



**dozrel čas
na zmeny**

**pokračovanie
reformy verejnej
správy z pohľadu
Únie miest Slovenska**

**január
2020**



dozrel čas na zmeny

pokračovanie reformy verejnej správy
z pohľadu Únie miest Slovenska

Vydala:

Únia miest Slovenska
Bratislava 2020

Grafická úprava, zalomenie,
produkcia: Renesans, s.r.o.



**dozrel čas
na zmeny**

**pokračovanie
reformy verejnej
správy z pohľadu
Únie miest Slovenska**

január 2020

Obsah

Súčasné problémy a očakávané trendy už nie je možné riešiť čiastkovými a rezortnými opatreniami	9
Zmena rozdelenia a zabezpečovania úloh, mestá a obce sú schopné a ochotné prevziať súčasné úlohy vyšších územných celkov	14
Spolupráca na miestnej úrovni je nevyhnutná.....	17
Regionalizácia štátu je podmienená odovzdaním nových úloh a právomocí regiónom	20
Viac zdrojov pre mestá a regióny je nevyhnutnosť.....	22
Finančné vyrovnávanie – nástroj na riešenie disparít	24
Prioritou regionálnej politiky má byť podpora rastu a inovácií.....	28
Úprava volebného systému pri voľbách do Národnej rady SR.....	34
Manažment zmeny.....	35

Únia miest Slovenska, od svojho vzniku, presadzuje administratívnu, právnu, finančnú, personálnu a mzdovú suverenitu miest a obcí a preto predkladá tento dokument, ako svoju predstavu, do diskusie o zmene spravovania štátu a posilnení vplyvu občanov na rozhodovanie o ich budúcnosti.

Prečo je, podľa nás, zmena nevyhnutná

Štát je ako „prázdna nádoba“, ak na jeho fungovaní neparticipujú ľudia

Z prieskumov verejnej mienky¹ vyplýva, že 65% občanov požaduje posilnenie priamej demokracie a 57% presun viac kompetencií a zdrojov do rúk samosprávy. Od roku 2016 prišlo k 7% nárastu týchto požiadaviek. Inými slovami, občania Slovenska požadujú, aby sa rozhodovanie posunulo bližšie k nim. Jedným zo spôsobov ako to dosiahnuť, je prevzatie viac právomocí a zodpovednosti, teda úloh, miestnou a regionálnou úrovňou s priamo volenými zástupcami občanov, ktorých rozhodovanie môžu občania podstatne lepšie ovplyvniť a kontrolovať, ako na úrovni centrálnej vlády. Svojim názorom tiež povedali, že si želajú, aby sa centrálna vláda sústreďovala najmä na tie oblasti, ktoré nie je možné a vhodné, v súlade s princípom subsidiarity, zabezpečovať v jednotlivých obciach, mestách a regiónoch. Aby si plnila úlohy najmä v oblasti dodržiavania práva, bezpečnosti občanov a vytvárania predpokladov, podmienok, pre zvyšovanie kvality života v štáte ako celku.

O čo je reťaz medzi občanom – vládou – parlamentom – výkonnými orgánmi dlhšia, o to menej sa môžu občania, teda tí čo fungovanie štátu platia, presadiť voči politikom, úradníkom a záujmovým skupinám.

Záujmy sa dajú v politickom procese dobre organizovať a presadiť napriek tomu, že tí čo chcú vyťažiť z prerozdelenia a majú skupinové záujmy, sú proti tým, čo to zaplatia (všetci daňovníci), vždy v menšine. Jednotliví občania majú priveľmi rôznorodé záujmy a často sú rozhodnutiami málo dotknutí. Preto sa im neoplatí proti tým, čo majú skupinový záujem, razantne vystúpiť. Ten, kto má malý záujem, potom presúva rozhodovanie na iných, na čo v konečnom dôsledku môže doplatiť. Preto je realizácia stratégie decentralizácie pre občana veľmi dôležitá, napriek tomu, že väčšina občanov tieto súvislosti nevníma. Naopak, pre záujmové skupiny decentralizácia žiadaná nie je a preferujú koncentráciu moci, centralizáciu. Aby sa vyvážil tento problém (organizovanosť záujmových skupín verzus roztrieštenosť názorov občanov) je extrémne dôležitá spolupráca občanov, nimi priamo volených zástupcov, ale aj podnikateľov a mimovládnych organizácií na miestnej a regionálnej úrovni.

