť v konflikte s pravidlami a nariadeniami vyššieho stupňa verejnej správy. Holandské obce sú autonómne a prijímajú

³⁴ Ministry for Economic Affairs and the Interior: Municipalities and Regions – Tasks and Financing, 2014

svoje vlastné zákony a regulácie v rámci obmedzení stanovených centrálnou vládou – na takejto činnosti sa podieľajú 10 percentami. Zvyšných 90 % sa implementuje spoločne s ďalšími stupňami verejnej správy vrátane celonárodných otázok.³⁵

V Poľsku je osbitné, trojstupňové, samosprávne členenie. Tento systém sa vytvoril transformáciou pôvodného zo 70. rokov minulého storočia. Kým vtedy bol celkový počet obcí 5 599, v priebehu 90. rokov minulého storočia sa zredukoval na 2 479. Počet regiónov (vojvodstiev) sa znížil zo 49 na súčasných 16. Túto reformu presadila zhora centrálna vláda, pričom samosprávne zastúpenie si občania určovali vo voľbách. Systém je postavený na gminách. Gmina je v podstate združenie pôvodne samostatných obcí vo vidieckych oblastiach a mestských časti, štvrtí či sídlisk v sume tvoriacich mestskú gminu. Preto sú v poľskom systéme tri druhy gmín – mestské, vidiecke a mestsko-vidiecke. Miestna územná správa Poľska je významne konsolidovaná, čo potvrdzuje priemerná veľkosť obcí dosahujúca 15 500 obyvateľov.³⁶

Česko si v roku 2002 zvolilo variant nazývaný neskôr spojený model. Ten spočíval na výbere obcí, ktoré by vykonávali štátnu správu v širšom územnom obvode. Vybrané obce nazvali obcami s rozšírenou pôsobnosťou. Z hľadiska prenesených kompetencií z centrálnej vlády sa tak obce rozčlenili na tri typy, ktoré majú kompetencie odstupňované. Samostatnosť sa im ponechala.³⁷ K nim by sa dal zaradiť ešte štvrtý typ – obce s matričnými a stavebnými úradmi, čo pripomína model, ktorý na Slovensku navrhuje IFP. Vytvorenie novej štruktúry prinieslo v Česku zrušenie okresných úradov a prerozdelenie ich úloh medzi krajské úrady a 205 obcí s najvyššími kompetenciami.

V rakúskom Štajersku, podobne ako v Dánsku siahli po zlučovaní obcí v dvoch fázach – dobrovoľnej a povinnej. Viac ako 200 z 542 obcí malo menej ako 1000 obyvateľov a 77 dokonca menej ako 500 obyvateľov. V reforme spustenej v roku 2015 vláda podporovala dobrovoľné zlučovanie a vypísala zaň špeciálnu finančnú prémii (400-tisíc eur). S takouto motiváciou sa zlúčili obce iba v 60 prípadoch. Nasledovalo nútené zlučovanie na základe zákona, ktoré sa stretlo s napadnutiami na ústavom súde.

³⁵ Association of Netherlands Municipalities: Local Government in the Netherlands, 2018

³⁶ ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

³⁷ ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

PRÍLOHA

Reforma verejnej správy a potreba ďalšej decentralizácie z pohľadu podnikateľov – podrobný text

Obsah prílohy:

Zoznam skratiek

Zoznam, grafov, obrázkov, tabuliek

1 Verejná správa na Slovensku

1.1 Okresné úrady

1.2 Obce

1.3 Samosprávne kraje

2 Hodnotenie verejnej správy z pohľadu podnikateľov, názory na ďalšie decentralizovanie

2.1. Definovanie problémov na regionálnej úrovni

2.2 V čom robí chyby vláda a v čom samosprávy

2.2.1 Aktuálne problémy

2.2.2 Pozícia centrálnej vlády

2.2.3 Pozícia samospráv

2.2.4 Centralizovať, či decentralizovať?

2.3 Stavebné zákony a spor o kompetencie

2.4 Postoje podnikateľov

2.5 Odporúčania

3 Postoje významných inštitúcií k reforme verejnej správy

3.1 Vláda

3.1.1 Programové vyhlásenie vlády a vládne kompetencie

3.1.2 Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán

3.1.3 Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie

3.1.4 Miestne akčné skupiny

3.2 Samosprávne inštitúcie

3.2.1 Združenie miest a obcí Slovenska

3.2.1.1 Prenesené kompetencie

3.2.1.2 Originálne kompetencie

3.2.1.3 Riešenie podľa ZMOS

3.2.2 Únia miest Slovenska

3.2.2.1 Východisko a problémy

3.2.2.2 Navrhovaný nový model postavený na obciach

3.2.2.2.1 Regionálny model

3.2.2.2.2 Model založený na spolupráci obcí

3.2.2.2.3 Metropolitné regióny

3.3 Odporúčania

4 Bude reforma a budú v nej podnikatelia?

4.1 Zatiaľ skôr chaos

4.2 Programy rozvoja regiónov

4.3 Účasť podnikateľov na regionálnom rozvoji

4.4 Odporúčania

5 Kľúčová úloha: Treba riešiť rozdrobenosť samospráv

5.1 Postoj verejných inštitúcií

5.1.1 Vláda

5.1.2 Ministerstvo investícií a regionálneho rozvoja

5.1.3 Inštitút finančnej politiky a Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave

5.2 Združenie miest a obcí Slovenska

5.3 Únia miest Slovenska

5. 4 Trendy v zahraničí

5.4.1 Dánsko

5.4.2 Holandsko

5.4.3 Poľsko

5.4.4 Česko

5.4.5 Rakúsko

5.5 Vyhodnotenie

5. 6 Odporúčania

Zoznam skratiek

CZS – centrum zdieľaných služieb

EHSV – Európsky hospodársky a sociálny výbor

EU – Ekonomická univerzita v Bratislave

IFP – Inštitút finančnej politiky

OECD – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

PRJAN2021 - Prieskum medzi podnikateľmi o potrebe decentralizácie na Slovensku (v priebehu decembra 2020 a januára 2021 realizovala PAS v spolupráci s inštitútom INEKO)

PRMAR2021 – Prieskum medzi podnikateľmi v okrese Piešťany (v marci 2021 realizovala PAS v spolupráci s inštitútom INEKO)

SOÚ – spoločný obecný úrad

ÚMS – Únia miest Slovenska

VÚC – vyšší územný celok

ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska

Zoznam, grafov, obrázkov, tabuliek

GRAF 1: Najdôležitejšie problémy, s ktorými problémami sa stretávajú podnikatelia na miestnej úrovni

GRAF 2: Hlavné príčiny problémov, s ktorými sa stretávajú podnikatelia na miestnej úrovni

GRAF 3: Názory podnikateľov na potenciálny presun kompetencií z okresných úradov na samosprávy

GRAF 4: Názory podnikateľov na potenciálny presun sociálnej agendy zo štátu na samosprávy

GRAF 5: Názory podnikateľov na potenciálny presun agendy zamestnanosti zo štátu na samosprávy

GRAF 6: Názory podnikateľov na potenciálny presun agendy Sociálnej poisťovne na samosprávy

GRAF 7: Najzávažnejšie príčiny nedostatkov pri fungovaní samospráv podľa podnikateľov

GRAF 8: Názory podnikateľov na presun kompetencií zo samospráv na štátnu správu

GRAF 9: Názory podnikateľov na ďalšiu decentralizáciu verejnej správy

GRAF 10: Názory podnikateľov na efektívnosť, rýchlosť a kvalitu staveného konania

GRAF 11: Názory podnikateľov na presun stavebného konania zo samospráv na štát

GRAF 12: Počet spoločných obecných úradov podľa najvýznamnejších kompetencií (k 30. 9. 2018)

GRAF 13: Názory podnikateľov na presun rozhodovania o použití eurofondov na regióny

GRAF 14: Zapojenie podnikateľov do regionálnych rád partnerstva

GRAF 15: Záujem podnikateľov v okrese Piešťany zapojiť sa regionálnych plánov rozvoja

GRAF 16: Názory podnikateľov v okrese Piešťany na potrebu zapojenia podnikateľov do regionálnych plánov rozvoja

GRAF 17: Priemerná veľkosť obce vo vybraných štátoch podľa počtu obyvateľov

GRAF 18: Názory podnikateľov na nedostatky pri fungovaní samospráv

GRAF 19: Vývoj počtu obcí v Holandsku

GRAF 20: Názory podnikateľov na hlavné nevýhody prílišnej rozdrobenosti obcí na Slovensku

GRAF 21: Názory podnikateľov na potrebu zlučovania obcí na Slovensku

OBR. 1 Administratívne usporiadanie Slovenskej republiky

OBR. 2: Navrhované delenie Slovenska podľa ÚMS na 4 regióny + Bratislavu

OBR. 3: Navrhované delenie Slovenska podľa ÚMS na 10 regiónov

OBR. 4: Návrh delenia Slovenska podľa ÚMS na mestské regióny

OBR. 5: Správne členenie Českej republiky s mikroregiónmi

TAB 1: Odporúčania ZMOS na ďalší postup pri plnení prenesených kompetencií obcí

TAB 2: Odporúčania ZMOS na ďalší postup pri plnení originálnych kompetencií obcí

TAB 3: Model reformy verejnej správy cez centrá zdieľaných služieb podľa ZMOS

TAB 4: Účasť podnikateľov v radoch partnerstva

TAB 5: Reforma územného usporiadania obcí v 21. storočí (vybrané štáty)

TAB 6: Argumenty za a proti reforme obecnej správy v Štajersku

TAB 7: Názory na nové usporiadanie obcí na Slovensku

Postavenie samosprávnych jednotiek upravuje Ústava SR. Základom územnej samosprávy je obec, pričom sa k nej pridávajú vyššie územné celky. Ústava tiež stanovuje, že na obce a vyššie územné celky možno delegovať niektoré úkony miestnej štátnej správy. Takúto prenesenú pôsobnosť financuje štát.

1.1. Okresné úrady

Okresy nemajú samosprávnu funkciu. Sú len územnou jednotkou štátnej správy či súdnictva. Pri počte 79 okresov (vrátane piatich mestských obvodov v Bratislave a štyroch v Košiciach) je na Slovensku 72 okresných úradov (bratislavské a košické obvody spadajú pod jeden okresný úrad).

Okresné úrady sú súčasťou štátnej správy. Spadajú pod Ministerstvo vnútra SR. Delia sa na dve kategórie podľa šírky pôsobnosti.

Všetkých 72 okresných úradov vykonáva štátnu správu v týchto oblastiach:

- civilná ochrana obyvateľstva a riadenie štátu v krízových situáciách,
- hospodárska mobilizácia,
- kataster nehnuteľností,
- obrana štátu,
- ochrana životného prostredia,
- regionálny rozvoj.

Okrem toho 49 okresov vykonáva štátnu správu ešte v ďalších oblastiach:

- cestná doprava a pozemné komunikácie,
- poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo, poľovníctvo a pozemkové úpravy,
- všeobecná vnútorná správa,
- živnostenské podnikanie.

Osobitné postavenie majú okresné úrady v krajských mestách, ktoré riadia a kontrolujú výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi v rámci kraja, sú odvolacím orgánom v záležitostiach, kde v prvom stupni rozhoduje obec alebo kraj.

Okresné úrady konajú prevažne samostatne. Medzi okresnými úradmi a samosprávnymi jednotkami (obcami, kraji) neexistuje ani nejaká osobitná väzba alebo vzťahy nadriadenosti a podriadenosti.

1.2. Obce

Obec je základnou jednotkou samosprávy. Na Slovensku je 2 926 obcí. Pritom 140 z nich má status mesta.

Obce majú originálnu (samosprávnu) pôsobnosť alebo vykonávajú prenesenú pôsobnosť od štátu. Povinnosti každej obce sú bez ohľadu na jej veľkosť rovnaké.

Obec pri vykonávaní originálnych kompetencií najmä:

- vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,
- rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu,
- usmerňuje ekonomickú činnosť v obci,

- utvára účinný systém kontroly,
- zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev,
- zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia,
- utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce,
- plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce,
- obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu obcí a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce,
- vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce,
- organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,
- zabezpečuje verejný poriadok v obci,
- zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok,
- plní úlohy na úseku sociálnej pomoci,
- vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
- vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny.⁴⁰

Obce ďalej vykonávajú úlohy štátu, ktoré na ne preniesol spolu s finančným krytím.

Významné prenesené kompetencie na obce:

- zriaďovanie, rušenie základných škôl, predškolských zariadení,
- územné plánovanie a stavebné úrady,
- spravovanie miestnych a účelových komunikácií,
- vedenie matrík,
- hlásenie pobytu a registra obyvateľov,
- štátna vodná správa,
- ochrana ovzdušia,
- ochrana prírody a krajiny,
- ochrana pred povodňami,
- organizovanie volieb a referend.⁴¹

Pri výkone prenesených kompetencií sa obce riadia predpismi a pokynmi od nadriadených orgánov. Finančné prostriedky poskytnuté na výkon prenesených kompetencií nesmú obce použiť na iné účely.

Originálne kompetencie vykonávajú obce vlastnými silami alebo delegujú právomoci na externé inštitúcie.

Všetky obce bez ohľadu na veľkosť musia poskytovať rovnaké služby. Inštitút finančnej politiky upozorňuje, že to nie je možné. Preto začali preto vznikať spoločné obecné úrady, prostredníctvom ktorých už väčšina obcí (95 %) de facto preniesla časť svojich kompetencií

⁴⁰ ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

⁴¹ ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

na iné obce.⁴² Takéto úrady nemajú právnu subjektivitu. Obce týmto spôsobom nestrácajú identitu a právne postavenie. Presun právomocí smeruje spravidla na väčšiu obec.

Spoločné obecné úrady vykonávajú všetky odborné a servisné činnosti, ale rozhodnutia vydávajú príslušné obce. Medzi činnosti prenesené najčastejšie z obcí na spoločné obecné úrady patrí hlavne agenda stavebného zákona, školstva, vodného hospodárstva či civilnej ochrany⁴³. Funguje to na princípe dobrovoľnosti. K 31. decembru 2019 bolo na Slovensku 184 spoločných obecných úradov⁴⁴.

Druhou formou medziobecnej spolupráce je združovanie obcí. Týmto spôsobom dochádza k vytvoreniu novej právnickej osoby. Takéto združenia vyvíjajú činnosť hlavne v oblasti sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie (hlavne zber, odvoz a spracovanie komunálneho odpadu, odvádzanie odpadových vôd), miestnej dopravy, školstva kultúry, miestneho cestovného ruchu⁴⁵.

V registri združenia obcí spravovanom Ministerstvom vnútra SR bolo k 31. marcu 2021 celkovo 369 združení obcí⁴⁶.

1.3. Samosprávne kraje

Samosprávnych krajov je osem. Sú formou samosprávy, ale s obmedzenými kompetenciami a bez právomocí voči obciam ako nižšiemu stupňu samosprávy.

Hlavné kompetencie samosprávnych krajov:

- tvorba a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia kraja
- vypracúvanie a schvaľovanie územnoplánovacích pokladov kraja a územných plánov regiónov,
- doprava – oprava a údržba ciest II. a III. triedy, vydávanie licencií na autobusovú dopravu v rámci kraja,
- školstvo – zriaďovatelia stredných škôl,
- zdravotníctvo – vydávanie povolení na prevádzku zdravotníckych zariadení,
- sociálne služby – zriaďovanie a prevádzkovanie zariadení sociálnych služieb,
- kultúra – zriaďovanie a prevádzkovanie kultúrnych zariadení, napríklad, múzeí, divadiel, galérií,
- ochrana pamiatkového fondu,
- čerpanie prostriedkov z fondov EÚ v oblasti regionálneho rozvoja,
- ochrana životného prostredia,
- rozvoj cestovného ruchu.

⁴² IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

⁴³ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

⁴⁴ [Prehľad spoločných obecných úradov, Ministerstvo vnútra SR - Verejná správa \(minv.sk\)](#)

⁴⁵ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

⁴⁶ [Register združení obcí \(minv.sk\)](#)

2. Hodnotenie verejnej správy z pohľadu podnikateľov, názory na ďalšie decentralizovanie

2.1. Definovanie problémov na regionálnej úrovni

V priebehu decembra 2020 a januára 2021 realizovala Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) v spolupráci s inštitútom INEKO prieskum medzi podnikateľmi o potrebe decentralizácie na Slovensku (PRJAN2021). Cieľom bolo navrhnúť opatrenia na efektívnejšie prerozdelenie verejných zdrojov a tiež kompetencií medzi centrálnou vládou a samosprávami.⁴⁷

Z problémov podnikateľov na regionálnej úrovni, teda z oblastí, čo im regionálna správa ponúka, najviac vynikajú v poradí:

- nedostatočná miera elektronizácie/digitalizácie, napríklad rozhodovacích procesov/komunikácie s podnikateľmi a občanmi (58,6 %),
- nízka kvalita regionálnych a miestnych ciest (54,5 %),
- zdĺhavé územné a stavebné konanie (52,5 %),
- nízka kvalita stredných škôl (36,4 %),
- korupcia a klientelizmus vo verejnom obstarávaní (30,3 %),
- nízka kvalita základných škôl (28,3 %)
- korupcia a klientelizmus pri získavaní potvrdení a povolení (24,2%),
- nedostupnosť materských škôl (23,2 %).

GRAF 1: Najdôležitejšie problémy, s ktorými problémami sa stretávajú podnikatelia na miestnej úrovni

⁴⁷ Podnikateľská aliancia Slovenska: Prieskum PAS a INEKO o potrebe decentralizácie a pohľade podnikateľov, január 2021



Zdroj: PAS, INEKO

Na porovnanie si vezmeme podrobný Regionálny index podnikateľského prostredia PAS (RIPP) z roku 2010, kde sa okrem prieskumov medzi podnikateľmi brali do úvahy aj tvrdé údaje. Index vyhodnocoval stav v 79 okresoch, výsledkom je zoznam 38 najpálčivejších problémov, ktoré bránili rozvoju podnikania.⁴⁸ Najväčšie boli:

- kvalita cestnej infraštruktúry (1. pozícia),
- vymožitelnosť práva na okresnom súde (2),
- záujem štátu a štátnych inštitúcií o okres (3),
- ...
- prepojenie stredných škôl s trhom práce (5),
- ...
- vplyv činnosti úradov na podnikanie (6),
- ...
- vplyv korupcie na rozhodnutia úradov (11),
- ...
- elektronická komunikácia s úradmi (13),
- ...
- kvalita uchádzačov o zamestnanie (16),
- ...
- komunikácia s úradmi a dostupnosť informácií (23).

Porovnanie výsledkov dvoch prieskumov v časovom rozlíšení približne 10 rokov, prieskumu PRJAN2021 s prieskumom RIPP z roku 2010, potvrdí niekoľko tendencií – ako ich zaznamenávame vo vnímaní podnikateľov. Medzi hlavné problémy patria:

⁴⁸ Podnikateľská aliancia Slovenska: Konkurencieschopné regióny 21, 2010

- nedostatočná kvalita cestnej infraštruktúry (1. najväčší problém v roku 2010; 2. najväčší problém v roku 2021),
- podnikateľov stále trápi nedostatočná a neuspokojivá úroveň rozhodovacích procesov na regionálnej úrovni:
 - o pri rozhodovacích procesoch na miestnej úrovni je nízka miera digitalizácie (väčší problém v roku 2010; najväčší problém v roku 2021, 58,6 % respondentov),
 - o nízka úroveň rozhodovacích procesov na miestnej úrovni (v roku 2010 bola 2. najväčším problémom nízka vymožiteľnosť práva na okresných súdoch, 6. najväčším problémom vplyv činnosti úradov na podnikanie; v roku 2021 podnikateľov trápilo zdĺhavé územné a stavebné konanie, 52,5 % respondentov),
- nízka kvalita stredných škôl a s tým súvisiace prepojenie s trhom práce (5. najväčší problém v roku 2010; v roku 2021 trápila nízka kvalita stredných škôl 36,4 % respondentov),
- pretrvávajúca korupcia (v roku 2010 bol vplyv korupcie na rozhodnutia úradov 11. najväčším problémom; v roku 2021 trápili korupcia a klientelizmus vo verejnom obstarávaní 30,3 % a pri získavaní potvrdení a povolení 24,2% respondentov).

Čo očakávajú podnikatelia od samospráv? Prienik medzi vnímaním v roku 2010 a 2021 je zrejmý. Ešte viac sa potvrdí, keď zoberieme do úvahy odpovede na otázku prieskumu PRJAN2021, aké hlavné problémy sú na miestnej úrovni. Na prvé miesto sa dostala odpoveď, že centrálna vláda prejavuje nezáujem o miestne problémy (52,5 % respondentov). Až potom nasleduje nezáujem miestnych obyvateľov a ďalšie problémy.

Podnikatelia v regiónoch by si dlhodobejšie priali sústredenie pozornosti na tieto okruhy:

- nech venuje centrálna vláda regiónom dostatočný záujem (v roku 2010 bol nízky záujem štátu a štátnych inštitúcií o okresy 3. najväčšou prekážkou na rozvoj podnikania; v roku 2021 sa nezáujem centrálnej vlády o miestne problémy dokonca ukázal ako prvá príčina problémov),
- nech sa samosprávy postarajú o lepšie cesty (to sa po desaťročí nemení),
- nech sú rozhodovania na miestnej úrovni odborné, včasné, bez korupcie (oveľa viac sa po desaťročí očakáva od digitalizácie – vplyv pandémie?),
- nech je dostupnejšie a lepšie samosprávne školstvo (kým v roku 2010 bol problém hlavne s vhodnou štruktúrou absolventov stredných škôl v porovnaní s požiadavkami na trhu práce, o desaťročie sa u štvrtiny respondentov k tomu pridávajú ponosy na nízku kvalitu základných škôl a nedostupnosť materských škôl).

2.2. V čom robí chyby vláda a v čom samosprávy

2.2.1. Aktuálne problémy

Podnikatelia vnímajú na miestnej úrovni podľa prieskumu PRJAN2021 tieto hlavné príčiny problémov:

- nezáujem centrálnej vlády o miestne problémy (52,5 %),
- nezáujem občanov o dianie na miestnej úrovni, nedostatočná kontrola (47,5 %),
- nejasné rozdelenie kompetencií medzi VÚC a miestnou samosprávou (35,4 %),
- nedostatky vo fungovaní okresných úradov (30,3 %),
- nízku mieru spolupráce zo strany volených orgánov miest, regiónov (29,3 %),

- nedostatky vo fungovaní VÚC (27,3 %),
- nedostatky vo fungovaní obcí a nedostatky vo fungovaní polície (19,2 %).

GRAF 2: Hlavné príčiny problémov, s ktorými sa stretávajú podnikatelia na miestnej úrovni



Zdroj: PAS, INEKO

2.2.2. Pozícia centrálnej vlády

Cez centrálnu riadenie v jednotlivých regiónoch, zvyčajne v štruktúre mapujúcej delenie republiky na okresy, vykonáva štát viaceré kompetencie. Prieskum PRJAN2021 sa zameriaval na tieto najdôležitejšie inštitúcie:

- okresné úrady,
- úrady práce,
- Sociálnu poisťovňu.

Okresné úrady sú predĺženou rukou centrálnej vlády v regiónoch. Sú súčasťou štátnej správy a riadi ich ministerstvo vnútra. Prieskum PRJAN2021 ukázal, že samosprávy, prípadne spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení by lepšie/efektívnejšie vykonávali nasledovné činnosti okresných úradov:

- dohľad nad životným prostredím, vydávanie rozhodnutí (40,4 %),
- správa katastra, pozemkové úpravy, vynímanie pôdy z fondu (39,4 %),
- živnostenská agenda (30,3 %).

