

VÝVOJ VEREJNEJ SPRÁVY V PODMIENKACH SAMOSTATNEJ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Eleonóra Kováčová*

Abstract: *Since 1990, the public administration of the Slovak Republic has gone through important changes in its state administration, local state administration, as well as self-administration, both on the local and regional level. This, naturally, required stabilisation, which aimed to increase the quality and efficiency of the public administration's activities as well as public services provided to the country's citizens. Thorough mapping out the issue of public administration is a rather difficult task. It is, therefore, necessary to identify and draw from already existing empirical knowledge and scientific research. Public administration is a new issue in the Slovak Republic. However, it has already been the object of study for a whole range of social and economic sciences. Therefore, findings from an analysis of public administration are clearly of an interdisciplinary and multidimensional character.*

Key words: *governance, public administration, state administration, territorial self-administration, regional self-administration, local self-administration, decentralization, competences, modernization.*

*PhDr. Eleonóra Kováčová, Ph.D., Katedra politologie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, UMB v Banské Bystrici, eleonora.kovacova@umb.sk.

1. ÚVOD

Verejná správa je nepochybne zložitý systém. Problematika je značne rozsiahla, a vzhľadom na neustále prebiehajúce zmeny náročná. Verejná správa v podmienkach Slovenskej republiky prešla zložitým vývojom, ktorý je typický pre stredoeurópske krajiny, prechádzajúce reformným procesom. Cieľom príspevku je prostredníctvom teoretických poznatkov zanalyzovať verejnú správu na Slovensku od začiatku jej formovania až po súčasnosť. Príspevok analyzuje doterajšie reformy, ktoré boli sústredené na inštitucionálne, pôsobnostné a právomocné riešenia tak na úrovni štátnej správy, miestnej štátnej správy ako aj na úrovni územnej samosprávy, a to tak na miestnej ako i regionálnej úrovni. Príspevok zároveň poukazuje na výzvy, ale aj na pretrvávajúce či aktuálne páľčivé problémy, ktoré vo výraznej miere ovplyvňujú budúci vývoj verejnej správy na jej jednotlivých úrovniach.

2. RÔZNORODOSŤ TEORETICKÝCH PRÍSTUPOV K VYMEDZENIU POJMU VEREJNÁ SPRÁVA

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že pod pojmom správa, a to i napriek pluralite názorov, sa rozumie určitá ľudská činnosť, pre ktorú je charakteristická ustálenosť, systematickosť, organizovanie a plánovanie, na základe čoho možno dosiahnuť žiaduci výsledok (Merkl 1932). Ako uvádza F. Weyr, pri vymedzení pojmu správa možno vychádzať z materiálneho (t.j. vecného) a z formálneho hľadiska. Z materiálneho hľadiska možno za správu považovať každú zámernú činnosť, ktorá sa zaoberá určitými záležitosťami za účelom dosiahnutia určitého cieľa. Pokiaľ sa jedná o formálne hľadisko, v tom prípade sa vychádza z tradičného členenia funkcií štátu – zákonodarstvo, súdnictvo a exekutíva. Autor však zdôrazňuje, že správa je tou činnosťou štátu, ktorá nie je zákonodarstvom a ani súdnictvom, ale stotožňuje ju s výkonnou funkciou štátu, t.j. exekutívou (Weyr 1937).

Ďalší z autorov, D. Hendrych, definoval správu už začiatkom 20.storočia vo všeobecnom význame ako „*činnosť, ktorá je zameraná na stanovený cieľ, postupujúca podľa účelu príslušnej záležitosti. Činnosť sa ďalej môže sledovať podľa subjektov, ktoré ju spravujú alebo podľa objektov, ktoré sú ňou spravované*“ (Hendrych 2001, 1). Základný problém však spočíva v tom, že obsah a formy správnej činnosti sa menia v závislosti od úloh a činností, ktoré sa verejnej správe prisudzujú. Pod pojmom verejná správa sa zásadne chápe „*určitý druh činnosti*“ (t.j. spravovanie) alebo „*inštitúcia*“ (t.j. úrad), ktorá verejnú správu vykonáva. V prvom prípade sa jedná o materiálne, t.j. funkčné vymedzenie pojmu správa, a v druhom prípade ide o formálne, t.j. inštitucionálne alebo organizačné vymedzenie (Hendrych 2001). Ponímanie verejnej správy podľa D. Hendrycha bolo východiskom aj pre ďalších autorov – napr. pre R. Pomahača a O. Vidlákovú, ktorí sa bližšie zamerali na skúmanie verejnej správy z formálneho a materiálneho hľadiska. Podľa uvedených autorov, verejnú správu potom možno členiť napr. z organizačného hľadiska, podľa právnej formy alebo podľa samotných úloh, ktoré sú vo verejnej správe realizované. Ako R. Pomahač a O. Vidláková ďalej uvádzajú, verejná správa je medziodborovou disciplínou, ktorá svoje kľúčové poznatky usporadúva z hľadiska rôznych prístupov – politického, právneho, ekonomického a manažérskeho (Poma-

hač a Vidláková 2002). Podľa uvedených autorov, pri skúmaní verejnej správy sa postupuje v závislosti od toho, či predmetom skúmania je zložitá verejná skutočnosť, ktorú je potrebné popísať, alebo je poznávanie skôr zamerané na systém pravidiel, procedúr a techník, podľa ktorých má byť verejná správa realizovaná, alebo sa jedná o interpretáciu správnych procesov a hodnotenie toho, čo a ako bolo vo sfére verejnej správy uskutočnené.

Správu možno definovať aj ako organizačnú a informačnú činnosť, ktorá podporuje riadiacu činnosť. Správu možno chápať aj ako oblasť so zvláštnym spoločenským statusom osôb, ktoré ju vykonávajú. Tieto osoby však samostatne nerozhodujú o tom, aký cieľ sa má dosiahnuť, zato však rozhodujú o spôsobe, akým sa stanovený cieľ dosiahne. Rozhodovanie je teda dôležitým funkčným a organizačným aspektom správy. Vychádzajúc z uvedeného, s pojmom správa úzko súvisí ďalší pojem – *organizácia*. Organizáciu možno vymedziť ako „*sociálny jav, ktorý je založený na plánovitej koordinácii skupinových aktivít, vyznačuje sa vlastnou hierarchiou a vnútornou autoritou, a smeruje k dosiahnutiu stanoveného cieľa*“ (Tomeš a kol. 2002, 2). Organizáciu možno rozumieť aj určitý špecifický druh ľudskej činnosti, smerujúci k usporiadaniu určitých prvkov a vzťahov medzi nimi, s cieľom zaistiť žiaduce fungovanie systému, t. j. organizovanie. Organizáciu možno ďalej definovať aj ako výsledok organizačnej činnosti, čiže inštitúcie. Môže obsahovať vecné prvky, ľudské prvky alebo aj obidve skupiny prvkov súčasne. Dôležitou súčasťou organizácie sú vzťahy a súvislosti, ku ktorým je potrebné pristupovať ako k celku.

Podobne ako organizácia, s pojmom správa je spájaný aj pojem – *riadenie*. Riadenie a správa sa niekedy používajú ako synonymá pre tú istú činnosť. Základný rozdiel však spočíva v prístupe chápania ich obsahu v organizačnej teórii. Riadenie možno definovať ako „*dynamický proces, ktorý sa väčšinou viaže na ľudské správanie sa a konanie*“ (Tomeš a kol. 2002, 2).¹ Správu potom možno definovať ako činnosť, ktorá zabezpečuje kolobeh činností určitým smerom. V zmysle uvedeného možno konštatovať, že riadenie je potom oveľa širšou kategóriou, z ktorej správa vychádza a je jej neoddeliteľnou súčasťou.

Podľa F. Kosorína, verejná správa predstavuje: „*usporiadanú sústavu rozhodovacích procesov, politických, právnych, organizačných, rozpočtových a iných vzťahov a činností, ktorými verejnoprávne orgány ako právnické osoby na základe zákonom pridelených kompetencií transformujú, aplikujú a implementujú zákony štátu do konkrétnych práv a povinností jednotlivých fyzických a právnických osôb*“ (Kosorín 2003, 31). Okrem toho, že autor v uvedenej definícii vychádza zo zákona, svoju pozornosť upriamuje aj na interakčné a organizačné poňatie verejnej správy. Uvedeným prístupom autor poukazuje na skutočnosť, že v rámci verejnej správy svoju činnosť vykonávajú verejnoprávne orgány. Autor pokračuje ďalej a verejnú správu charakterizuje ako „*inštitúciu výkonu verejnej moci, ktorá v právnom štáte tvorí zákonne vymedzené právnické osoby verejného práva, ktoré podľa zákona a pridelených kompetencií zo zákona rozhodujú o právach a povinnostiach občanov, t. j. fyzických a právnických osôb, pričom samotné rozhodnutia sú podriadené*

¹T. j. spravujúce subjekty a spravované objekty, štruktúra vzájomných vzťahov, komunikácia a interakcia.

pravidlám právneho poriadku štátu. Vecnú stránku týchto rozhodnutí spravidla upravuje správne právo hmotné a správne právo procesné“ (Kosorin 2003, 9).