Mestá a obce sú naším domovom, nestačí im prepozičovať práva

V mestách a obciach sa človek narodí, chodí do školy, pracuje, užíva voľný čas, zomiera. Čo najväčšia nezávislosť miest a obcí znamená duchovnú slobodu, slobodu vo vzdelávaní, vytvorenie podmienok pre adaptáciu sa na nové podmienky a trendy, pre

1 Reprezentatívny prieskum verejnej mienky agentúry Focus, 2016, 2017, 2019.

inovatívne riešenia. Kultúrnym prínosom „slobodných“ miest a obcí je emancipácia človeka – posilnenie nezávislosti osobnosti. Nestačí mestám a obciam prepožičiavať práva, ako to robí na Slovensku desaťročia centrálna moc. Aby napríklad mestá mohli plniť úlohu, ktorá sa im pripisuje („motor budúcnosti Slovenska, Európy“) musia mať administratívnu, právnu, finančnú, personálnu a mzdovú suverenitu. Musí byť naplno uplatnený princíp subsidiarity, ktorý zahŕňajú prakticky všetky medzinárodné dohody Slovenska s Európskou úniou. Výsledkom bude nielen výrazné posilnenie demokracie, ale aj efektívnejšie poskytovanie verejných služieb, vytvorenie podmienok pre využitie ľudského a prírodného potenciálu a trvalo udržateľný rozvoj miest obcí, miest, regiónov.

Základom predchádzania krízam nie je centralizácia

Krízy sú nevyhnutnou súčasťou vývoja spoločnosti. Základom pre ich lepšie zvládnutie je decentralizácia právomocí, ale aj zodpovednosti. Pre príklad nemusíme ísť ďaleko. Centralizmus a neschopnosť reagovať na nové trendy urobil z občanov Slovenska v Európskej únii občanov druhej kategórie. O pretrvávajúcom centralizme, o tom, že sa stále nepodarilo naplniť princíp subsidiarity, svedčí podiel výdavkov územnej samosprávy na celkových výdavkoch verejnej správy. Slovensko je, napriek zmenám v rokoch 2002 – 2006, stále pod priemerom štátov Európskej únie. Nie je to iba politický problém, ale má to priamy dopad na ekonomiku štátu.² Ak nebudú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky ochotní presadzovať systémové zmeny, ktorých súčasťou je spravodlivá delba moci v štáte, bude pokračovať erózia demokracie, rast extrémizmu, ale aj pokračovanie živorenia miest.

Decentralizácia po roku 1989 výrazne prispela k rastu kvality životnej úrovne na Slovensku

Decentralizácia má viacero podôb: presun z verejného do súkromného sektora, dekoncentrácia, presun na štátne agentúry, ale aj presun úloh na nižšie úrovne správy štátu, t. j. obce, mestá, regióny. Jej realizácia po roku 1989, spolu so stratégiou liberalizácie, umožnila výrazné priblíženie sa k ekonomikám vtedy podstatne vyspelejších štátov Európy. Zastavenie procesu a centralizačné tendencie v posledných 15 rokoch spôsobili stagnáciu.