GRAF 3: Názory podnikateľov na potenciálny presun kompetencií z okresných úradov na samosprávy

12. Okresné úrady sú súčasťou štátnej správy, riadi ich ministerstvo vnútra. Ktoré z nasledovných činností okresných úradov by podľa Vás vykonávali lepšie/efektívnejšie samosprávy, napríklad spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení?

Vyberte najviac tri z nasledujúcich možností:



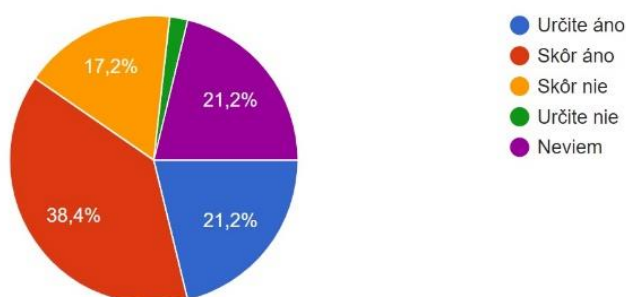
Zdroj: PAS, INEKO

Úrady práce dnes vyplácajú občanom viaceré sociálne dávky ako napríklad dávky v hmotnej núdzi, náhradné výživné alebo pomoc ťažko zdravotne postihnutým občanom. V prieskume PRJAN2021 si viac ako polovica (59,6 %) podnikateľov myslí, že samospráva (spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení), by dokázala lepšie/efektívnejšie pomáhať sociálne odkázaným ľuďom.

GRAF 4: Názory podnikateľov na potenciálny presun sociálnej agendy zo štátu na samosprávy

14. Úrady práce dnes vyplácajú občanom viaceré sociálne dávky ako napríklad dávky v hmotnej núdzi, náhradné výživné alebo pomoc ťažko zdravotne postihnutým občanom. Myslíte si, že by samospráva, napríklad spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení, dokázala lepšie/efektívnejšie pomáhať sociálne odkázaným ľuďom?

99 odpovedí



Zdroj: PAS, INEKO

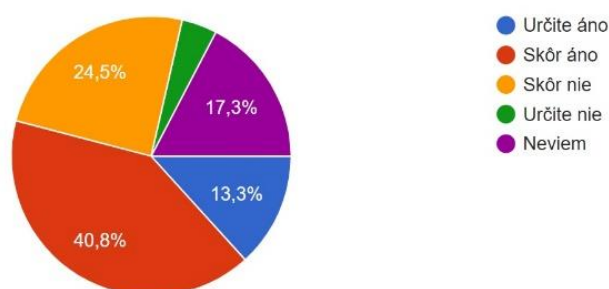
Úrady práce dnes taktiež poskytujú viacero služieb zamestnanosti ako napríklad štátnu pomoc, informačné služby pre zamestnávateľov, odborné poradenské služby či nástroje aktívnych opatrení na trhu práce. To, že by samospráva (spoločné úrady obcí združených do

regionálnych zoskupení), dokázala lepšie/efektívnejšie poskytovať uvedené služby v zamestnanosti si podľa prieskumu PRJAN2021 myslí 54,1 % podnikateľov.

GRAF 5: Názory podnikateľov na potenciálny presun agendy zamestnanosti zo štátu na samosprávy

15.Úrady práce dnes poskytujú viacero služieb zamestnanosti ako napríklad štátnu pomoc, informačné služby pre zamestnávateľov, odborné poradenské služby či nástroje aktívnych opatrení na trhu práce. Myslíte si, že by samospráva, napríklad spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení, dokázala lepšie/efektívnejšie poskytovať uvedené služby v zamestnanosti?

98 odpovedí



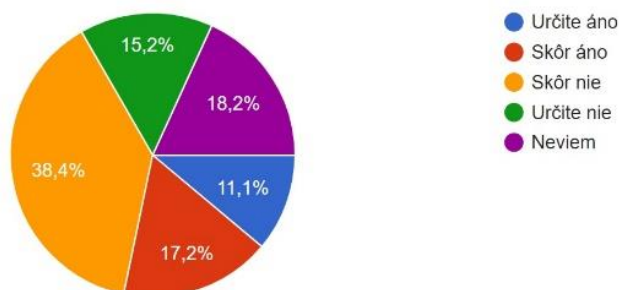
Zdroj: PAS, INEKO

Sociálna poisťovňa vyberá poistné odvody od zamestnávateľov a zamestnancov a vypláca dávky napríklad v nemocenskom a úrazovom poistení či v poistení nezamestnanosti. Len 29,3 % podnikateľov si podľa prieskumu PRJAN2021 myslí, že by samospráva uvedené činnosti zvládla lepšie/efektívnejšie ako Sociálna poisťovňa, viac ako polovica podnikateľov (53,6 %) je opačného názoru.

GRAF 6: Názory podnikateľov na potenciálny presun agendy Sociálnej poisťovne na samosprávy

16. Sociálna poisťovňa vyberá poistné odvody od zamestnávateľov a zamestnancov a vypláca dávky napríklad v nemocenskom a úrazovom poistení či v poistení nezamestnanosti. Myslíte si, že by samospráva, napríklad spoločné úrady obcí združených do regionálnych zoskupení, dokázala lepšie/efektívnejšie spravovať uvedené poistenia a vyplácať dávky?

99 odpovedí



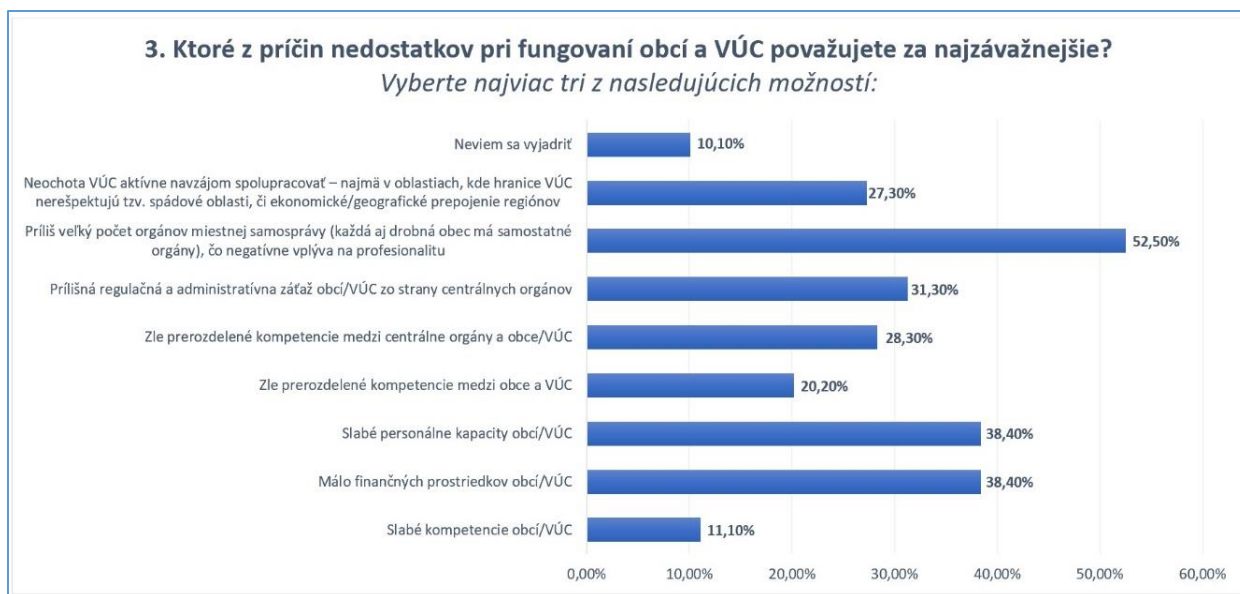
Zdroj: PAS, INEKO

2.2.3. Pozícia samospráv

Prieskum PRJAN2021 poukázal na tieto najväčšie nedostatky samospráv:

- príliš veľký počet orgánov miestnej samosprávy (každá, aj drobná obec má samostatné orgány), čo negatívne vplýva na profesionalitu (52,5 % respondentov),
- málo finančných prostriedkov obcí/VÚC a slabé personálne kapacity obcí/VÚC (38,4 %),
- prílišná regulačná a administratívna záťaž obcí/VÚC zo strany centrálnych orgánov (31,3 %),
- zle prerozdelené kompetencie medzi centrálny orgány a obce/VÚC (28,3 %),
- neochota VÚC aktívne navzájom spolupracovať – najmä v oblastiach, kde hranice VÚC nerešpektujú tzv. spádové oblasti, či ekonomické/geografické prepojenie regiónov (27,3 %).

GRAF 7: Najzávažnejšie príčiny nedostatkov pri fungovaní samospráv podľa podnikateľov

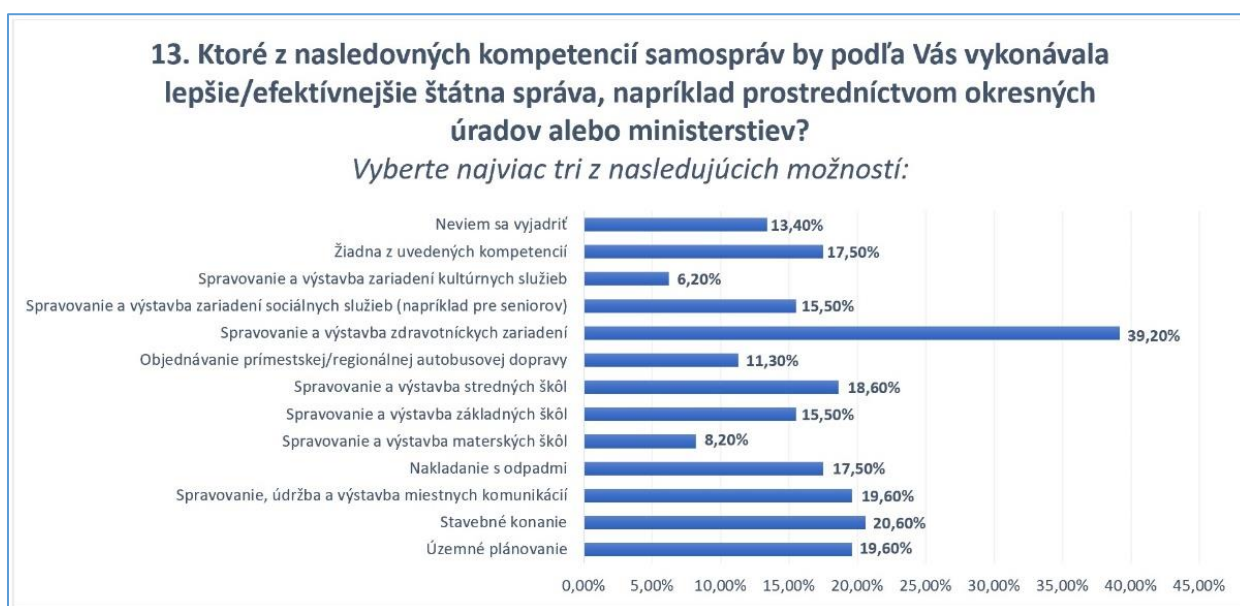


Zdroj: PAS, INEKO

V prieskume PRJAN2021 sa pýtali podnikateľov, či by sa niektoré kompetencie mali presunúť zo samospráv na štátnu správu. Podľa podnikateľov by vykonávala lepšie/efektívnejšie štátna správa (okresné úrady alebo ministerstvá) hlavne tieto kompetencie samospráv:

- spravovanie a výstavba zdravotníckych zariadení (39,2 %),
- stavebné konanie (20,6 %),
- územné plánovanie a spravovanie, údržba a výstavba miestnych komunikácií (19,6 %),
- spravovanie a výstavba stredných škôl (18,6 %),
- nakladanie s odpadmi (17,5 %).

GRAF 8: Názory podnikateľov na presun kompetencií zo samospráv na štátnu správu



Zdroj: PAS, INEKO

2.2.4. Centralizovať, či decentralizovať?

Z odpovedí respondentov prieskumu PRJAN2021 vyplýva niekoľko záverov:

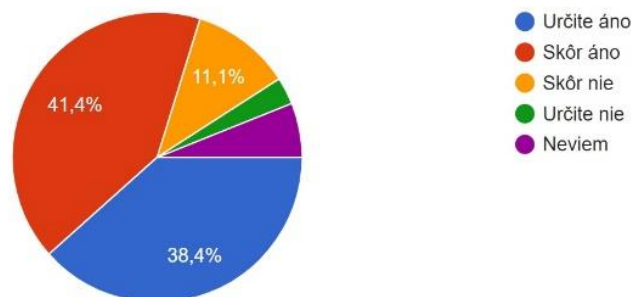
- podnikatelia by si dokázali predstaviť presunutie niektorých hlavných kompetencií z centrálnej vlády na samosprávy, pretože tie by ich zvládli lepšie; myslí si to viac ako polovica oslovených v **dvoch** hlavných oblastiach:
 - súčasné činnosti úradov práce, ako je vyplácanie sociálnych dávok, dávok v hmotnej núdzi, náhradného výživného alebo pomoci ťažko zdravotne postihnutým občanom (myslí si to 59,6 % podnikateľov),
 - súčasné činnosti úradov práce, ako je poskytovanie štátnej pomoci, informačných služieb pre zamestnávateľov, odborných poradenských služieb či nástrojov aktívnych opatrení na trhu práce (myslí si to 54,1 % podnikateľov).
- podnikatelia si nie sú istí, či by presun kompetencií z okresných úradov na samosprávy pomohol; skôr sa ukazuje, že nie, pretože ani v jednej z oblastí, ktoré dnes zastrešujú okresné úrady, sa nenájde viac ako polovica respondentov, ktorí by takýto presun odobrili: dohľad nad životným prostredím, vydávanie rozhodnutí (40,4 %), správa katastra, pozemkové úpravy, vynímanie pôdy z fondu (39,4 %), živnostenská agenda (30,3 %).
- presun kompetencií zo samospráv na centrálnu vládu však podporuje oveľa menej podnikateľov; vyniká len spravovanie a výstavba zdravotníckych zariadení (39,2 %); pri ďalších dvoch oblastiach podporuje presun na vládu už len zhruba pätina podnikateľov: stavebné konanie (20,6 %), územné plánovanie a spravovanie, údržba a výstavba miestnych komunikácií (19,6 %).

Podnikatelia sú za ďalšie decentralizovanie. O tomto pomerne jednoznačne vypovedajú odpovede na priamu otázku z prieskumu PRJAN2021. Až 79,8 % podnikateľov považuje ďalšiu decentralizáciu za potrebnú a súhlasí s tým, aby samosprávy na Slovensku dostali viac peňazí a kompetencií od centrálnej vlády. Podstatne menej (14,1 %) podnikateľov tvrdí opak.

GRAF 9: Názory podnikateľov na ďalšiu decentralizáciu verejnej správy

4. Považujete ďalšiu decentralizáciu za potrebnú? Súhlasíte s tým, aby samosprávy na Slovensku dostali viac peňazí aj kompetencií od centrálnej vlády?

99 odpovedí



Zdroj: PAS, INEKO

Podnikatelia sú všeobecne za ďalšie decentralizovanie, ale nie vo všetkých oblastiach. Keď sa im nastavia otvorené otázky a očakávajú sa zdôvodnené odpovede, závery nie sú jednoznačné.

Z otvoreného prieskumu medzi podnikateľmi, ktorý vykonala PAS formou rozhovorov so 16 respondentmi v januári 2021 (ROZJAN2021), vyplynulo, že podnikatelia zväčša podporujú ďalšie decentralizovanie verejnej správy. Z niektorých rozhovorov však vyplýva aj nízka vedomosť o tejto problematike či všeobecná nespokojnosť s činnosťou úradov. Uvádzame niekoľko výrokov:

- Ja ani neviem na koho sa hnevať. Ja len viem, že systém nefunguje... ani neviem, do čej gescie toto všetko padá.
- Okresný úrad mi príde, ako keby nemal žiadne kompetencie. Na okresnom úrade sú podľa mňa len štatisti.
- To, že tu existuje okresný úrad, priznám sa, že ani neviem, ani ho veľmi nepotrebujem.
- Na jednej strane decentralizácia to môže potiahnuť, ale na druhej strane, keď sa nebude decentralizovať, tak pre tých šikovných to bude koniec, nebudú mať ten rozvoj, ktorý by potrebovali.
- Samozrejme, decentralizácia áno, je to predsa len aj v demokracii taký prvok, keď sú silné samosprávy... len to efektívne treba nastaviť.
- Otázka: Máte zato, že by sa malo pokračovať v decentralizácii? Odpoveď: Myslím si, že áno.
- Čo sa týka... rozloženia právomocí medzi štátom obcami... z právomocí by mohli mať trochu vyšší diel obce, lebo... starostovia, primátori majú tendenciu zlepšovať veci, ale veľakrát majú zviazané ruky.
- Myslím si, že (súčasná) decentralizácia stačí, tie úrady sú v poriadku, len málo úradníkov tam robí a úradníci sú demotivovaní, lebo robia za sedemsto až osemsto eur v čistom.

Vo výpovediach podnikateľov v otvorených rozhovoroch ROZJAN2021 nezazneli jednoznačné odpovede na ubratie/pridanie kompetencií štátu alebo samosprávam v prípade jednotlivých úradov/agiend. Uvádzame niekoľko výrokov:

- Úrady práce:
 - o V (oblasti podpory) nezamestnaných... tí ľudia, ktorí sú na to odkázaní, povedia, čo ešte potrebujú... a tam by som niekde hľadal prienik medzi okresným úradom a obcou.
 - o Nejaké sociálne výpomoci a takéto agendy, ktoré sú o konkrétnych ľuďoch, tu žijúcich, ktorých poznajú na tomto meste, lebo o tú istú sociálnu pomoc si idú pýtať na mesto, tak to si viem predstaviť.
- Sociálna poisťovňa:
 - o Otázka k sociálnej pomoci: Dokázala by to samospráva urobiť efektívnejšie a lepšie? Odpoveď: Myslím si, že asi áno.
 - o Otázka: dávky pri nemocenskom úrazovom poistení alebo v poistení v nezamestnanosti? Odpoveď: Myslím si, že to nemá vplyv na to, či je to cez obec alebo cez okresný úrad.
- Správa katastra, pozemkové úpravy, vynímanie pôdy z fondu:

- Otázka: Presunúť správu katastra pod samosprávu? Odpoveď: To by som tam dal. Toto mi príde logické, keďže mesto alebo obec rozhoduje o územnom pláne a všetkom možnom, tak je to také spojené.
- Napríklad kataster si neviem predstaviť, že by robila obec. Skôr mi to príde, že tam musí byť nejaká disciplína.
- Stavebné konanie:
 - Otázka: Stavebné konanie na štát? Odpoveď: Toto si viem predstaviť, áno. Ja by som bol za to, aby to boli centrálné tie veci.
- Územné plánovanie a spravovanie, údržba a výstavba miestnych komunikácií:
 - Otázka: Územné plánovanie, stavebné konanie, náklady s odpadmi, výstavba...? Odpoveď: Toto by mal zobrať štát a mal by to riešiť nejakým spôsobom spravodlivo.

2.3. Stavebné zákony a spor o kompetencie

V posledných týždňoch v súvislosti s reformou verejnej správy rezonuje návrh vlády odobrať kompetencie samosprávam v stavebnom konaní. Dva nové návrhy zákonov – stavebného zákona a zákona o územnom plánovaní z dielne podpredsedu vlády Štefana Holého majú preniesť stavebné konanie na Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR. Úloha obcí sa výrazne zúži. Oстане im len kompetencia vytvárať územné plány. Proces sa má zdigitalizovať, pri schvaľovacom procese v stavebnom konaní sa má znížiť počet úkonov z 84 na 13.

Podľa Združenia miest a obcí Slovenska navrhované zákony neprípustným spôsobom zasahujú do kompetencií samosprávy. Navrhované prepisy preto úplne odmieta.⁴⁹ Podobne sa vyjadruje Únia miest Slovenska. Tá je však pripravená rokovať o prechode kompetencií doterajších stavebných úradov na novozriadené pracoviská Úradu pre územné plánovanie a výstavbu, ale za striktných podmienok.⁵⁰

V prieskume z mája 2021 sa podnikatelia, podobne ako vláda, vyjadrili kriticky k súčasnemu stavebnému konaniu.⁵¹ Podľa 90,9 % respondentov nie je efektívne, rýchle, ani kvalitné.

GRAF 10: Názory podnikateľov na efektívnosť, rýchlosť a kvalitu stavebného konania

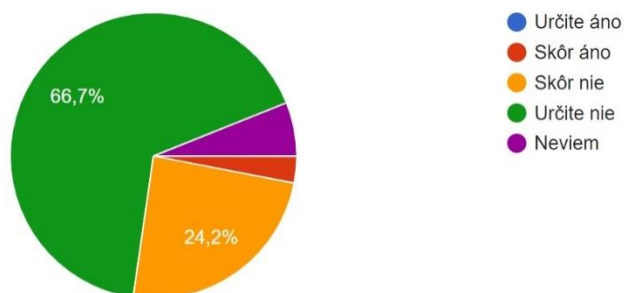
⁴⁹ [ZMOS uplatnil viac ako 100 zásadných pripomienok. Podľa Martina Chrena je na mieste rýchla novela stavebného zákona.](#)

⁵⁰ [ÚMS odoslala pripomienky voči navrhovaným zákonom, ktoré môžu zásadne poškodiť výkon samosprávy a kvalitu života obyvateľov Slovenska \(uniamiest.sk\)](#)

⁵¹ [Prieskum o stavebnom konaní a územnom plánovaní – Podnikateľská aliancia Slovenska \(alianciapas.sk\)](#)

5. Považujete stavebné konanie v súčasnosti za efektívne, kvalitné a rýchle?

66 odpovedí



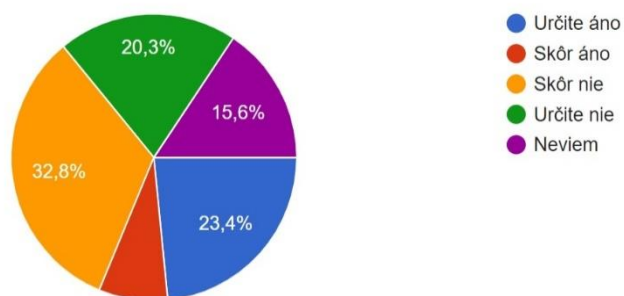
Zdroj: PAS, INEKO

Napriek tomu, že podnikatelia si všeobecne nerobia ilúziu o kvalite služieb poskytovaných samosprávou, nesúhlasia s tým, aby sa agenda stavebného konania preniesla z obcí na okresné úrady. Takýto postoj má 53,1 % respondentov.

GRAF 11: Názory podnikateľov na presun stavebného konania zo samospráv na štát

10. Ste za to, aby sa agenda stavebného konania preniesla z obcí na okresné úrady, t.z. na štát?

64 odpovedí



Zdroj: PAS, INEKO

Uvedený príklad ilustruje, že podnikatelia nepodporujú koncentrovanie moci v rukách centrálnej vlády, sú skôr za decentralizáciu.

2.4 Postoje podnikateľov

Podnikatelia majú k ďalšej vlne decentralizovania tieto postoje:

- Podnikatelia všeobecne vyjadrujú ďalšej vlne decentralizovania veľkú podporu. Až

štyri pätiny podnikateľov považujú ďalšiu decentralizáciu za potrebnú a súhlasia s tým, aby samosprávy na Slovensku dostali viac peňazí a kompetencií od centrálnej vlády.

