

RICHARD BRIX

Nedokončená reforma miestnej samosprávy a jej perspektíva

Komunálna reforma na Slovensku je procesom začatým, pokračujúcim a stále nedokončeným. Článok sa usiluje zhodnotiť vývoj procesu komunálnej reformy, jeho pozitíva, zápory, ako aj poskytnúť víziu jeho pokračovania. Zásadnými otázkami modernizácie(reformy) na komunálnej úrovni je či, kedy a v akom rozsahu budeme riešiť problémy sídelnej štruktúry, počtu obcí, ich kompetencií či spôsobu vykonávania volebného procesu. V rámci článku vychádzame z materiálov predložených vláde Slovenskej republiky v rôznych obdobiach, z aktuálneho stavu vývoja reformy, ako aj z odborných publikácií viažucich sa k tejto problematike. Reforma by mala byť vykonaná v dlhšom časovom období, mikroregióny by mohli byť hranicami budúcich municipalít, napriek tomu je nevyhnutné pristupovať k zlučovaniu etapovo. Potrebná je zmena legislatívy.

Municipal reform in Slovakia is a process which has been initiated; it is ongoing and still incomplete. The article tries to evaluate the development process of municipal reform, the positives, negatives, and to provide a vision of its continuing. Whether, when and to what extent we will solve the problems of settlement structure, the number of municipalities, their responsibilities and way of electoral process are fundamental questions of modernization (reform) at the municipal level. The article is based on materials submitted by the Slovak government in different periods, on the current status of reforms, as well as on specialized publication attaching to this issue. The reform should be carried out over a longer period of time; micro-regions could be the future borders of municipalities, it is nevertheless necessary to approach to merging sequentially. A legislature change is needed.

1 ÚVOD

Do roku 1990 výkon verejnej správy vykonávali národné výbory, ktoré boli orgánmi štátnej moci, štátnej správy, ako aj hospodárskymi orgánmi(Kling,2008) Obec je podľa článku 64a Ústavy SR samostatnou samosprávnou a správnu jednotkou, ktorá združuje osoby majúce pobyt na jej území. Obsahovú podstatu obce vyjadrujú

atribúty samostatnosti obcí ako samosprávnych celkov, územia obce a obyvateľov obce. Zákon o obecnom zriadení z roku 1990 bol dodnes novelizovaný vyše 40 krát. Obciam je ústavné priznaná právomoc hospodáriť s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami. Zákon ustanovuje, ktoré dane a poplatky budú príjmami obce a ktoré sa stanú príjmami samosprávnych krajov. Druhy miestnych daní sú upravené v zákone č.582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. V zmysle tohto zákona, ktoré obce môžu ukladať sú: „daň z nehnuteľnosti, daň za psa, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie stroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie, daň za užívanie verejného priestranstva.(Čič et. al,2013)

Názov obce môže meniť nariadením len vláda Slovenskej republiky, so súhlasom danej obce. Obec rovnako ako štát má právo na svoje symboly. Ide predovšetkým o znak obce, vlajku, pečať či znelku. Obec má právo zlúčenia s inou obcou, združenia na zabezpečenia vlastného záujmu. Podmienky majú byť podľa čl.67 Ústavy SR upravené zákonom. Zákon o obecnom zriadení ich aj špecifickejšie definuje, keď v tejto právnej norme sa píše, že obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo zlučuje vláda.(Zákon č.369/1990) Pri zlučovaní obcí treba splniť konkrétne náležitosti. Obce pred zlúčením musia prejsť miestnym referendom o zlúčení, ktoré musí byť úspešné. Rozdeľovanie obcí je regulované štátom. Rozdeliť sa môže len tá obec, ktorej jednotlivé časti po rozdelení budú mať minimálne 3000 obyvateľov. Zákon upravuje aj názvy ulíc. Tieto sa pomenúvajú s prihliadnutím na historické záležitosti obce, pamätných rodákov a pod. V každom prípade sa ale ulice obcí nesmú pomenovávať hanlivými, urážajúcimi a nemravnými výrazmi. Podľa § 2b ods.3 zákona o obecnom zriadení sa nesmú taktiež používať názvy urážajúce náboženské ctenie alebo názvy dlhé, duplicitné či jazykovo nekorektné.