Decentralizácia je nástroj, ktorý môže prispieť k obnoveniu dôvery v štáte

Slovensko patrí k štátom s najnižšou mierou dôvery, aj voči verejnému sektoru. Miestna samospráva vždy patrila k tým dôveryhodnejším inštitúciám aj po tom, čo prevzala na seba mnoho úloh, ktoré štátna správa dlhodobo nedokázala riešiť. Spravodlivou delbou zodpovednosti a právomocí je možné prispieť k obnoveniu dôvery na miestnej úrovni, ale aj v štáte ako celku. V štátoch, kde je spokojnosť a dôvera občanov podstatne vyššia (severské štáty, Holandsko, Švajčiarsko) o väčšine služieb verejného sektora rozhodujú ľudia a nimi volení predstavitelia na miestnej úrovni a miera korupcie patrí k najnižším v Európe³.

2 Slovensko je, v prípade pokračovania decentralizácie, štátom s najvyšším potenciálom rastu HDP (+ 10 %).

3 V prípade často citovaného Dánska tvorí podiel výdavkov územnej samosprávy cca 66% výdavkov verejnej správy.

Cieľom zmeny by nemali byť iba peniaze, ale aj vytvorenie podmienok pre dobré vzťahy a naplnenie hodnôt, ktoré zjednocujú občanov žijúcich na území štátu.

Občania Slovenska preferujú hodnoty ako sú nevšednosť, dôstojnosť, bezpečie, vzdelanie. Aby sme ich mohli dodržiavať, je nevyhnutná vertikálna deľba moci, s cieľom posilniť mestá a regióny. Presunom zodpovednosti, ale aj právomocí, umožníme, aby občania, ich samospráva, miestni podnikatelia a predstavitelia mimovládneho sektora mohli vytvárať silné komunity, schopné fungovať nielen v dobrých časoch, ale aj v čase kríz a problémov.

Mali by sme sa zbaviť stereotypov, pretrvávajúcich od čias socializmu.

Mali by sme podporovať diferenciáciu (nie fragmentáciu), rozšíriť počet centier rozhodovania, vrátiť regiónom identitu⁴, presadzovať spoluprácu v regiónoch a zmeniť pravidlá tak, aby umožnili zrod nových regionálnych lídrov a silné regionálne inštitúcie, ktoré prispievajú k transformácii spoločnosti. Úspešné štáty nepotrebujú, aby centrálna vláda pre rozdeľovala väčšinu verejných zdrojov, príkladom sú často za vzor dávané severské štáty alebo Švajčiarsko. Mali by sme si uvedomiť, že boj s chudobou je možné vyhrať iba na miestnej úrovni. Neexistuje jedno centrálné riešenie, pretože život sa skladá z maličkostí.

Zmena úloh centrálnej vlády, silnejšie mestá a regióny sú nevyhnutnosťou

Globalizácia, technologické, demografické trendy, ale aj toľko diskutovaná klimatická zmena vyvolávajú otázku, aké úlohy má plniť centrálna vláda. Je zrejmé, že musí prísť k novému definovaniu jej výlučných kompetencií. Nie je možné reagovať na rýchlo sa meniacu spoločnosť, spravovať veci verejné v 21. storočí, mechanizmami z 19. a 20. storočia. S diskusiou o výlučných úlohách centrálnej vlády a o rastúcom význame miest a regiónov je potrebné začať už teraz. Nie až keď sa naplno prejavia dôsledky zmien a vrátia Slovensko z dobre nastúpenej cesty.

Nádej, že zmenou vlády, bez zmeny systému, sa zlepši život na Slovensku, že voľby vygenerujú ideálnych politikov, je ilúziou

Vôľa vlády zmeniť systém je nevyhnutným predpokladom, tak ako politici, ktorý chápu že silné mestá a obce sú poistkou demokracie. Stotožnenie sa občanov so štátom, ale aj uspokojovanie služieb pre občanov, však musí byť procesom zdola nahor, od ľudí, cez obce, mestá, regióny do parlamentu. Slovensko by nemalo byť komplexne podriadené dohodám stranických lídrov. Väčšina politických strán za posledných desaťročia nedokázala reagovať na spoločenské zmeny, aj preto strácajú pre občana na význame, čo je v parlamentnej demokracii rizikom.