- Ak sa podnikatelia majú jednoznačne a stroho vyjadriť k presunu kompetencií z úradov práce na samosprávy (vyplácanie sociálnych dávok, používanie nástrojov na trhu práce, vyplácanie dávok v nezamestnanosti a pod.), väčšinou sú za takýto presun.
- Ak sa podnikatelia majú jednoznačne a stroho vyjadriť k presunu kompetencií z okresných úradov na samosprávy (vedenie katastra nehnuteľností, dohľad nad životným prostredím, živnostenská agenda a pod.), skôr sú proti presunu.
- Ak sa podnikatelia majú jednoznačne a stroho vyjadriť k spätnému presunu kompetencií zo samospráv na centrálnu vládu (napríklad pri stavebnom konaní, územnom plánovaní a či spravovaní miestnych komunikácií), sú výrazne proti presunu.
- Pri otvorených diskusiách s podnikateľmi sa ukazuje väčšia nerozhodnosť; podpora ďalšej vlny decentralizovania je nižšia, ako v prípade prieskumov s uzavretými otázkami; nedôvera podnikateľov k samosprávam je všeobecne vyššia.

2.5. ODPORÚČANIA

Vláde:

Zapojiť podnikateľov do reformy verejnej správy, pozývať ich na rokovania, zvažovať ich pripomienky, návrhy.

Zmapovať, čo by znamenali pre podnikateľské prostredie kompetenčné presuny – zo samospráv na štát, zo štátu na samosprávy, medzi jednotlivými stupňami samosprávy, v prospech nových samosprávnych celkov.

Zmapovať, čo by znamenal upravený spôsob financovania samospráv (napríklad nové obecné, regionálne dane).

Pri vyhodnocovaní opatrení používať princíp hodnoty za peniaze.

Zvážiť, či by samosprávy nemali dostať povinnosť komunikovať s podnikateľmi, napríklad pri prijímaní vlastných predpisov (niečo podobné, ako je doložka vplyvov na podnikateľské prostredie pri vládnych návrhoch zákonov).

Samosprávam:

Navrhnuť model, zakotvený potom v zákone, ako povinne zapájať podnikateľov do tvorby stratégií a prijímania vlastných predpisov.

3. Postoje významných institucí k reforme veřejné správy

V predchádzajúcej kapitole sme zmapovali názory podnikateľov na fungovanie verejnej správy a ich postoj k ďalšej reforme verejnej správy. V tejto kapitole sa zameriame na postoje dôležitých inštitúcií.

3.1. Vláda

3.1.1. Programové vyhlásenie vlády a vládne kompetencie

Východiskovým dokumentom je programové vyhlásenie vlády Igora Matoviča z apríla 2020. V ňom sa uvádza: „Vláda SR vytvorí na Úrade Vlády SR odbornú vládnu Komisiu na štrukturálnu reformu verejnej správy. Táto komisia pripraví a na politické rokovania predloží návrh komplexnej reformy verejnej správy so súvisiacimi rezortnými reformami.“ Komisia na štrukturálnu reformu verejnej správy bude „pod gesciou podpredsedu vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie“.⁵²

Keď sa spoluautor tejto časti analýzy rozprával v apríli 2021 s podpredsedom vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie Štefanom Holým, ten naznačil, že túto kompetenciu už nemá a kompetencia má prejsť na iného člena vlády. V novom programovom vyhlásení vlády Eduarda Hegera sa uvádza, že Holému kompetencia ostáva.⁵³

Nejasné postoje okolo avizovanej reformy verejnej správy vyjadruje aj stanovisko bývalého štátneho tajomníka Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR Vladimíra Ledeckého, ktorý vo februári pre denník Štandard avizoval, že reformu bude mať na starosti Ministerstvo vnútra SR.⁵⁴ V marci dva zdroje z ministerstva vnútra naznačili, že v tomto rezorte sa nejaké zásadné prípravy na reformu nekonajú.

3.1.2. Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán

Konkrétnejšie o pripravovanej reforme hovorí dokument Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán.⁵⁵ Ide o ideový, nezáväzný vládny dokument, ale je jediný dostupný, ktorý obsahuje konkrétnejšie zámery. Reforma sa má uskutočniť k dátumu komunálnych volieb v novembri 2022. Jej cieľom je kvalitnejšie poskytovanie služieb občanom a jednoduchšia orientácia občana v štruktúre a kompetenciách verejnej správy. Vyššia efektívnosť usporiadania a riadenia samospráv uvoľní peniaze, ktoré môžu byť použité na zelený rozvoj samospráv, ako aj lepšie ohodnotenie zamestnancov.

Reformou majú byť alokované kompetencie samospráv tak, aby boli vykonávané kvalitne (s pridanou hodnotou pre občana) a efektívne (rozumné hospodárenie s verejnými zdrojmi). Na základe novej alokácie kompetencií pre samosprávy sa určia kategórie obcí, ktoré budú

⁵² Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, apríl 2020

⁵³ [Detail materiálu | Portal OV \(gov.sk\)](#)

⁵⁴ [Ledecský: O stovkách miliónov eur budú rozhodovať regióny. Je to naštartované a nezvratné \(dennikstandard.sk\)](#)

⁵⁵ Ministerstvo financií SR: Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán, október 2020

vykonávať rôzne škály kompetencií. Na základe rozdelenia kompetencií sa nastaví ich financovanie.

Správne členenie bude vychádzať z funkčných väzieb (dochádzky ľudí). Zachová sa identita pôvodných obcí. Obce sa nebudú zlučovať do väčších celkov, pristúpi sa k úprave ich kompetencií na základe veľkostných kategórií. V prípade Bratislavy a Košíc bude aplikovaná len jedna úroveň riadenia (zrušia sa mestské časti).

Príjmový mix samospráv sa upraví tak, aby bol menej procyklický. Dôjde k vyššiemu zastúpeniu majetkových daní a zníženiu priamych daní.

V dokumente Moderné a úspešné Slovensko sa píše, že v roku 2022 sa má prijať legislatíva ku komunálnej reforme ktorá sa bude týkať týchto predpisov:

- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení,
- zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave,
- zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice.

Ciele reformy majú byť:

- do roku 2023:
 - o zvýšenie efektívnosti výkonu úradov – znížené náklady na jedného zamestnanca samosprávy,
 - o zvýšený podiel elektronických služieb,
 - o uvoľnenie finančných prostriedkov v objeme 300 až 350 mil. eur ročne na zelený rozvoj a digitalizáciu samospráv ako aj lepšie ohodnotenie zamestnancov samospráv,
- do roku 2024: ďalšie uvoľnené financie prameniace z úspor z rozsahu (10 % bežných nákladov samospráv).

3.1.3. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie

Ministerstvo presadzuje, aby sa obce zoskupovali do strategicko-plánovacích regiónov:

- Podľa novej stratégie ministerstva sa má čerpanie eurofondov pre regióny riadiť integrovanými územnými stratégiami; tie vznikajú na úrovni krajov; peniaze od štátu (eurofondy, neskôr aj zo štátneho rozpočtu) sa budú prideľovať na základe vypracovaných plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónov,
- V jednotlivých regiónoch na úrovni krajov vznikajú rady partnerstva; tie budú neskôr rozhodovať, ktoré projekty sa podporia; predchádza tomu vypracovanie analýzy a stratégie; dediny a mestá nemajú medzi sebou súťažieť, ale budú partnermi,
- Popri strategicko-plánovacích regiónoch vznikli štruktúry území udržateľného mestského rozvoja; takýchto štruktúr je na Slovensku spolu 15, plus Bratislava.
- V radách partnerstva je rozhodovacia právomoc prísne rozdelená rovnomerne po 20 percentách do jednotlivých komôr, v ktorých sú:
 - o miestna samospráva,
 - o regionálna samospráva,
 - o centrálna vláda,
 - o socioekonomickí partneri, čo sú **podnikatelia**, mimovládne organizácie či univerzity,
 - o štruktúry udržateľného mestského rozvoja.

- Rada partnerstva prijíma Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov na 5 až 10 rokov; Rada partnerstva schvaľuje projekty na realizáciu zo zásobníka projektov (tento zásobník bude vytvorený popri programoch rozvoja v roku 2021),
- V roku 2021 majú vzniknúť strategicko-plánovacie regióny; kraj sa rozdelí na menšie regióny, aby bolo plánovanie systematickejšie,
- V programovom období 2021 až 2027 by sa značná časť eurofondov mala presunúť do regiónov, kde si ich vzniknuté štruktúry budú rozdeľovať samy; bude sa vyberať z projektov schválených radou partnerstva; projekty sa budú len technicky vyhodnocovať, či spĺňajú kritériá; žiadateľ schváleného projektu bude mať istotu, že jeho zámer bude podporený (že naň získa peniaze), dostane určitý čas na to, aby dodal všetku potrebnú dokumentáciu,
- Na takúto formu čerpania eurofondov sa urobí v novom programovom období operačný program,
- Podobný mechanizmus sa používa v Poľsku či Česku už dávnejšie a umožňuje efektívne čerpať eurofondy.⁵⁶

V podstate ide o decentralizáciu, pretože po schválení programov rozvoja budú na rozdiel od doterajšej praxe namiesto centrálnej vlády rozhodovať o čerpaní prostriedkov v regiónoch. Navyše tu vznikajú partnerstvá, ktoré pri dnešnej rozdrobenej štruktúre samosprávy nabádajú obce k spolupráci.

3.1.4. Miestne akčné skupiny

Forma regionálnej spolupráce pri čerpaní prostriedkov na Slovensku už existuje. Dá sa to považovať za formu decentralizácie pri čerpaní prostriedkov z Európskej únie.

Miestne akčné skupiny (MAS) sú záujmové združenia spolupracujúcich záujemcov v regiónoch. Aktéri pôsobia v regiónoch a uchádzajú sa o prostriedky hlavne pri využití metódy LEADER. Táto metóda je založená na miestnej spolupráci obcí, podnikateľov, treťosektorových inštitúcií, ale aj jednotlivých občanov, ktorým ide spoločne o rozvoj regiónu.

Väčšinou však ide o projekty samospráv, ktoré sú zamerané na zlepšenie základnej a občianskej infraštruktúry. Ďalej sú to projekty podnikateľov, ktoré môžu byť zamerané na cestovných ruch – ubytovacie zariadenia, či doplnkové služby.⁵⁷

S cieľom uplatniť metódu LEADER musí byť splnených sedem princípov:

- prístup zdola nahor,
- územno-miestny princíp,
- lokálne partnerstvo,
- integrovaný prístup,
- vytváranie sietí,
- inovácie,
- spolupráca (národná a medzinárodná).

⁵⁶ [Ledecký: O stovkách miliónov eur budú rozhodovať regióny. Je to naštartované a nezvratné \(dennikstandard.sk\)](http://dennikstandard.sk)

⁵⁷ [Miestne akčné skupiny na Slovensku živia, štát nechápe ich prínos, hovorí manažérka skupiny – euractiv.sk](http://euractiv.sk)

Prístup zdola nahor predstavuje, že zásadná vízia a rozhodnutia vznikajú na lokálnej úrovni a realizujú ich miestni ľudia. LEADER predstavuje spojenie miestnych ľudí ako najlepších odborníkov na rozvoj svojho územia. Územno-miestny princíp znamená, že ide o spoločensky súdržné územie, ktoré má spoločné tradície, pocit spolupatričnosti, spoločné potreby a očakávania. Má mať od 10- do 150-tisíc obyvateľov.

Prvé verejno-súkromné partnerstvá na Slovensku vznikali v rokoch 2006 až 2007.

V súčasnosti je na Slovensku 110 miestnych akčných skupín.⁵⁸

V programovom období 2014 až 2020 sa používajú zdroje z Programu rozvoja vidieka a z Integrovaného regionálneho operačného programu. Riadiacim orgánom je Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka. Ministerstvo uvádza, že získaniu štatútu miestnej akčnej skupiny predchádza vytvorenie verejno-súkromného partnerstva – obce, súkromného sektora (miestni **podnikatelia**) a občianskeho sektora (neziskové organizácie, občianske združenia). Tie si museli vypracovať analýzy územia, na ktorom operujú, z ktorých im vyplynuli potreby rozvoja. Na týchto základoch si stanovujú potreby a ich hierarchiu a vytvoria stratégiu územia (5-ročné plány). Môže ísť o rôzne opatrenia od podpory mikropodnikov na rozbeh ich činnosti až po renovácie historických budov. Cieľom výzvy MAS je zvýšenie kvality života v danom území a posilnenie ekonomiky v regióne takzvaným prístupom zdola-nahor - sami územia si zadefinujú, čo im najviac pomôže.⁵⁹

V roku 2017 sa do výzvy na získanie štatútu miestnej akčnej skupiny MAS zapojilo 121 subjektov, agrotezort podporil 87 úspešných stratégií sumou 138 miliónov eur.⁶⁰

3.2. Samosprávne inštitúcie

3.2.1. Združenie miest a obcí Slovenska

Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) združuje na báze dobrovoľnosti 95 % samospráv na Slovensku. Zo 140 miest je jeho členmi 131 miest.

3.2.1.1. Prenesené kompetencie

ZMOS si kladie otázky, ako to je so súčasnými kompetenciami, či sú vôbec správne označené či zaradené do kategórie samosprávnych alebo prenesených. Toto kategorizovanie je dôležité, pretože prenesené kompetencie má v stanovenom rozsahu financovať štát.

ZMOS vykonal analýzu výkonu a financovania prenesených kompetencií. Podľa vyhodnotenia je najvýraznejším a pravdepodobne aj najzávažnejším zistením, že predstava o tom, že štát uhrádza náklady na prenesený výkon, je fikcia. „Štát prakticky na žiadnom z úsekov nemá ani vytvorené mechanizmy na to, aby vedel, koľko tie náklady predstavujú. A navyše na viacerých úsekoch sa tvári tak, že sa náklady od decentralizácie (teda za približne 15 rokov) nemenili. Takže v tomto kľúčovom prvku – financovaní – stojí celý systém na vode. Navyše takýto systém núti obce nepretržite porušovať zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v duchu ktorého obec nemôže svoje prostriedky vynakladať na výkon činností,

⁵⁸ [30 rokov prístupu LEADER. Nositeľmi metódy sú miestne akčné skupiny \(zmos.sk\)](https://www.zmos.sk/)

⁵⁹ [Aktuality - Agrotezort podporí 87 miestnych akčných skupín takmer 150 miliónmi eur - Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR \(mpsr.sk\)](https://www.mpsr.sk/)

⁶⁰ [Aktuality - Agrotezort podporí 87 miestnych akčných skupín takmer 150 miliónmi eur - Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR \(mpsr.sk\)](https://www.mpsr.sk/)

ktoré nie sú činnosťou konkrétnej samosprávy.⁶¹ ZMOS uvádza príklady. Obce poskytli na financovanie prenesených kompetencií na úseku školstva aj vlastné zdroje v rámci viacdrojového financovania škôl v rokoch 2004 až 2017 v priemere v objeme 1,4 % z celkových zdrojov financovania škôl. Obce sa museli na výkone prenesenej pôsobnosti na úseku miestnych a účelových komunikácií podieľať finančnými príspevkami z rozpočtu obce približne vo výške 80 % z celkovej dotácie poskytnutej štátom.

Druhým zistením je podľa ZMOS, že osobitne v najdrahšej oblasti, akou je jednoznačne školstvo, existuje celý rad činností, ktoré obciam vznikli v dôsledku prenesenia zriaďovateľskej funkcie základných škôl na obce, ktoré štát nefinancuje vôbec. „Viaceré činnosti, ktoré obciam vznikli v dôsledku prenesenia pôsobností štátnej správy, nie sú v legislatíve označené ako výkon štátnej správy a v zmysle platných pravidiel sa teda pokladajú za samosprávnú pôsobnosť.“ Napríklad v oblasti sociálnej pomoci postupne získali obce kompetencie, ktoré neboli ani nikde upravené či definované v zákonnej úprave, respektíve len vo všeobecnosti pod pojmom „plní úlohy na úseku sociálnej pomoci“.

Tretím zistením je, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce (okrem špeciálnych prípadov, akými sú napríklad úsek matrik alebo úsek bývania) bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti na výkon pôsobnosti z hľadiska iných aspektov vnáša do systému automaticky zdroj porúch.⁶²

V súvislosti so školstvom sa zároveň ukazuje, že niektoré problémy preneseného výkonu nebude možné riešiť izolovane, pretože sú len prejavom podstatne hlbších problémov v celom systéme.

V nasledujúcej tabuľke je zoznam odporúčaní k viacerým kompetenciám.

TAB 1: Odporúčania ZMOS na ďalší postup pri plnení prenesených kompetencií obcí

Právomoc	Odporúčanie
Školstvo	<p>Neprenášať túto kompetenciu späť na štát</p> <p>Zvýšiť financovanie, vykonať v ňom systémové zmeny</p> <p>Vrátiť kompetencie, ktoré prešli v roku 2013 v rámci reformy ESO, z ministerstva vnútra na ministerstvo školstva</p> <p>Obnoviť činnosť bývalých krajských školských úradov spadajúcich pod ministerstvo školstva, pretože súčasné okresné úrady v krajských mestách s kompetenciami bývalých krajských úradov patria pod ministerstvo vnútra</p>
Stavebný poriadok	<p>Ponechať túto prenesenú kompetenciu na samosprávach</p> <p>Zvýšiť dotácie na zabezpečenie tejto kompetencie</p> <p>Prinútiť obce neschopné zabezpečiť túto kompetenciu, aby sa začlenili do spoločného obecného úradu</p> <p>V prípade ďalšej vlny decentralizácie zmeniť túto kompetenciu z prenesenej na originálnu</p>

⁶¹ ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

⁶² ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

Miestne komunikácie	Prejsť na výkonový model financovania prenesenej pôsobnosti, návrh má byť podrobnejšie spracovaný v nasledujúcej etape riešenia úlohy
Bývanie	Prenesené kompetencie sú zabezpečené na žiadanej úrovni, a preto nie je navrhnuté prijatie osobitných opatrení
Matriky	Integrovať vybrané úrady Zreálniť, či vybrané poplatky pokrývajú náklady obcí
Hlásenie pobytu a register obyvateľov	Zo strany štátu zabezpečiť čo možno najpresnejšiu a včasnú evidenciu o zmenách v počte obyvateľov jednotlivých obcí Odstrániť bariéry, ktoré vedú obyvateľov k nenahláseniu zmeny pobytu Zreálniť, či vybrané poplatky pokrývajú náklady obcí
Voľby a referendá	Prenesené kompetencie sú zabezpečené na žiadanej úrovni, a preto nie je navrhnuté prijatie osobitných opatrení
Životné prostredie	Zvýšiť počet spoločných obecných úradov, ktoré budú riešiť všetky oblasti agendy životného prostredia Systematicky odborne vzdelávať zamestnancov
Sociálne služby	Pre komplikovanosť systému a potrebu jeho väčšieho naštudovania zatiaľ ostala bez odporúčaní

Zdroj: Spracované z podkladov ZMOS: Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019

ZMOS upozorňuje, že po reforme v roku 2001 sa predpokladalo, že výkon decentralizovaných kompetencií sa bude sledovať, hodnotiť a následne upravovať, čo sa nestalo. Systém namiesto jeho ďalšieho rozvoja ustrnul. Zo skúmania ZMOS je však zrejmé, že chce ísť cestou ďalšej decentralizácie, čo navrhuje napríklad pri stavebnom konaní, ktoré navrhuje zmeniť z prenesenej kompetencie na originálnu. ZMOS odmieta prenos prenesených kompetencií späť na štát. Takisto pristupuje k snahám presunúť školstvo opäť pod centrálnu vládu.

3.2.1.2 Originálne kompetencie

Podobne, ako v prípade prenesených pôsobností, aj pri originálnych pôsobnostiach sa podľa ZMOS ukazuje, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce bez rozdielu ich veľkosti vytvára v systéme stabilný zdroj problémov. S tým súvisí aj skutočnosť, že legislatíva vo viacerých prípadoch nedáva odpoveď na otázku, či je nejaká originálna pôsobnosť právom alebo povinnosťou obce.

ZMOS sa sťažuje na to, že samosprávam pribúdajú ďalšie originálne pôsobnosti, respektíve sa zvyšuje ich rozsah, a tým aj náklady už existujúcich pôsobností bez toho, aby sa zákonodarca pri ich ustanovovaní zaoberal aj otázkou ich finančného krytia. Najmarkantnejším prípadom je oblasť školstva, pretože táto oblasť si spomedzi všetkých vyžaduje najviac finančných prostriedkov.⁶³

⁶³ ZMOS: Výkon a financovanie originálnych kompetencií, 2020

V nasledujúcej tabuľke je zoznam odporúčaní k viacerým kompetenciám.

TAB 2: Odporúčania ZMOS na ďalší postup pri plnení originálnych kompetencií obcí

Právomoc	Odporúčanie
Finančné riadenie	<p>Vytvoriť legislatívu a metodiku hromadného oceňovania nehnuteľností, technologické riešenie na vykonanie hromadného oceňovania a tomu prispôbiť aj daňové konanie; výsledkom by mal byť spravodlivejší systém zdaňovania</p> <p>Zmeniť legislatívu, aby obce mohli zriaďovať spoločné obecné úrady aj na úseku správy miestnych daní a poplatkov, čím sa zabezpečí zdieľanie administratívnych nákladov, zvýši sa možnosť špecializácie správcov daní na jednotlivé oblasti</p> <p>Zrušiť miestnu daň za nevýherné hracie prístroje a dane za predajné automaty z dôvodu straty opodstatnenosti</p>
Územné plánovanie	<p>Prijať novú právnu úpravu územného plánovania (a stavebného poriadku), ktorá bude úpravou komplexnou, zabezpečujúcou previazanosť aj s inými segmentmi</p> <p>Štát musí zabezpečiť riešenie prílišného vlastníckeho rozdrobenia územia</p>
Geodézia a kataster nehnuteľností	Prijať legislatívny predpis, ktorý by umožnil zmenu intravilánu a extravilánu; právomoc na zmenu tejto hranice by bolo potrebné dať samosprávam
Sociálne služby	<p>Prijať nový spôsob financovania sociálnych služieb (uplatnením štátnej alebo poistnej dávky pre občana na riešenie odkázanosti na sociálnu službu), zmenu posudzovania nároku občana na sociálnu službu (zjednotením, zjednodušením posudkovej činnosti)</p> <p>Riešiť situáciu spojenú so všeobecným výrazným starnutím populácie</p>
Cestná doprava, pozemné komunikácie,	Zriaďiť štátny fond dopravnej infraštruktúry s cieľom podporovať financovanie a poskytovanie peňažných prostriedkov v oblasti výstavby, modernizácie, údržby a opráv dopravnej infraštruktúry
Životné prostredie	<p>Zvážiť, či by sa náplň domácich kompostérov mala započítavať do miery vytriedenia – nejde o nakladanie s odpadmi, ale o predchádzanie vzniku odpadu</p> <p>Zabezpečiť kvalifikovaných odborníkov v príslušných oblastiach, ich neustále systematické vzdelávanie</p>
Šport	Pripraviť analýzu právnych predpisov v oblasti športu a legislatívne upraviť kompetencie obcí a miest na základe ich reálnych potrieb a možností
Kultúra	Zaviazať obec na vypracovanie koncepcie rozvoja kultúry, v ktorej bude definovaný systém zachovania, obnovy a rozvoja kultúry aj s podmienkami ich finančného krytia v tých oblastiach, ktoré obec zabezpečuje na svojom území
Zdravotníctvo	Zjednotiť postupy a metodiky riešení zdravotnej a sociálnej starostlivosti s ohľadom na počet obyvateľov

	<p>Viesť databázu poskytovateľov zdravotnej starostlivosti s využívaním rovnakého softvéru v úradoch samosprávnych krajov so zverejnením tohto zoznamu na stránke ministerstva zdravotníctva</p> <p>Nastaviť mechanizmy na podporu záujmu lekárov o výkon profesie i v menších obciach</p> <p>Zvýšiť právomoci samospráv v prípadoch ohrozujúcich duševné a fyzické zdravie občanov (neprimeraný hluk, rušenie nočného pokoja, vyťaženosť komunikácií, výstavba podnikov, výrobných firiem v bezprostrednej blízkosti obydľí a pod.)</p>
Pohrebníctvo	Viazať pozemky na účely vybudovania pohrebísk, legislatívne ukotviť prechod príslušenstva hrobu do vlastníctva obce v prípade vypovedania nájomnej zmluvy
Bezpečnosť	Z pozície obecnej polície konzultovať a pripomienkovať legislatívne návrhy v oblasti zabezpečovania verejného poriadku
Ochrana pred požiarmi	Dobrovoľní hasiči by privítali štandardizovanú jednotnú metodiku na zásahy, zabezpečenie primeraných priestorov pre členov a techniku

Zdroj: Spracované z podkladov ZMOS: Výkon a financovanie originálnych kompetencií, 2020

Aj v prípade originálnych kompetencií ide ZMOS o ďalšie decentralizovanie a posilnenie súvisiacich právomocí – napríklad o možnosť stanovovať vlastnými predpismi hranice intravilánu či posilniť právomoci samospráv v prípadoch ohrozujúcich duševné a fyzické zdravie občanov.