Obyvateľom obce je každý, kto má na jej území trvalý pobyt. Ide teda aj o cudzincov žijúcich na území obce. Všetci, ktorí majú na území obce trvalý pobyt, sa majú právo zúčastňovať na samospráve obce. Participovať na samospráve obce znamená možnosť aktívne prispieť pri voľbách orgánov samosprávy obce. Okrem aktívneho volebného práva má obyvateľ obce aj pasívne volebné právo. Okrem volieb na miestnej úrovni je možné využiť inštitút referenda. V zákone z roku 1990 o obecnom zriadení je prítomný princíp solidarity. Ak obyvateľa obce postihne prírodná katastrofa, havária, alebo iná podobná životná udalosť, obec je povinná mu zabezpečiť prístrešie a pod. Samospráva obce je vykonávaná priamo občanmi(referendom), prostredníctvom volených zástupcov obce(voľby do orgánov samosprávy miest a obcí) a zhromaždením obyvateľov obce.

Úlohy obce sú všestranného charakteru. Obec najmä:(Zákon č.369/1990)

- vykonáva úkony týkajúce sa majetku obce(hnuteľný a nehnuteľný)
- zostavuje a schvaľuje rozpočet a záverečný účet obce
- vykonáva správu miestnych daní a poplatkov
- vydáva rozhodnutia k podnikateľskej a inej činnosti v obci
- obec zabezpečuje realizáciu verejnoprospešných služieb (starostlivosť o zeleň, odpadové vody, zásobovanie pitnou vodou, verejná doprava, zabezpečuje výkon

- kultúrnych, športových organizácii, obecného cintorína, pamiatok, pomníkov atď
- zriaďuje si svoje rozpočtové organizácie
- organizuje miestne referendum
- zabezpečuje poriadok v obci aj prostredníctvom obecnej polície, stará sa o ochranu pamiatok a verejných objektov

Obce okrem originálnej pôsobnosti, t. j. právomocí vlastných vykonáva aj právomoci prenesené zo štátu. V tomto prípade hovoríme o prenesenom výkone štátnej správy. Obec je povinná v dohľadnej dobe vykonať opatrenia súvisiace s preneseným výkonom štátnej správy. Ak tak neučiní, je na to upozornená obvodným úradom. Legislatívnymi aktmi na úrovni miest a obcí sú všeobecne záväzné nariadenia obce. Tieto nesmú byť v rozpore s právnymi normami vyššieho stupňa. V prenesenom výkone štátnej správy smú obce vydávať nariadenia len na základe splnomocnenia zákonom. O návrhu nariadenia, ktoré sa ma prerokovať v obecnom zastupiteľstve musia byť občania informovaní včas, t.j. pätnásť dní pred jeho prvým prerokovaním, prostredníctvom úradnej tabule obce. Po oznámení o návrhu nariadenia obce začína plynúť desaťdňová lehota na uplatnenie pripomienok občanov, na doplnenie, spresnenie návrhu, či vypustenie určitých častí. Nariadenie obce sa stáva platným jeho vyvesením na oficiálnej úradnej tabuli obce.

Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta. Obecné zastupiteľstvo je zbor poslancov zvolených v pravidelne konajúcich sa voľbách. Funkciu poslanca nie je možné vykonávať zároveň s funkciou starostu, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, nemôže byť štatutárnym orgánom rozpočtovej organizácie zriadenej obcou. Počet poslancov obecného zastupiteľstva je podmienený počtom obyvateľov obce. Minimálny počet poslancov obecného zastupiteľstva sú traja. Maximálny počet poslancov mestského zastupiteľstva končí na hranici štyridsaťjeden poslancov. Úlohy obecného zastupiteľstva sú úlohami, ktoré rozhodujú o základných otázkach života obce. Poslanci zastupiteľstva schvaľujú rozpočet obce, určujú zásady hospodárenia s majetkom obce, schvaľujú územný plán obce, schvaľujú záverečný účet, rozhodujú o miestnych daniach a poplatkoch, schvaľujú dohody o spolupráci s inými obcami, zriaďujú a rušia rozpočtové organizácie, uznášajú sa na nariadeniach, odovzdávajú čestné občianstvo obce a iné. Hlavný predstaviteľ obce je starosta. Je zároveň aj výkonným orgánom obce. Funkciu starostu nemožno vykonávať spolu s inými presne vymedzenými funkciami. Starosta najmä:

