

POSTAVENIE REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH

Juraj TEJ¹

Abstract: Many countries that in the end of 20th century overcame significant changes in their political and economic system for the benefit of the system of political democracy and mixed economy had to introduce new terms into their dictionaries. The terms that entered their lives, such as public administration, self government, local administration as well as regional administration... The problem of self administration in conjunction with the relevant financial flows belongs to the basic theoretical and practical issues of the public administration reform in Slovakia. The formation of the regional self government is the basic and important change and this is why it rises a lot of questions. Many of the come out of different opinions, but there are still lot of them that come out from uncertainty and inaccuracies in understanding the content and meaning of the self administration.

Key words: public administration, regional administration, self administration, competences

Úvod

Na prelome dvadsiateho storočia sa čoraz častejšie hovorilo o európskom samosprávnom priestore. Ten je zložený z jednotlivých samosprávnych priestorov suverénnych štátov. Zabezpečovanie základných životných potrieb občanov závisí od stavu v akom sa nachádza mechanizmus inštitúcií nazývaných verejná správa, ktoré sú na jednej strane predstavované štátnou správou, na strane druhej samosprávami obcí, miest a regiónov. Preto medzi najdôležitejšie záležitosti každého štátu patrí racionálna štruktúra a efektívna činnosť jeho verejnej správy.

V európskych krajinách, vrátane členských krajín Európskej únie, neexistuje jednotný a uniformný systém verejnej správy. Európska únia nemôže predpisovať ako majú členské krajiny organizovať jednotlivé súčasti verejnej správy. Výsledkom toho je aspoň 15 rôznych systémov. Ich klasifikácia je veľmi obtiažna. (Ištók 1999) Už samotné slovo „región“ môže mať odlišný význam v rôznych krajinách. Pretože v Európe existuje mnoho rôznorodých správnych systémov, preto termín vyvolávajúci predstavu spoločného, alebo jednotného systému, sa môže zdať nevhodný alebo málo pravdepodobný.

Hoci systémy verejnej správy sú v Európe charakteristické prevažne starou, tradičnou štruktúrou, v posledných desaťročiach prechádzali postupne procesom modernizácie, v ktorom sa prispôbovali novým podmienkam nového tisícročia. Práve fenomén rôznorodosti správnych štruktúr jednotlivých krajín Európskej únie, ktoré sú výhradne v pôsobnosti členských krajín a nepodliehajú komunitárnej jurisdikcii, vyvoláva v súčasnej dobe obavy z rozširovania procesu smerom k strednej a východnej Európe. I keď na prvý pohľad majú inštitúcie verejnej správy a rôzne štruktúry samosprávy v jednotlivých štátoch Európskej únie nejednotnú organizáciu, sú tieto správne systémy postavené na takmer rovnakých princípoch charakteristických pre právny štát a nimi sa tiež riadia vo svojej činnosti.

Reforma verejnej správy v asociovaných krajinách je jednou z podmienok pre ich budúce začlenenie do Európskej únie. Tento fakt je už zaznamenaný aj posudkoch Európskej komisie na jednotlivé štáty (1997) a tiež v hodnotiacich správach (1998). Reformy verejnej správy sa dotýkajú zásadne krajín asociovaných a priebežne aj členských krajín Európskej únie.

Slovenská republika postupne rieši reformu verejnej správy a pripravila model, v ktorom bolo potrebné správne zvážiť podmienky a predpoklady nie iba na základe vlastných historických skúseností, ale aj na základe poznania štruktúr, organizácií a zodpovedností municipálnych jednotiek

1 Ing. Juraj Tej, CSc., Katedra verejnej správy, Fakulta humanitných a prírodných vied, Prešovská univerzita, Ul. 17. novembra 1, 080 01 Prešov; e-mail: tej@unipo.sk.

v ostatných vyspelých krajinách. Verejná správa v Slovenskej republike je už ovplyvňovaná európskym zákonodarstvom a európskymi štandardami. Tento vplyv bude neustále pokračovať a narastať.