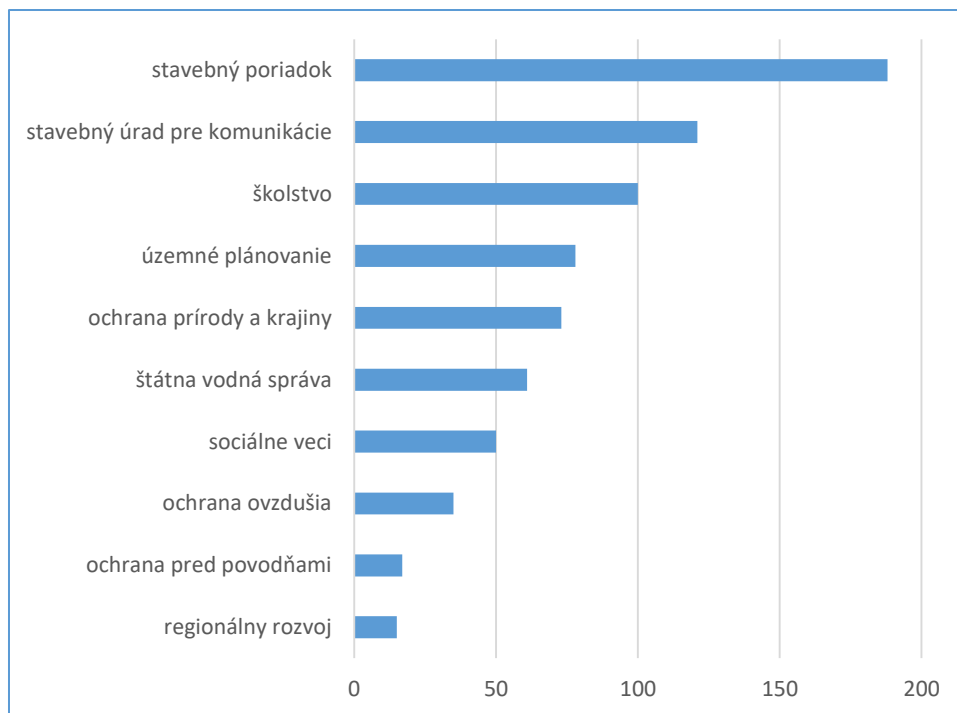
3.2.1.3. Riešenie podľa ZMOS

ZMOS vychádza zo Spoločných obecných úradov (SOÚ). Spoločné obecné úrady začali obce zakladať hlavne po reforme verejnej správy v roku 2002, keď na obce prechádzali nové kompetencie, ktoré bolo treba pokryť. V roku 2018 ich bolo na Slovensku 221.

Do SOÚ vstupujú obce dobrovoľne, sú si rovnocenné. Odborník na takomto úrade síce vydá stanovisko či rozhodnutie, ale je na starostovi, či sa s ním stotožní. SOÚ nie sú právnickými osobami.

V nasledujúcom grafe sú najčastejšie právomoci, na základe ktorých sa obce rozhodli zapojiť do spoločných obecných úradov. Podľa jednotlivých oblastí vidieť, kde hlavne malé obce mali problémy vykonávať kompetencie, a preto sa rozhodli združovať. Typickým znakom je, že ide o prenesené kompetencie.

GRAF 12: Počet spoločných obecných úradov podľa najvýznamnejších kompetencií (k 30. 9. 2018)



Zdroj: Združenie miest a obcí Slovenska

Pozitívom SOÚ je, že sa obce začali združovať. Pri súčasnej rozdrobenosti samospráv, ktorá je jedna z najvyšších v Európe, je to dobré znamenie. Na druhej strane možnosti SOÚ sú limitované a prinášajú niektoré negatíva. Ide hlavne o to, že rozsah vykonávaných pôsobností je rozličný, bez záruky na kvalitu a dostupnosť služieb. Menšie obce nemajú vždy príležitosť prilipnúť k väčším, lebo tie o to nemusia mať záujem – všetko stojí na dobrovoľnosti. Problémom je financovanie takýchto úradov. Podľa zistení ZMOS mestá, kde vykonávali SOÚ činnosť, na to doplácali.⁶⁴

ZMOS sa odpíchlo z doterajších skúseností SOÚ, zobralo do úvahy súčasný stav a svoj postoj k reforme verejnej správy postavilo na novom spôsobe usporiadania existujúcich samospráv. Obciam navrhuje ponechať samostatnosť, ale zároveň im chce uložiť povinnosť, aby sa v niektorých oblastiach spájali do centier zdieľaných služieb (CZS), ktoré by ich boli servisnými strediskami. Tie by stavali na doterajších skúsenostiach so SOÚ a zároveň by eliminovali nedostatky, ktoré sa pri nich prejavili. Zriadením CZS by sa odstupňovali originálne i prenesené kompetencie medzi miestnymi samosprávami. CZS by neboli nadriadené zapojeným obciam, rozhodnutia by formálne ostali na starostoch a primátoroch.

TAB 3: Model reformy verejnej správy cez centrá zdieľaných služieb podľa ZMOS

Navrhovaný krok	Zdôvodnenie
Princíp zdieľania sa osvedčil pri	Využitie potenciálu a úspešnej filozofie zdieľania vrátane nastavenia dostupnosti poskytovaných služieb na úrovni mikroregiónov na podmienky

⁶⁴ ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

spoločných obecných úradoch	spoločného výkonu originálnych kompetencií. Nevyhnutné odstránenie dlhodobých systémových nedostatkov zo strany štátu, ktoré bránia efektívnejšiemu a optimálnemu spoločnému realizovaniu preneseného výkonu štátnej správy.
Podpora integrovaných centier zdieľaných služieb	Pilotný projekt na zriadenie Centier zdieľaných služieb (CZS) a ich následná aplikácia na úroveň mikroregiónov sú ideálnym spôsobom nastavenia systematickej podpory medziobecnej spolupráce.
Podpora princípu úspory z rozsahu	Podpora spoločných verejných obstarávaní na úrovni mikroregiónov, ale aj spoločný výkon verejnoprospešných činností dokážu umocniť efekt princípu úspory z rozsahu v rámci ekonomiky samospráv na úrovni participujúcich mikroregiónov.
Uplatnenie legislatívnej povinnosti samospráv integrovať vybrané časti agendy na spoločný výkon v CZS	Po pilotnom testovaní integrácie časti agendy na spoločný výkon a odstránení nedostatkov zistených v pilotných centrách bude nevyhnutné rozšíriť CZS na celoplošnú úroveň s minimalizáciou rizík vyplývajúcich zo solitérstva, ktoré by obmedzilo dosahovanie očakávaných úspechov z hľadiska ekonomiky, personálneho obsadenia, funkčnosti, udržateľnosti aj predpokladu naplňania princípu úspory z rozsahu.
Podpora porovnávania a princípov benchmarkingu	Pri pilotnom zriadení CZS bude potrebné aplikovať na ich činnosť nástroje benchmarkingu, pretože spoločné porovnávanie pomôže pri odstraňovaní individuálnych pochybení a umocní systematický rozvoj platformy zabezpečujúcej spoločný výkon agendy.
Systematická podpora medziobecnej spolupráce na báze verejnoprospešných činností	Obce majú zákonnú povinnosť vykonávať verejnoprospešné činnosti. Mnohé z nich je efektívnejšie realizovať spoločne, na úrovni viacerých spolupracujúcich obcí. Samosprávy získajú efektívnejšie riadenie, priamy dosah na cenotvorbu, rozsah a kvalitu zabezpečujúcich služieb. Samosprávy budú mať lepší dosah na tvorbu lokálnej hospodárskej politiky a spoločný postup pre využívanie európskych investičných a štrukturálnych fondov.
Integrácia elektronických služieb a budovanie lokálneho eGovernmentu	Podpora budovania lokálneho eGovernmentu, zabezpečovanie agendy pre samosprávy z jedného bodu na úrovni mikroregiónu je východisko, ako zabezpečiť plnenie povinností s rešpektovaním zákonov a ako vzhľadom na obmedzený počet odborne zdatných zamestnancov využiť odborný potenciál menšieho počtu ľudí pre viacero samospráv naraz.
Podpora koordinovaného rozvoja územia	Využitie odborne zdatného personálu na projektový manažment na úrovni viacerých samospráv dáva priestor, aby samosprávy úzko prepojené a vzájomne spolupracujúce dokázali pripravovať a implementovať projekty, pri ktorých sa spoluprácou zvyšuje priestor na spolufinancovanie zainteresovaných samospráv, znižuje miera rizík spojených s udržateľnosťou a vytvára platforma na vlastný projektový manažment.
Ochrana a prevencia v komplexnom riešení	Zriadenie centrálného pultu ochrany, úzka spolupráca zložiek na báze obecných a mestských polícií, dobrovoľných požiarnych zborov a ich prepájanie s ďalšími aktérmi zvýši akcieschopnosť, podporí medziobecnú spoluprácu a efektivitu pri kombinácii využitia síl a prostriedkov. Na základe toho sa môžu CZS účinne mobilizovať. Užitočné by bolo zabezpečiť v ich prostredí prácu s dátami, ktoré by boli operatívne k dispozícii aj

	poistovníam.
--	--------------

Zdroj: ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

ZMOS hodlá na začiatok vytvoriť 50 centier zdieľaných služieb ako pilotné projekty. Na to žiadajú podporu od vlády.⁶⁵ Aktivita má byť súčasťou nového komunálneho manažmentu, kam by malo patriť:

- odstupňovanie kompetencií medzi samosprávami,
- systematická podpora medziobecnej spolupráce,
- zriadenie centier zdieľaných služieb,
- integrovaný model, aby okresné úrady v sídle kraja boli súčasťou vyšších územných celkov,
- ostatné okresné úrady majú patriť pod okresné mestá.

ZMOS presadzuje integrovaný model, v ktorom by miestna štátna správa bola súčasťou samosprávnych úradov.⁶⁶

ZMOS nechce rušiť obce. Hodlá sledovať príklad Francúzska, „kde každá obec, každý názov, aj keď bude bez poslanca, bude národným bohatstvom“.⁶⁷

3.2.2 Únia miest Slovenska

Únia miest Slovenska (ÚMS) združuje veľké a stredné mestá z rôznych regiónov Slovenska. Má vypracovaný vlastný koncepčný materiál s názvom Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, ktorý napísal Viktor Nižňanský⁶⁸.

ÚMS považuje zmenu súčasného modelu verejnej správy za nevyhnutnú. Slovensko podľa nej patrí k poslednej tretine štátov EÚ z hľadiska efektívnosti spravovania štátu a spokojnosti s kvalitou života občanov. Postavenie Slovenska podľa týchto ukazovateľov v spodných úrovniach potvrdzuje aj Index efektívnosti verejnej správy⁶⁹ či Európsky prieskum kvality života⁷⁰. Na spravovanie vecí verejných sa pozerajú tak, že centrálna vláda sa má sústreďovať najmä na tie oblasti, ktoré nie je možné a vhodné, v súlade s princípom subsidiarity, zabezpečovať v jednotlivých obciach, mestách a regiónoch.

3.2.2.1 Východisko a problémy

ÚMS vychádza z toho, že prvá vlna decentralizácie po roku 1989 výrazne prispela k rastu kvality životnej úrovne na Slovensku. Dnes už dozrel čas na druhú vlnu, ktorá musí byť podobne zásadná ako prvá. Kozmetické úpravy súčasného modelu nestačia.

⁶⁵ [Mestá a dediny stavili na zdieľané centrá, od vlády žiadajú peniaze na ich vybudovanie \(dennikstandard.sk\)](#)

⁶⁶ ZMOS: Plán obnovy a odolnosti SR v kontexte centier zdieľaných služieb, 2021

⁶⁷ [Mestá a dediny stavili na zdieľané centrá, od vlády žiadajú peniaze na ich vybudovanie \(dennikstandard.sk\)](#)

⁶⁸ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

⁶⁹ [Government effectiveness in the European union | TheGlobalEconomy.com](#)

⁷⁰ [Nakoľko ste spokojný\(á\) so svojím životom v dnešnej dobe? \(Subjektívny blahobyt\) vizualizácia : Európsky stĺpcový graf od : Prijem, Všetko - Európsky prieskum kvality života – vizualizácia údajov EQLS2017 \(europa.eu\)](#)

Východiská:

- občania Slovenskej republiky žiadajú, aby sa rozhodovanie posunulo bližšie k nim (v roku 2021 podľa prieskumu agentúry Focus pre INEKO dve tretiny občanov požaduje posilnenie priamej demokracie a 62 % presun viac kompetencií a zdrojov do rúk samosprávy; v porovnaní s výsledkami prieskumov z predchádzajúcich rokov je tendencia decentralizovať rastúca (od roku 2016 narástla o 12 percentuálnych bodov – z 50 na 62 %) ⁷¹, čo najväčšia nezávislosť miest a obcí znamená duchovnú slobodu, slobodu vo vzdelávaní, vytvorenie podmienok na adaptáciu na nové podmienky a trendy, na inovatívne riešenia,
- základom na lepšie zvládnutie predchádzania a vyrovnávania sa s krízami je decentralizácia právomocí, ale aj zodpovednosti,
- decentralizácia je nástroj, ktorý môže prispieť k obnoveniu dôvery v štáte (Slovensko patrí k štátom s najnižšou mierou dôvery, aj voči verejnému sektoru),
- občania Slovenska preferujú hodnoty ako sú nevšednosť, dôstojnosť, bezpečie, vzdelanie; aby sme ich mohli dodržiavať, je nevyhnutná vertikálna delba moci, s cieľom posilniť mestá a regióny,
- pretrvávajú stereotypy od čias socializmu; mali by sme podporovať diferenciáciu (nie fragmentáciu), rozšíriť počet centier rozhodovania, vrátiť regiónom identitu, presadzovať spoluprácu v regiónoch,
- je zrejmé, že musí prísť k novému definovaniu výlučných kompetencií centrálnej vlády (globalizácia, technologické, demografické trendy, klimatická zmena vyvolávajú otázky, aké úlohy má plniť centrálna vláda),
- centrálni politici nevygenerujú lepší život pre obyvateľov; stotožnenie sa občanov so štátom, ale aj uspokojovanie služieb pre občanov, musí byť procesom zdola nahor, od ľudí, cez obce, mestá, regióny do parlamentu,
- ak štát zlyháva, východiskom je spravodlivé rozdelenie zodpovednosti a právomocí; ide o vytvorenie prostredia, v ktorom sa ľudia môžu slobodne a často aj bez centrálnej vlády rozhodovať o väčšine záležitostí, ktoré považujú oni vo svojej obci, regióne za podstatné. ⁷²

Medzi hlavné problémy súčasného modelu ÚMS zaraďuje:

- nie je naplnený princíp subsidiarity (pretrváva nespravodlivá delba právomocí medzi centrálnou vládou, VÚC a obcami; dnes do plnenia výlučne miestnych úloh zasahujú VÚC, ale aj centrálna vláda (; tvrdenie, že príčinou zasahovania je veľké množstvo malých obcí a ich neschopnosť zabezpečovať úlohy, je falošné),
- volení predstavitelia miest, dedín, ale aj VÚC, sú v podstate štátnymi zamestnancami nižšej kategórie (miestni politici nemôžu plniť to, čo občania za svoje dane a poplatky očakávajú, sú najmä „údržbármi“ spravovaného územia),
- parlament neustále zaťažuje obce novými úlohami, napríklad od roku 2005 vzrástol počet rôznych úloh obcí takmer dvojnásobne; to je tiež príčinou najväčších problémov malých obcí – nadmerné byrokratické zaťažovanie, „zozákoňovanie“ samosprávy,
- sú nedodržané princípy regionalizácie; Slovensko je rozdelené na osem nezmyselných VÚC, pôvodne určených na administratívu štátu, a nie na samospravovanie; to

⁷¹ [INEKO: Takmer polovica občanov nie je spokojná s kvalitou demokracie](#)

⁷² Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

spôsobuje oslabovanie regionálnej a miestnej identity a neustále otvára otázky o ich význame,

- vlády nevenovali dostatočnú pozornosť vytvoreniu predpokladov a motivačných mechanizmov na spoluprácu:
 - o politické a rozhodovacie štruktúry na centrálnej a regionálnej úrovni nie sú prispôsobené očakávaným trendom a súčasné administratívne – správne štruktúry sa nekryjú s funkčným priestorom, v ktorom sa uskutočňujú aktivity (zistenie ÚMS),
 - o centrálna vláda nevenuje dostatok pozornosti odstraňovaniu bariér spolupráce, „netlačí“ na podporu nových vzťahov mesta a okolia (zistenie ÚMS),
- Slovensko nemá efektívnu regionálnu politiku (najlepšie o tom svedčí vyludňovanie slovenského vidieka, de facto celých regiónov; mestá a VÚC nemajú takmer žiadne nástroje na regionálny rozvoj, ale musia znášať zlé rozhodnutia centrálnych vlád),
- Slovensko nereaguje na zmenu životného štýlu obyvateľov (nové typy rodín, oddelenie práce a bývania, zdravotný štýl, rýchle tempo, demografické zmeny atď.),
- slovenská územná samospráva je v porovnaní s inými štátmi EÚ podfinancovaná („napriek porovnateľnému rozsahu kompetencií územnej samosprávy s inými štátmi EÚ, podľa OECD sa podiel výdavkov územnej samosprávy pohybuje na úrovni menej než cca 17,2 % výdavkov verejného sektora, t.j. hlboko pod priemerom sledovaných štátov“⁷³); pretrvávajúca centralizácia vo financovaní znižuje motiváciu na využívanie potenciálu spravovaného územia a zodpovednosť za verejné výdavky; neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní; pri financovaní miest a regiónov pretrvávajú problémy, napríklad:
 - o roztrieštené väzby a toky financií medzi centrálnou vládou a obcami,
 - o neprehľadnosť finančných tokov a chýbajúca koordinácia,
 - o veľký dôraz na transfery, ktoré znižujú zodpovednosť hospodárenia s verejnými zdrojmi,
 - o neadresnosť, t.j. finančné zdroje často smerujú tam, kde nepatria,
 - o sprievodným javom dotačných schém sú korupčné a klientelistické praktiky,
 - o často sa meniace nástroje.⁷⁴

3.2.2.2 Navrhovaný nový model postavený na obciach

Slovensko podľa ÚMS dospelo k zbytočnému deleniu úloh medzi tri (v prípade Bratislavy a Košíc až štyri) úrovne verejnej správy, s negatívnym dopadom na kvalitu a efektivitu poskytovaných služieb. Je to výsledkom nepochopenia a nenaplnenia princípu subsidiarity, snáh o jednoduché riešenia v časovej tiesni, nedôvery v samosprávu, ale aj nepremyslených zásahov legislatívy do pôvodných téz strategických dokumentov.

Nevýhodou regionálneho modelu je ťažkopádnosť a neobľúbenosť. Ak sa k tomu pripočíta nedostatok dôležitých kompetencií a zdrojov financovania, pre ÚMS sa ukazuje potreba prehodnotenia modelu ako zrejmá. Súčasnú úlohu VÚC možno plniť aj inak, napríklad zosieťovaním obcí, zmluvnými vzťahmi, združeniami obcí, pričleňovaním a zlučovaním obcí,

⁷³ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

⁷⁴ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

ale aj presunom úloh na vyššiu úroveň (na centrálnu vládu), prípadne takzvanými účelovými obcami.

Zákon o obecnom zriadení ponecháva možnosť, aby si obec každú úlohu, ktorá jej vyplýva zo zákona, plnila samostatne. Alternatívou je naplňovať úlohy v spolupráci s inými obcami či súkromným sektorom.

Navrhované opatrenia:

- rešpektovanie princípu subsidiarity, politickej a fiškálnej ekvivalencie, nedelenia zodpovednosti za úlohy a kompenzáciu externalít,
- presun úloh súčasných vyšších územných celkov na úsekoch regionálneho školstva s výnimkou odborných škôl, sociálnych služieb, kultúry, športu na obce, v súlade s princípom subsidiarity,
- prehodnotenie rozsahu povinných úloh obcí s cieľom obmedziť „zozákoňovanie“ samosprávy a môcť jasnejšie definovať potrebný rozsah zdrojov na plnenie povinných úloh,
- uzákonenie možnosti uloženia povinnej spolupráce obcí v oblastiach dôležitých pre štát ako celok zákonom o mestskom/metropolitnom regióne, pričom uloženie povinnosti spolupracovať bude predchádzať čas na ustanovenie dobrovoľnej spolupráce,
- vrátenie časti administratívnych/regulačných úloh, ktoré doteraz plnila územná samospráva, miestnej štátnej správy, t. j. výrazné obmedzenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (napríklad v prenesenom výkone na úseku školstva, životného prostredia, keď by sa pri modele mestských regiónov stratila výrazná časť agendy súčasných spoločných obecných úradov),
- integráciu škôl do školských obvodov so stanovením minimálneho počtu žiakov s posilnením právomocí školských obvodov (napríklad: školská politika, určovanie siete škôl, financovanie škôl v hraniciach obvodu, platové pomery, metodika, výber učebníc, databázy, informácie) s možnosťou vytvárania školských obvodov s iným vyučovacím jazykom,
- spoločné plnenie vybraných úloh štátnou správou a miestnou samosprávou, najmä v úlohách, na ktorých financovaní sa bude podieľať centrálna vláda, napríklad regionálne školstvo, kvalita životného prostredia, správa a údržba ciest, atď.,
- úpravu úloh centrálnej vlády ústrednými orgánmi a v prípade potreby miestnou štátnou správou, v súlade s princípmi spravodlivej deľby moci.⁷⁵

3.2.2.2.1. Regionálny model

ÚMS nevylučuje alternatívu, že by samosprávne kraje ostali zachované, ale nie v takej forme ako dnes.

V prípade zachovania modelu VÚC sa počíta s rozšírením ich právomocí, zodpovednosti a využívaných finančných nástrojov. Takéto riešenie si vyžiada:

- odovzdanie nových úloh centrálnej vlády regiónom,
- presun časti súčasných úloh VÚC na mestá a dediny,
- návrh financovania finančného vyrovnanja,

⁷⁵ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

- zmenu územnosprávneho usporiadania so zohľadnením prevzatých úloh od centrálnej vlády.

Z hľadiska nového územnosprávneho usporiadania sa uvažuje s viacerými variantmi. Na nasledujúcom obrázku je napríklad delenie na štyri regióny plus hlavné mesto.