Podporujeme existenciu silného štátu

Očakávame, že bude efektívne a kvalitne vykonávať svoje výlučné kompetencie. Bude občanom miest a obcí garantovať spravodlivosť, bezpečnosť a vnútroštátny poriadok. Základom predchádzania opätovného zlyhania štátu je, podľa nás, spravodlivé rozdelenie zodpovednosti a právomocí. Ide o vytvorenie prostredia, v ktorom sa ľudia môžu slobodne a často aj bez centrálnej vlády rozhodovať o väčšine záležitostí, ktoré považujú oni vo svojej obci, regióne, za podstatné.

4 Regionálna identita by však nemala byť založená na etnicite.

SúčasnÉ problémy a očakávané trendy už nie je možné riešiť čiastkovými a rezortnými opatreniami

Nestačia kozmetické úpravy súčasného stavu

Napriek dôležitým zmenám po roku 1989, posilnením postavenia územnej samosprávy, čím sa výrazne obmedzila možnosť návratu autoritárskeho režimu, napriek viditeľnému pokroku, neboli ani zďaleka naplnené princípy pôvodných strategických dokumentov. Svedčia o tom aj spomínané prieskumy verejnej mienky. Pritom je potrebné mať na mysli, že Slovensko sa dnes nachádza v úplne iných rámcových podmienkach, ako to bolo pred 30 rokmi, keď sa tézy týchto dokumentov tvorili.

Nie je naplnený princíp subsidiarity

Pretrváva nespravodlivá delba právomocí medzi centrálnou vládou, vyššími územnými celkami a obcami. Dnes do plnenia výlučne miestnych úloh zasahujú vyššie územné celky, ale aj centrálna vláda. Tvrdenie, že príčinou zasahovania je veľké množstvo malých obcí a ich neschopnosť zabezpečovať úlohy, je falošné. V našej legislatíve existuje dostatok možností na to, aby sa úlohy v oblasti regionálneho školstva, sociálnych vecí, kultúre, športe, ale aj prepravy a verejnej dopravy dali zabezpečovať inak, ako príkazmi centrálnnej vlády alebo presunom úloh na vyššie územné celky. SúčasnÉ delenie úloh prináša iba chaos, prehadzovanie si zodpovednosti za nedostatky, neefektívnosť. Namiesto toho, aby centrálna vláda riešila to, čo najviac trápí občanov (spravodlivosť, bezpečnosť, rovnosť šancí, regulácia), zaoberá sa vecami, ktoré nemajú plošné riešenia a o ktorých nemá dostatok informácií. Roztrieštenie právomocí, rozhodovania a nástrojov výrazne znižuje efektívnosť spravovania štátu.

Volení predstaviteľa miest, obcí, ale aj vyšších územných celkov, sú v podstate štátnymi „zamestnancami“ nižšej kategórie

Najlepším spôsobom, ako ovládať mestá a obce centrálnou vládou, je kontrolovať čo najviac finančných tokov. Čiastočné odpolitizovanie systému sa podarilo v roku 2005 zmenou pravidiel pri prerozdeľovaní dane z príjmu fyzických osôb, čo však zďaleka nestačí. Skutočné vlastné príjmy miest a obcí na Slovensku sú hlboko pod priemerom Európskej únie a vyššie územné celky sú takmer celkom závislé od transferov zo štátneho rozpočtu. Centrálné riadené toky financii vytvárajú vertikálnu závislosť a nebezpečnú rivalitu obcí, čo iba posilňuje centralizovanú moc. Spôsobujú „bitku“ o dotácie, ponizujú volených predstaviteľov miest a sú zdrojom klientelizmu a korupcie.