Zaujímavý je aj sociologický pohľad na uvedenú problematiku. Ako uvádza E. Bolfíková, súčasne moderné spoločnosti sú v podstate spoločnosťami organizácií. Na základe uvedeného tvrdenia možno povedať, že verejná správa aj so všetkými svojimi formami je typom komplexnej organizácie, ktorá sa na jednej strane vyznačuje určitými špecifikami, a na strane druhej sa vyznačuje typickými znakmi, spoločnými pre všetky typy organizácií (Bolfíková 2000). Podľa autorky, verejná správa je vo svojich rôznych podobách taký typ organizácie, ktorý zabezpečuje špecifické služby pre občanov. Teda, ak ku verejnej správe pristupujeme na základe jej aktivít, možno povedať, že: *„verejnej správe prislúcha pozícia realizátora výstupov, resp. outputov zákonodarnej moci“* (Bolfíková 2000, 5). Uvedené tvrdenie je však opakom tvrdenia F. Weyra, ako aj mnohých ďalších autorov, ktorí verejnú správu stotožňujú výlučne iba s výkonnou funkciou štátu, t. j. s exekutívou (Weyr 1937). Na základe uvedeného možno konštatovať, že sociologický prístup je rovnako zaujímavý, avšak z hľadiska skúmania uvedenej problematiky nie je dostatočne vyčerpávajúci.

Z hľadiska funkčného prístupu, ako uvádza M. Gašpar, verejnú správu možno definovať ako *„prvotné usporiadanie prostriedkov tak, aby sa dali využívať v záujme danej politickej komunity – štátu, regiónu, okresu, mesta či obce“* (Gašpar 1993, 16). Verejnou správou možno podľa autora rozumieť organicky zloženú štruktúru s relatívne samostatnou štruktúrou prvkov – úlohy, organizačná základňa a prostriedky štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnych korporácií (Gašpar 1993). Uvedená definícia nadväzuje na zvolený pojem štruktúry, a umožňuje diferencovať jednotlivé štruktúrne prvky, ako napr. úlohy štátnej správy a samosprávy, alebo úlohy verejnoprávnych korporácií, ktoré sa na jednej strane od seba odlišujú, no na druhej strane sa vyznačujú spoločnými znakmi. Verejnú správu možno podľa M. Gašpara definovať ako zložený systém s tromi subsystémami – univerzálny subsystém štátnej správy, subsystém samosprávy budovaný zdola a subsystém verejnoprávnych korporácií, budovaný ako účelovo diferencovaný subsystém (Gašpar 1993). Každý subsystém sa vyznačuje vlastnou podstatnou črtou. Prvý z nich, univerzálny subsystém štátnej správy, má alebo môže mať najviac väzieb k ostatným subsystémom. Druhý subsystém je subsystémom samosprávy, ktorý je budovaný zdola, čiže môže byť jednostupňový alebo viacstupňový. Druhý subsystém však nie je univerzálny, a teda nevyskytuje sa na každom stupni ako v prípade prvého subsystému. Tretí subsystém svojím pôsobením organicky dopĺňa oba predchádzajúce subsystémy, a rovnako nie je univerzálny. Význam zriaďovania špeciálnych korporácií spočíva v tom, aby ich služby boli činné v prospech verejnosti. Aj keď sa jedná o relatívne samostatné subsystémy, je potrebné zdôrazniť, že ich spoločným poslaním je spravovať veci verejné, zvyšovať úroveň spravovanosti a jej kvalitu, iniciovať podnety, podporovať vzájomnú spoluprácu a prispievať k formovaniu jej trvácnosti. Naopak, ich poslaním je zároveň obmedziť všetko to, čo pôsobí negatívne, čo je nepotrebné, neužitočné a pre budovanie vzájomných vzťahov nebezpečné a obmedzujúce.

Správu možno tiež definovať ako organizačnú, podzákonnú a exekutívnu činnosť, ktorá podlieha výkonnej moci, t. j. vláde, a je ňou spravovaná. Na plnenie

úloh a činností štátu je zameraný inštitút verejnej správy, tvorený jej orgánmi. Verejná správa môže spravovať a vykonávať len to, čo je vopred určené a stanovené zákonom, alebo inými platnými právnymi predpismi. Pre verejnú správu je typické a charakteristické to, že sa: „jedná o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale rovnako ňou disponujú aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí“ (Škultéty 2002, 15). V tejto súvislosti možno poznamenať, že štátna moc je prezentovaná ako „decentralizovaná štátna moc“ a spolu s ďalšími subjektmi vykonáva verejnú správu.

Zaujímavý je aj názor M. Potůčka, ktorý pozornosť popri verejnej správe venuje aj verejnej politike. Rozdiel medzi verejnou správou a verejnou politikou autor vníma ako rozdiel medzi praktickými činnosťami, realizovanými v rámci štátu, a analogicky ich charakterizuje tak, že: „verejná správa zahrňuje zabehnuté, rutinne sa opakujúce činnosti v rámci vopred daných regulatívov, zatiaľ čo verejná politika je tvorbou čohosi nového, prekračujúceho súčasnú prax uplatňovaného verejného záujmu“ (Potůček a kol. 2005, 12). Vymedzenie pojmu verejná správa má okrem teoretického významu aj pozitívno-právny význam, na základe čoho možno analyzovať jednotlivé pozitívno-právne úpravy v štátnej správe, v samospráve alebo vo verejnoprávných korporáciách.

Okrem uvedených definícií, verejnú správu možno hodnotiť aj z hľadiska iných teoretických vymedzení, čím sa poznatky o verejnej správe automaticky prehĺbujú. Vysvetlenie heterogenity teórií a prístupov vo viacdimenzionálnom ponímaní verejnej správy hľadá napr. aj T. A. J. Toonen, ktorý verejnú správu chápe ako oblasť štúdia inštitucionálneho usporiadania poskytovaných verejných služieb, ktorými sa verejná správa ako vedná disciplína zaoberá (Toonen 1998). Jedná sa o prístup k verejnej správe v oveľa širšom význame, nielen z hľadiska jej organizácie. Konkrétne ide o spojenie troch sfér, resp. troch subsystémov – verejnej politiky, administratívneho správania a inštitucionálnych makroštruktúr. Uvedené potvrdzuje, že vývoj verejnej správy ako oblasť vedeckého poznania nemá jednodimenzionálny charakter. Na prístupe T. A. J. Toonena si možno uvedomiť, že práve rôznorodé prístupy a ich obsahové zameranie k verejnej správe možno chápať ako postupné objavovanie rôznorodých podôb verejnej správy. Ďalší autori, A. J. Sementelli a C. F. Abel akceptujú uvedenú heterogenitu a rešpektujú názor T. A. J. Toonena, no ponúkajú vlastný názor. Podľa autorov, vedná disciplína predstavuje určitú oblasť, ktorú ako zložitú paradigmu spája matrica. V matici sú obsiahnuté rôzne symbolické zovšeobecnenia, inštitucionalizované zložky, modely, úlohy, formy, metódy, hodnoty a rôzne príklady. Autori na základe uvedeného konštatujú, že verejná správa takúto maticu má, a teda má i svoju paradigmu, ktorou sa odlišuje od ostatných typov manažmentu, najmä však od manažmentu súkromného sektora (Adamcová 2011).

Na základe uvedených prístupov možno konštatovať, že verejná správa je fenomén, ktorý zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života. Verejnú správu možno ponímať ako prakticky realizovanú činnosť, ako vednú disciplínu a zároveň aj ako študijný odbor. Kvalita praktickej činnosti vo verejnej správe je ovplyvňovaná úrovňou rozvoja vednej disciplíny ako aj kvalitou v študijnom odbore. Kvalitné štúdium rovnako súvisí s úrovňou realizácie činností v praxi a rozvojom verejnej

správy ako vednej disciplíny. Vymedzené oblasti verejnej správy sú tak navzájom prepojené a neustále sa dopĺňajú o nové poznatky.

3. VÝVOJ VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU PO ROKU 1989

Systém inštitúcií zákonodarnej, súdnej a výkonnej moci Slovenskej republiky bol vytvorený v súlade s Ústavou SR. Rovnako sa vykročil i systém politických strán, ktorým prislúcha úloha aktérov, určujúcich ďalšie smerovanie politického vývoja. Štruktúra, charakter i základné parametre politického systému Slovenskej republiky, v čase jej osamostatnenia sa, vychádzali z modelu transformácie, ktorý je typický pre stredoeurópske krajiny.² Realizácia tohto modelu mala vyústiť do vytvorenia vhodného prostredia a podmienok pre vstup krajiny do integračných zoskupení rozvinutých západných krajín. V politickej oblasti išlo predovšetkým o etablovanie pluralitnej demokracie parlamentného typu s efektívnym rozdelením moci, trvalou reprodukciou podmienok na udržateľnosť demokratického zriadenia, súťaživým volebným systémom, účinnou ochranou ľudských a menšinových práv, posilnením základov právneho štátu a vytváraním priaznivých podmienok na občiansku participáciu (Kováčová 2011).

Zmena politicko-ekonomického zriadenia v roku 1989 výrazným spôsobom zasiahla aj sféru verejnej správy na Slovensku, ktorá bola poznačená spoločenským zriadením, ktoré na našom území pretrvávalo takmer päťdesiat rokov. Slovenská republika vznikla ako unitárny centralizovaný štát, a v procese reforiem sa pretransformovala na unitárny decentralizovaný štát, rešpektujúc rozhodujúce kritériá, ktorými sú *subsidiarita, zohľadnenie požiadaviek na konkurenčné prostredie, trvalú udržateľnosť a solidaritu*.