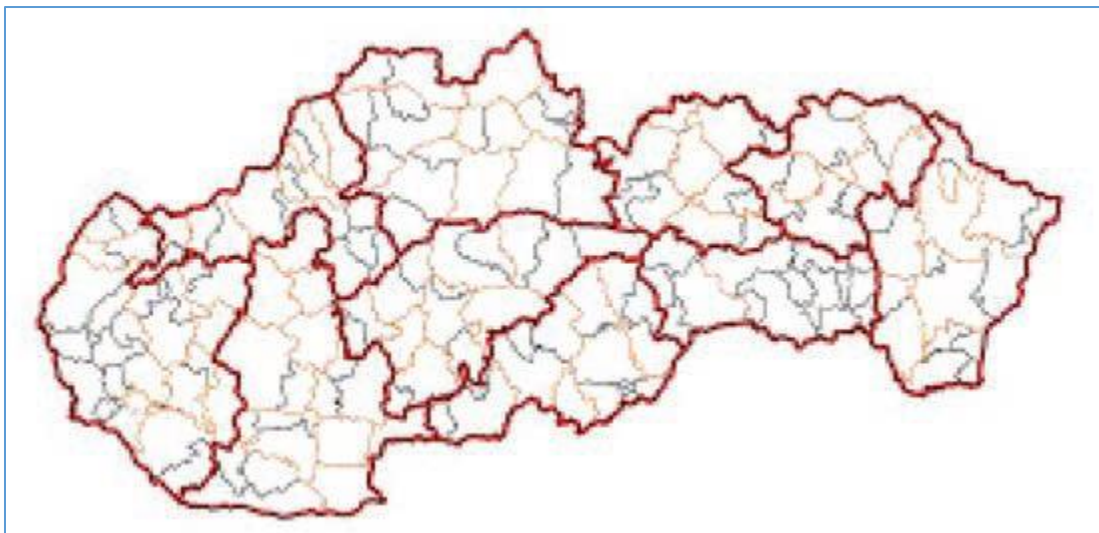
OBR 2: Navrhované delenie Slovenska podľa ÚMS na 4 regióny + Bratislavu



Zdroj: Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

Iným riešením by bolo vytvorenie 10 prirodzených a funkčných regiónov s centrami Bratislava, Košice, Banská Bystrica, Nitra, Prešov či Žilina.

OBR 3: Navrhované delenie Slovenska podľa ÚMS na 10 regiónov



Zdroj: Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

V prípade zachovania vyšších územných celkov je ÚMS za to, aby mali presne vymedzené úlohy a aby sa na ne preniesli niektoré kompetencie štátu. Do pôsobnosti regiónov by tak patrili:

- hospodársky rozvoj (pôdohospodárstvo, lesné hospodárstvo, stimuly...), vrátane politiky zamestnanosti a odborného školstva, ako aj skvalitňovania života v horských oblastiach
- špecifické vzdelávanie (dospelí, postihnutí),
- daňová politika,
- regionálna doprava, vrátane stanovenia úhrady výkonov vo verejnom záujme a udeľovanie licencií,
- regionálne cesty (cesty II. a III. triedy),
- regionálne železnice,
- ochrana životného prostredia,
- krajinné plánovanie,
- zdravotníctvo (nad rámec minimálnej verejnej siete, ambulantní lekári,...)

Niektoré úlohy by spoločne vykonávali centrálna vláda a vyšší územný celok:

- zdravotníctvo,
- ochrana životného prostredia,
- v iných spolupracovať s mestami/ mestskými regiónmi, napríklad regionálna doprava.

Vytvorenie takto definovanej druhej úrovne územnej samosprávy by vytvorilo predpoklady na:

- diferencovanú hospodársku politiku, preferencie regiónov založené na prírodnom a ľudskom potenciáli s tým, že centrálna vláda bude definovať iba rámce a spolupracovať,
- regionálne diferencovanú daňovú a odvodovú politiku,
- zmenu volebného systému (viac volebných obvodov).⁷⁶

3.2.2.2 Model založený na spolupráci obcí

⁷⁶ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

Hneď na úvod treba povedať, že druhý stupeň samosprávy (v súčasnosti samosprávne kraje) pokladá ÚMS v súčasnom stave za nefunkčný. Ak by sa nepresadila zmena súčasného regionálneho modelu, alternatívou pre ÚMS je samosprávny model bez krajov. V tom prípade by sa právomoci VÚC z väčšej časti presunuli na miestnu úroveň (vrátane majetku a financií), časť právomocí by sa vrátila centrálnej vláde. Nastúpila by vo väčšej miere medziobecná spolupráca a spolupráca v mestských/metropolitných regiónoch. Nutné by bolo nové územnosprávne členenie a zmena Ústavy SR.

V tomto modeli navrhuje ÚMS rozložiť kompetencie hlavne na štát a obce. Prenesená pôsobnosť by sa tak sčasti vrátila štátu. Posilniť by sa mali obce. Tie by mali zároveň prichýliť štátnu správu pod svoju strechu a mali by niektoré úlohy plniť spolu (podobný model dnes funguje v Česku).

Prínosmi navrhovaných opatrení podľa ÚMS budú:

- zjednotenie úloh v oblasti regionálneho školstva, sociálnych služieb, kultúry, športu, cestnej dopravy, cestnej siete, ktoré doteraz vykonávali tri úrovne, a tým jasnejšia deľba úloh, zodpovednosti, právomocí a prepojenie zodpovednosti, právomocí a rozhodovania (inštitucionálna zhoda),
- racionálnejšie zabezpečovanie úloh, možnosť regionálne diferencovaného prístupu,
- vyšší vplyv občana na poskytované služby, zväčšenie priestoru na rozhodovanie v prospech konkrétnych požiadaviek obyvateľov obcí, miest,
- výzva na čo najefektívnejšie plnenie úloh, zvýšenie povedomia o verejných výdavkoch, spoločné definovanie cieľov na miestnej úrovni namiesto ukladania úloh zhora, orientácia na výsledky a účinky, eliminácia nevhodných foriem podpory,
- férový vzťah medzi užívateľom a poskytovateľom služby, koncentrácia síl na vlastné/výlučné úlohy, lepšia dostupnosť služieb,
- vytvorenie kvalitného odborného manažmentu na strednej úrovni,
- súlad s cieľmi politiky súdržnosti Európskej komisie, ktorá kladie väčší dôraz na regionálnu dimenziu,
- zníženie závislosti obcí od centrálnej vlády, posilnenie pozície pri vyjednávaní.

Pri novom regionálnom modeli bude ÚMS presadzovať:

- aby regionálna politika neriešila prioritne vyrovnávanie regionálnych disparít, ktorú by na seba mal prevziať nový systém finančného vyrovnávania,
- hlavným cieľom regionálnej politiky má byť rast konkurencieschopnosti regiónov prostredníctvom inovácií, orientáciou na pridanie hodnoty,
- nositeľmi regionálnej politiky majú byť homogénne regióny,
- za regióny považuje ÚMS spojenia obcí, pri tvorbe regiónov je geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy nadradené inštitucionálnym hraniciam,
- hodnotenie regionálnej úrovne sa bude uskutočňovať na báze homogénnych regiónov,
- regionálna politika sa bude týkať celého územia SR a nielen zaostávajúcich regiónov,
- uprednostňovať podporu centier rastu a jadrových území regiónov,
- aby sa centrálna úroveň sústredila na vytváranie rámcových podmienok, t.j. posilnenie regionálne diferencovaného daňového systému, na nový mechanizmus finančného vyrovnávania a na umiestňovanie investícií celoštátneho významu, všetko ostatné má byť úlohou regiónov,
- podporu napojenia vidieckych oblastí na globálnu ekonomiku,
- podporu exportne orientovaných výrobných systémov,

- rešpektovanie zákonov trhu,
- previazanie regionálnej politiky s priestorovými politikami v regióne (rozvoj miest a mestských regiónov, poľnohospodárska politika, politika životného prostredia a dopravy).

V tomto modeli by obce plnili svoje súčasné úlohy, ako aj úlohy prevzaté od samosprávy vyšších územných celkov.

Za výlučné úlohy obcí sa považujú:

- administratíva, vlastné financie, správa vlastného majetku, finančná kontrola, osvedčovanie podpisov, ochrana spotrebiteľa,
- daňový úrad pre miestne dane a poplatky,
- ekonomický rozvoj, turizmus, propagácia,
- odpadové hospodárstvo,
- územné plánovanie,
- bývanie,
- statická doprava, nemotorová doprava,
- čistenie ciest, chodníkov a verejných priestorov,
- jasle (zariadenia pre deti do 4 rokov),
- školstvo (zriaďovanie a správa: základné umelecké školy, centrá voľného času, jazykové školy, školy v prírode, školské strediská záujmovej činnosti),
- zdravotné strediská, zariadenia (lokálne nemocnice),
- sociálne služby (zriaďovanie a správa), opatrovateľská služba, jednorazová sociálna pomoc,
- knižnice, múzeá a galérie, osвета, divadlá a podpora regionálnej kultúry,
- šport a podpora regionálneho športu,
- verejné priestory, mestská zeleň,
- civilná ochrana
- dobrovoľní hasiči,
- obecná polícia,
- zásobovanie vodou a odkanalizovanie, zásobovanie energiami (elektrina, plyn), osvetlenie,
- sťažnosti, priestupky, ochrana nefajčiarov, ochrana prírodných a liečivých vôd, pohrebníctvo,
- prírodné kúpaliská, hluk.

Územná samospráva by mala spolu so štátnou správou vykonávať tieto úlohy:

- regionálne školstvo,
- kvalita životného prostredia,
- správa, výstavba a údržba ciest,
- zdravotníctvo,
- ochrana pred povodňami,
- civilná ochrana,
- matrika,
- hlásenie pobytu a register obyvateľov,
- voľby a referendá.⁷⁷

⁷⁷ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

ÚMS v tomto modeli nevylučuje vytvorenie 10 až 16 samosprávnych regiónov, v rámci ktorých by boli funkčné oblasti/mestské regióny.

3.2.2.2.3 Metropolitné regióny

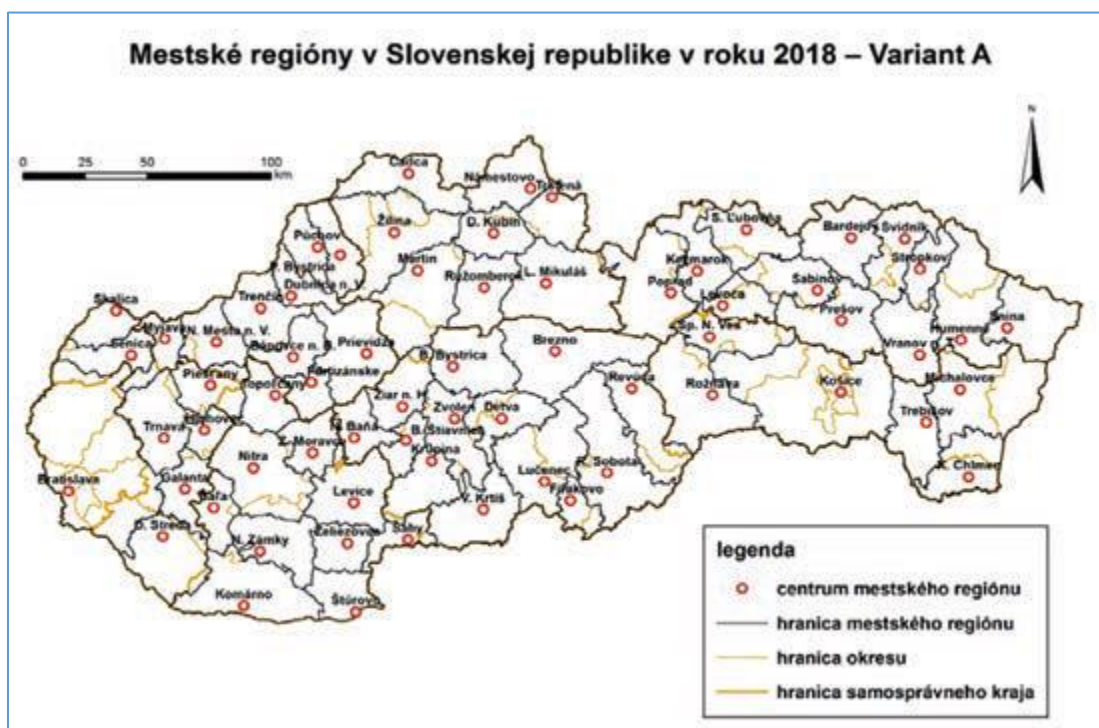
Metropolitné (mestské) regióny nechápe ÚMS ako výsledok medziobecnej spolupráce, ale ako spoločné vytvorenie a realizáciu vybraných verejných politík, s ich prispôbením miestnym aj regionálnym podmienkam. Preto sú obce, vrátane jadrového mesta a iných miest, v prípade plnenia týchto úloh rovnocennými partnermi.

Náplňou činnosti mestských regiónov nemá byť iba administratívna spolupráca pri plnení preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (občania nemajú chodiť na úrad mestského regiónu), ale najmä plnenie vybraných služieb. Existujú úlohy, ktoré je potrebné z dôvodu efektívnosti, dostupnosti a kvality zabezpečovať na rovnakej úrovni na celom území štátu.

ÚMS je za zlučovanie obcí, ale na dobrovoľnom princípe. Na druhej strane, ak nenastane dobrovoľná spolupráca miest a dedín, navrhuje uzákoniť povinnú spoluprácu.

V prípade mestských regiónov by podmienkou vzniku funkčnej oblasti mala byť veľkosť centrálného mesta, minimálne 10-tisíc obyvateľov. Príklad územného rozloženia mestských regiónov je na nasledujúcom obrázku.

OBR 4: Návrh delenia Slovenska podľa ÚMS na mestské regióny



Zdroj: Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

3.2.3 Samosprávne kraje

Samosprávne kraje (vyššie územné celky) síce majú svoje združenie SK8, ale jednotný výstup k reforme verejnej správy a decentralizácii nemajú. Predseda SK8 Jozef Viskupič iba deklaruje, že kraje sa chcú podieľať na reforme.⁷⁸

V marci 2021 združenie SK8 upozornilo vládu, že očakáva výrazný posun v téme reformy verejnej správy. V rámci reformy považujú za kľúčové zmeniť spôsob financovania samospráv. SK8 chce presadiť, aby samosprávne kraje mali k dispozícii aj ďalšie príjmy, ako je to napríklad v prípade dane z nehnuteľnosti, ktoré určujú mestá a obce.

SK8 chce dosiahnuť posilnenie kompetencií VÚC ako garantov regionálneho rozvoja. Sú proti centralistickému prístupu. Združenie presadzuje zrýchlenie prípravy reformy verejnej správy, pričom má ambíciu, aby sa okresné úrady dostali priamo pod volenú krajskú samosprávu.

„Hovoríme o úprave rozdelenia kompetencií medzi štát, samosprávne kraje a obce, ako aj zmene spôsobu financovania samospráv. Debaty o rušení VÚC či prekresľovaní ich mapy po 20 rokoch obyvateľom nič konkrétne neprinesú,“ hovorí predseda SK8 Jozef Viskupič.⁷⁹

3.3 ODPORÚČANIA

Vláde/vládnej koalícii:

Urýchlene prijať politické stanovisko k reforme verejnej správy; postoj v programovom vyhlásení vlády je zatiaľ iba deklaratórny. Stanoviť základné tézy reformy, zverejniť ich a použiť ako východisko na ďalší postup.

Jednoznačne stanoviť vo vláde garanta za reformu verejnej správy. Oficiálne je ním podpredseda vlády pre legislatívu, ale ten sa k aktivite verejne nehlási.

Definovať postavenie vládnych rezortov v reforme s kompetenciami a zodpovednosťou, najmä tých, ktorých sa týka najviac: ministerstva vnútra, ministerstva financií, ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie.

Pri každej inej reforme zvážiť dosahy na reformu verejnej správy (napríklad nové usporiadanie súdov, reforma prokuratúry, reforma školstva, avizovaná výstavba nových zdravotníckych zariadení).

Samosprávam:

Ponúknuť vláde jednoznačné výstupy z vlastných koncepcných materiálov s uceleným názorom na reformu (vrátane prístupu k druhému stupňu samosprávy – krajov).

⁷⁸ [SK 8 bude spolupracovať s Výborom NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj na reforme verejnej správy \(samospravnekraje.sk\)](http://samospravnekraje.sk)

⁷⁹ [SK8: Od vlády očakávame výrazný posun v téme reformy verejnej správy \(teraz.sk\)](http://teraz.sk)

4 Bude reforma a budú v nej podnikatelia?

4.1 Zatiaľ skôr chaos

Podľa prieskumov uvedených v Kapitole 2 podnikatelia všeobecne vyjadrujú ďalšej vlne decentralizovania veľkú podporu. Až štyri pätiny podnikateľov považujú ďalšiu decentralizáciu za potrebnú a súhlasia s tým, aby samosprávy na Slovensku dostali viac peňazí a kompetencií od centrálnej vlády.

Za ďalšie decentralizovanie sú proklamatívne všetci aktéri, podporujú ho vláda a samosprávne organizácie Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), Únia miest Slovenska ÚMS), Združenie samosprávnych krajov SK8.

Vláda sa po takmer dvoch desaťročiach odhodlala vykonať zásadnú reformu verejnej správy. Svoj zámer potvrdila v Programovom vyhlásení i v Národnom programe reforiem.

Vláda poskytla doteraz iba strohé, deklaratívne informácie. V konkrétnych krokoch, ktoré sa týkajú verejnej správy, postupuje nejednoznačne. Hlavné znaky prístupu vlády, ktoré komplikujú reformu verejnej správy, sú:

- nekonceptnosť – ani po viac ako roku činnosti vlády nie jasné, ako má reforma vyzeráť – aspoň v tézach,
- funkčná neujasnenosť – podpredseda vlády pre legislatívu poverený vedením reformy sa jej podľa jeho vlastných slov v rozhovore s autorom vzdal,
- roztrieštenosť a nekoordinovanosť doterajších krokov, ktoré majú vplyv na nové funkčné a kompetenčné usporiadanie verejnej správy – ministerstvo pre investície a regionálny rozvoj stavia na rozdeľovaní eurofondov faktickým posilňovaním samosprávnych krajov, čo naráža na odpor miest; podpredseda vlády pre investície pripravuje nový stavebný zákon, ktorý by mal odňať samosprávam prenesenú kompetenciu v stavebnom konaní a preniesť ju na štát, čo sa stretáva s odmietaním zo strany obcí,
- časový sklz – dôležité reformné kroky by sa mali prijať do roku 2022, keď sa konajú komunálne voľby na úrovni obcí i krajov, zatiaľ nie je na vládnej úrovni jasná ani základná koncepcia; rovnako nie je známa koncepcia daňovej a odvodovej reformy, ktorá má aj samosprávam nastaviť nový model ich financovania.

Samosprávne združenia majú čiastkové predstavy o tom, ako by mala reforma vyzeráť. Hlavne ZMOS vykonalo hĺbkovú analýzu súčasného stavu, napríklad podrobne analyzovalo

stav v plnení originálnych a prenesených kompetencií, identifikovalo problémy, navrhlo aj posuny v konkrétnych kompetenciách, pričom išlo cestou posilnenia kompetencií samospráv alebo zmeny súčasných prenesených kompetencií na originálne.

Hlavnými znakmi prístupu samospráv, ktoré komplikujú reformu verejnej správy, sú:

- nekomplexnosť – každá úroveň samosprávy hovorí prioritne o vlastných problémoch a predstavách na usporiadanie verejnej správy):
 - ÚMS má najucelenejšiu predstavu; hoci pracuje s alternatívami, zrejme uprednostňuje model nového usporiadania – v prvom kole by sa prešlo na dvojstupňovú verejnú správu (štát a kompetenčne posilnené obce), v druhom kole na vytvorenie vyššieho stupňa samosprávy (metropolitné regióny, ktoré by nahradili súčasné župy, prípadne 4 veľké kraje),
 - ZMOS zostáva pri súčasnom modeli delenia kompetencií; zameriava sa na problémy s funkčnosťou modelu a navrhuje procesné zlučovanie obcí do centier zdieľaných služieb pri zachovaní ich právnej subjektivity; zameriava sa na vyjasnenie finančných tokov pri pokrývaní prenesených kompetencií, ich posilnenie, prípadne aj finančné dotácie na posilnených originálnych kompetencií,
 - SK8 hovorí stroho o nevyhnutnosti zachovania súčasných samostatných krajov, o posilnení ich kompetencií, ale hlavne o finančnom posilnení na plnenie ich prenesených kompetencií,
- nekompatibilita – prekrývanie modelov samospráv je nízke, modely sú často protichodné:
 - ak sa na niečom zhodnú, potom je to všeobecné posilnenie samosprávy na úkor štátnej správy, hlavne lepším finančným pokrytím vykonávania ich kompetencií,
 - protichodnosť návrhov – ÚMS protestuje proti krokom vlády na presúvanie kompetencií na rozvojové programy kryté eurofondmi (aspoň v prvom kole) na samosprávne kraje, lebo to povedie k ich posilneniu a nezrušiteľnosti krajov; ZMOS žiada budovanie zlučovaných obcí zdola, od dedín, ÚMS je za vytváranie metropolitných regiónov z vôle miest; samostatné kraje chcú mať podiel na daniach z nehnuteľností, ktoré dnes vyberajú obce, pričom význam daní z nehnuteľností má podľa zámerov vlády vzrásť,
- nespôlupráca – samosprávne združenia idú vlastnou cestou a nespôlupracujú; ak by sa samosprávy dokázali medzi sebou dohodnúť na spoločnej predstave o ďalšej reforme verejnej správy, boli by vládou plnohodnotným partnerom; v súčasnosti sa sústreďujú na separátne rokovania, vystupujú proti sebe (napríklad ÚMS odstúpila v decembri 2020 z memoranda s vládou a ďalšími samosprávnymi združeniami, čím si pohnevala samosprávne kraje⁸⁰, ÚMS vystúpila priamo proti politike ministerstva investícií a regionálneho rozvoja⁸¹).

4.2. Programy rozvoja regiónov

Najvýznamnejší krok, ktorý doteraz realizovala vláda a ktorý, ak sa dotiahne do konca, prispeje k decentralizácii, súvisí s presunom prerozdelenia eurofondov na regióny. Ešte v januári 2020 podpísala vláda Petra Pellegriniho s predstaviteľmi samospráv memorandum

⁸⁰ [Únia miest Slovenska ostro kritizuje Remišovej ministerstvo a odstupuje od memoranda o spolupráci - FinReport.sk](#)

⁸¹ [Rybniček: Pozerať sa na Matoviča a Sulíka je už utrpenie. Ako môžu byť takí zbabelci? \(dennikstandard.sk\)](#)

o spolupráci. Podľa neho by mali po novom zástupcovia samospráv v programovom období 2001 až 2027 rozhodovať o distribuovaní eurofondov na základe integrovaných územných stratégií, ktoré budú obsahovať zoznam projektových zámerov.⁸²

Ministerstvo investícií a regionálneho rozvoja si po voľbách a zostavení novej vlády tento prístup osvojilo. Počíta, že v nasledujúcom programovom období sa takto rozdelí 1,7 miliardy eur.⁸³

Integrované územné stratégie už vznikli na úrovni krajov. Rovnako vznikli rady partnerstva, ktoré budú neskôr rozhodovať, ktoré projekty sa podporia. V radách majú 20%-né zastúpenie sociálno-ekonomickí partneri, čo sú **podnikatelia**, mimovládne organizácie či univerzity.

Podnikateľské rady majú desiatky členov. Hoci podnikatelia mali možnosť zapojiť sa do nich, ako vidieť z nasledujúcej tabuľky, veľký záujem neprejavili. Súkromné firmy v nich nie sú, podnikatelia tu majú zastúpenie len cez asociácie, prípadne sprostredkované cez miestne akčné skupiny.