- vykonáva miestnu správu
- je zástupcom obce vo vzťahu k orgánom štátu a vo vzťahu k právnickým a fyzickým osobám
- je štatutárny orgán obce
- rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zverené obecnému zastupiteľstvu --na základe zákona alebo štatútu obcemá právomoc pozastaviť uznesenie obce

2 KOMUNÁLNA REFORMA V PRAXI

Prioritným cieľom verejnej správy by mal byť prenos čo možno najväčšieho množstva kompetencií na obce. Otázkou je, s akým modelom Slovensko do budúcnosti počíta. V prípade že uvažujeme s čoraz výraznejšou decentralizáciou moci, kompetencií, financií a majetku, potom je posilnenie obcí absolútnym základom tohto procesu. Zásada subsidiarity zas hovorí, že problémy ktoré sa dajú riešiť na miestnej úrovni, by sa nemali regulovať z úrovni vyšších. Ak teda uvažujeme o obci ako najsilnejšom prvku stavby samosprávy na Slovensku, musíme pristúpiť k analýze fungovania obcí na Slovensku. „Je logické namietat', že štrukturálne zmeny na miestnej úrovni by mali predchádzať decentralizácii kompetencií a financií. Takýto postup však na Slovensku nebol možný vzhľadom na historický vývoj, vysokú mieru odolnosti obecných štruktúr voči zmenám, nedostatočnú pripravenosť miestnej úrovne na zásadné štrukturálne zmeny, ale aj obavu, že uprednostnením zlučovania obcí sa môže na dlhé roky zastaviť celý proces decentralizácie a demokratizácie spoločnosti.“ (Nižnanský et.al., 2009, s.6) V rámci stratégie reformy verejnej správy sa vytvoril (aj Európskou úniou) požadovaný druhý stupeň samosprávy, no základné jednotky obce zostali naďalej problémovou časťou výkonu územnej samosprávy na Slovensku. Význam zmien na komunálnej úrovni má viacero dôvodov:

- priblížiť samosprávu k občanovi na princípe subsidiarity
- posilniť postavenie a právomoci obcí s príslušným finančným, materiálnym a technickým zabezpečením
- pomôcť znížiť nákladnosť fungovanie územnej samosprávy

Strategickým cieľom komunálnej reformy na Slovensku je posilniť postavenie obce ako schopnej samosprávnej jednotky. Drvivá väčšina krajín Západnej Európy prešla decentralizačným obdobím. Sídlna štruktúra obcí na Slovensku nedáva v súčasnej podobe samospráve možnosť byť výkonnou a efektívnou a to najmä v prípade malých a stredných obcí, ktorých je z takmer troch tisíc väčšina. Podobne fragmentovanú sídelnú štruktúru nájdeme vo Francúzsku a v Českej republike. Slovenská cesta efektívnejšej miestnej samosprávy by mala viesť cez intenzívnejšiu medziobecnú spoluprácu. Proces municipalizácie sa zdá byť nevyhnutným krokom aj pre Slovensko. Nedá sa riešiť všeobecne, plošným riešením, ani nárazovo. Potrebný je koncepcia a stratégia reformy. Potrebné je nájsť zhodu medzi odborníkmi v oblasti verejnej správy, politikmi a občanmi.

Tendencia v Európe bola v posledných desaťročiach jasná. „Pri pohľade na vývoj za posledných 60 rokov možno vidieť, že v európskom rámci prevažujú krajiny, u ktorých sa vo vzťahu k lokálnej sídelnej štruktúre (vo väčšej či menšej miere) presadzujú konsolidačné tendencie.. Od roku 1950 poklesol napríklad počet obcí v Litve o 90%, vo Švédsku o 87%, v Dánsku o 80%, v Belgicku o 78%, vo Veľkej Británii o 77%, v Nemecku o 51%, v Holandsku o 41%, v Rakúsku o 42%, v Nórsku o 41%, vo Fínsku o 17%, v Španielsku o 12%, vo Švajčiarsku o 7%, vo Francúzsku o 5% a v Lotyšsku o 4%.“ (Klimovský, 2009, s.188). V roku 2004 bol schválený vládny materiál s názvom Komunálna reforma- materiál