Deväťdesiate roky priniesli dôležité zmeny, avšak tieto neboli vykonané systémovo. V roku 1990 boli položené základy nového, demokratického modelu verejnej správy. Ich cieľom bolo odstrániť nedostatky centralizovaného riadenia štátnej správy, ktorá bola vykonávaná prostredníctvom národných výborov. Sústava národných výborov, ktoré vo svojich územných obvodoch koncentrovali výkon štátnej moci a správy, a v obmedzenom rozsahu aj miestnej samosprávy, zanikla. Po roku 1990 sa namiesto centralistického princípu a direktívnej vrchnostenskej správy zhora, začal uplatňovať princíp *subsidiarity*.³ V zmysle tohto princípu je potrebné,

²Európske krajiny, ktoré prešli reformným procesom sa vyznačujú niekoľkými charakteristickými znakmi, napr. narastá podiel súkromného sektora na plnení úloh, ktoré sa doposiaľ chápali výhradne ako úlohy verejného sektora; dekoncentrácia rozhodovania v štátnej správe z centrálnych orgánov na orgány miestnej štátnej správy; odovzdanie právomocí a zodpovedností zo strany štátnej správy na územnú a záujmovú samosprávu v oblasti služieb, posilňovanie fiskálnej autonómie, zvyšovanie politického vplyvu predstaviteľov územnej samosprávy, t. j. decentralizácia kompetencií, financií a politickej moci; implementácia nových prvkov a nástrojov riadenia; rozvoj informatizácie a posilňovanie informovanosti; aplikácia nových prvkov riadenia vo verejnej správe; chápanie verejnej správy ako služby občanovi, a nie ako nástroja uplatňovania moci a i. (Gál a kol. 2003).

³Podľa M. Rehůrka sa princíp subsidiarity vo verejnej správe (podľa ktorého sa zvrchovanosť občanov realizuje) uplatňuje do tej miery, pokiaľ vláda občanov nepotrebuje pomoc iných samosprávnych či štátnych orgánov (Rehůrek 1997). Princíp vo všeobecnosti obhajuje právo existencie menších oblastí spoločenského života a budovanie poriadku v smere zdola nahor. Vyššia politická moc zasahuje len v prípadoch, kedy zložky nižšej správy nie sú schopné vyriešiť konkrétne úlohy pri zachovaní demokratických princípov. Subsidiarita sa teda javí ako „výzva k väčšej autonómnosti miestnych mocenských síl. Ako výzva na neustále hľadanie vyváženej medzi

aby sa verejné veci riadili a ich správa vykonávala na tej úrovni, ktorá je najbližšie k úlohám a vzniknutým problémom. V záujme uvedeného princípu nie je odstrániť zásahy štátu, ale decentralizovať moc. Idea reformy verejnej správy vznikla ešte v podmienkach Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Zásady novej organizácie verejnej správy, položené v roku 1990, sa týkali všetkých jej stupňov a zložiek. Ústavným zákonom Federálneho zhromaždenia č. 294/1990 Zb. boli zrušené príslušné ustanovenia o národných výboroch, a miestna samospráva bola kreovaná na úrovni obcí. Z uvedenej ústavnoprávnej novely vzišli zákony o obecnom zriadení, zákon SNR č. 369/1990 Zb. a zákon ČNR č. 367/1990 Sb., a teda už v roku 1990 v Slovenskej a Českej republike vznikol základ nového usporiadania verejnej správy. Postulát miestnej samosprávy sa prvýkrát objavil už v Programovom vyhlásení vlády Československej federatívnej republiky z 3. júla 1990 (Kováčová 2011). Zmeny v organizácii miestnej verejnej správy viedli k zániku centralizovaného modelu trojstupňovej sústavy orgánov štátnej správy (Krajské národné výbory, Okresné národné výbory, Miestne národné výbory), ktoré spájali správu a hospodárske zriadenie štátu a obcí do jedného celku. Koncepcia organizácie verejnej správy bola založená na organizačnom oddelení štátnych orgánov od orgánov samosprávy obcí a miest. Cieľom tejto reformy miestnej verejnej správy bolo hlavne: „zabezpečiť plnenie funkcií štátu jeho orgánmi a obce, resp. mestá, kreovať ako právnické osoby s vlastnou pôsobnosťou“ (Kováčová 2011, 7). Miestna samospráva tak prevzala z organizácie verejnej správy postavenie orgánov štátnej moci a hospodárskeho riadenia. Miestna verejná správa sa začala budovať ako duálny model orgánov miestnej štátnej správy a orgánov miestnej samosprávy. Uvedenými zmenami dochádza k výraznej zmene v budovaní miestnej verejnej správy, ktoré je postavené na občianskom princípe zdola, a to v duchu *slobodná obec v slobodnom štáte* (Kováčová 2011).

3.1. PRVÉ DEMOKRATICKÉ VOĽBY DO SAMOSPRÁVNÝCH ORGÁNOV

Myšlienka budovania miestnej verejnej správy na princípe samosprávy mala zásadný význam z hľadiska posilnenia *politického statusu občana* v rozvoji demokracie. Prvé demokratické voľby do samosprávnych orgánov, ktoré sa konali 23. a 24. novembra 1990 (zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí), vytvorili nový priestor a podmienky pre obnovu občianskych aktivít a rozvoj miestnej demokracie. Zákonom o obecnom zriadení boli zadefinované samosprávne funkcie obce, ktorá vystupovala ako právnická osoba. Na obce prešli práva a povinnosti bývalých národných výborov v oblastiach, vymedzených v zmysle zákona o obecnom zriadení SNR č. 369/1990 Zb. a v zmysle zákona SNR č. 518/1990 Zb. o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy. Samosprávy však už od samotného vzniku bojovali s problémami, ktoré spočívali v nesúlade medzi vymedzením politickej samostatnosti a ekonomickými možnosťami pre vlastný

slobodou jednotlivca a existujúcimi úlohami orgánov na miestnej úrovni ako aj na úrovni štátu“ (Kosorin 2003, 24).

rozvoj.⁴ Kým politicky miestne samosprávy už neboli podriadené centrálnej vláde, tak svoje programové ciele mohli stanoviť len do výšky svojho finančného rozpočtu (Kováčová 2010).

3.2. KREOVANIE MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Dôležitou zákonnou úpravou, ktorá podstatne ovplyvnila konštituovanie duálneho systému miestnej verejnej správy, bol zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Reforma verejnej správy, súčasne s formovaním miestnej samosprávy, riešila súbežne aj otázku budovania novej štruktúry a funkcií výkonnej moci štátnej správy. Najvhodnejším územným sídelným útvarom sa stal okres. Na okresnú úroveň sa preniesla časť výkonu moci štátu, ale väčšia časť agendy pripadla na prvostupňové úrady všeobecnej a špecializovanej štátnej správy, zriadené na úrovni obvodov (resp. okresov, ak neboli zriadené obvody). Vytvorila sa tak základná a univerzálna sústava miestnych správnych orgánov, ktoré vykonávali svoju pôsobnosť na viacerých úsekoch štátnej správy (Kováčová 2011). Od roku 1991 bola v zmysle zákona o organizácii miestnej štátnej správy rozdelená agenda pôvodne 38 okresných národných výborov a 4 krajských národných výborov do 38 okresných úradov a 121 obvodných úradov. Okrem už spomínaných úradov boli zriadené aj úrady špecializovanej štátnej správy a to tak na úrovni okresnej, ako i obvodnej. Okresným a obvodným úradom ako orgánom štátnej správy, prináležal výkonný a nariadovací charakter ich činnosti na základe zákonov a iných právnych predpisov, ale i ďalších opatrení vlády a ústredných orgánov štátnej správy SR. Úrady vznikali podľa požiadaviek rezortných ministerstiev, čím sa enormne zvýšil počet úradníkov. Miestne orgány štátnej správy v tomto období predstavovali značne členitý a komplikovaný systém, a preto vznikali pochybnosti o efektívnom fungovaní tohto systému. Už vtedy sa zrodila myšlienka konštituovať racionálnejší model miestnej štátnej správy, ktorý by spočíval vo vytvorení horizontálnej integrácie niektorých miestnych orgánov štátnej správy. Vzhľadom na zložitost systému, rozhodnutia takéhoto druhu si vyžadovali dôslednú vecnú analýzu (Kováčová 2011).

4. VZNIK SAMOSTATNEJ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Začiatok novej historickej etapy v ústavnom vývoji samostatnej, zvrchovanej Slovenskej republiky sa datuje od roku 1992. Prijatiu ústavy predchádzalo politické vyhlásenie – *Deklarácia Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky*, ktorou Slovenská národná rada dňa 17. júla 1992 vyhlásila zvrchovanosť Slovenskej republiky ako základ suverénneho štátu slovenského národa. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., prijatý Slovenskou národnou radou dňa 1. septembra 1992, sa stal základom pre právne konštituovanie Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky bola vypracovaná a prijatá v súvislosti s nadchádzajúcim vznikom Slovenskej republiky, a zároveň ako dôsledok spoločensko-politických

⁴K 31. 12. 1989 bolo na Slovensku 2694 obcí. V zmysle zákona o obecnom zriadení sa vytvorilo do roku 1991 až 2835 miestnych samospráv – z nich 2704 nemalo viac ako 5000 obyvateľov, 1165 malo menej ako 500 obyvateľov. V súčasnosti je na Slovensku takmer 2900 miestnych samospráv.

a hospodárskych zmien po roku 1989 v bývalej ČSSR a neskôr ČSFR. K 1. januáru 1993 bola vyhlásená samostatnosť Slovenskej republiky.