Charakteristika problému

Začiatkom dvadsiateho storočia boli výdaje vlád najvyspelejších krajín nižšie ako 3 % hrubého národného produktu. (Johnson 1997) Tento ukazovateľ neustále narastá. V priebehu storočia sa výdaje miestnych orgánov štátnej správy zdvojnásobili, výdaje vlády sa znásobili niekoľko násobne a dnes dosahujú vo vyspelých krajinách 40 % hrubého národného produktu a podobne narastali aj výdaje samospráv. Mnoho liberálnych odborníkov i obyvateľov má obavy, že vládny sektor je priveľký a napriek tomu, že ďalej porastie, môže klesať efektívnosť ekonomiky a možnosť jej kontroly sa stane čoraz ťažšou. (Heyne 1991) Preto narastá význam samospráv v súlade s princípom subsidiarity a dekoncentrácie. Tieto problémy sú príliš akútne na to, aby boli ignorované, pretože príjmy sú získavané z rôznych zdrojov, z 95 % z daní obyvateľstva a určitým skupinám poskytujú hodnotové výhody. To so sebou prináša dôsledky ekonomické, ktoré spôsobujú problém tak na ľudskej ako aj krajinej zložke ekonomického priestoru, a to sa v konečnom dôsledku začne prejavovať ako problém politický. (Kuzmišin 1997) Pochopiť zložitost' a rozsah problému je možné iba v komparácii s inými krajinami.

Samospráva ako súčasť verejnej správy

Verejná správa je charakterizovaná ako súhrn metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do chodu mechanizmus hospodárskej politiky, zabezpečujú jej ciele, reguláciu a rozvoj. Verejná správa sa bezprostredne dotýka každého člena spoločnosti hlavne svojou zložkou výkonnej moci štátu a samosprávnych územných orgánov (obce a vyššie územné celky). Má preto pomerne komplikovanú štruktúru, ktorá zahŕňa: výkonnú moc štátu, ktorá sa člení na ústrednú štátnu správu a miestnu štátnu správu; ďalej samosprávu, verejné korporácie a poradné zbory.

Verejná správa je teda odvodená z výkonu funkcií štátnych a samosprávnych orgánov, ktorými sa zabezpečujú rozhodnutia zákonodarných zborov, súdnej a výkonnej moci v rôznej štruktúre a na mnohých stupňoch. Preto je možné verejnú správu definovať aj ako rozhodovaciu činnosť vykonávanú na to zmocnenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci a zameranú na zabezpečenie správy vecí verejných. Štátom chránené postavenie umožňuje verejnej správe, aby predstavovala v demokratickom štáte organizátorskú silu, ktorá zabezpečuje plnenie štátom stanovených ekonomických, sociálnych a politických úloh tak, ako sú konkretizované v programových cieľoch vlády, obsiahnuté a zabezpečené v právnom poriadku štátu.

Termín samospráva poukazuje na vlastnú správu vecí vlastnými silami občanov. Samospráva sa všeobecne vymedzuje ako správa vykonávaná právnickými osobami, pod vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť na základe zákona. Zákon upravuje základné vlastnosti samosprávnych organizácií, ich postavenie, organizačnú štruktúru, pôsobnosť, právomoc, finančné zabezpečenie, dispozície s majetkom, orgány samosprávy, výkonné mechanizmy, práva združovania, práva a povinnosti členov, vzťah k štátu. Vo vzťahu štátu a samosprávy ide historicky, či politicky o riešenie otázok suverenity a nezávislosti samospráv. Vzťah orgánov štátnej správy a samosprávy mimo rámca zákona má byť zbavený prikazovacích postupov, preto medzi nimi nemá prevažovať vzťah nadriadenosti ani podriadenosti.

Moderné teórie štátu a samosprávy aplikované v Európe vychádzajú z toho, že samosprávne systémy a organizácie sú zákonné a oprávnené na právne úkony a vzťahy jedine z poverenia štátu, jeho ústavou a zákonmi.

Najčastejšie sa samospráva člení na územnú samosprávu (miestnu a regionálnu) a záujmovú samosprávu. Základom miestnej samosprávy je obecné zriadenie, ktoré vychádza z jednotného chápania obce ako samostatného, samosprávneho územného celku, ktorý združuje občanov, ktorí majú

na jej území trvalý pobyt. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce, orgánmi obce sú obecne zastupiteľstvo a starosta obce. Základom regionálnej samosprávy je definovanie regiónov, v prípade Slovenska vyšších územných celkov, čo musí byť spojené tak ako aj v prípade miestnej správy presunom kompetencií zo štátnej správy. Záujmovú samospráva je založená na určitom profesionálne odbornom zameraní, orientácii určitého okruhu osôb (fyzických alebo právnických). Charakter združovania je podmienený zákonnou úpravou a môže byť dobrovoľný alebo vynútený, čo vyplýva nevyhnutnosti správy vecí a záležitostí (Konfederácia odborových zväzov, Združenie miest a obcí Slovenska...).