pre verejnú diskusiu. V tomto materiáli boli navrhnuté možné zmeny v oblasti organizácie miestnej samosprávy, no dodnes zostal len zabudnutým dokumentom. Navrhovaný materiál uvažoval o zlúčení obcí, ktorých by na Slovensku malo byť do tristo. Oproti dnešnému stavu takmer troch tisícok je zdá sa, tento stav veľmi vzdialený. Odporúčaná veľkosť samosprávy by sa mohla pohybovať okolo päťtisíc obyvateľov na jeden municipálny celok. V Británii má priemerná územná jednotka na miestnej úrovni približne stoštyridsať tisíc obyvateľov, vo Švédsku tridsaťjeden tisíc, v Belgicku osemnásť tisíc, v Taliansku sedemtisíc, v Nemecku šesťtisíc, v Španielsku päťtisíc a na Slovensku tisícosemstosedemdesiat. Absolútny nepomer nám vychádza aj pri porovnávaní celkového počtu obcí. Z porovnávaných krajín ma vyšší počet obcí ako Slovensko len Taliansko, Španielsko a Nemecko.

Taliansko má približne trikrát viac obcí ako Slovensko, ale až jedenásťkrát viac obyvateľov, Španielsko má približne dva a pol krát obcí na svojom území, ale až približne osemnásobne toľko obyvateľov a nakoniec Nemecko má celkovo päťnásobne viac obcí ako Slovensko, pri pomere k obyvateľom však dochádzame k faktu, že počet obyvateľov Slovenska nie je päťnásobne menší, čo by zodpovedalo počtu obcí ale až pätnásťnásobne. (Klimovský, 2009) Z uvedených faktografických údajov vyplýva, že proces zlučovania obcí na Slovensku by bol len logickým riešením neúnosnej situácie. Krajiny ktorým sme v práci venovali ukazujú na jasný nepomer nielen v počte obcí ale aj „v priemernej obci“ a počte populácie žijúcich v obciach z kategórie najmenších čo do počtu obyvateľov. Tieto zmeny však v krajinách nenastali okamžite, väčšinou šlo o dlhodobé procesy. To, že aplikácia zmeny by nemala byť rýchlá ale postupná iba reflektuje určité skutočnosti. Ide o nasledovné fakty:

- obyvatelia obcí sa obávajú o stratu identity svojich obcí
- obávajú sa o zánik svojich obcí
- vo verejnosti pretrváva skôr negatívny prístup k akýmkoľvek rýchlym zmenám
- je nevyhnutné pripraviť legislatívu, získať celospoločenskú podporu, podporu najvyšších ústavných orgánov, záujmovej samosprávy, čas je potrebný rovnako na prípravu reformy

K zmenám na miestnej úrovni vedú najmä viaceré tendencie. Ide o tendencie ekonomického a politického charakteru, ktoré vyvíjajú tlak na samosprávy na spravovanie čoraz viac úloh v oblasti sociálnej či hospodárskej politiky. Ďalším nevyhnutným trendom je znižovanie nákladov na vládnutie. resp. zvyšovanie efektivity vládnutia na miestnej úrovni. Implementácia uvedených tendencií v podmienkach Slovenskej republiky naráža na aktuálny vývoj priestorovej štruktúry krajiny:

- regionálnu štruktúru
- diferencovaný rozvoj vidieka
- rozdrobenú štruktúru osídlenia

Priestorová štruktúra spoločnosti bola výrazne narušená prijatím modelu ôsmych vyšších územných celkov, nakoľko tieto nekopírujú hranice prirodzených regiónov. Počet samosprávnych krajov nie je takisto štandardný. Pôvodne navrhnuté modely usporiadania regionálnej samosprávy počítali s 12, niektoré až so 16 samosprávnymi krajinami. Zlučovanie slovenského vidieka je výrazne komplikované aj výraznými rozdielmi medzi jednotlivými obcami na Slovensku. Vidiecka populácia významne rastie v niektorých oblastiach centrálného východného Slovenska, aj vďaka vplyvu rómskej populácie, takisto na severozápadnom a juhozápadnom Slovensku. „Skutočnosťou je, že slovenský vidiek sa bude rozvíjať diferencovane. K tomu prispela decentralizácia, trhová ekonomika, ale aj rešpektovanie súkromného vlastníctva pôdy. Tento fakt je potrebné zohľadňovať aj pri návrhu inštitucionálnych zmien na miestnej úrovni. Celkovo je možné konštatovať, že reprodukčné schopnosti slovenského vidieka sa v priebehu posledných rokov, v dôsledku naplnenia vyššie uvedených zmien, zhoršili.“(Nižňanský et. al.,2009,s.12) Sídelné jednotky sú malé, žije v nich veľké množstvo obyvateľov. Najviac najmenších obcí do päťsto obyvateľov sa na Slovensku nachádza v Prešovskom a Banskobystrickom samosprávnom kraji.