V súčasnosti sú mestá a obce „špecialisti na jednorazové intervencie“

Miestni politici nemôžu plniť to, čo občania za svoje dane a poplatky očakávajú, sú najmä „údržbármi“ spravovaného územia. Schytávajú následky finančných, ekologických a sociálnych rozhodnutí na národnej, ale aj medzinárodnej úrovni, sú prijímatelia

príkazov, nariadení vládnej exekutívy, voluntarizmu skupín poslancov, musia akceptovať zmeny zákonov z podnetu rôznych lobistických skupín. Zle nastavený a zlyhávajúci systém, často sa meniace pravidlá, nepripravená aplikácia zákonov, spôsobujú mestám a obciam vážne problémy

Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky neustále zaťažujú mestá a obce novými úlohami.

V prepočte na tisíc obyvateľov patrí Slovensko k európskej špičke počtu zamestnancov vo verejnom sektore. Aj to je výsledok prijímanej legislatívy a podzákonných noriem. Napríklad od roku 2005 vzrástol počet rôznych úloh miest a obcí takmer dvojnásobne. To je tiež príčinou najväčších problémov malých obcí. Nie ich malosť, ale nadmerné byrokratické zaťažovanie, „zozákoňovanie“ samosprávy, spôsobuje napätie. Súčasný stav odčerpáva zdroje potrebné na zabezpečovanie služieb, na rozvoj a modernizáciu nielen malým obciam, ale aj mestám a regiónom. Slovensko patrí k tým štátom OECD a EU, kde od roku 2008 klesá podiel investícií obcí a regiónov na celkových výdavkoch. A to pri dočasnej možnosti čerpania z fondov Európskej únie, ktoré tvoria 95% všetkých investícií.

Nedodržané princípy regionalizácie

Rozdelenia Slovenska na osem nezmyselných vyšších územných celkov, pôvodne určených pre administratívu štátu a nie pre samospravovanie, spôsobuje oslabovanie regionálnej a miestnej identity a neustále otvára otázky o ich význame. Tieto nehomogénne územné celky vôbec nerešpektujú socio-priestorovú organizáciu spoločnosti, neumožňujú porovnanie kvality života v nich⁵. Mnohé záležitosti si občania dávno zabezpečujú mimo ich hraníc. Majú nedostatočné kompetencie, negenerujú takmer žiadne vlastné finančné zdroje. Sú úplne závislé od transferov zo štátneho rozpočtu, fondov Európskej únie a prerozdelenia jedinej dane – z príjmu fyzických osôb. Majú duplicitné úlohy so štátom, ale aj s obcami a svojimi rozhodnutiami narúšajú prirodzený výkon správy miest a obcí. Nízka legitimita zvolených orgánov, ale aj slabá väzba medzi nimi a občanmi, sú ďalšími dôvodmi diskusií o ich potrebe. Ich vymedzenie spôsobuje obrovské komplikácie aj dvom najväčším mestám Slovenska, Bratislave a Košiciam. Ak majú vyššie územné celky existovať, musia mať úplne iné úlohy (kompetencie), iný spôsob financovania a finančného vyrovnávania, ale aj úplne iné vymedzenie.

Nízka úroveň spolupráce, ktorá by mala byť jednou z najhlavnejších verejných politík, je zlyhaním centrálnych vlád

Vláda a ani parlament nevenovali dostatočnú pozornosť vytvoreniu predpokladov a motivačných mechanizmov pre spoluprácu. Ani na centrálnej úrovni, ani na úrovni miest, obcí a regiónov. Práve naopak. Vo väčšine prípadov svojim selektívnym (rezortným) prístupom, zbavovaním sa zodpovednosti za komplexný rozvoj územia, podporujú rozdrobenosť, fragmentáciu. Pravdou však je, že aj pred mestami stojí dôležitá úloha – pripraviť sa na zásadné zmeny rámcových podmienok a výrazne zintenzívniť komunikáciu s obcami v ich okolí.