Decentralizovaná samospráva v Európe

Regionálna a miestna samospráva boli formálne uznané v rámci Maastrichtskej dohody, čo viedlo k zriadeniu Výboru regiónov. Výbor má 222 členov, ktorí sú menovaní členskými štátmi na dobu 4 rokov. Jeho členovia pochádzajú z miestnej a regionálnej samosprávy. Výbor pracuje prostredníctvom komisie a jej podvýborov, ktoré pokrývajú všetky hlavné oblasti zodpovednosti regionálnej a miestnej samosprávy, ako sú napríklad regionálny rozvoj, územné plánovanie, doprava... Tabuľka č. 1 podáva prehľad o rozmanitosti samosprávneho usporiadania v Európe.

Tab. č. 1 Samosprávy vo vybraných krajinách Európy

Štát	Regionálna samospráva	Medzičlánok samosprávy	Miestna samospráva
Belgicko	3 regions 3 communities	9 provinces	597 communes
Dánsko	-	14 amter	275 kommuner
Fínsko	1 autonomous region	19 regions	455 kommuner
Francúzsko	26 régions	100 départements	36 433 communes
Grécko	-	-	359 demoí 5 562 koinotikes
Holandsko	-	12 provinces	633 municipalities
Írsko	-	29 counties	54 municipalities 5 city corporations
Luxembusko	-	-	118 communes
Nemecko	16 Länder	426 Kreise	16 068 Gemeinde 117 kreisfreie Städte
Portugalsko	2 autonomous regions	-	305 municípios 4 220 freguesias
Rakúsko	9 länder	-	2 357 gemeinde
Španielsko	17 regions	50 provincias	8 098 municipios
Švédsko	-	24 landsting	288 kommuner
Taliansko	20 régions	95 provinces	8 066 comuni
Veľká Británia	-	34 counties	238 districts 167 Unitary authorities
Slovensko	8 vyšších územných celkov	8 krajov 79 okresov	138 miest 2 865 obcí

Zdroj: Materiály ZMOS a autor

Z tabuľky č. 1 ďalej popisujeme iba tie systémy samosprávy, ktoré majú v regionálnom i miestnom meradle podobný systém z hľadiska verejných financií a fiskálneho federalizmu, ktoré sú praktickým a teoretickým základom organizácie samospráv.

Slovenská republika

Korene miestnej samosprávy siahajú na Slovensku až do stredoveku (Ištók, Matlovič, Michaleli 1999). Vývoj spoločenskej a politickej situácie po roku 1989 predurčil zásadné zmeny miestnych financií v Slovenskej republike. Namiesto trojstupňovej sústavy národných výborov, ktoré vykonávali trojjedinú funkciu – orgán štátnej moci, orgán štátnej správy a orgán hospodárskeho riadenia, sa uplatnila plná samospráva v obciach a utvoril sa zákonom o majetku obce obecný majetok a oddelili sa orgány samosprávy obce od miestnych orgánov štátnej moci a správy, ktoré sa utvorili ako orgány všeobecnej a špecializovanej štátnej správy, v súčasnosti sa konštituuju vyššie územné celky.

Zákomom o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky sa utvorili kraje, ktoré sa vymedzujú ako vyšší územný celok. Ustanovuje sa správne usporiadanie Slovenskej republiky v štruktúre 8 krajov a 79 okresov. Od začiatku roka 1997 sú jednotlivé kraje samostatnými rozpočtovými kapitolami. Ich ekonomickú silu predstavujú rozpočtové a príspevkové organizácie v školstve (asi 7 500), sociálnej starostlivosti (asi 370), zdravotníctve (95), kultúre (39) a pracuje v nich viac ako 135 000 pracovníkov.

Územná samospráva sa vymedzuje ako obec, ktorá má postavenie právnickej osoby, je samostatným územným a správnym celkom združujúcim osoby majúce na jej území trvalý pobyt. Vyšším územným celkom je kraj. Územnú samosprávu vymedzujú nasledujúce faktory inštitucionálne, personálne, územné a ekonomické.

Podľa zákona o obecnom zriadení v Slovenskej republike majú obce právo rozhodovať hlavne v nasledujúcich oblastiach:

- vykonávať úkony súvisiace s hospodárením s majetkom obce,
- zostavovať a schvaľovať rozpočet obce,
- vykonávať správu miestnych daní a poplatkov,
- usmerňovať ekonomickú činnosť v obci,
- zabezpečovať verejný poriadok v obci,
- uznávať sa na všeobecne záväzných nariadeniach obce...

Kompetenčný zákon je zatiaľ schválený iba vládou a neustále prebiehajú rokovania o prerozdelení kompetencií medzi štátnou správou, regionálnou a miestnou samosprávou.