Konkurencieschopnosť slovenského vidieka trpí najmä v najmenších sídelných jednotkách do päťsto obyvateľov. V týchto obciach sa zvyšuje priemerný vek obyvateľstva, podiel osôb, ktoré nie sú už v produktívnom veku rastie. Znižuje sa mobilita, rastie chorobnosť obyvateľstva. Väčšina obyvateľstva musí za prácou dochádzať, znižuje sa tým seba identifikácia miestneho obyvateľstva. Základom reformy by malo byť dodržiavanie princípov subsidiarity. Diskusia by mala prebehnúť na úrovni dichotómie verejný- súkromný. Je veľa oblastí, ktoré by mohli byť vykonávané efektívnejším súkromným sektorom. Posudzovanie toho čo je vo verejnom záujme a čo nie je, je však veľmi citlivé, preto ani tu neprichádzajú do úvahy širšie plošné riešenia aplikovateľné pre všetky obce na Slovensku. Proces decentralizácie nijako nevyklučuje ďalšie združovanie obcí na základe medziobecnej samosprávy.(Nižňanský,2009) Príkladom kde prebehla rozsiahla amalgácia obcí a napriek tomu pokračuje úspešná spolupráca obcí je Belgicko. V Belgicku si obce môžu vytvárať združenia „interkomunál“. Tieto združenia majú postavenie právnickej osoby. Obce spolupracujú so subjektmi zo súkromného sektora, ale majú v týchto združeniach väčšinu hlasov taktiež ako aj zastúpenie v dozorných a správnych radách v podobe predsedov. Tieto spoločnosti sú aktívne najmä v oblastiach ako cestovný ruch, zásobovanie plynom, vodou, elektrinou, správa pozemkov, výstavba bytov či v oblasti ekonomického rozvoja.(Čapková et. al.)

Nakoľko nie všetky obce na Slovensku boli schopné samostatne vykonávať prenesené úlohy od štátu v rámci realizácie preneseného výkonu štátnej správy, mnohé z nich začali spolupracovať a vytvárať spoločné obecné úrady. Spoločné úrady vznikali najmä v oblasti stavebného konania ako spoločné stavebné úrady. Podľa zákona je územná samospráva povinná plniť úlohy štátnej správy, ale za predpokladu finančnej a materiálnej zabezpečenia zo strany štátu. Práve tieto časti zákona bývajú často opomenuté. Prenesený výkon štátnej správy býva v mnohých obciach často nedostupný a to aj napriek tomu, že obce dostanú finančné

prostriedky na jeho realizáciu. Bolo by pomerne vhodné uvažovať o presunutí týchto úloh na orgány štátnej správy, ak samosprávne subjekty (obce a VÚC), nie sú schopné si dané kompetencie zabezpečiť sami.