Nedostatok komplexnosti v štruktúre verejnej správy predstavovala absencia paralelného vzniku samosprávy vyšších územných celkov. Uvedená skutočnosť sa odrazila i v nižšej efektívnosti fungovania štátnej správy. Postupne sa na riešenie tejto problematiky objavovali, a čo je paradoxné, ešte aj v súčasnosti sa objavujú rôzne návrhy. Z politických dôvodov a pod tlakom negociačných procesov krajiny do Európskej únie, ktorá vo viacerých oblastiach predpokladala systém regionálnej samosprávy v kandidujúcich krajinách, sa nakoniec vláda SR až po jedenástich rokoch od vzniku miestnej samosprávy priklonila k oblastnému variantu, a následne v zmysle zákona NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov bolo ustanovených 8 samosprávnych krajov. Prijatiu uvedeného zákona predchádzala rozsiahla novela Ústavy SR, pričom sa ústavným zákonom SNR č. 90/2001 Z. z. zmenila a významne doplnila IV. hlava Ústavy SR o ustanovenia, ktorými sa umožnilo okrem obcí vytvárať aj vyššie územné celky ako právnické osoby, ktoré samostatne hospodária s vlastným majetkom.⁵ K uvedeným zmenám došlo aj v súvislosti s ratifikáciou Európskej charty miestnej samosprávy, kde v rozsahu uvedených záväzkov Národná rada Slovenskej republiky vyslovila súhlas v uznesení č. 516 z 26. októbra 1999, a ratifikačná listina bola odovzdaná Rade Európy dňa 1. februára 2000. Podľa čl. 15 ods. 3, Európska charta miestnej samosprávy pre SR nadobudla platnosť dňa 1. júna 2000.

5. VÝZNAMNÉ ETAPY ZMIEN VO VÝVOJI MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY A ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Všetky úlohy a zámery reformy sa však nepodarilo naplniť súbežne. Kým sa ústredné orgány štátnej správy postupne etablovali v novej reformnej štruktúre, nové významné zmeny sa museli vykonať v roku 1996 pri organizácii miestnej štátnej správy. Zmeny miestnej štátnej správy v roku 1996 umožnili centrálnej vláde odovzdať správu vybraných kompetencií a časť (1/5) verejných financií do správy krajských a okresných úradov. Podľa zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý vychádzal zo schváleného dvojstupeňového územno-správneho členenia, miestna štátna správa bola v SR vykonávaná do konca roka 2003 krajskými a okresnými úradmi (79 okresných úradov a 8 krajských úradov štátnej správy). Úrady boli zriadené Ústavou SR, ústavnými zákonmi a inými právnymi predpismi v medziach uznesení vlády SR, smernicami, ako i ďalšími opatreniami ústredných orgánov štátnej správy. Krajské a okresné úrady spolupracovali pri dodržiavaní zákonnosti verejného poriadku, ochrany práv a slobôd občanov (Kováčová 2011).

Na prelome rokov 2003 a 2004 prebehlo na úseku miestnej štátnej správy Slovenskej republiky niekoľko ďalších systémových zmien. Uznesením vlády SR

⁵ V súvislosti s prijatím ústavného zákona SNR č. 90/2001 Z. z. zo dňa 23. februára 2001, ktorým sa zmenila a doplnila Ústava SR, boli vykonané aj ďalšie zmeny – napr. bol konštituovaný nový ústavný orgán *Verejný ochranca práv* ako nezávislý orgán, ktorý sa podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy. Tiež boli prijaté ďalšie zákony, upravujúce napr. vzťahy v rámci výkonu štátnej služby a verejnej služby a i.

č. 371/2003 zo dňa 14. mája 2003, bola schválená *Koncepcia usporiadania miestnej štátnej správy SR*, v zmysle ktorej boli od 1. januára 2004 namiesto okresných úradov kreované obvodné úrady štátnej správy (v počte 50), a krajské úrady štátnej správy zostali zachované (v počte 8) ako druhostupňové správne orgány (zákon č. 515/2003 Z. z.). Krajským úradom prislúchalo „*postavenie služobného úradu vo vzťahu k osobám, vykonávajúcim štátnu správu a verejnú službu nielen v pôsobnosti krajského úradu, ale i na obvodných úradoch v územnej pôsobnosti kraja*“ (Kováčová 2011, 10). Obvodné úrady boli zriadené ako miestne orgány štátnej správy, avšak bez právnej subjektivity. Zároveň boli zriadené aj viaceré špecializované miestne orgány štátnej správy, ktoré svoju činnosť vykonávali v podriadenosti príslušného ústredného orgánu štátnej správy.

K ďalším zmenám na úrovni miestnej štátnej správy došlo k 30. septembru 2007, kedy v zmysle zákona NR SR č. 254/2007 Z. z. zanikli krajské úrady. Avšak, problémy vo verejnej správe sa „*zrušením krajských úradov úplne nevyriešili, aj keď cieľom ich zrušenia bolo dosiahnuť vyššiu efektívnosť a kvalitu výkonu štátnej správy*“ (Kováčová 2011, 10). Presun konkrétnych pôsobností zo zrušených krajských úradov na obvodné úrady a ministerstvá, ustanovujú osobitné zákony a predpisy. Zrušením krajských úradov sa posilnilo samostatné postavenie obvodných úradov, ktoré sa tak stali právnickou osobou.

Na úrovni ústrednej štátnej správy následne došlo i k ďalším nevyhnutným zmenám. V záujme racionalizácie a zoštíhlenia organizácie ústrednej štátnej správy, ako i dosiahnutia úspor verejných financií – Úrad vlády SR dňa 19. januára 2010 predložil návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu, ktorým bol zmenený a doplnený zákon NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Slovenská republika ako členská krajina Európskej únie premietla zmeny, vykonané na úrovni EÚ, do vlastnej legislatívy.⁶ Cieľom návrhu okrem racionalizácie a úspory verejných financií bolo „*automatické zohľadnenie reformy Európskej únie, zrealizovanej Lisabonskou zmluvou, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o EÚ a Zmluva o založení ES, ktorá vstúpila do platnosti 1. decembra 2009*“ (Kováčová 2011, 10). Zákon NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov bol zmenený a doplnený zákonom NR SR č. 37/2010 Z. z. a následne zákonom NR SR č. 372/2010 Z. z.

6. VEREJNÁ SPRÁVA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Slovenská republika sa podobne ako iné krajiny nachádza v zložitej situácii, ovplyvnenej dopadom dlhovej a finančnej krízy. Vstupom do EÚ, SR v oblasti fiškálnej politiky prijala povinnosť plniť záväzky, ktoré jej z členstva v EÚ vyplývajú. Predovšetkým ide o zabránenie nadmernému deficitu verejných financií v súlade s *Paktom stability a rastu*, a implementovanie ďalších opatrení na riešenie dlhovej krízy. V záujme spoločného úsilia podieľať sa na realizácii zámerov stabilizácie a konsolidácie verejných financií na rok 2013, predstavitelia ZMOS a vláda SR podpísali *Memorandum o spolupráci pri uplatňovaní rozpočtovej politiky oriento-*

⁶V rámci uvedených zmien došlo k novému usporiadaniu ministerstiev ako ústredných orgánov štátnej správy, ako aj k presunu vybraných kompetencií na Úrad vlády SR.

vanej na zabezpečenie finančnej stability verejného sektora na rok 2013 (Kováčová 2013). Vláda sa okrem iného zaviazala schváliť a presadzovať na rokovaní Národnej rady SR návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 tak, aby zabezpečoval zníženie deficitu verejných financií na úroveň 2,9 % HDP v roku 2013, a v prípade potreby prijať ďalšie opatrenia na dodržanie cieľného schodku rozpočtu verejnej správy na rok 2013. Vláda SR sa ďalej zaviazala rozpočet verejnej správy, jeho realizáciu a návrhy dodatočných zmien, týkajúcich sa rozpočtov miest a obcí, vopred prerokovať so ZMOS; príjmy obcí a vyšších územných celkov z predaja ich majetku oslobodiť od dane z príjmov; v roku 2012 a 2013 prijať legislatívne opatrenia na stabilizáciu príjmov a zníženie výdavkov miest a obcí bez negatívneho vplyvu na rozpočet verejnej správy s cieľom vytvoriť podmienky na zabezpečenie ich zákonom stanovených povinností voči občanom. V prípade potreby k aktuálnym problémom, uskutočniť mimoriadne rokovanie vlády za účasti zástupcov ZMOS a Združenia SK 8.