Belgicko

Obec ako základná územná jednotka má zaručenú autonómiu ústavou. Kompetencie sú určené Komunálnym zákonom už z roku 1936. Medzi originálne kompetencie patrí plánovanie, starostlivosť o životné prostredie a zdravie obyvateľstva, vrátane odstraňovania komunálneho odpadu, starostlivosť o verejnú zeleň, osvetlenie, miestnu dopravu, osvetlenie, výstavbu miestnych komunikácií, ako aj obecnú políciu.

Orgánom samosprávy je zastupiteľstvo, ktoré je volené podľa proporčného systému na obdobie šesť rokov. Jeho hlavnými úlohami je prijímanie rozpočtu a schvaľovanie sadzieb miestnych daní a usmerňovanie lokálnej politiky, ako aj vykonávanie záležitostí všeobecného významu, ktoré boli prenesené na obec delegovaním. Vyššie samosprávne úrovne nemajú zo zákona žiadne originálne kompetencie. Ich úloha sa týka predovšetkým prenesených kompetencií, najmä dohľadu nad tým, ako tieto kompetencie vykonávajú nižšie samosprávne úrovne.

Dánsko

Podľa ústavy majú miestne samosprávy právo spravovať svoje vlastné záležitosti pod dohľadom štátu. Tieto záležitosti sú spravované bez zásahu ústrednej správy a sú prenesené na regionálne a obecné orgány zákonom prostredníctvom parlamentu. Platí všeobecné pravidlo, že regióny nie sú nadriadené obciam. Regiónom prináležia tie funkcie, ktoré sú príliš obsiahle na to, aby ich mohla vykonávať ktorákoľvek z obcí. Regionálne i miestne rady sú volené na dobu 4 rokov.

Miestne samosprávy majú zabezpečovať sociálne blaho, základné školstvo, všeobecné zdravotné podmienky, starostlivosť o deti.

Fínsko

Regionálna úroveň samosprávy bola vytvorená až v roku 1994. Regionálne rady majú prostriedky pre regionálne plánovanie a finančné zdroje na realizáciu rozvojových stratégií. Regionálne rady majú silný základ v miestnej správe, pretože vznikli spojením dobrovoľných regionálnych združení miestnych orgánov, ktoré reprezentovali regionálne záujmy pri rokovaní s ústrednou vládou a regionálnych plánovacích združení, ktoré mali právnu zodpovednosť za územné plánovanie.

Medzi základné funkcie miestnej samosprávy patrí administratívne a fyzické plánovanie, základné a sekundárne školstvo, kultúrna a výchovná činnosť – zariadenia voľného času, základná zdravotná a sociálna spravodlivosť, podpora priemyselných činností a zriaďovanie a prevádzkovanie vodární, verejnej dopravy... Všeobecne platí, že municipality môžu zabezpečovať potrebné služby, ktoré by inak neboli k dispozícii, ak sú schopné zaistiť ich efektívnosť. Najvyšším orgánom obce je rada volená na štyri roky. Zaujímavosťou je proporčná miestna daň od 13,5 % do 18,5 %, ktorá nepodlieha schvaľovaniu centrálnej vlády.

Portugalsko

Zriaďovanie regionálnej úrovne samosprávy je dané ústavou a malo byť ukončené už 15 rokov, čo sa dodnes neuskutočnilo. Dočasne ponechané okresy nemajú volené orgány, pozostávajú z predstaviteľov – starostov obcí a miest. Okresné orgány plnia funkcie, ktoré budú neskôr riadne vykonávané volenými orgánmi regionálnej samosprávy. Ide hlavne o otázky hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónu.

Väčšina obcí je veľmi aktívna v oblasti lokálneho ekonomického rozvoja. Takáto aktivita zatiaľ chýba na vyššej úrovni, čo má za následok obmedzenú účasť na rozvoji európskej regionálnej politiky a na využití programov štrukturálnych fondov Európskej únie. Miestne samosprávy vykonávajú obvyklé funkcie obcí – dodávka vody, odvoz komunálneho odpadu, životné prostredie, verejná infraštruktúra, obmedzené právomoci existujú v oblasti školstva a sociálnych služieb.

Štvrtina finančných zdrojov miestnej samosprávy pochádza z lokálnych daní, najmä z daní majetkových. Ďalších 40 % pochádza z miestnych príjmov – rôznych druhov poplatkov, čo predstavuje najvyšší podiel príjmov v rámci Európskej únie.