Vytváranie spoločných úradovní sa nedeje takmer vôbec v oblasti originálnych kompetencií obcí. Obce poväčšine nevyužívajú kompetencie v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Preto sa nazdávame, že by sa po vzore iných európskych krajín malo pristúpiť buď k zrušeniu preneseného výkonu štátnej správy na samosprávy, alebo by sa mal tento inštitút v rámci úspornosti nákladov vo verejnom sektore prideliť viacerým centráram (najlepšie novovytvoreným zlúčeným obciam- municipalitám) na zabezpečenie nielen maximálnej efektívnosti, ale aj poskytnutia kvality služieb. Vykonávanie preneseného výkonu štátnej správy prostredníctvom takmer troch tisíc obcí, zvlášť ak z nich veľké množstvo je v kategórii od 0-500 obyvateľov, považujeme za absolútne neprijateľné a neudržateľné riešenie organizácie verejnej správy. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že veľakrát obce na tento výkon doplácajú vlastnými zdrojmi. Popis a rozsah dopadov na rozpočty samospráv, či už samosprávnych krajov, alebo obcí býva nejasný a nezodpovedá konkrétnej realite. Splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy Viktor Nižňanský preto vo svojom dokumente o komunálnej reforme navrhuje, aby bola prijatá legislatíva, motivujúca obce sa zlučovať a združovať. Vhodným je možnosť vytvorenia alternatívnej organizácie samosprávy, či prehodnotenia kompetencií obcí a reforma vnútornej a vonkajšej kontroly vo verejnej správe. (Nižňanský, 2009) Finančná závislosť obcí na štáte je stále neúmerne vysoká. Na základe transferov a grantov, spolu s mechanizmom finančného vyrovnávania obcí, je krytých približne 60% príjmov obcí. V Belgicku tvoria viac než polovicu rozpočtu tzv. doplnkové dane, vo Francúzsku tvoria dotácie od štátu asi tretinu príjmov, nemecké obce sa na transfery a granty od štátu spoliehať nemôžu, príjmy mimo svojich rozpočtov im tak plynú v rámci horizontálneho a vertikálneho vyrovnávania. Štátne dotácie vo Švédsku predstavujú asi 20% celkových príjmov rozpočtu obce, čo je v porovnaní so Slovenskom jedna tretina. „V roku 2005 bol na základe požiadavky Úradu vlády SR, vypracovaný projekt s názvom Analýza mikroregiónov Slovenska, vrátane mapy Slovenska spracovanej podľa mikroregiónov. Cieľom riešeného projektu bolo identifikovať prirodzené mikroregióny na území celej Slovenskej republiky. Pri analýze bolo použitých 10 ukazovateľov pre identifikáciu centier mikroregiónov“ (Nižňanský, 2009, s.23)

Analýza týchto mikroregiónov môže byť použitá dvojako. Vypracovaná bola pre účel vytýčenia regiónov a ich centier, kde by sa mali zriaďovať spoločné obecné úrady. Nakoľko na princípe dobrovoľnosti sa v reálnom živote samospráv zriaďujú tieto inštitúcie zriedkavo a len v málo oblastiach, alternatívou by mohlo byť zriaďovanie zákonom vo vytýčených centrách. Nazdávame sa, že vypracovaná analýza mikroregiónov by mohla postupne prejsť od vykonávania len úloh prenesenej štátnej správy až na úroveň municipalít. Amalgačnému procesu by výrazne napomohla urbanizácia a presun obyvateľov z vidieku do miest. Pri súčasnom trende úpadku vidieku to nie je rozhodne nepravdepodobné. Alternatívnym (dočasným) riešením by po vzore Českej republiky, mohla byť kategorizácia obcí.

Zástupcovia občanov pôsobiacich v obecných a mestských zastupiteľstvách sú volení na 4 roky v priamych voľbách. Vzhľadom k veľmi nízkym volebným účasťam by bola diskusia hodnou otázkou prípadného spojenia volieb do orgánov obecného zastupiteľstva, spolu v jeden deň s voľbami do orgánov samosprávnych krajov. Spojením týchto dvoch druhov volieb, by sa zvýraznila dôležitosť prísť k volebným schránkam a odovzdať svoj hlas. Kategórie determinujúce rozmedzie počtu zastupiteľov v obci by mali byť rovnako predmetom reformy. V rámci volieb je dôležitou postavou, minimálne v slovenských reáliách, osoba starostu obce. V rámci komunálnej reformy by sme navrhovali otvoriť otázku výhod a nevýhod priamej a nepriamej voľby starostu. Pri nepriamej voľbe by starostova zodpovednosť voči občanom, viac menej prešla na zodpovednosť voči zastupiteľstvu, ktoré ho zvolilo. Spôsob voľby implicitne neznamená posilnenú funkciu starostu. Zvlášť to platí v slovenských podmienkach, kde starosta bez podpory v zastupiteľstve len ťažko môže realizovať svoj politický program, plní skôr úlohy administratívneho charakteru. Pozitívne by sme hodnotili výber väčšinového volebného systému jednokolovým hlasovaním. Zo skúsenosti z volieb županov by bol dvojkolový volebný systém zbytočne drahou záležitosťou. Výhodou priamej voľby starostu je argument o možnosti kandidatúry nezávislých kandidátov. Taktiež ani táto výhoda nemusí byť výhodou absolútnou. Do funkcií sa tak môžu dostať aj rôzne mediálne známe osobnosti. Zvlášť v podmienkach Slovenskej republiky, kde voličská účasť, ako sme už poznamenali, býva nevysoká. Samotnému zlučovaniu by mala predchádzať celospoločenská diskusia. Táto však momentálne rozhodne nie je dosiahnutá. Za všetko hovoria prieskumy odborníkov, v ktorých sa pýtali občanov a starostov na proces zlučovania obcí. Najkonzervatívnejšie a najviac negatívne vyzneli odpovede občanov z veľkosti najmenších obcí. Starostovia ako tri základné problémy uviedli obavu, že by sa znížil výkon priamej demokracie, že by sa zvýšili konflikty medzi obyvateľmi a skomplikoval by sa vzťah medzi poslancami a občanmi. Za zlučovanie obcí sa v prieskume v roku 2004 vyslovilo len niečo vyše 38% respondentov. Za zachovanie samostatnosti obcí a ich vzájomnú spoluprácu sa vyslovilo takmer 70% opýtaných. Respondentmi odporúčaná veľkosť obce by sa mala pohybovať medzi 2800-3800 obyvateľmi. (Nižňanský, 2009)