Rovnako i predstavitelia ZMOS sa v rámci svojej rozpočtovej politiky zaviazali presadzovať prípravu, schvaľovanie a realizáciu rozpočtov miest a obcí na rok 2013 v súlade s cieľmi schváleného memoranda. Zaviazali sa presadzovať a pôsobiť na svojich členov, aby v záujme naplnenia cieľov schválili a realizovali svoje rozpočty na rok 2013 s úsporou kvantifikovanou v rozsahu cca 5 % osobných výdavkov a 10 % výdavkov na tovary a služby miest a sídel s počtom obyvateľov nad 2000. Samosprávy boli tak nútené pristúpiť k zvyšovaniu daní z nehnuteľnosti, za psa, k zvýšeniu poplatku za komunálny odpad. V mnohých prípadoch dochádzalo k prepúšťaniu pracovníkov, ku kráteniu investícií a prevádzkových nákladov, k zníženiu dotácií na kultúru, šport. V niektorých prípadoch boli dokonca pozastavené napr. aj investičné projekty z fondov EÚ.⁷

Situácia pre Slovenskú republiku sa žiaľ opäť skomplikovala v súvislosti s nepredpokladaným nárastom hrubého verejného dlhu za rok 2013, ktorý stúpol na úroveň 55,4 % výkonu ekonomiky, čím sa prelomila hranica ústavnej dlhovej brzdy. Štát aj obce musia opäť vziať ďalšie zdroje, a rovnako sa to týka i vládnej rezervy. Vláda si dala za cieľ stlačiť dlh do roku 2016 na úroveň 55 %. Aktivácia dlhovej brzdy pre obce predstavuje ďalšie krátenie peňazí. Vláda SR si v roku 2014 dala za cieľ stlačiť deficit na úroveň 2,6 %, čo sa v roku 2016 premietne na znížení DPH. Ak by sa vláde SR nepodarilo stlačiť deficit pod úroveň troch percent, Slovensku by od Bruselu hrozila pokuta vo výške 0,2 % HDP, čo je viac ako 140 mil. Eur. Slovensko napriek uvedeným skutočnostiam ukončilo rok 2013 úspešne, a to i v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ. „Schodok verejných financií krajín eurozóny klesol z úrovne 3,7 % HDP v roku 2012 na úroveň 3 % HDP v roku 2013, a schodok v celej EÚ tak dosiahol úroveň 3,3 % HDP“ (Pravda, 24. 4. 2014, 10).⁸

⁷Na príspevok ku konsolidácii sa tak zaviazalo poskladať 138 slovenských miest a približne 2700 slovenských obcí. Obce a mestá sa zaviazali na výdavkoch ušetriť formou rezerv 166 miliónov Eur. Vyššie územné celky sa tiež zaviazali prispieť ku konsolidácii, a to sumou 38 miliónov Eur. Memorandum má odporúčací charakter, t. j. nie je právne záväzná, a je na zvážení každej samosprávy ako a či ku konkrétnym opatreniam pristúpi.

⁸Nemecko ako ekonomický líder eurozóny, dosiahol v roku 2013 vyrovnaný rozpočet, a nízke deficity sa podarilo dosiahnuť aj pobaltským a severným krajinám. Deficit vyšší ako 3 % HDP malo až desať krajín. Najhoršie hospodáril Slovinško, ktorého deficit výrazne vzrástol až na úroveň 14,7 % HDP (Pravda, 24. 4. 2014).

6.1. REFORMA ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V záujme dosiahnutia stanovených cieľov rozpočtového deficitu, vo veľmi krátkom čase bolo potrebné vykonať významné zmeny, a to nielen v príjmovej, ale aj na výdavkovej strane rozpočtu štátnej správy. Preto bolo potrebné vykonať systémové zmeny v jej fungovaní, nakoľko plošné znižovanie výdavkov situáciu neriešilo a dlhodobú udržateľnosť úspor to nezaručovalo. Na základe uvedených skutočností, Ministerstvo vnútra SR predložilo iniciatívny materiál, ktorého cieľom je realizácia systémových zmien, smerujúcich k vyššej efektívnosti, pružnosti, výkonnosti, transparentnosti a k modernizácii služieb v štátnej správe.

Inštitucionálna reforma štátnej správy bola zároveň jednou z priorít Národného programu reforiem SR na rok 2012, ktorá zároveň odráža ciele stratégie Európa 2020.⁹ Návrh reformných zmien, označený ako „*ESO – efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa*“ bol schválený vládou SR dňa 27. apríla 2012 uznesením č. 164. Uvedená reforma predstavuje najrozsiahlejšiu reformu verejnej správy od vzniku samostatnej Slovenskej republiky. V septembri 2012 bol návrh reformy predstavený aj na pôde Európskej komisie v Bruseli. Vládný program ESO má za cieľ zjednodušiť kontakt občana so štátnou správou, a zároveň zvýšiť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov na štátnu správu.¹⁰

Reforma ESO je pre svoju komplexnosť a náročnosť rozdelená do viacerých etáp. I. etapa programu spočívala v zrušení špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni v zmysle zákona NR SR č. 345/2012 Z. z. K 1. januáru 2013 tak zaniklo 64 špecializovaných krajských úradov, ktorých pôsobnosť a kompetencie sa od januára 2013 presunuli na iné štátne inštitúcie. Zanikli tak krajské špecializované úrady životného prostredia, krajské špecializované úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, krajské špecializované úrady pozemkové, lesné a katastrálne úrady.

V rámci realizácie II. etapy reformy došlo v zmysle zákona NR SR č. 180/2013 Z. z. k 1. októbru 2013 k zániku 248 úradov miestnej štátnej správy – obvodné úrady životného prostredia, obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, obvodné lesné úrady, obvodné pozemkové úrady a správy katastra. Ich pôsobnosti sa tak presunuli na novovytvorené integrované miestne orgány štátnej správy – okresné úrady. V rámci už spomínanej II. etapy reformy bolo tak kreovaných 72 úradov miestnej štátnej správy v sídle okresov – 72 okresných úradov. Agendu novovytvorených úradov vytvára agenda pôvodných obvodných úradov (živnosti, matriky, evidencia obyvateľstva, priestupkové konanie a i.). Z pôvodného počtu 50 obvodných úradov bolo na okresné úrady pretransformovaných 49¹¹ úradov, a zároveň sa vytvorilo ďalších 23 nových okresných úradov (spolu 72 okresných úradov) pre integrovanú agendu štátnej správy ako zázemie (back-office) na dostupnejšie služby pre občanov, ktoré budú poskytované na klientskych centrách (front-office). Vybudovanie klientskych centier je ďalším z cieľov vlád-

⁹Zmeny usporiadania štátnych orgánov boli realizované už aj v roku 2012, kedy k 1.1.2012 došlo k zlúčeniu Daňovej správy a Colnej správy pod Finančné riaditeľstvo SR.

¹⁰Európska komisia schválila Slovensku operačný program *Efektívna verejná správa* koncom roka 2014 s celkovým objemom 335 mil. eur pre roky 2014–2020. Prostriedky z Európskeho sociálneho fondu majú za cieľ zefektívniť verejnú správu a súdnictvo na Slovensku. Prostriedky budú určené na analýzy, expertné hodnotenia a vzdelávacie programy.

¹¹Obvodný úrad Štúrovo bol v rámci realizovanej reformy zrušený.

neho programu reforiem, a to v rámci III. etapy. Zriadením klientskych centier – tzv. *Kontaktné a administratívne miesto pre občana* (KAMO) sa predpokladá, že budú pre občana dostupnejšie a postupne bude občanovi poskytovaná komplexná agenda štátnej správy pre všetky životné situácie (napr. evidencia živností, matričná agenda, evidencia obyvateľstva, stavebné povolenie, výpis z Obchodného registra, výpis z Katastra, priestupkové konanie a i.). Uvedeným modelom fungovania dôjde k oddeleniu občanov od samotných rozhodnutí, k eliminácii kontaktu s úradníkom, t. j. zamedzí sa tak priestor pre subjektívne zhodnotenie postupov, či prípadnú korupciu a klientelizmus.¹²

V zmysle reformy má do roku 2016 dôjsť k zrušeniu takmer 745 úradov, a k následnému vytvoreniu 79 novovybudovaných úradov. Uvedenými opatreniami sa pôvodne predpokladalo ušetriť cca 700 mil. eur. Podľa prepočtov Ministerstva vnútra SR reforma v roku 2013 ušetrila štátu 131 mil. eur, a v roku 2014 sa predpokladalo ušetriť ďalších 210 mil. eur (Kováč 2014). Avšak, konkrétny rozpis položiek, kde všade sa prostriedky ušetrili nie je známy. Podľa analytika MESA 10, J. Marušinca: „*reforma verejnej správy nie je ani tak o šetrení, ale skôr o tom, ako funguje štát*“ (Marušinec 2014, 2). Ďalším problémom, súvisiacim s reformou, je ošetrovanie budov zrušených úradov. Vláda má záujem zriadiť tzv. „*štátnu realitu*“, ktorá bude spravovať štátny majetok. Bude nutné vykonať audit štátnych budov, na základe čoho sa rozhodne o ďalšom naložení s nehnuteľným majetkom (predaj, prenájom a pod.). Agenda na okresných úradoch bude musieť byť koordinovaná, aby nedochádzalo k rozdielnym a odlišným výkonom v rámci jednej agendy ako tomu bolo doteraz (napr. postup pri verejnom obstarávaní ako aj jeho samotný priebeh, personálna politika, manažment ľudských zdrojov a pod.), ale aby výkon na všetkých úrovniach v rámci orgánov štátnej správy bol jednotný, efektívny a v súlade so zákonom. Uvedené reformné kroky sú náročné a predpokladá sa, že jednotlivé opatrenia reformy ESO budú postupne implementované až do roku 2020.