Záver

Existencia regionálnych samospráv je spätá na Slovensku s procesom reformy verejnej správy. V jednotlivých krajinách Európy je jej konštrukcia a pozícia rôzna. Významné miesto sa pripisuje úlohe regionálnej i miestnej samosprávy, pretože veľká časť verejného sektora je spojená s uspokojovaním lokálnych verejných potrieb, ktoré sú diferencované podľa jednotlivých obcí, miest a regiónov.

Reformy miestnej správy, na ktoré nadväzujú aj reformy správy v asociovaných krajinách, prebiehali v krajinách Európskej únie v sedemdesiatych rokoch a boli orientované na zníženie počtu obcí. Anglická reforma bola orientovaná do vnútra miestnej správy, na jej zlacnenie a zvýšenie efektívnosti. Mala veľký vplyv na reformu správy mnohých veľkých miest v Európe. Rozdelenie kompetencií medzi jednotlivými úrovňami samosprávy je v jednotlivých krajinách rôzna a závisí hlavne od veľkosti a množstva úradov na nižších úrovniach. V niektorých krajinách dochádza ujasnenému rozdeleniu funkcií medzi jednotlivými úrovňami (Dánsko, Švédsko, Veľká Británia). V týchto krajinách boli mnohé malé úrady na najnižších úrovniach zlúčené, a tak nadobudli schopnosť lepšie vykonávať im zverené úlohy. V ďalších krajinách môže byť rozdelenie medzi jednotlivými úrovňami menej jasné, čo je zavinené rozličnou veľkosťou úradov na nižšej úrovni a prežívaním malých obecných úradov. Samosprávy vyššej úrovne potom vykonávajú nielen poskytovanie služieb vo vlastných veľkých regiónoch, ale dopĺňajú obecné služby v menších municipalitách. Jed-

noúrovňové štruktúry (Fínsko, Rakúsko) i viacúrovňové štruktúry samospráv (Francúzsko, Taliansko, Belgicko, Dánsko) sa v Európe prelínajú so zmiešaným systémom (Nemecko, Veľká Británia).

Aj pri veľkej rozmanitosti systémov samospráv v jednotlivých krajinách Európy, je možné nájsť rovnaké postuláty. Miestna samospráva sa silne angažuje v poskytovaní osobných služieb, ako aj vo fyzickej infraštruktúre, regionálna samospráva predstavuje takú úroveň samosprávy, ktorá pokrýva dostatočne veľký počet obyvateľstva na zvládnutie stanovených úloh.

Poznámka: Práca je čiastkovým výstupom grantovej úlohy VEGA č. 1/7564/20

Literatúra

- HEYNE, P., 1991, Ekonomický styl myšlení. Praha, VŠE, 528 s.
IŠTOK, R. – MATLOVIČ, R. – MICHAELI, E., 1999, Geografia verejnej správy. FHPV PU, Prešov, 158 s.
IŠTOK, R., 1999, Regionálny štát a jeho politickogeografická interpretácia. Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Prírodné vedy, XXXII., Folia Geographica 3, FHPV PU, Prešov, s. 139-144.
JOHNSON, D., B., 1997, Teória verejnej voľby. Sofa, Bratislava, 250 s.
KUZMIŠIN, P., 1997, Európske integračné procesy a Slovensko. In: Spoločnosť a občan v horizonte 21. storočia (zborník) I., Manacon, Prešov, s. 90.
TEJ, J., 2000, Ekonomika a manažment verejnej správy. Prešov, FHPV PU, 221 s.
Európska charta regionálnej samosprávy. www.zmos.sk
Európska charta regionálnej samosprávy. www.zmos.sk

THE POSITION OF THE REGIONAL SELF government IN SOME COUNTRIES

Summary

One of the basic theoretical and practical issues of the public administration reform in Slovakia belongs to the problem of the self government connected with the relevant financial flows. The cardinal question that rises many other questions is forming and the existence of the regional self administration. In European countries, including European Union countries, there is no a uniform system of public administration. The result is at least 15 various systems that are difficult to classify. The systems of public administration in Europe are characteristic mainly by old, traditional structure. In the last decades they were overcoming the process of modernisation when they were assimilating to the conditions of new millennium. The phenomena of heterogeneity of administrative structures in different countries of European union and associated countries that do not underlie the community jurisdiction help to the effectivity of regional and local self administrations whose structure meets the individual regional specifications. Although it seems that the public administration institutions and various structures of self administration in the countries have non-uniform organisation, the systems are based almost on the same principles that are characteristic for the legal state and their activities are administered by them.

Recenzovali: doc. RNDr. Vladimír Baran, CSc.
doc. RNDr. Robert Ištók, CSc.