Zlučovanie obcí sa v osemdesiatych rokoch minulého storočia v krajinách Západnej Európy udialo väčšinou postupne. Kreovanie väčších územných celkov na miestnej úrovni bolo logickým vyústením objektívnej neschopnosti malých obcí pri uskutočňovaní samosprávy. Medziobecná spolupráca vynúteného charakteru t.j. na základe zákona sa uskutočnila vo Veľkej Británii, Nemecku, Francúzsku, Taliansku a Španielsku. Rozdielnym bol len rozsah tejto spolupráce v jednotlivých krajinách. „Rovnako je rozdielna aj komplikovanosť medziobecnej spolupráce v jednotlivých západoeurópskych krajinách. V tejto súvislosti sa uvádza, že pravdepodobne najkomplikovanejší systém spolupráce medzi obcami je vytvorený vo Francúzsku.“ (Kukliš-Virová, 2012, s.85) Okrem orgánov obce tak môžu územné jednotky združovať finančné a materiálne zdroje a realizovať výkon služieb. Rozsah služieb v týchto krajinách je rozmanitý, no v zásade ide väčšinou o okruhy pôsobnosti ako napr. kanalizácia, zber a likvidácia odpadu, plyn, voda, verejná doprava, vzdelávanie, kultúra, zdravotná starostlivosť a pod.

Odborná verejnosť (právnici, politológovia, geografi, regionalisti), ktorá sa stretli v roku 2005 na akademickej pôde viacerých slovenských univerzít sa zhoduje na viacerých podstatných skutočnostiach súvisiacich s reformou: (Nižňanský, 2009)

- komunálna reforma je nepochybne potrebná, otázkou zostáva do akej miery je spoločnosť pripravená na zlučovanie obcí najmä na vidieku s veľkým počtom malých obcí
- je možné sledovať vývoj malých obcí, ktoré nezvládajú plniť samosprávne úlohy samostatne
- ponechanie súčasnej priestorovej štruktúry je len dočasné, zlučovanie obcí je nevyhnutným procesom
- je nevyhnutné postupovať v procese reformy pomaly, etapovo
- slovenské obce sú konkurenčné, často nepoznajú medzi obecnú solidaritu.

3 ZÁVER

Analýza obsahuje viacero ďalších urgentných problémov, ktoré treba riešiť ešte pred samotným procesom zlučovania. Istú cestu naznačilo vytvorenie mikroregiónov, ktoré by v budúcnosti mohlo kopírovať vytvorenie municipalít s rovnakými hranicami. V prípravnom procese by mali byť vytvorené technické a najmä legislatívne predpoklady uskutočnenia reformy. Pri uskutočnení reformy by sa mali rešpektovať niektoré fundamentálne fakty, ktoré determinujú súčasný stav organizácie verejnej správy na Slovensku. Je nevyhnutné rešpektovať, resp. neignorovať historické regióny Slovenska. Spolu s reformou na miestnej úrovni, by mala byť realizovaná aj reforma na krajskej úrovni. Ideálnejším modelom sa javí byť model dvanástich samosprávnych krajov, ktoré pomerne dobre kopírujú historicky dané regióny. Vidiek sa bude v rôznych častiach Slovenska vyvíjať diferencovane, na základe viacerých faktorov, aj napriek mechanizmom finančného vyrovnávania. Rozvoj či zánik vidieka je závislý na politike štátu. Sídelná štruktúra obcí je absolútne nevyhovujúca. Je potrebné zaviesť približne len jednu desatinu municipalít zo súčasného stavu obcí. Municipality by mohli kopírovať hranice mikroregiónov, ktoré slúžia na vykonávanie preneseného výkonu štátnej správy v rámci spoločných obecných úradov. Socioekonomická situácia v malých obciach je nepriaznivá, rastie počet v poprodukčnom veku, obce nie sú schopné zabezpečovať výkon niektorých svojich funkcií, často sa stáva že nie je dostatok kandidátov do obecného zastupiteľstva, či kandidátov na starostu. Niektoré služby obcí by mohli byť vykonávané v rámci súkromného sektora.