TAB 4: Účasť podnikateľov v radách partnerstva

Samosprávny kraj	Členstvo
Banskobystrický	1 podnikateľská asociácia
Bratislavský	4 podnikateľské asociácie, 4 miestne akčné skupiny, 1 štátna firma
Košický	3 podnikateľské asociácie, Národná sieť miestnych akčných skupín
Nitriansky	3 podnikateľské asociácie, 1 miestna akčná skupina, 1 verejná firma
Prešovský	Nikto
Trenčiansky	5 podnikateľských asociácií
Trnavský	Neznáme
Žilinský	1 podnikateľská asociácia, 1 miestna akčné skupina

Zdroj: internetové stránky samosprávnych krajov

4.3 Účasť podnikateľov na regionálnom rozvoji

V radách partnerstva na úrovni samosprávnych krajov podnikateľov veľmi nevidieť. Pritom v prieskume PRJAN2021 uskutočnenom na prelome rokov 2020 a 2021 by veľká časť podnikateľov (79,8 %, z toho 53,5 % skôr áno a 26,3 % určite áno) podporila presun rozhodovania o použití významnej časti eurofondov na kraje alebo regionálne zoskupenia, ktoré by vznikli zlúčením viacerých obcí tak, aby boli viac zapojené do prípravy podmienok výziev, kritérií a hodnotenia projektov.

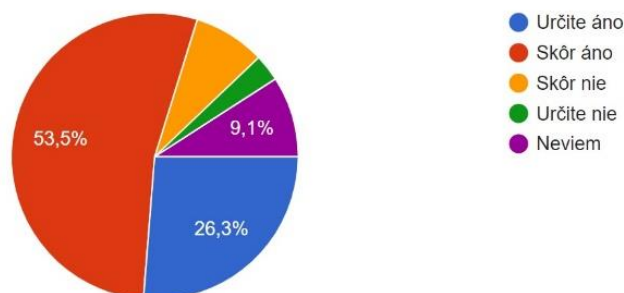
⁸² [Od roku 2021 budú o regionálnych eurofondoch rozhodovať samosprávy \(zmos.sk\)](https://zmos.sk/)

⁸³ [Ledecký: O stovkách miliónov eur budú rozhodovať regióny. Je to naštartované a nezvratné \(dennikstandard.sk\)](https://dennikstandard.sk/)

GRAF 13: Názory podnikateľov na presun rozhodovania o použití eurofondov na regióny

19. Podporili by ste presun rozhodovania o použití významnej časti eurofondov na kraje alebo regionálne zoskupenia, ktoré by vznikli zlúčením viacerých obcí tak, aby boli viac zapojené do prípravy podmienok výziev, kritérií a hodnotenia projektov?

99 odpovedí



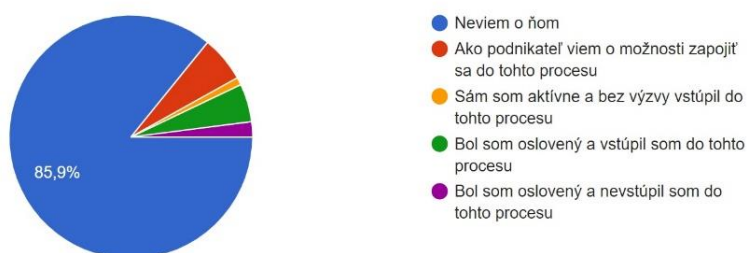
Zdroj: PAS, INEKO

Z ďalšej časti prieskumu vyplynulo, že drvivá väčšina podnikateľov (85,9%) ani nevedela o tom, že sa do tohto procesu dá zapojiť. Informácia bola známa iba skupine 6,1% podnikateľov.

GRAF 14: Zapojenie podnikateľov do regionálnych rád partnerstva

20. Vyššie územné celky a obce v súčasnosti vypracúvajú pre potreby získania prostriedkov z eurofondov na roky 2021 až 2027 programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónov. Pri ich schvaľovaní budú mať popri obecných samosprávach a VÚC rovnakú pozíciu tzv. Rady partnerstva, v ktorých budú mať zastúpenie aj podnikatelia, vzdelávacie inštitúcie, kultúrne a mimovládne organizácie. Zapojili ste sa už nejakým spôsobom do tohto procesu? Vyberte z nasledujúcich možností:

99 odpovedí

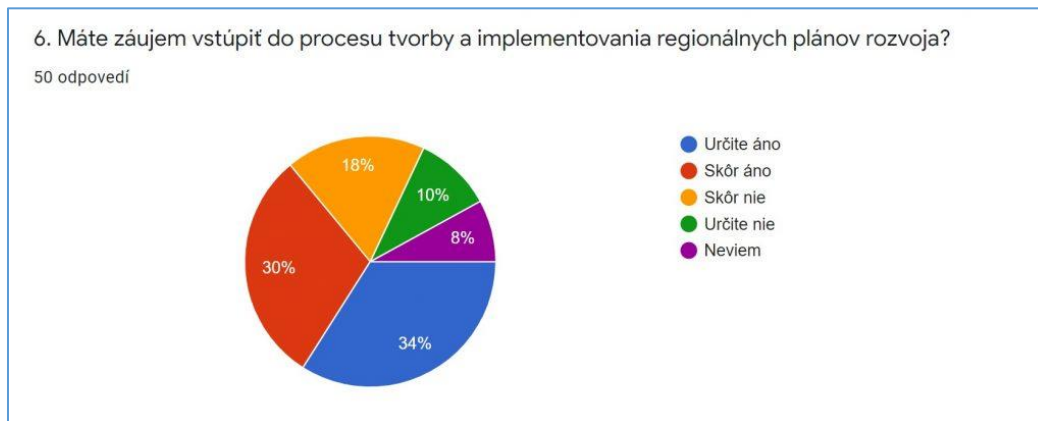


Zdroj: PAS, INEKO

Keď sa pozrieme do konkrétneho okresu, situácia medzi podnikateľmi je podobná. V marci 2021 realizovala PAS v spolupráci s inštitútom INEKO prieskum medzi podnikateľmi v okrese Piešťany (PRMAR2021). Na otázku, či by mali záujem vstúpiť do procesu tvorby a implementovania regionálnych plánov rozvoja odpovedalo kladne 64 % podnikateľov. Je to

síce o niečo menej ako v celoštátnom meradle z predchádzajúceho prieskumu, ale vidieť, že záujem je u takmer dvoch tretín respondentov.

GRAF 15: Záujem podnikateľov v okrese Piešťany zapojiť sa regionálnych plánov rozvoja



Zdroj: PAS, INEKO

Ešte viac to potvrdzuje ďalšia odpoveď. Až 91,5 % respondentov v piešťanskom okrese súhlasí s tým, aby podnikatelia viac vstupovali do procesu tvorby a implementovania regionálnych plánov rozvoja a niesli tak väčšiu spoluzodpovednosť za regionálny rozvoj.

GRAF 16: Názory podnikateľov v okrese Piešťany na potrebu zapojenia podnikateľov do regionálnych plánov rozvoja



Zdroj: PAS, INEKO

Z uvedených zistení vyplýva, že podnikatelia majú na jednej strane záujem zapájať sa na úrovni samospráv do programov rozvoja regiónov, na druhej strane o aktivite spustenej ministerstvom investícií a regionálneho rozvoja, ktorá sa už niekoľko mesiacov rozvíja na celom Slovensku, veľa nevedia. Ak by vedeli, je pravdepodobnosť, že by sa do nej zapojili. Pritom rady partnerstva pôsobia v krajských mestách už niekoľko mesiacov a rokujú o konkrétnych projektoch.

4.4 ODPORÚČANIA

Vláde:

Otvoriť diskusiu za účasti všetkých zainteresovaných k reforme verejnej správy (vrátane samosprávnych a podnikateľských združení), vedenú stanoveným garantom za vládu, vychádzať zo základných téz reformy. Vytvoriť platformu na diskusiu. Diskusiu časovo ohraničiť vzhľadom na doterajší časový sklz.

Využiť skúsenosti iných štátov a pomoc ponúkanú Európskou komisiou, ktorá sa tejto otázke osobitne venuje.

Prijať koncepciu reformy verejnej správy so zdôvodnením, časovým harmonogramom, rozpočtom a merateľnými ukazovateľmi, na základe ktorej sa bude priebežne vyhodnocovať jej plnenie.

Vytvoriť manažment reformy verejnej správy, prípadne ju inštitucionálne zastrešiť.

Aktívne informovať o procesoch (založiť priebežne aktualizovanú a interaktívnu internetovú stránku), zapájať do spolupráce nosných aktérov, pripravovať úspešné implementovanie reformy.

Samospráve:

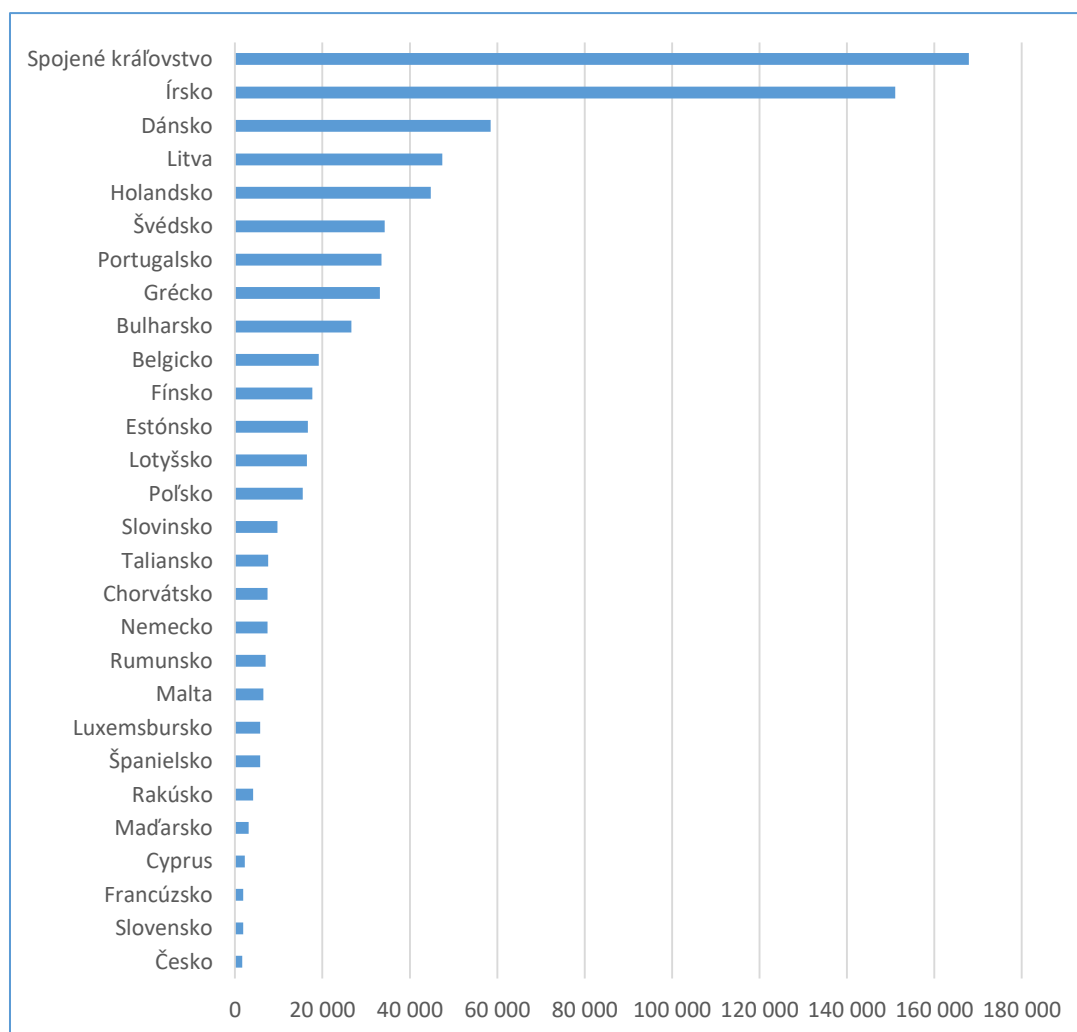
Vytvoriť spoločnú platformu, nájsť prieniky medzi vlastnými koncepciami, vytvoriť aspoň v základných tézach vlastný materiál a s ním vstúpiť do rokovania s vládou.

Rokovať s miestnymi podnikateľmi v regiónoch a vziať ich do procesu tvorby regionálnych a miestnych plánov rozvoja (v prvej fáze so zreteľom na rady partnerstva pri samosprávnych krajoch).

5. Kľúčová úloha: Treba riešiť rozdrobenosť samospráv

Slovensko má mimoriadne rozdrobenú miestnu samosprávu. Z 2 926 obcí má dve tretiny menej ako tisíc obyvateľov, 92 percent obcí má menej ako 3-tisíc obyvateľov. Priemerný počet obyvateľov obce na Slovensku je 1 850, čo je tretina priemeru štátov Európskej únie. Spomedzi štátov EÚ je rozdrobenosťou samospráv na tom horšie len Česko.

GRAF 17: Priemerná veľkosť obce vo vybraných štátoch podľa počtu obyvateľov

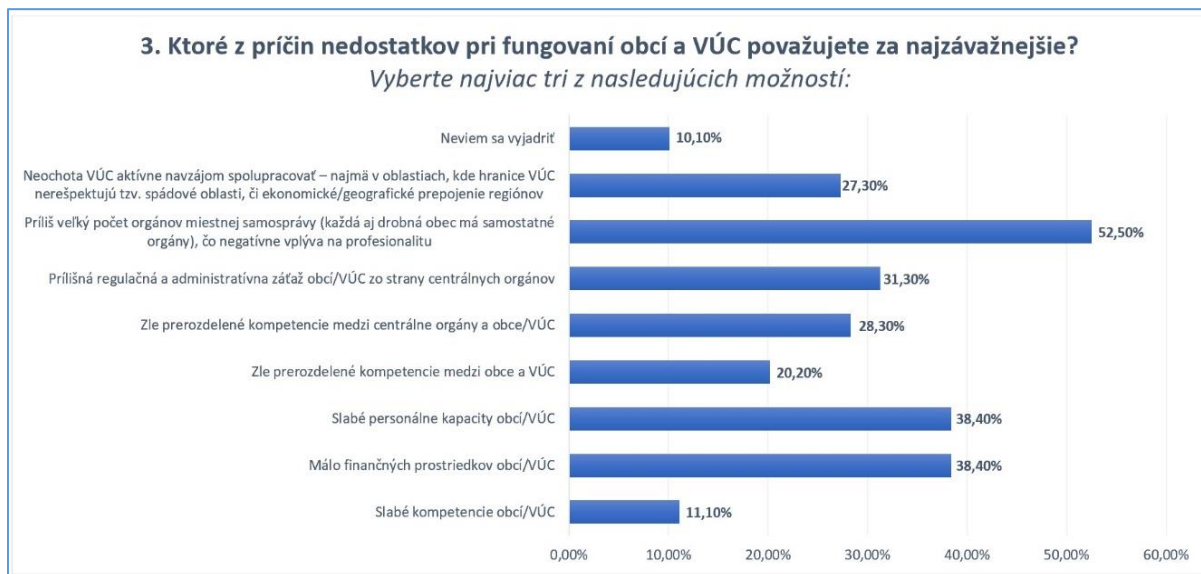


Prameň: OECD

Druhou črtou miestnych samospráv na Slovensku je, že všetky, bez ohľadu na veľkosť, majú rovnaké práva a povinnosti. Limitujúca veľkosť sa prejavuje na zníženej schopnosti menších obcí plniť si povinnosti.

Podnikatelia podľa prieskumu PRJAN2021 považujú práve za najzávažnejšiu príčinu nedostatkov pri fungovaní obcí a samosprávnych krajov príliš veľký počet orgánov miestnej samosprávy (každá, aj drobná obec má samostatné orgány), čo negatívne vplýva na profesionalitu. Až potom nasledujú ďalšie príčiny, ako slabé personálne a finančné kapacity samospráv či ich prílišná regulačná a administratívna záťaž zo strany centrálnych orgánov.

GRAF 18: Názory podnikateľov na nedostatky pri fungovaní samospráv



Zdroj: PAS, INEKO

5.1 Postoj verejných inštitúcií

5.1.1 Vláda

Rozdrobenosť identifikujú ako problém popri podnikateľoch vláda i samy samosprávy. Vláda sa v programe Moderné a úspešné Slovensko podujala zachovať identitu pôvodných obcí. Obce sa nemajú zlučovať do väčších celkov, pristúpi sa k úprave ich kompetencií na základe veľkostných kategórií.⁸⁴

5.1.2 Ministerstvo investícií a regionálneho rozvoja

Ministerstvo investícií a regionálneho rozvoja presadzuje, aby sa obce zoskupovali do strategicko-plánovacích regiónov. Keďže z pohľadu ministerstva ide hlavne o nový spôsob distribúcie eurofondov s dôrazom na ich presúvanie s rozhodovacou právomocou do regiónov, ministerstvo sa nezaoberá územným členením či dnešnou roztrieštenosťou samospráv.

5.1.3 Inštitút finančnej politiky a Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave

Inštitút finančnej politiky (IFP), ktorý patrí pod Ministerstvo financií, a Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity (EU) v Bratislave, identifikovali v roku 2017 niekoľko problémov, ktoré súvisia s rozdrobenosťou samospráv:

⁸⁴ Ministerstvo financií SR: Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán, október 2020

- priemerný počet obyvateľov obce na Slovensku je 1 850, čo je 3-krát menej ako priemer EÚ 28 (5 765) a 5-krát menej ako priemer OECD (9 440),
- malé obce nedokážu zabezpečiť odborníkov na celú svoju agendu; tie najmenšie nedokážu zaplatiť ani mzdu starostovi,
- malé obce zaostávajú v kvalite poskytovaných služieb; nižšia kvalita služieb je spojená s nedostatkom kvalitných ľudských zdrojov,
- rozdrobenosť obcí na Slovensku sa prejavuje v neefektívnom vykonávaní ich správy; efektívnosť výkonu správy obcí do určitej miery rastie s počtom obyvateľov; veľkostná kategória obcí od 20-tisíc do 50-tisíc obyvateľov je vo výkone správy najefektívnejšia,
- vysoké jednotkové náklady na výkon správy vedú k nízkym výdavkom na verejné služby na obyvateľa v malých obciach; obce do 250 obyvateľov vynakladajú na výkon správy takmer 4,5-násobne viac na obyvateľa ako obce od 20-tisíc do 50-tisíc obyvateľov,
- v budúcnosti sa pri zachovaní súčasného usporiadania bude situácia ďalej zhoršovať, lebo starnutie populácie vyvoláva väčší dopyt po sociálnych službách, ktoré sú v kompetencii samospráv (opatrovateľské služby), a ekonomicky aktívne obyvateľstvo odchádza z menších obcí do rozvinutejších miest, prípadne do zahraničia.⁸⁵

Keďže každá obec na Slovensku bez ohľadu na veľkosť musí poskytovať rovnaké služby, obce na Slovensku si začali vytvárať spoločné obecné úrady. Podľa analýzy IFP a EU až 95 % obcí prenieslo časť svojich kompetencií na iné obce prostredníctvom spoločných obecných úradov. Tie predstavujú relatívne efektívny nástroj na zabezpečenie výkonu náročnejších kompetencií samospráv. Obce prenášajú výkon predovšetkým prenesených kompetencií štátnej správy, ale aj svoje originálne kompetencie. Najčastejšie sú:

- stavebný poriadok,
- špeciálny stavebný úrad pre miestne a účelové komunikácie,
- školstvo,
- sociálne veci,
- územné plánovanie,
- regionálny rozvoj (spolupráca obcí),
- ochrana prírody a krajiny,
- ochrana ovzdušia,
- vodné hospodárstvo.⁸⁶

IFP a EU navrhujú sústredenie výkonu správy obcí do silnejších celkov. Možné prístupy sú dva:

- obce budú sústreďovať výkon správy, napríklad podľa minimálneho počtu obyvateľov, ktorý bude stanovený legislatívou,
- uprednostnia sa funkčné väzby v priestore a vychádzať sa bude z prirodzených, v niektorých prípadoch už existujúcich regionálnych centier a ich spádových oblastí obcí.

⁸⁵ IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

⁸⁶ IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

Možných scenárov podľa oboch prístupov identifikovali sedem, pričom v každom vypočítali mieru uvoľnenia finančných prostriedkov vďaka efektívnejšiemu riadeniu. V jednotlivých scenároch vyšla pri celkových ročných nákladoch samospráv 4,1 mld. eur (rok 2016) celková úspora 51 až 349 mil. eur.

Za vhodný scenár navrhli sústredenie výkonu správy obcí v matričných obvodoch. Matriky sú dnes iba v 970 obciach. Sídla matričných úradov sú relatívne dostupné okoliu, zároveň sú matriky najčastejšie využívanou službou obcí občanmi. Presun kompetencií na existujúce matričné obvody by obyvatelia v porovnaní s inými scenármi, ktoré môžu vyžadovať viac organizačných nákladov, nemali výraznejšie pocítiť. Matričné obvody sa svojou veľkosťou približujú hranici 3-tisíc obyvateľov, zároveň predstavujú funkčné regióny. Pri uplatnení tohto scenára by sa uvoľnilo (usporilo) na Slovensku 181 mil. eur. Ďalšie uvoľnené financie by mohli vzniknúť z úspor z rozsahu, teda pri poskytovaní verejných služieb vo väčších správnych obvodoch.

Po vytvorení takýchto matričných obvodov by mohlo byť ďalším krokom sústredenie výkonu štátnej správy do mikroregiónov.

Alternatívou by bolo rovno vytvorenie mikroregiónov, pričom sa spomína koncept so 160 lokálnymi centrami, ktoré sú prirodzenou spádovou oblasťou pre okolité obce.

Sústredenie výkonu správy by malo tieto prínosy:

- súčasné obce by nestratili svoju identitu,
- zlepšila by sa možnosť kontroly spoločných obecných úradov sústredenými obcami,
- nemalo by to ísť na úkor zdrojov alokovaných v súčasnosti pre danú lokalitu a obce by nestratili možnosť ovplyvňovať rozhodovanie o ich využití,
- malým obciam by sa ich sústredenie výkonu správy rozšírili možnosti čerpať eurofondy,
- uvoľnené (usporené) peniaze zo sústredenia výkonu správy obcí by sa mohli použiť na výzvy, ktoré stoja pred obcami, napríklad na zariadenia pre dôchodcov, obce by z nich mohli zaplatiť kvalitných odborníkov a pod.⁸⁷

5.2 Združenie miest a obcí Slovenska

Model reformy verejnej správy, ako ho prezentovalo ZMOS, sa sústreďuje na združovanie, čomu sa venovala analýza IFP a EU v predchádzajúcej kapitole. Podrobnejšie je opísaný v časti 3.2.1.3. ZMOS vychádza z dnešných spoločných obecných úradov (SOÚ).

Na jednoduchšiu orientáciu uvádzame ako východisko opäť graf početnosti spoločných obecných úradov podľa kompetencií. Výsledky sa prekrývajú so zisteniami IFP a EU.

Výsledky primárneho výskumu ZMOS (v analýze z roku 2020) naznačujú, že ochota k spolupráci je:

- predstavitelia obcí vnímajú benefity medziobecnej spolupráce,
- z pohľadu veľkosti, kde kritériom bol počet obyvateľov, je vnímanie najintenzívnejšie pri veľkostnej skupine obce od 10 000 do 19 999 obyvateľov,

⁸⁷ IFP, Ekonomická univerzita: Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach, 2017

- veľkostná skupina obce s počtom obyvateľov od 2 000 do 4 999 najviac vníma prínos spolupráce prostredníctvom efektivity, úspory z rozsahu,
- veľkostná kategória obce s počtom obyvateľov od 20 000 do 49 999 vníma spoluprácu prostredníctvom sociálnych aspektov cez tvorbu pracovných príležitostí,
- z pohľadu oblasti spolupráce mestá aj obce najviac preferujú zber, zvoz a likvidáciu komunálneho odpadu,
- z lokálneho pohľadu je najviac ocenená spolupráca na báze zmluvy a zabezpečení služby, a to vo veľkostnej kategórii obce od 20 000 do 49 999 obyvateľov,
- medzi dôvody nespôlupráce mestá a obce uvádzajú nezáujem,
- dôvodom nezáujmu o spoluprácu veľkých obcí s počtom obyvateľov od 20 000 do 49 999 je nezáujem okolitých obcí – veľké obce, mestá nemajú záujem spolupracovať s obcami s menším počtom obyvateľov.⁸⁸

ZMOS presadzuje na báze súčasných spoločných úradov vytvoriť centrá zdieľaných služieb (CZS) a odstupňovanie kompetencií medzi miestnymi samosprávami.