Ak sa všetky uvedené kroky podarí naplniť, alebo sa k nim aspoň priblížiť, občan bude môcť na integrovanom úrade miestnej štátnej správy vybaviť všetky špecializované transakcie zabezpečované štátom jednoducho a s minimálnymi nákladmi, v niektorých prípadoch aj formou využitia dostupných informačno-komunikačných technológií. Tak sa naplní i jeden zo základných cieľov reformy, ktorý spočíva v zjednodušení kontaktu občanov so štátnou správou. Ak sa stanovené ciele podarí naplniť, budeme skutočne môcť povedať, že máme jednoduchú, otvorenú a spoľahlivú štátnu správu. O tom sa však budeme môcť presvedčiť až v oveľa neskoršom období, kedy budeme schopní zhodnotiť výsledky a vyhodnotiť efekty, resp. dopady samotnej reformy.

¹²Klientske centrá majú za úlohu zlepšiť fungovanie verejnej správy. Celkom ich má byť na Slovensku 76, no s ich sprevádzkovaním sú problémy. Hlavným problémom je nedostatok budov. Na vytvorenie klientskeho centra nestačí len zlúčenie rôznych úradov do jednej štátnej budovy. Napr. v niektorých mestách štát nemá vhodné priestory na tento účel. Štátu tak nezostáva nič iné ako kúpiť novú nehnuteľnosť alebo postaviť vlastnú (ako je tomu napr. v Martine, Námestove, Rožňave alebo vo Vranove nad Topľou) (Kováč 2014).

6.2. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA A ŽIADUCE ZMENY NA JEDNOTLIVÝCH ÚROVNIACH

Rovnako i územná samospráva za posledné roky prešla výraznými zmenami. Otázne však zostáva, do akej miery sa zmeny na úrovni štátnej správy dotknú práve územnej samosprávy. Územná samospráva, ktorá prekonala zásadnú kompetenčnú a fiškálnu decentralizáciu, si automaticky vyžiadala potrebu stabilizácie, ktorej cieľom bolo zvýšenie kvality a efektívnosti v činnosti územnej samosprávy, ako aj v poskytovaní verejných služieb občanom, pretože „každá zmena v sústave a činnosti orgánov verejnej správy má napomôcť občanovi, aby jeho záujmy realizované cez sústavu orgánov verejnej správy boli realizovateľné jednoduchšie, prehľadnejšie, efektívnejšie a k čo možno najväčšej spokojnosti občanov“ (Kováčová 2010, 209).

Vychádzajúc zo záväzkov, vyplývajúcich z Európskej charty miestnej samosprávy,¹³ Slovenská republika sa zaviazala dodržiavať ustanovenia článku 9 Európskej charty miestnej samosprávy o finančných zdrojoch miestnych orgánov. V súlade s čl. 9 ods. 1 charty, miestne orgány: „majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí“. V súlade s čl. 9 ods. 7 charty: „dotácie miestnym orgánom na ich samosprávnu činnosť nie sú účelovo viazané, a neobmedzuje sa základná sloboda miestnych orgánov uskutočňovať svoju politiku v rámci vlastnej pôsobnosti“ (čl. 9 ods. 7 Európskej charty miestnej samosprávy).

Slovenská republika sa ďalej zaviazala dodržiavať aj ustanovenie čl. 3 ods. 1 charty, v zmysle ktorého miestna samospráva: „označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“. Rovnako sa zaviazala dodržiavať i čl. 4 ods. 3 charty, podľa ktorého: „správu verejných vecí vo všeobecnosti vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úloh i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti“, ako aj čl. 4 ods. 5 charty: „tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo prispôbiť ich vykonávanie miestnym podmienkam“ (čl. 4 ods. 5 Európskej charty miestnej samosprávy). Avšak, realizácia kompetencií bez finančných a materiálnych záruk nie je možná a dlhodobo udržateľná. Obce prenesený výkon štátnej správy vykonávajú iba vtedy, ak boli úlohy štátnej správy prenesené v súlade so zákonom, a štát obci súčasne poskytol potrebné finančné a materiálne prostriedky. Prax je však taká, že štát zákonom presúva úlohy na územnú samosprávu, avšak bez požadovaného finančného krytia. „Absencia finančných prostriedkov, potrebných na výkon delegovaných úloh, patrila medzi najzávažnejšie problémy“ (Kováčová 2012, 435). Obce potom niektoré zákonom uložené úlohy ani nevykonávajú, čím porušujú zákon. Vzhľadom na zložitú finančnú situáciu, a to i napriek garantovaným právam, vyplývajúcim z charty, sa samosprávy na ozdravení verejných financií musia podieľať podľa vlastných možností a schopností.

¹³ Charta naznačuje systém fungovania samosprávy v Európe, jej funkcie, kompetencie a financovanie, a nepriamo i jej vzťahy so štátnou správou. Umožňuje tiež ochranu finančne slabších samospráv.

Základom kvalitného a efektívneho fungovania každej samosprávy je dobre fungujúci finančný mechanizmus. Problém s financovaním prenesených kompetencií je charakteristický nielen pre obce a mestá, ale aj pre vyššie územné celky.

6.2.1. Problémový výkon kompetencií na úrovni miestnej samosprávy

Ku kompetenčnej a politickej decentralizácii došlo v zmysle zákona NR SR č. 416/2001 Z. z., v zmysle ktorého boli na jednotky územnej samosprávy presunuté kompetencie z centrálnej úrovne štátu. Fiškálna decentralizácia bola legislatívne upravená až neskôr, konkrétne v roku 2004.¹⁴ Problém s financovaním prenesených kompetencií je charakteristický pre väčšinu obcí a miest. Uvedené potvrdzujú aj E. Balážová a H. Dienerová, ktoré na základe uskutočnenej analýzy uvádzajú, že: „*vybrané miestne samosprávy v rokoch 2009 a 2010 museli dotovať cca 20 % výdavkov z vlastných zdrojov na dofinancovanie preneseného výkonu štátnej správy*“ (Balážová a Dienerová 2012, 19). Podľa výsledkov uvedenej analýzy, najmenej problémová agenda je matričná agenda. Naopak, najkritickejšou oblasťou bola starostlivosť o životné prostredie, kde samosprávy museli túto oblasť v roku 2010 dotovať z vlastných zdrojov vo výške 57,10 %. Z hľadiska dotovania vlastných prostriedkov, v roku 2010 kritickou oblasťou bolo aj financovanie stavebného úradu, kde deficit zdrojov zo štátneho rozpočtu činil 31,75 %, a agenda školského úradu 14,37 %. Podfinancovanou je aj agenda registra obyvateľstva, ktorú samosprávy museli vykryť čiastkou 40 % z vlastných zdrojov. Agenda špeciálneho stavebného úradu bola zo samosprávnych zdrojov dofinancovaná v rozsahu 25,02 % z vlastných prostriedkov (Balážová a Dienerová 2012). Správne poplatky za výkon týchto kompetencií sú príjmom bežného rozpočtu miestnej samosprávy. Avšak, na základe výsledkov zverejnenej analýzy je zrejmé, že správne poplatky pokrývajú náklady s tým spojené iba vo výške 12 %, pričom skutočné výdavky, potrebné na agendu registra predstavujú 40 %. Správne poplatky sú ich schopné pokryť iba v rozsahu 7 %. Finančnú poddimenzovanosť prenesených kompetencií je možné riešiť iba zmenou zákona o správnych poplatkoch. Ako autorky, E. Balážová a H. Dienerová, na základe vykonanej analýzy uvádzajú, na celkové pokrytie výkonu prenesených kompetencií by bolo potrebné navýšiť poplatky približne na úroveň 2,75 násobku súčasného stavu (Balážová a Dienerová 2012).

6.2.2. Problémový výkon kompetencií na úrovni regionálnej samosprávy

Problémy s financovaním preneseného výkonu štátnej správy sú rovnako aj na úrovni samosprávnych krajov. Vychádzajú z zákonov NR SR č. 416/2001 Z. z., č. 446/2001 Z. z. a zákona SNR č. 135/1961 Zb., vyššie územné celky prevzali do svojej pôsobnosti cesty II. a III. triedy v takom stave, v akom sa v tom čase nachádzali. Samosprávne kraje nemajú potrebné kapacity na spracovanie kvalitných plánov dopravnej obslužnosti, čo je aj dôvodom neefektívnej dopravy vo verejnom záujme. Mimoriadne zložitým problémom je aj otázka nevyspori-

¹⁴Národná rada SR prijala zákony, ktorými sa k 1. 1. 2005 v podmienkach SR uskutočnila rozsiahla fiškálna decentralizácia – zákon NR SR č. 523/2004 Z. z.; zákon NR SR č. 583/2004 Z. z.; zákon NR SR č. 564/2004 Z. z.; zákon NR SR č. 582/2004 Z. z.; nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z.

adaných pozemkov, zabratých výstavbou pozemných komunikácií. Neexistencia vybudovaných diaľnic a rýchlостných ciest II. a III. triedy spôsobuje to, že sú komunikácie enormne zaťažované nákladnou dopravou, na ktoré ale nie sú stavané a prispôbené, čím dochádza k ich znehodnoteniu. Vyššie územné celky sú zo zákona povinné zabezpečiť výstavbu, správu a údržbu ciest II. a III. triedy, no prostriedky na rozsiahlejšie opravy v dôsledku ich poškodzovania jednoducho nemajú. V súčasnosti sa tento trend značne rozmáha, a jediným nástrojom ako sa ubrániť pred prípadným nedobrovoľným poškodzovaním, sú legislatívne nástroje a obmedzenia pre kamiónovú a nákladnú dopravu, čo je pre prepravcov neprípustné.