Prenesený výkon štátnej správy je komplikovaný, malo by sa uvažovať o jeho zrušení, kompetencie by mali prejsť buď na orgány štátnej správy, alebo by sa mali stať kompetenciami samospráv. Príjmy malých obcí sú nízke, veľká časť z nich plynie starostovi a zamestnancom obce. Momentálny právny rámec neumožňuje zlučovanie obcí svojvoľne štátom. Na zlúčenie obcí je potrebné úspešné miestne referendum. Akýkoľvek iný spôsob by bolo teda potrebné zabezpečiť najprv po právnej stránke. Z toho vyplýva, že plošné uplatnenie zlúčenia obcí nie je momentálne aplikovateľné z dôvodu nevôle občanov, starostov a niektorých

odborníkov vo verejnej správe, ktorí neodporúčajú takúto „šokovú terapiu“. Občania na slovenskom vidieku sú úzko previazaní so svojimi obcami. Obávajú sa straty identity pri zlučovacom procese a to aj napriek tomu, že ich autonómia je viac menej symbolická, nakoľko malé obce sú takmer výlučne závislé na štáte a finančnom vyrovnávaní. Alternatíva by sa naskytovala v prípade vytvorenia ďalšieho stupňa samosprávy ako napr. vo Francúzsku či v Nemecku. Vzhľadom k súčasnej situácii, by už tak nie veľmi výkonným samosprávnym krajom pribudli ďalšie územnosprávne jednotky. Slovensko by sa malo uberať opačným smerom sfunkčnenia súčasných, resp. na miestnej úrovni k ich výraznej redukcii.

„Medzi obecná spolupráca je v niektorých prípadoch jedinou životu schopnou možnosťou na vytvorenie úsporného modelu poskytovania služieb verejnosti, ak obce nechcú, aby služby tohto druhu neboli poskytované výkonnou mocou tej ktorej krajiny alebo ak sa obce nerozhodli zlúčiť s inými obcami.“ (Kukliš-Vírová, 2012, s. 86) Z hľadiska porevolučného vývoja treba povedať, že bolo chybou, že obce neboli prinajmenšom kategorizované. Bola im síce ponechaná relatívna samostatnosť, no samotný vývoj ukázal, že ide o skôr autonómiu formálnu a nie praktickú. Spolu so zmenou v organizácii miestnych a regionálnych jednotiek je potrebné prehodnotenie kompetencií a ich rozdelenia medzi územnosprávne jednotky. Osobitnou kapitolou výskumu by mali byť najmä delené kompetencie, ktoré zneprehľadňujú diverzifikáciu moci medzi jednotlivé subjekty. Tendenciou by malo byť čoraz viac samosprávy na úkor štátu, okrem úloh, ktoré sú najefektívnejšie zabezpečované štátom.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ČAPKOVÁ, S. a kol. Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Bratislava.: Nadácia vzdelávania samosprávy SR, 2001. 140s. ISBN 80-88947-07-3.
- ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave. 1.vydanie. Martin: Matica slovenská, 1999. 598s. ISBN 80-7090-444-5.
- KLING, J. Regionálna politika a verejná správa. In: Fazekas, J.- Hunčík, P. (ed.): Maďari na Slovensku(1984-2004)). Súhrnná správa. Od zmeny režimu po vstup do Európskej únie. Šamorín: Inštitút pre výskum menšín, 2008. 501 s. ISBN 9788089249169.
- KLIMOVSKÝ, D. Základy verejnej správy. . Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy. Katedra sociálnych vied. 270s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KUKLIŠ, P. – VÍROVÁ, V. Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava: Paneurópska vysoká škola. 2012. 240s. ISBN 978-80-89447-77-0.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Bratislava: Merkury, 2009. 59s. ISBN 978-80-3564-552-4.
- ZÁKON o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z.