Na základe analýzy uvádza, že najvhodnejšou veľkosťou s najvyššími úsporami z rozsahu sú samosprávy s veľkosťou 2- až 5-tisíc obyvateľov a jednotky od 10- do 20-tisíc obyvateľov. Vo vyššej skupine už dochádza k nárastu jednotkových výdavkov na obyvateľa.⁸⁹

Vízia by mala zahŕňať:

- jednakoľajnosť,
- systematickosť,
- koncepcnosť,
- jasnosť,
- praktickosť,
- riadenie spolupráce orientované na cieľ, ktoré prinesie efekt regiónom i celku.

Centrá zdieľaných služieb majú predstavovať servisné strediská na prípravu pre zúčastnené samosprávy, nemali by samosprávam prikazovať, nemali by zasahovať do plnenia úloh prenesených a originálnych kompetencií.

Centrá by mali najmä:

- zabezpečovať organizačné a administratívne veci v súvislosti s prípravou podkladov na rozhodnutia v rámci chodu úradu, ako aj na rozhodnutia pri výkone kompetencií obcí,
- zabezpečovať písomnú agendu zúčastnených samospráv,
- zabezpečovať odborné podklady a iné písomnosti,
- pripravovať nariadenia samospráv, vypracúvať písomné vyhotovenia rozhodnutí
- organizačno-technicky zabezpečovať plnenie úloh štátnej správy prenesených na centrá. (ZMOS presadzuje integrovaný model, v ktorom by miestna štátna správa bola súčasťou samosprávnych úradov.⁹⁰)

⁸⁸ ZMOS: Efektivita a výkonnosť súčasného stavu medziobecnej spolupráce na úrovni vnútroštátnych a prihraničných regiónov, 2020

⁸⁹ ZMOS: Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov, 2020

⁹⁰ ZMOS: Plán obnovy a odolnosti SR v kontexte centier zdieľaných služieb, 2021

ZMOS nechce rušiť obce.

5.3. Únia miest Slovenska

ÚMS pracuje v alternatívach, ale v zásade vychádza tiež zo spolupráce obcí. Rozlišuje však dobrovoľnú a povinnú spoluprácu. Cieľom je zabezpečenie kvality, efektivity a dostupnosti služieb, ako aj z dôvodu zabezpečenia rozvoja v jednotlivých regiónoch Slovenska.

ÚMS odporúča dobrovoľnú spoluprácu obcí na základe zmlúv, dohôd.

V niektorých úlohách, z hľadiska štátu, ale aj z hľadiska efektivity, kvality a dostupnosti služieb, z hľadiska trvalo udržateľného rozvoja, dôležitých, ÚMS odporúča uloženie povinnnej spolupráce. Uloženie povinnosti by malo nastať iba v prípade, ak obce nepristúpia k dobrovoľnej spolupráci. Malo by ísť o oblasti, kde môžu vzniknúť rozhodnutiami obcí negatívne dopady na susediace obce, mestá:

- územné plánovanie, udržateľný rozvoj osídlenia,
- ochrana krajiny, kvalita životného prostredia,
- mestská a prímestská verejná doprava,
- správa, výstavba a údržba ciest,
- regionálne školstvo,
- zdravotníctvo,
- ochrana pred povodňami,
- civilná ochrana.⁹¹

ÚMS často však tiež spomína metropolitné (mestské) regióny, ktoré už nechápe ako výsledok čírej medziobecnej spolupráce, ale ako spoločné vytvorenie a realizáciu vybraných verejných politík, s ich prispôbením miestnym aj regionálnym podmienkam. Preto sú obce, vrátane jadrového mesta a iných miest, v prípade plnenia týchto úloh rovnocennými partnermi. Na druhej strane ÚMS chce, aby sa povinná spolupráca obcí zakotvila v zákone.

Povinné úlohy obcí by sa tak z hľadiska dostupnosti a efektívnosti zabezpečovali takto:

- na úrovni mikroregiónu/školského obvodu:
 - o predprimárne a primárne vzdelávanie,
- na úrovni mestského/metropolitného regiónu:
 - o územné plánovanie,
 - o udržateľný rozvoj osídlenia,
 - o ochrana krajiny,
 - o kvalita životného prostredia,
 - o mestská a prímestská doprava,
 - o stredné školy,
 - o zdravotníctvo (ambulantné),
 - o ochrana pred povodňami,
 - o civilná ochrana.⁹²

⁹¹ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

⁹² Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

Náplňou činnosti mestských regiónov nemá byť iba administratívna spolupráca pri plnení preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (občania nemajú chodiť na úrad mestského regiónu), ale najmä plnenie vybraných služieb. Existujú úlohy, ktoré je potrebné z dôvodu efektívnosti, dostupnosti a kvality zabezpečovať na rovnakej úrovni na celom území štátu. V prípade mestských regiónov by podmienkou vzniku funkčnej oblasti mala byť veľkosť centrálného mesta, minimálne 10-tisíc obyvateľov.

Kým ZMOS predkladá myšlienku o centrách zdieľaných služieb, ÚMS hovorí o účelových obciach ako ďalšej forme samosprávy. Takáto obec je verejnoprávnou korporáciou, je špecializovanou obcou na jednotlivé úlohy, napríklad v oblasti technickej infraštruktúry, hospodárenia s odpadom, verejnej doprave, sociálnych vecí či školstva. Od združenia obcí sa odlišuje tým, že má vlastné príjmy a volené orgány.

Účelová obec zahŕňa územia prislúchajúcich obcí, ktoré sa dobrovoľne rozhodli spoločne zabezpečovať vybrané úlohy. Účelová obec plní každú úlohu, na ktorej sa zhodnú členské obce a ktorá bola na účelovú obec prenesená z obcí.

Kým pri zlúčení obcí sa pôvodné likvidujú, v prípade účelovej obce sú všetky pôvodné obce zachované, ale vytvárajú v jednotlivých kompetenciách a na dobrovoľnej báze nový subjekt, na ktorý prenesú výkon konkrétnej kompetencie a zvolia si spôsob, ako budú spoločnú účelovú obec spravovať. Veľkosť a hranice majú vychádzať z efektívnosti zabezpečovania úlohy. Predpokladom je zmena spôsobu financovania obcí a minimalizovanie prerozdeľovania verejných financií, čím sa vytvorí tlak na spoluprácu.⁹³

5. 4 Trendy v zahraničí

OECD zaznamenáva, že v rámci decentralizácie verejnej správy je pri presune kompetencií na samosprávy vo svete trend zameriavať sa na spoluprácu obcí, metropolitné riadenie a posilňovanie regiónov (regionalizáciu). Nesie tieto znaky:

- fragmentovanie samospráv sa stalo hnacou silou politik podporujúcich ich zlučovanie; do popredia sa dostávali politiky podporujúce spoluprácu medzi obcami s cieľom dosahovať úspory z rozsahu, zvyšovať efektívnosť a znižovať náklady; v súčasnosti je v OECD rozšírená spolupráca medzi obcami, pričom prospech z nej majú vidiecke aj metropolitné oblasti,
- od roku 1990 rastie počet metropolitných správnych orgánov; v súčasnosti majú zhruba dve tretiny metropolitných oblastí v OECD metropolitný riadiaci orgán,
- rastúca rola regiónov: z 81 sledovaných štátov zaznamenalo 52 nárast kompetencií a iba 9 pokles; hlavnými cieľmi regionalizačných reforiem je dosiahnuť úspory z rozsahu pri poskytovaní verejných služieb, napríklad v zdravotníctve a vo verejnej doprave; cieľom sa stávajú návrhy a implementovanie integrovaných stratégií regionálneho rozvoja, ktoré zohľadňujú väzby medzi mestom a vidiekom.⁹⁴

Záveru OECD potvrdzuje nasledujúca tabuľka.

⁹³ Viktor Nižňanský: Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska, 2020

⁹⁴ OECD: Making Decentralisation Work. A handbook for policy-makers, 2019

TAB 5: Reforma územného usporiadania obcí v 21. storočí (vybrané štáty)

	Priemerný počet obyvateľov obcí		Podiel obcí s obyvateľmi			
	Pred	Po	Menej ako 1000		Menej ako 10 000	
			Pred	Po	Pred	Po
Albánsko	2011 – 10 840	2016 – 73 000	5%	0%	73%	5%
Arménsko (nedokon.)	2015 – 3 445	2019 – 6 243	49%	26%	97%	92%
Rakúsko – Štajersko	2013 – 2 254	2015 – 4 256	38%	6%	98%	95%
Dánsko	2006 – 20 027	2007 – 55 582	0%	0%	48%	4%
Estónsko	2016 – 6 343	2017 – 17 118	19%	4%	92%	59%
Fínsko	2000 – 11 441	2018 – 17 721	5%	5%	76%	68%
Gruzínsko	2006 – 4 358	2007 – 67 489	24%	0%	96%	6%
Grécko	2010 – 10 573	2011 – 33 241	11%	4%	79%	25%
Island	2000 – 2 281	2014 – 4 401	75%	57%	96%	92%
Írsko	2013 – 167 466	2014 – 183 166	0%	0%	0%	0%
Lotyšsko	2008 – 4 326	2010 – 17 819	39%	0%	95%	69%
Luxembursko	2001 – 3 747	2018 – 5 902	25%	1%	94%	90%
Severné Macedónsko	1994 – 16 444	2004 – 24 389	4%	0%	58%	38%
Holandsko	2000 – 29 542	2018 – 45 213	0%	0%	23%	6%
Nórsko	2015 – 12 070	2020 – 15 078	6%	6%	73%	68%
Švajčiarsko – Fribourg	2000 – 994	2017 – 2 315	76%	38%	99%	98%
UK – Anglicko	2001 – 139 572	2011 – 163 589	0%	0%	0%	0%
UK – Severné Írsko	2014 – 70 788	2018 – 171 058	0%	0%	0%	0%

Zdroj: Paweł Swianiewicz: European experiences for Slovakia – territorial consolidation reforms, 2021, prezentácia poskytnutá Ministerstvom vnútra SR

Závery Paweła Swianiewicza (z Varšavskej univerzity) pre Ministerstvo vnútra SR v roku 2021 k zlučovaniu obcí (na základe skúmania doterajších skúseností v jednotlivých štátoch) sú takéto:

- ekonomické dosahy:
 - o je jednoznačná úspora administratívnych nákladov,
 - o menej jasné výsledky sú v úsporách pri službách, pri zlepšení kvality poskytovaných služieb a v dosahu na ekonomický rozvoj,
 - o vznikajú (krátkodobé) náklady na zlučovanie v dôsledku alokovania spoločných zdrojov v predreformnej fáze (hlavne vo forme rastúceho zadĺženia),
- dosah na demokraciu:
 - o zvýšená súťaživosť pri voľbách,
 - o zníženie zapájania sa do volieb a nevolebných aktivít,
 - o znížená dôvera k miestnym úradníkom,
- podobné (alebo zrkadlové) závery zo štúdií venujúcich sa rozdeľovaniu obcí:
 - o rozdelenie spôsobilo zvýšené výdavky na správu,
 - o ale ďalšie výsledky týkajúce sa finančného výkonu sú nejasné (alebo dokonca rozdelenie niekedy vedie k zlepšeniu finančného výkonu),
 - o znížila sa súťaživosť pri voľbách (hoci počet kandidujúcich všeobecne stúpa),
 - o zvýšil sa záujem občanov o miestne verejné záležitosti (vrátane vyššej volebnej účasti).

V nasledujúcom texte sú príklady jednotlivých štátov, ktoré pri vyhodnocovaní použil aj P. Swianiewicz.

5.4.1. Dánsko

Dánsko spustilo prípravu na reformu verejnej správy v roku 2002, naplno ju rozbehlo v roku 2007. Dovtedy malo 271 obcí a 14 krajov. Po reforme sa počet obcí znížil na 98 a regiónov ostalo 5. Motiváciou bolo pri zachovaní sociálneho štátu rozvinúť demokraticky riadený systém so silnejším zastúpením väčších regionálnych celkov.

Samosprávna reforma mala dve fázy. Na dobrovoľnej báze sa zlúčilo 75 % obcí. Samosprávy v priebehu pol roka zvládli rokovania o spolupráci s inými obcami a predložili návrh, s kým sa chcú spojiť. Samosprávy s novými zastupiteľstvami začali naplno fungovať po dvoch rokoch od predloženia návrhov o spojení.

Kritériá na spájanie obcí v prvej fáze boli najmä:

- obec nemôže mať menej ako 4-tisíc až 6-tisíc obyvateľov,
- existujúce obce by nemali byť pri zlučovaní rozdelené,
- nepretrhnú sa predchádzajúce priemyselné, ekonomické a ľudské vzťahy,
- výkon správy by mal byť čo najbližšie k občanom (princíp subsidiarity),
- nová obec zabezpečí starým obciam priestor na priemyselný aj obchodný rast.

Druhá fáza reformy stanovila minimálny počet obyvateľov obcí na 20-tisíc, avšak preferovaný počet bol približne 30-tisíc obyvateľov. Cieľom druhej fázy reformy bol významný presun kompetencií z vtedajších krajov na obce a zabezpečenie vyššieho významu miestnej samosprávy. Išlo napríklad o presun sprostredkovania práce (úradu práce), kontrolu životného prostredia, vzdelávanie dospelých. Zároveň niektoré mieste kompetencie boli prenesené na štátnu úroveň (zdaňovanie).⁹⁵

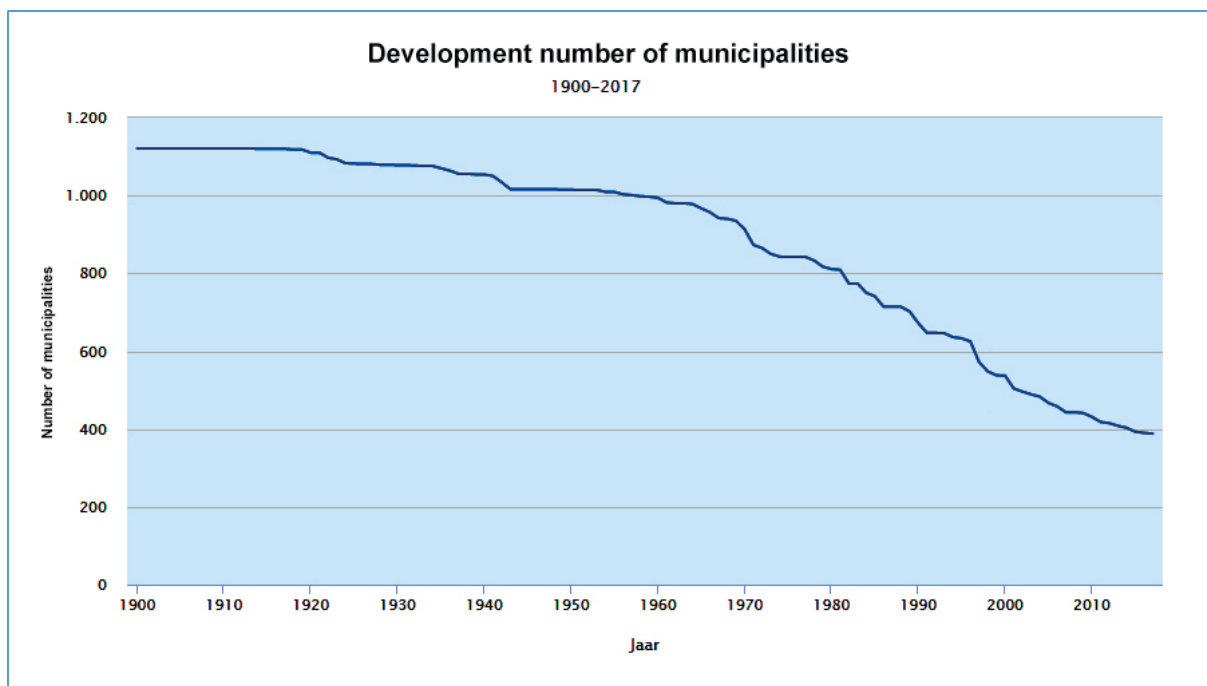
Po reforme je priemerný počet obyvateľov v jednej obci v Dánsku niečo vyše 58-tisíc.

5.4.2. Holandsko

V Holandsku je proces spájania obcí dlhodobý a jeho začiatky možno nájsť už v 19. storočí. Vychádza to z tradície, pretože medzi ústrednou vládou, regionálnymi a miestnymi vládami panovalo po stáročia napätie. To vyplývalo aj z toho, že západné Holandsko, kde sídli ústredná vláda a ktoré je jadrom národného hospodárstva, bolo bohaté, sever, východ a juh bol skôr vidiecky.

GRAF 19: Vývoj počtu obcí v Holandsku

⁹⁵ Ministry for Economic Affairs and the Interior: Municipalities and Regions – Tasks and Financing, 2014



Zdroj: Association of Netherlands Municipalities: Local Government in the Netherlands, 2018

Autonómia obcí a provincií je zakotvená v ústave, avšak miera autonómie nie je pevne určená. Verejné orgány sú si v zásade rovné, ale zákony a nariadenia ústrednej vlády majú prednosť pred samosprávnymi. Samosprávne aktivity nesmú byť v konflikte s pravidlami a nariadeniami vyššieho stupňa verejnej správy.

Holandské obce sú autonómne a prijímajú svoje vlastné zákony a regulácie v rámci obmedzení stanovených centrálnou vládou – na takejto činnosti sa podieľajú 10 percentami. Zvyšných 90 % sa implementuje spoločne s ďalšími stupňami verejnej správy vrátane celonárodných otázok.⁹⁶

V roku 2004 ústredná vláda a zástupcovia samosprávnych zastupiteľstiev vypracovali Kódex vzťahov vo verejnej správe (Inter-Governmental Relationships Code). Tento kódex stanovil zásadu: „Miestne, ak je to možné, centrálné, ak je to nevyhnutné“, čo znamenalo, že rešpektujúc princípy subsidiarity má byť správa vecí verejných čím bližšie k občanovi. To len potvrdzuje, že v Holandsku sa kontinuálne prenášajú spravovacie kompetencie na nižšie úrovne.

Súčasne s tým sa obce spájajú do väčších celkov, ide o nepretržitý proces. Dôvodom je snaha o lepšie riadenie miestnych záležitostí a poskytovanie služieb.

Samosprávy spolupracujú na rozličných úrovniach. Úloha je veľa a nedokážu ich zvládnuť vlastnými kapacitami. Toto je dôvod, prečo v posledných rokoch vstupujú obce do združení. Spolupráca vedie k zvyšovaniu kvality práce samosprávnych inštitúcií a udržuje nízku nákladovosť. Najvýznamnejšími príkladmi oblastí, kde obce spolupracujú, sú verejné zdravie a odpadové hospodárstvo. K nim sa v posledných rokoch pridáva spolupráca pri vykonávaní kompetencií, ako sú spoločné úrady, informačné technológie a verejné obstarávanie.⁹⁷

⁹⁶ Association of Netherlands Municipalities: Local Government in the Netherlands, 2018

⁹⁷ Association of Netherlands Municipalities: Local Government in the Netherlands, 2018

Dnes má Holandsko 380 obcí a 12 provincií. Priemerný počet obyvateľov na jednu obec je 45-tisíc.

5.4.3. Poľsko

Poľsko má na rozdiel od Slovenska či Česka s dvojstupňovým až trojstupňové správne členenie:

- Wojvodstvo (województwo 16 jednotiek) – je najvyššou jednotkou administratívneho delenia, je najvyššou jednotkou územného členenia na výkon štátnej správy a jednotkou územnej samosprávy, ďalej sa delí na okresy,
- Okres (powiat, 380 jednotiek) – má samosprávnú funkciu, delí sa ďalej na obce. Existujú dve kategórie okresov:
 - o zemské okresy (powiat Ziemski) – celkovo 314 okresov tvorených zhromaždením niekoľkých susediacich obcí,
 - o mestské okresy (powiat Grodzki) – 66 miest v pozícii okresov,
- Obec (gmina, celkovo 2 478 gmín, z toho 930 so štatútom mesta) je najnižším článkom územnej samosprávy. Existujú tri kategórie gmín:
 - o mestské (gmina miejska) – celkom 302 gmín (vrátane 66 obcí, ktoré majú zároveň status okresov),
 - o mestsko-dedinské (gmina miejski-wiejska) – celkom 628 gmín, ktoré zahŕňajú mesto spolu s niekoľkými dedinami,
 - o dedinské (gmina wiejska) – celkom 1 548 gmín, na ktorých území neleží žiadne mesto.⁹⁸

Tento systém sa vytvoril transformáciou pôvodného zo 70. rokov minulého storočia. Kým vtedy bol celkový počet obcí 5 599, v priebehu 90. rokov minulého storočia sa zredukoval na 2 479. Počet regiónov (vojvodstiev) sa znížil zo 49 na súčasných 16. Túto reformu presadila zhora centrálna vláda, pričom samosprávne zastúpenie si občania určovali vo voľbách.

Gmina je v podstate združenie pôvodne samostatných obcí vo vidieckych oblastiach a mestských častí, štvrtí či sídlisk v sume tvoriacich mestskú gminu. Preto sú v poľskom systéme tri druhy gmín – mestské, vidiecke a mestsko-vidiecke. Miestna územná správa Poľska je významne konsolidovaná, čo potvrdzuje priemerná veľkosť obcí dosahujúca 15 500 obyvateľov.⁹⁹

Samosprávu majú všetky stupne územného členenia. Na úrovni gmín a okresov funguje zmiešaný model, teda orgány územnej samosprávy vykonávajú samosprávu aj štátnu správu. Na najvyššej úrovni vojvodstva sa používa oddelený model – samosprávu (originálnu pôsobnosť) a štátnu správu (prenesenú pôsobnosť) vykonávajú dva rôzne úrady.¹⁰⁰

Medziobecné zväzky sú právnické osoby vytvorenou aspoň dvoma obcami (gminami) na účely spoločného plnenia verejných služieb. Zväzok vykonáva zverené úlohy vo vlastnom

⁹⁸ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

⁹⁹ ZMOS: Možnosti efektivního a optimálního výkonu originálních kompetencí v rámci současného modelu společných obecných úřadov, 2020

¹⁰⁰ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

mene a na vlastnú zodpovednosť, pričom môže pôsobiť ako v oblasti samosprávy, ako aj v oblasti prenesenej pôsobnosti. Zväzky vznikajú primárne na dobrovoľnej báze.

Evidenciu zväzkov vedie ministerstvo vnútra. K 30. júnu 2018 fungovalo v Poľsku 313 medziobecných zväzkov. Až na niekoľko výnimiek môžu obce preniesť na zväzky akékoľvek pôsobnosti v rámci štátnej správy i samosprávy. V praxi ide najčastejšie o prenos pôsobnosti v oblastiach:

- dodávky vody, čistenia odpadových vôd,
- verejnej dopravy,
- zásobovania plynom,
- telekomunikácií,
- ochrany životného prostredia.¹⁰¹

Oproti napríklad slovenským združeniam obcí majú poľské medziobecné zväzky aj rozhodovacie právomoci a sú teda v princípe silnejšie.

Medziobecné dohody – prostredníctvom nich môžu obce preniesť niektoré úlohy vo svojej pôsobnosti na iné obce. Model je podobný ako na Slovensku. Na rozdiel od medziobecného zväzku nedochádza k vzniku novej právnickej osoby. Obce, ktoré plnia úlohy ustanovené dohodou, preberajú práva a povinnosti ostatných obcí súvisiacich s týmito úlohami. Obce, ktoré svoju agendu presunuli formou dohody, majú povinnosť podieľať sa na nákladoch vyplývajúcich z tohto presunu obci, ktorá ich agendu vykonáva. Podľa dostupných dát nie je táto forma medziobecnej spolupráce v Poľsku príliš rozšírená.¹⁰²

5.4.4. Česko

Česko má podobnú rozdrobenosť obcí ako Slovensko. Zároveň sa tu udiali zmeny, ktoré zachovali pôvodný počet obcí, ale prideliť im rozličné kompetencie.