5 Pre súčasné vymedzenie okresov platí to isté.

Hlavnými problémami dnešnej nespôlupráce je, podľa našich zistení:⁶

- politické a rozhodovacie štruktúry na centrálnej a regionálnej úrovni nie sú prispôbené očakávaným trendom a súčasne administratívne – správne štruktúry sa nekryjú s funkčným priestorom, v ktorom prebiehajú aktivity, a už vôbec nie sú prispôbené novým trendom a výzvam;
- centrálna vláda nevenuje dostatok pozornosti odstraňovaniu bariér spolupráce, „netlačí“ na podporu nových vzťahov mesta a okolia, nevysvetľuje dostatočne význam spolupráce obcí v mestskom regióne, neinformuje o výhodách spolupráce, nemotivuje k spolupráci, neodstraňuje nedôveru v efekty spolupráce, a pod.

Zo zistení Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru vyplynuli ďalšie nedostatky, napríklad:

- nedostatočná komunikácia medzi aktérmi,
- nespôlupráca verejných orgánov so súkromným a akademickým sektorom,
- mestá, obce a regióny sa najprv obracajú na Európsku úniu, aby získali finančnú podporu a prehliadajú možnosť prediskutovať politické opatrenia v štáte,
- na národnej úrovni nie je zrejmé, či sa má realizovať prístup zhora nadol alebo naopak,
- napätie medzi mestským a vidieckym priestorom,
- štáty a mestá sa často zameriavajú na svoje každodenné fungovanie, a nie sú veľmi otvorené integrovaným stratégiám alebo dlhodobým cieľom.

Dôvodov pre spoluprácu je mnoho :

- rozvoj osídlenia, urbanizácia, oddelenie bývania a práce a s tým súvisiaca rastúca doprava,
- absencia silných centier vo veľkej časti juhovýchodného Slovenska spôsobujúca vnútroštátnu migráciu z menej rozvinutých regiónov do viac rozvinutých, ale aj z malých obcí do väčších,
- pokles trvalo bývajúcего počtu obyvateľov v mestách (v rokoch 2001 – 2011 sa to týkalo až 70% miest), rast prechodne bývajúcich obyvateľov v mestách, ale aj v obciach okolo miest, denne prítomné obyvateľstvo v centrách osídlenia presahuje počet trvalo bývajúcich (+ 20 – 30 %),
- požiadavky na efektívnejšie vládnutie,
- fiskálny tlak na zvyšovanie efektivity zabezpečovaných úloh, z dôvodu obmedzených verejných zdrojov a parametrov fungovania miest (napríklad miera zadlženia),
- nové úlohy na miestnej a regionálnej úrovni a ďalšie.

Nositeľom stratégie odstraňovania bariér má byť centrálna vláda, ktorá je zodpovedná za efektívnosť a kvalitu verejnej správy ako celku. V tejto súvislosti považujeme za dôležité pripomenúť, že akékoľvek tlaky na zlučovanie obcí, z dôvodu efektívnosti ich správy, zo strany centrálnej vlády považujeme za nesprávne do momentu, kým centrálna vláda nepreukáže efektívnosť vlastnej činnosti. Inými slovami, kým sa nezrealizuje reforma ústredných orgánov a ich podriadených organizácií. „Strata“ spôsobená ich neefektívnou činnosťou je násobne vyššia ako tzv. neefektívne výdavky malých obcí.

6 Únia miest sa od roku 2015 zaoberá problematikou spolupráce v mestských regiónoch.

Nekonečná diskusia o regionálnych nerovnostiach, bez akýchkoľvek riešení

Regionálne disparity existovali vždy a existovať budú. Z porovnaní v štátoch OECD vyplynulo, že:

- priemerný rast výkonnosti regiónov s hlavným mestom vzrástol v rokoch 2008 – 2016 o 12% a bolo v nich vytvorených o 60% viac pracovných miest a založených firiem viac, ako v iných regiónoch,
- rast ekonomiky na sa vidieku udial najmä v obciach, ktoré sú v kontakte s mestom.