V oblasti regionálneho zdravotníctva samosprávne kraje požadujú – zrovnoprávniť financovanie regionálnych nemocníc so štátnymi nemocnicami, čím by sa vytvorili rovnaké podmienky v systéme zdravotníckej starostlivosti; oddlížiť regionálne nemocnice; vypracovať kategórie nemocníc s určením ich spádových oblastí; legislatívne upraviť ochranu majetku nemocníc pred exekúciou; zrovnoprávniť postavenie regionálnych nemocníc pri uzatváraní zmlúv so zdravotnými poisťovňami a i.

Problémovou oblasťou je aj zabezpečenie služieb v sociálnej oblasti. Samosprávne kraje na sociálne služby zo svojho rozpočtu vynakladajú finančné prostriedky nad rámec svojich príjmov (ročne viac ako 180 mil. Eur), s negatívnym dopadom na iné oblasti, ktoré sú povinné zabezpečiť. Veľkým rozdielom medzi regionálnou a miestnou samosprávou je, že kým obce poskytujú služby v sociálnej oblasti prostredníctvom štátneho rozpočtu, tak samosprávne kraje ich musia zabezpečiť z vlastných zdrojov v rámci svojich rozpočtov. Ďalším z cieľov, ktorý by mohol byť nápomocný, je viaczdrojové financovanie, pripoistenie za účelom poskytovania sociálnych služieb, zmena posudkovej činnosti, podpora terénnych sociálnych služieb a tvorba funkčnej siete. Ako žiaduce sa javí aj aktívne zapojenie predstaviteľov samosprávy do regionálnych sociálnych partnerstiev za účelom zhodnotenia kladov a riešenia ekonomických a sociálnych problémov na lokálnej či regionálnej úrovni (Uhlerová 2012).

6.2.3. Dopady decentralizácie pre územnú samosprávu

Niekoľkoročné skúsenosti s realizáciou prenesených kompetencií na územnú samosprávu zo strany štátu poukazujú na viaceré nedostatky existujúceho systému. Každá samospráva je iná. Každá samospráva má svoje vlastné špecifiká, svoje silné a slabé stránky, od čoho sa odvíja aj realizácia samotných kompetencií. Vzhľadom na špecifickosť a rôznorodosť prostredia, je nevyhnutné vykonať audit výkonu kompetencií a úloh územnej samosprávy. Zámerom komplexného auditu verejnej správy, je vzhľadom na súčasnú destabilizáciu financovania obcí, miest a samosprávnych krajov, dôsledne analyzovať verejné služby a náklady, súvisiace s ich poskytovaním na miestnej úrovni. Výsledkom auditu by malo byť „*dôsledné preverenie stavu výkonu pôsobnosti štátnej správy, prenesenej na orgány územnej samosprávy a ich financovania, ako aj stavu výkonu samosprávnej pôsobnosti, s cieľom navrhnúť a zabezpečiť optimalizáciu výkonu týchto pôsobností*“ (Kováčová 2013, 315). V konečnom dôsledku bude nevyhnutné, aby sa finančná poddimenzio-

vanosť prenesených kompetencií riešila aj prijatím zmien a úprav na legislatívnej úrovni.

So zabezpečením kvalitného výkonu tak originálnych ako aj prenesených kompetencií veľmi úzko súvisí aj kvalita ľudských zdrojov, ktoré sa podieľajú na zabezpečovaní každodenných úloh samosprávy – volení funkcionári a administratívny personál. Hlavne v posledných rokoch sa stretávame s prípadmi, kedy sa do úradu môže dostať aj nekompetentná osoba, ktorá nemá základný prehľad a ani vedomosti o tak náročnej agende, akou agenda samosprávy rozhodne je. Každodenná činnosť a plnenie úloh z pozície volených funkcionárov – starostov, primátorov, predsedov vyšších územných celkov, ale i z pozície samotných poslancov – si vyžaduje prehľad a odbornú znalosť legislatívnych noriem, právnych predpisov a nariadení, či už z titulu výkonu originálnych alebo prenesených kompetencií. Skúsenosti z praxe sú zároveň akousi požiadavkou na vypracovanie plánu rozvoja ľudských zdrojov v samospráve a ich následného celoživotného permanentného vzdelávania. Ešte ani dnes nie sú jasne nastavené jednotné kompetenčné modely profesijných skupín pracovníkov v samospráve. Kompetencie pracovníka v samospráve možno definovať ako súhrn právomocí, práv a povinností, ktoré sa viažu na konkrétnu pracovnú alebo výkonnú pozíciu, a tomuto pracovnému miestu sú zverené v súlade so zákonom ako aj ďalšími, s tým súvisiacimi právnymi predpismi a nariadeniami. Súčasne je potrebné presne zdefinovať akými vedomosťami, schopnosťami a zručnosťami má pracovník disponovať na príslušnom pracovnom mieste, aby sme mohli povedať, že sa jedná o kvalitný výkon správy a na požadovanej úrovni. U pracovníkov bežnej administratívy je vzdelávanie možné zabezpečiť oveľa jednoduchšie ako v prípade volených funkcionárov. Vzdelávacie potreby zamestnancov by mali byť identifikované na základe analýzy organizácie, pracovného miesta a pracovného výkonu zamestnanca, aby vyšpecifikované vzdelávanie bolo nástrojom na „dosahovanie strategických cieľov organizácie a osobných cieľov zamestnancov prostredníctvom rozvoja ich vedomostí, schopností, zručností a formovania ich postojev a správania“ (Jacobs a van den Berg 2006, 77). Pokiaľ sa nejedná už o „hotových“ a na výkon samosprávnych úloh pripravených kvalifikovaných pracovníkov v predmetnej oblasti, tieto vedomosti a zručnosti môžu administratívni pracovníci získať napr. aj formou ďalšieho vzdelávania. Avšak, vzdelávanie „*ex post*“ si vyžaduje aj nemalé finančné prostriedky, ktoré si nie všetky samosprávy môžu dovoliť. Preto je nevyhnutné zabezpečiť permanentné vzdelávanie každého jedného pracovníka vo verejnej správe a to v takom rozsahu kompetencií a spôsobilostí, aký je jednotlivec schopný absorbovať. Pracovník, ktorý to nedokáže, by nemal mať vo verejnej správe svoje miesto. Súčasne sa tu ponúka priestor na zamyslenie, či by nebolo efektívnejšie a racionálnejšie, keby sa pracovné miesta na úradoch uvoľnili pre už „*hotových*“ fundovaných a kvalifikovane pripravených absolventov vysokých škôl, ktoré sú zamerané práve na náročnosť agendy verejnej správy – štátnej správy, územnej samosprávy.

Okrem už uvedených problémov, samosprávy v súčasnosti zápasia aj s ďalšími problémami – napr. vysoký počet poslancov v zastupiteľstvách a snaha o zníženie ich počtu. Rovnako si svoju pozornosť žiada i úprava zániku poslanskeho mandátu formou referenda, pričom podľa aktuálne platnej legislatívy poslancovi zaniká mandát len zo štandardných dôvodov, a nie je ho možné odvolať napr. formou

referenda. Vzhľadom na značne vysokú fragmentáciu je potrebné zvážiť možnosti zlučovania samospráv, čím by sa vyriešil problém s malými samosprávami, ktoré sa vyznačujú stálymi problémami. Vzhľadom na neustále narastajúci tlak, existujúce problémy a poznatky z praxe je potrebné zvážiť ďalšiu novelizáciu zákona o obecnom zriadení, alebo úplne nové znenie uvedeného zákona, keďže orientácia v množstve noviel je neprehľadná. Ďalším veľkým problémom pre obce a mestá sa stáva rozmáhajúca sa chudoba, bývanie, vysoká nezamestnanosť, demografické starnutie obyvateľstva, budovanie sociálneho dialógu, odstraňovanie rôznych foriem tzv. „sociálnej patológie“. Úlohou samospráv bude preto čo najlepšie a najefektívnejšie využiť možnosti čerpania prostriedkov z nového Programovacieho obdobia 2014–2020.¹⁵

7. ZÁVER

K organizačným zmenám v rámci fungovania verejnej správy došlo počas existencie samostatnej Slovenskej republiky už niekoľkokrát. Celok sa rozdelil na niekoľko dielčích častí alebo naopak, rozdrobený systém bol sústredený pod jednu strechu, k čomu došlo napr. v rokoch 1996, 2003 a v roku 2007. V neprospech realizácie reformných zmien hrá časový horizont – zmena politických štruktúr a následne zmena vlády. Na to, aby reforma priniesla očakávané výsledky a efekty, jedno funkčné volebné obdobie nestačí. Avšak, pred tým ako sa reforma uvedie do praxe, je nutné otvoriť priestor pre plodnú diskusiu so všetkými zainteresovanými stranami, aktérmi, predstaviteľmi akademickej obce, aby tak mali možnosť rozhodnutia včas ovplyvniť, aby im rozumeli, mali prehľad o prijímaných zmenách, a celá reforma bola tak transparentná. K výrazným bariéram, ktoré reformám neprospievajú, patrí napr. nedostatočná transparentnosť, uprednostňovanie súkromných záujmov na úkor verejných, uprednostňovanie politických cieľov na úkor kompetentnosti, profesionality a požadovanej skúsenosti. Je potrebné vykonávať audity kompetencií, aby sa zabránilo duplicitám vo výkone správy. Tiež je ich potrebné vykonávať všade tam, kde je napr. pretlak ľudí alebo naopak, pracovné miesta nie sú dostatočne obsadené a na pracovníkov je vyvíjaný tlak. Je potrebné nastaviť a prijímať opatrenia na zefektívnenie a urýchlenie celého procesu rozhodnutí, ako aj ďalších činností s tým súvisiacich.