V prvej fáze reformy verejnej správy od pádu socialistického režimu približne do prelomu miléníí vznikli samosprávy a okresné úrady so štátnymi právomocami. Ďalším znakom bolo, že okresné úrady ako orgány štátnej správy boli prvkom oddeleného modelu výkonu verejnej správy.

V druhej fáze sa riešila hlavne otázka, na ktoré orgány verejnej správy prejdú kompetencie okresných úradov. Česko si v roku 2002 zvolilo variant nazývaný neskôr spojený model. Ten spočíval na výbere obcí, ktoré by vykonávali štátnu správu v širšom územnom obvode. Vybrané obce nazvali obcami s rozšírenou pôsobnosťou.

V samostatnej pôsobnosti vytvárajú obce podmienky na rozvoj sociálnej starostlivosti a na uspokojovanie potrieb svojich občanov v súlade s miestnymi predpokladmi a s miestnymi zvyklosťami, predovšetkým na:

- uspokojovanie potrieb na bývanie,
- ochranu a rozvoj zdravia,
- zabezpečovanie dopravy a spojov,
- potreby informácií, výchovy a vzdelávania,

¹⁰¹ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

¹⁰² PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

- potreby celkového kultúrneho rozvoja,
- ochranu verejného poriadku.¹⁰³

Z hľadiska prenesených kompetencií z centrálnej vlády sa obce rozčlenili na tri typy:

- obce s bežnými obecnými úradmi (typ I, počet: 6 253) – vykonávajú nariadenia obce, rozhodujú o miestnych a účelových komunikáciách, prerokúvajú priestupky, sú vodoprávnym, povodňovým úradom, úradom ochrany prírody, ovzdušia atď.,
- obce s poverenými obecnými úradmi (typ II, 393) – zabezpečujú voľby, sú vodoprávnym úradom, sú orgánom ochrany prírody, poľnohospodárskeho pôdneho fondu atď.,
- obce s rozšírenou pôsobnosťou (typ III, 205) – vydávajú občianske, vodičské preukazy, cestovné doklady, vedú registráciu vozidiel, sú cestným správnym úradom na cesty druhej a tretej triedy, zaisťujú ochranu kultúrnych pamiatok, sociálno-právnu ochranu detí, vykonávajú štátnu správu lesov, sú vodoprávnym, povodňovým úradom, podieľajú sa na hospodárení s odpadmi, sú orgánom ochrany prírody a ovzdušia, sú živnostenským úradom.¹⁰⁴

Mohli by sme sem zaradiť ešte štvrtý typ na rozmedzí typu obcí I a II – obce s matričnými a stavebnými úradmi:

- obcí s pôsobnosťou matričného úradu je 1 200,
- obcí s pôsobnosťou stavebného úradu je vyše 600.¹⁰⁵

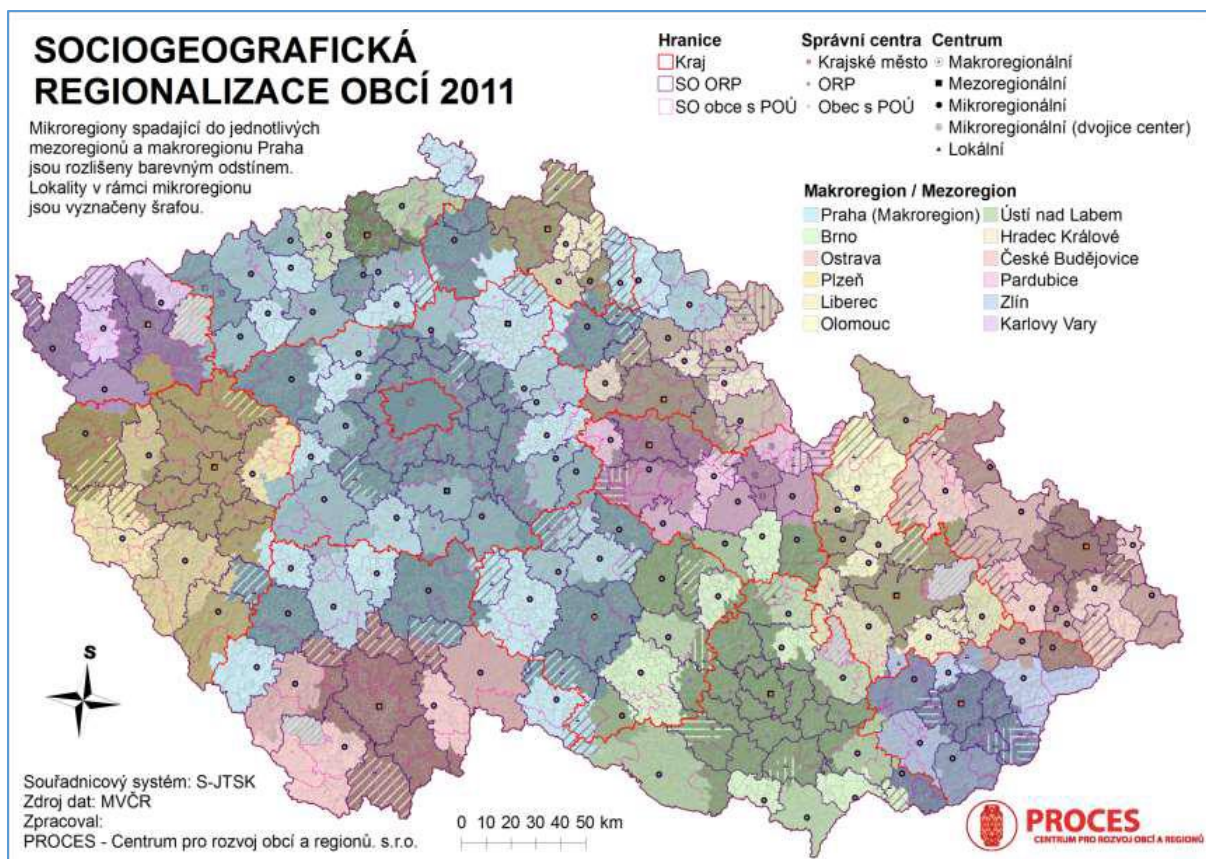
Vytvorenie novej štruktúry prinieslo zrušenie okresných úradov a prerozdelenie ich úloh medzi krajské úrady a 205 obcí typu III.

OBR 5: Správne členenie Českej republiky s mikroregiónmi

¹⁰³ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

¹⁰⁴ ZMOS: Možnosti efektivního a optimálního výkonu originálních kompetencí v rámci současného modelu společných obecních úřadů, 2020

¹⁰⁵ ZMOS: Možnosti efektivního a optimálního výkonu originálních kompetencí v rámci současného modelu společných obecních úřadů, 2020



Vysvetlivky: SO – právní obvod, ORP – obce s rozšířenou působností (typ III), POÚ – poverený obecný úrad (typ II)

Zdroj: PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

Obce v Česku môžu spolupracovať nielen v originálnych, ale aj pri prenesených kompetenciách. Na základe zmlúv môžu orgány jednej obce vykonávať prenesené kompetencie alebo ich časť, ktoré boli pôvodne pridelené inej obci alebo viacerým obciam.

Český model ponechal samostatnosť aj tým najmenším obciam, ale kompetenčne ich rozvrstvil. Zároveň preniesol na ne značnú časť kompetencií štátnej správy, a to aj tým, že zrušil okresné úrady.

Český model je na prvý pohľad komplikovaný, pretože pri zachovaní dvoch stupňov samosprávy (kraje a obce) štruktúruje obce do viacerých vrstiev.

Konzorcium spoločností v spolupráci s poddodávateľom PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o., vypracovalo v roku 2018 rozsiahlu analýzu, kde hodnotilo český model. Závěry sú jednoznačné: odporučilo zotrvať v spojenom modeli verejnej správy, lebo:

- preukázal, že je funkčný a riziko systémovej zaujatosti je v akceptovateľnej miere,
- pri maxime výkonov agend cez štruktúru krajov a obcí vedie k obmedzeniu rezortného prístupu,
- podporuje horizontálne vnútorné väzby na lokálnej úrovni,
- pomáha v komplexnom prístupe k územiu,

- priniesol prevádzkové úspory (budovy, administratívne náklady) k danej priestorovej úrovni, kde sa poskytuje verejná správa,
- z hľadiska vonkajšej efektivity naplnil potreby občanov riešiť agendy v blízkosti bydliska.

PROCES však pripomína, že Česko má potenciál v prehĺbení, zintenzívnení a predovšetkým v systémovom nastavení medziobecnej spolupráce. Jej posilnenie by malo prispieť k eliminovaniu problémov a nevýhod vyplývajúcich z veľkého množstva malých obcí, ktoré sú zahľtené stále sa zvyšujúcim množstvom administratívnej záťaže, a nemajú dostatočné finančné ani administratívne kapacity na zabezpečenie miestnych služieb, ktoré občania žiadajú.¹⁰⁶

5.4.5. Rakúsko

Rakúske Štajersko (s počtom 1,24 mil. obyvateľov) zápasilo dlhodobo s vysokým počtom obcí, malo ich na počet obyvateľov najviac v Rakúsku. Viac ako 200 z 542 obcí malo menej ako 1000 obyvateľov a 77 dokonca menej ako 500 obyvateľov. Niektoré obce neboli schopné plniť svoje úlohy a ani obsadzovať samosprávne funkcie. Zápasili s nedostatkom peňazí. V roku 2010 sa Štajersko pokúsilo tento problém vyriešiť zjednodušeným vytváraním dobrovoľných zväzkov, ale výsledkom bol nezáujem.

V roku 2015 sa Štajersko pustilo do rozsiahlej reformy, ktorej cieľom bolo v priebehu 4 rokov zlučovanie obcí tak, aby ich počet klesol z pôvodného stavu na 53. Po prijatí príslušného zákona v roku 2013 sa v roku 2015 spustila reforma. Podľa nej sa mali vytvoriť úplne nové obce, alebo existujúce obce sa mali zahrnúť pod väčšie.

Vláda podporovala dobrovoľné zlučovanie a vypísala zaň špeciálnu finančnú prémii (400-tisíc eur). S takouto motiváciou sa zlúčili obce iba v 60 prípadoch. Nasledovalo nútené zlučovanie na základe spomenutého zákona, ktoré sa stretlo s napadnutiami na ústavom súde.

Znaky reformy:

- vo všetkých zasiahnutých obciach sa rozpustili obecné zastupiteľstvá a odvolali starostovia,
- obce zanikli ako právnické osoby, odňal sa im erb, ale ten mohol prejsť na zlúčenú obec alebo ostať pôvodnej obci ako erb v postavení miestnej časti,
- novému usporiadaniu sa prispôsobila sieť súdov,
- potenciál finančných úspor sa odhadol na 54,6 mil. eur,
- zákonne zlúčená obec dostala dotáciu 200-tis. eur.¹⁰⁷

V priebehu jedného roka (k 1. januáru 2015) sa počet obcí znížil tak, ako si to zaumienila vláda.

Vyhodnotenie reformy nie je známe, ale uviesť možno aspoň argumenty za a proti takejto reforme.

TAB 6: Argumenty za a proti reforme obecnej správy v Štajersku

¹⁰⁶ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

¹⁰⁷ PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

Za	Proti
Spoločný a strategický prístup k výkonu agendy	Úbytok čestných (neplatených) funkcií a zníženie politickej účasti
Vyššie úspory z rozsahu	Zvýšenie konfliktného potenciálu u občanov i politikov
Vyššia účinnosť a efektívnosť zverených úloh	Zhoršenie dostupnosti verejných služieb v dôsledku väčšej vzdialenosti úradov
Zlepšenie finančných možností samospráv	Odosobnenie obyvateľov od zamestnancov úradu
Zvýšenie odbornosti pracovníkov	Zvýšenie nákladov na byrokráciu v dôsledku nepotrebného, kontraproduktívneho perfekcionizmu vyplývajúceho z profesionalizovania úradov
Zľahčenie náboru kvalifikovaných pracovníkov	Personálne náklady prinajmenej v krátkom čase neklesnú
Vytvorenie transparentných štruktúr	V prípade neúspechu reformy je len veľmi ťažko vrátiť sa do pôvodného stavu

Zdroj: PROCES: Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb, 2018

5.5. Vyhodnotenie

Združovanie obcí sa ukazuje ako podstatný krok na ceste k ďalšej reforme verejnej správy. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že ide o celosvetový trend. Zlučovanie sa môže diať:

- pri strate identity pôvodných obcí (uviedli sme príklady: Dánsko, Holandsko, Poľsko, rakúske Štajersko),
- pri zachovaní identity obcí, ale pri vytváraní zoskupení s posilnenými kompetenciami (Česko).

Motivácia na zlučovanie obcí môže:

- vychádzať zdola, od obcí (Holandsko),
- byť stanovená centrálnou vládou (Poľsko, Dánsko, Štajersko).

Názory na spôsob združovania alebo zlučovania obcí na Slovensku sa rôznia. Napriek rozdielnosti názorov ich spája presvedčenie, že rozdrobenosť na tisíce obcí, z ktorých každá má rovnaké kompetencie a povinnosti, je ďalej neudržateľná. V nasledujúcej tabuľke je vyhodnotenie postojov dôležitých aktérov.

TAB 7: Názory na nové usporiadanie obcí na Slovensku

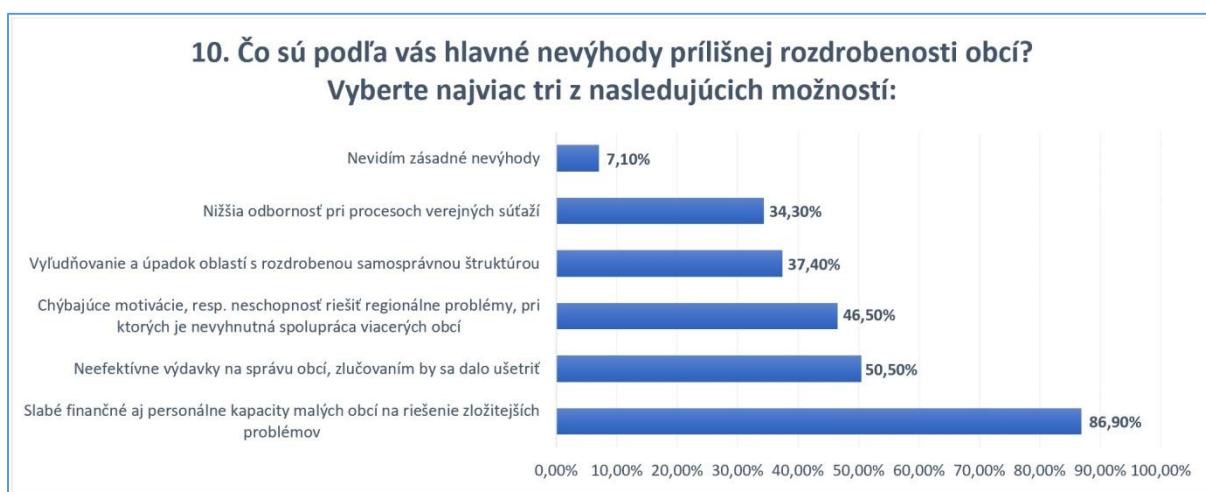
	Vláda/Inštitút finančnej politiky (IFP)	Združenie miest a obcí Slovenska	Únia miest Slovenska
Združovanie obcí	Vláda zatiaľ nehovorí o združovaní, len ministerstvo regionálneho rozvoja hovorí o účelovom zoskupovaní obcí do strategicko-plánovacích regiónov. IFP je za sústreďovanie	Navrhuje vytvárať centrá zdieľaných služieb, vychádzať sa má z doterajšej medziobecnéj spolupráce (spoločných obecných úradov).	Je za dobrovoľnú spoluprácu obcí. Nevylučuje povinnú spoluprácu stanovenú zákonom. Je za vytváranie účelových obcí s vlastnými príjmami a volenými orgánmi, ale pri

	obcí hlavne z hľadiska dosahovania finančných úspor.		zachovaní existencie obcí, ktoré takéto účelové jednotky vytvoria.
Veľkosť združených obcí	Ministerstvo regionálneho rozvoja vychádza zo sústreďovania obcí v krajoch, neskôr sa majú regióny fragmentovať. IFP je za vytvorenie zoskupení obcí podľa matričných obvodov, odporúčaná veľkosť 20- až 50 tisíc obyvateľov	Z hľadiska úspor z rozsahu sa ako najvhodnejšie ukazuje zoskupovanie v celkoch s 2- až 5-tisíc obyvateľmi a 10- až 20-tisíc obyvateľmi.	Najviac hovorí o metropolitných regiónoch, čo sa asi najviac približuje predstave IFP.
Identita súčasných obcí	IFP navrhuje zachovať identitu súčasných obcí na Slovensku. Nevylučuje možnosť administratívneho spájania obcí (nasledovalo by až potom, keby sa nezlúčili dobrovoľne).	Je za zachovanie identity súčasných obcí, každú obec považuje za národné bohatstvo.	Je za to, aby štát vytvoril podmienky na dobrovoľné zlučovanie obcí, povinné zlučovanie považuje za extrémnu možnosť.
Nadobecný stupeň samosprávy	Vláda nevyslala žiadny signál, že by hodlala rušiť alebo meniť samosprávne kraje. IFP je za vytváranie mikroregiónov nad matričnými obvodmi.	Podľa dostupných informácií sa tematike nevenuje.	Je za vytváranie metropolitných regiónov, ktoré by však neniesli typický znak druhého stupňa samosprávy. Alternatíva je ostať pri krajskej štruktúre, museli by sa však posilniť kompetencie krajov a prijať nové územné členenie.
Porovnanie so zahraničím (z posudzovaných modelov)	Najbližší je český model.	Najbližší je český model.	Najbližší je dánsky model.

Podnikatelia chcú v prvom rade, aby úrady boli funkčné a vykonávali svoju prácu efektívne. Uvítajú, ak na úradoch budú pracovať odborníci. Sú proti tomu, aby sa v obciach presadzovali miestni šéfovia samospráv, ktorí zneužívajú postavenie a pretláčajú svoje individuálne záujmy. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že tieto ciele sa darí dosahovať spájaním obcí do väčších celkov (funkčným alebo fyzickým spájaním).

Podľa prieskumu o potrebe decentralizácie na Slovensku (PRJAN2021) považujú podnikatelia na Slovensku za hlavné nevýhody prílišnej rozdrobenosti obcí slabé finančné aj personálne kapacity malých obcí na riešenie zložitejších problémov (87 %). Podľa niečo vyše polovice respondentov sú výdavky na správu obcí neefektívne a zlučovaním by sa dalo ušetriť. Niečo menej ako polovica podnikateľov sa nazdáva, že rozdrobeným obciam chýba motivácia, respektíve neschopnosť riešiť regionálne problémy, pri ktorých je nevyhnutná spolupráca viacerých obcí.

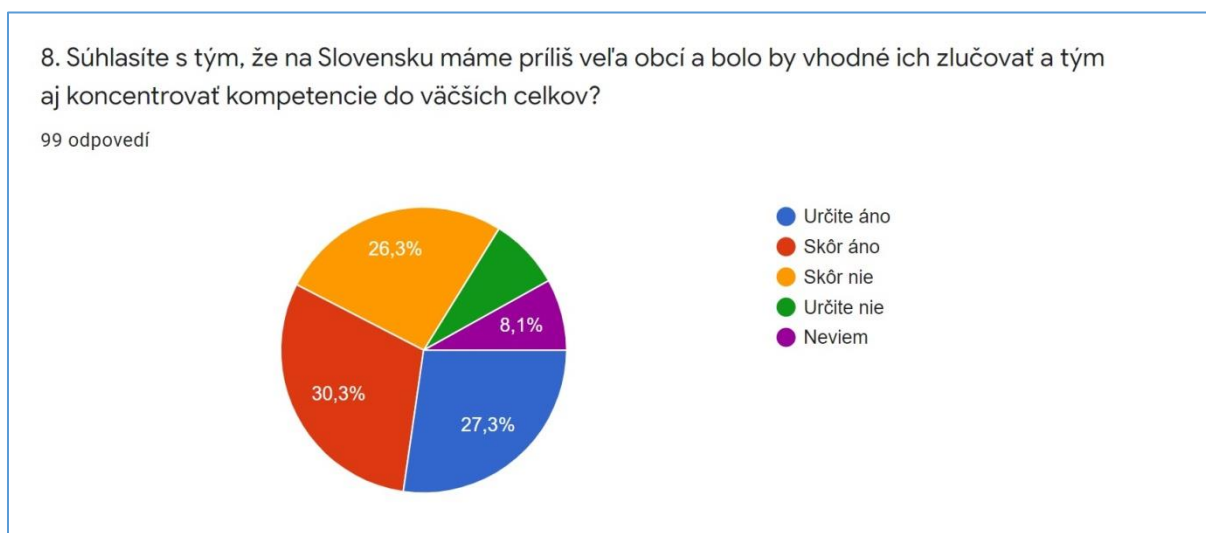
GRAF 20: Názory podnikateľov na hlavné nevýhody prílišnej rozdrobenosti obcí na Slovensku



Zdroj: PAS, INEKO

Z vyhodnotenia ďalšej otázky prieskumu vyplynulo, že viac ako polovica opýtaných súhlasí s tým, že obcí je na Slovensku priveľa a treba ich zlučovať.

GRAF 21: Názory podnikateľov na potrebu zlučovania obcí na Slovensku



Zdroj: PAS, INEKO

Zahraničné skúsenosti ďalej potvrdzujú, že so zlučovaním do väčších samosprávnych celkov sa automaticky otvára otázka presúvania kompetencií. Zlučovanie sa tak ukazuje ako vhodný nástroj, aby sa preskupili kompetencie vrátane presunu niektorých z nich z centrálnej vlády na samosprávy. Práve zlučovanie/združovanie môže byť motorom ďalšej vlny decentralizácie.

5.6 ODPORÚČANIA

Vláde:

Prijať model, ako riešiť obecnú rozdrobenosť na Slovensku. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že fyzické alebo funkčné spájanie obcí je významnou súčasťou reformy verejnej správy, alebo potrebu takejto reformy priamo vyvoláva.

Nastaviť pravidlá motivujúce na dobrovoľné združovanie obcí alebo pristúpiť na povinné zlučovanie obcí. Na tento účel vypracovať analýzu (použiť doterajšie štúdie), ktorá bude zohľadňovať výhody/nevýhody oboch modelov a bude využívať zahraničné skúsenosti.

Samosprávne združenia majú vypracované vlastné koncepty na spájanie alebo intenzívnu spoluprácu obcí. Nadviazať s nimi intenzívnu komunikáciu, zvážiť ich návrhy, prípadne hľadať prienik medzi nimi.

Prerozdelenie kompetencií medzi samosprávami, prípadne presun niektorých vládnych kompetencií na samosprávy synchronizovať s rekonštrukciou obecného členenia.

Pri novom usporiadaní obcí brať do úvahy rolu druhého stupňa samosprávy (samosprávne kraje).

Oblasť spájania/združovania obcí je v rámci reformy verejnej správy analyticky najrozpracovanejšia (zo strany samospráv i vlády). Využiť práve túto oblasť ako východisko na kompetenčné presuny a ďalšiu decentralizáciu.

Samosprávam:

Nájsť prienik medzi zverejnenými modelmi spájania/združovania obcí a vystúpiť s ním voči vláde ako so spoločným konceptom. Popritom zvážiť presun kompetencií smerujúci k ďalšej decentralizácii.