Slovensko sa radí k štátom s najväčšími regionálnymi rozdielmi. Z krajín OECD je na tom horšie už iba Mexiko. Aj to je dôkazom neúčinnosti doteraz uplatňovaných opatrení. Od vzniku samostatného štátu nemá Slovenská republika efektívnu regionálnu politiku. Najlepšie o tom svedčí vyludňovanie slovenského vidieka, de facto celých regiónov. Mestá a vyššie územné celky nemajú takmer žiadne nástroje na regionálny rozvoj, ale musia znášať zlé rozhodnutia centrálnych vlád. Dôkazom o nevyhnutnosti zmeny sú konštatovania v správe k Národnej stratégii regionálneho a územného rozvoja, ktorú potvrdzujú zlyhanie doterajších politík.

Predtým, ako chceme kvantitatívne uchopiť riešenie regionálnych disparít, je potrebné uskutočniť viaceré kroky. Ide najmä o vymedzenie regiónov, ich veľkosť a použité techniky prerozdelenia financií. Ak to neurobíme, môžu nastať problémy pri medziregionálnom a medzinárodnom porovnávaní a voľbe účinných opatrení⁷.

Cieľom regionálnej politiky by mala byť podpora rastu a inovácií, nie záchrana existujúceho, ale hľadanie nových perspektív. Je potrebné sústrediť sa na riešenie príčin a nie symptómov. Preto nemá byť regionálna politika zameraná na vyrovnávanie regionálnych rozdielov. Na to má slúžiť mechanizmus vyrovnávania zdrojov a záťažii miest, obcí a regiónov pri spolupráci miestnej, regionálnej a centrálnej úrovne.

Trendy ovplyvňujú miestne politiky, preto potrebujeme flexibilné štruktúry

Zmena životného štýlu obyvateľov (nové typy rodín, oddelenie práce a bývania, zdravotný štýl, rýchle tempo), demografické zmeny, ekonomické a finančné krízy s dopadom na zamestnanosť a spotrebu, príjmová polarizácia, samotný rast miest, ale aj suburbanizácia, technické a technologické zmeny, klimatická zmena majú dopad prakticky na všetky miestne politiky. Bez nástrojov (rozhodovacích, finančných) nie je možné včas reagovať na zmeny s poznaním miestnych podmienok

Komplexné prehodnotenie financovania územnej samosprávy

V porovnaní s inými štátmi EÚ je slovenská územná samospráva podfinancovaná. Pretrvávajúca centralizácia vo financovaní znižuje motiváciu na využívanie potenciálu spravovaného územia a zodpovednosť za verejné výdavky. Je oddelená zodpovednosť za výšku a výber daní a rozhodovanie o ich použití, neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní. Transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady a ich výška závisí od ústretovosti centrálnej vlády. Racionalizačné opatrenia samosprávy sa jej môžu negatívne vrátiť tým, že dostane menej finančných zdrojov.

7 Slovensko je jediný členský štát EÚ, ktorý neurobil od roku 2008 revíziu svojich funkčných mestských regiónov a zotrvalo pri formálnom definovaní mestských regiónov v rámci administratívnych hraníc okresov krajských miest, resp. v hraniciach VÚC v prípade Bratislavy.

Problémami súčasného financovania správy a rozvoja miest a regiónov sú napr.:

- roztrieštené väzby a toky financií medzi centrálnou vládou a obcami a z toho vyplývajúce duplicity,
- neprehľadnosť finančných tokov a chýbajúca koordinácia,
- veľký dôraz na transfery, ktoré znižujú zodpovednosť hospodárenia s verejnými zdrojmi,
- neadresnosť, t.j. finančné zdroje často smerujú tam, kde nepatria, resp. neprinášajú očakávaný efekt,
- nedostatočné zohľadnenie záťaží centier osídlenia,
- rast regionálnych disparít,
- lepšie podmienky pre korupčné a klientelistické praktiky, ktoré sú sprievodným javom dotačných schém,
- často sa meniace nástroje, ktoré vstupujú do riešenia problematiky regionálneho rozvoja a regionálnych disparít – napríklad zákon o investičných stimuloch alebo zákon o podpore znevýhodnených okresov, rôzne rezortné fondy, priama podpora podnikov, organizácií a inštitúcií, podnikov s účasťou štátu.