¹⁵Zo skúseností samospráv z predchádzajúceho programovacieho obdobia sa však žiada obmedziť byrokratický aparát, zamedziť korupčnému konaniu a klientelizmu pri uchádzaní sa o prostriedky z eurofondov, v dôsledku čoho sa samosprávy dostávajú do zložitých situácií, v niektorých prípadoch aj ohrozujúcich ich samotnú existenciu, na základe čoho sa samosprávy dostávajú do nútenej správy a hrozí im bankrot. Celý systém čerpania eurofondov je po nadobudnutých skúsenostiach nevyhnutné zjednodušiť, zjednotiť a zefektívniť, a oddeliť od politiky.

POUŽITÉ ZDROJE

LITERATÚRA

- ADAMCOVÁ, Mária (2011): Aktuálne prístupy ku štúdiu verejnej správy na Slovensku. In: Kulašík, Peter (ed.): *Cezhraničná spolupráca štátov V4*. Sládkovičovo: FVPaVS VŠS, s. 188–204.
- BALÁŽOVÁ, Eva a DIENEROVÁ, Hana (2012): Financovanie prenesených kompetencií zo štátnej správy na miestnu samosprávu. *Územná samospráva*, roč. 8, č. 2, s. 18–19.
- BOLFÍKOVÁ, Eva (2000): Sociológia vo verejnej správe. *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 1, č. 1–2, s. 100–107.
- GÁL, Fedor a kol. (2003): *Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020*. Bratislava: IVO.
- GAŠPAR, Michal (1993): *Moderná verejná správa*. Bratislava: PROCOM.
- HENDRYCH, Dušan (2001): *Správni právo. Obecná časť*. Praha: C. H. Beck.
- JACOBS, Carel a van den BERG, Frits (2006): *Vzdelávanie zamestnancov verejnej správy*. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu v spolupráci s Holandským inštitútom pre verejnú správu.
- KOSORÍN, František (2003): *Verejná správa (konceptia, reformy, organizácia)*. Bratislava: EKONÓM.
- KOVÁČ, Peter (2014): Klientske centrá meškajú. Kaliňák však hlási úspechy. *Hospodárske noviny*, 24.–26. 10. 2014, s. 2.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra (2010): *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra (2011): *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra (2012): Decentralizácia ako dôvod pre implementáciu konsolidračných opatrení formou interkomunálnej kooperácie. In: *Interpolis 2012. Zborník príspevkov z IX. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, s. 433–438.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra (2013): Problémový výkon kompetencií na úrovni územnej samosprávy v podmienkach SR. In: *Hradecké ekonomické dny 2013 – Ekonomický rozvoj a management regiónů*. Hradec Králové: Gaudeamus, s. 310–315.
- MARUŠINEC, Ján (2014): Reforma chce pomáhať ľuďom, nie štátu. *Hospodárske noviny*, 24.–26. 10. 2014, s. 2.
- MERKL, Adolf (1932): *Obecné právo správni*. Praha: Orbis.
- POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ, Olga (2002): *Verejná správa*. Praha: C. H. Beck.
- POTŮČEK, Martin a kol. (2005). *Verejná politika*. Praha: SLON.
- ŘEHŮŘEK, Miloš (1997): *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava: VEDA.
- ŠKULTÉTY, Peter (2002): *Správne právo hmotné – všeobecná a osobitná časť*. Šamorín: Heuréka.
- TOMEŠ, Igor a kol. (2002): *Sociální správa*. Praha: Portál.
- TOONEN, Theo A. J. (1998): Networks, management and institutions: Public administration as „Normal Science“. *Public Administration*, roč. 76, č. 2, s. 229–252.

UHLEROVÁ, Monika (2012): Sociálny dialóg a sociálne partnerstvo ako možné nástroje rozvoja regiónov. In: *Hradecké ekonomické dny 2012*. Hradec Králové: Gaudeamus, s. 297–302.

WEYR, František (1937): *Československé právo ústavné*. Praha: MELANTRICH.

PRAMENE

Európska charta miestnej samosprávy

Memorandum o spolupráci pri uplatňovaní rozpočtovej politiky orientovanej na zabezpečenie finančnej stability verejného sektora na rok 2013 medzi Vládou Slovenskej republiky a Združením miest a obcí Slovenska, podpísané dňa 18. 10. 2012

Správa o niektorých problémoch v oblasti územnej samosprávy a návrhy na ich riešenie. Správa bola prerokovaná na zasadnutí Vlády SR, dňa 21. 11. 2012

Ústava Slovenskej republiky, zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon SNR č. 472/1990 Zb. o usporiadaní miestnej štátnej správy

Zákon SNR č. 518/1990 Zb. o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy

Zákon NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zo dňa 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky, zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

Zákon NR SR č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávných krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku

Zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode pôsobnosti z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov (malý kompetenčný zákon) Zákon NR SR č. 515/2003 Z. z. o Krajských úradoch a Obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z., ktoré upravuje kritériá a spôsob rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam a VÚC

Zákon NR SR č. 254/2007 Z. z. o zrušení krajských úradov a o zmene a doplnení zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 263/2006 Z. z.

Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 57/2007 o organizačnom poriadku v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 37/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 372/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

Uznesenie vlády SR č. 164 zo dňa 27. 4. 2012

Zákon NR SR č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

DENNÁ TLAČ

Pravda, 24. 4. 2014.

SUMMARY

It can be said that the organisation structure of public administration in Slovakia is complicated, administratively demanding, and does not correspond to demands for efficient and rational organisation. It is hard to tell what direction the public administration in Slovakia will take in the future. If changes are to be made in favour of the country's citizens, it is necessary to continue in the deconcentration of the state and the decentralization of central power toward self-administrations, as this is the place where citizens are closest to the public administration. Therefore, it is an ideal space for them to influence public matters.

The process of decentralization has transferred competences from the state administration to territorial self-administration, which has limited the self-administrative character of self-administration, representing the administration of public matters of citizens of a municipality or a town. Transfer of competences from the state to self-administrations has created a demand for education, especially after fiscal decentralization, which gave greater decision-making powers to self-administrations. In order to train qualified personnel able to exercise a modern decentralized public administration and its tasks connected not only with the membership of the Slovak Republic in the European Union, it is necessary to actively influence the educational process and thus create the conditions for complex, systematic, efficient and high-quality education in the public administration as a whole.

Reforms in the sphere of public administration have not only brought changes in its organisation, redistribution of competences in the spirit of decentralization or new principles of financial security. The modernization of its procedures, methods and management was also a part of a complex strategy of the public administration reform. The application of this strategy does not only require solving a myriad of problems that arose during its realization; it also requires consideration of implementation of tried-and-true managerial methods. Upholding and respecting morality and ethics in the activities and operation of public administration authorities is equally important and nowadays has proved to be necessary and desirable.

One term of office is not enough for a reform of public administration to bring the desired results and effects. Time is not in favour of the realization of reforms as political structures change, followed by the change of the government. However, before the reform is put into practice, it is necessary to start a fruitful discussion with all the interested parties, participants and representatives of the academic community so there is time and

opportunity for everyone to influence the decisions in time, to understand them, and to be well-informed about them in order for the whole reform to be transparent. Similar changes in the organisation of the Slovak state administration, which divided the whole system into parts (or when the crumbled system was unified), were already carried out in the past, e. g. in 1996, 2003 and 2007. The biggest obstacles to reforms are e. g. insufficient transparency, favouring private interests over public interests, or favouring political goals over competence, professionalism and experience. The system of public administration will not be of a high quality and in favour of the citizen until politicking and the influence of elites is completely eradicated from the system of public administration. Audits of competences are also necessary to prevent duplications in the exercise of administration. The future of the country thus depends on sound decisions, to be approved immediately, where political goals and interests step aside in favour of competence, expertise and experience. Therefore, central governments, local and regional self-administrations should create and maintain institutional conditions for improvement and better quality of administration at all levels – local, regional, national and supranational. They should take into account the fulfilling of already existing obligations in accordance with the European Charter of Local Self-administration as well as with other standards of the Council of Europe and the European Union. These decision-making processes should automatically include citizens, to give them an opportunity to influence their results, which would ultimately make their decisions more transparent.