Nové výzvy pre mestá a obce, a spomínané súčasné problémy sú dôvodmi, pre ktoré sme dospeli k názoru, že po rokoch existencie súčasného systému financovania prišiel čas na jeho posúdenie a prispôsobenie zmeneným rámcovým podmienkam. Sme presvedčení, že spravodlivé posúdenie dostatočnosti súčasných zdrojov, ale aj pokračovanie presunu kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, si vyžiada zvýšenie príjmov rozpočtov územnej samosprávy. Je politickým rozhodnutím, či to bude formou transferov/dotácií, alebo formou zvýšenia vlastných príjmov. Prikláňame sa, s odvolávkou na princípy efektívneho rozdelenia politickej moci, k alternatíve zvýšenia vlastných príjmov a zavedenia lepšieho systému finančného vyrovnávania.

Zmena rozdelenia a zabezpečovania úloh, mestá a obce sú schopné a ochotné prevziať súčasné úlohy vyšších územných celkov

Nepochopenie a nenaplnenie princípu subsidiarity⁸

Snahy o jednoduché riešenia v časovej tiesni, nedôvera v samosprávu, ale aj nepremyslené zásahy legislatívy do pôvodných téz strategických dokumentov spôsobili, že sme dospeli k zbytočnému deleniu úloh medzi tri (v prípade Bratislavy a Košíc až štyri) úrovne verejnej správy, s negatívnym dopadom na kvalitu a efektivitu poskytovaných služieb.

Súčasné úlohy vyšších územných celkov je možné riešiť aj inak ako „regionálnym modelom“

Nevýhodou regionálneho modelu je ťažkopádnosť a neoblíbenosť. Ak k tomu pričítame nedostatok dôležitých kompetencií a zdrojov financovania, je potreba prehodnotenia modelu zrejmá. Súčasnú úlohu vyšších územných celkov je možné plniť aj inak, napríklad zosieťovaním obcí, zmluvnými vzťahmi, združeniami obcí, pričleňovaním a zlučovaním obcí, ale aj presunom úloh na vyššiu úroveň (v našom prípade na centrálnu vládu), prípadne tzv. účelovými obcami

Zákon o obecnom zriadení neprikazuje obciam, aby každú úlohu, ktorá jej vyplýva zo zákona, plnili samostatne.

Vo väčšine úloh ponecháva na rozhodnutí obce, či bude samosprávnou úlohu plniť, či bude poskytovať službu samostatne, alebo v spolupráci a rôznymi formami s inými obcami či súkromným sektorom. Je to na rozhodnutí volených zástupcov obyvateľov. Čiže téza o tom, ako malé obce nemôžu plniť všetky úlohy samostatne je síce pravdivá, ale nie je dôvodom na zmenu systému, zákona. Je úlohou centrálnej vlády, aby odstraňovala bariéry nespôlupráce.

Je zrejmé, že neexistuje optimálna veľkosť obce pre efektívne plnenie všetkých úloh. Existuje iba optimálne zabezpečovanie úloh zverených mestám a obciam.

Z dôvodu efektivity plnenia úloh je preto nevyhnutné vytvorenie flexibilného

8 Subsidiarita je princíp, podľa ktorého to, čo môže urobiť nižšia úroveň verejnej správy, nemá mať v kompetencii vyššia úroveň. Je to protichodný princíp voči všetkým formám kolektivismu, socializmu a štátnej centralizácii. Tento princíp je aj princípom spravovania Európskej únie, bol súčasťou Maastrichtskej zmluvy (1992), ale aj Lisabonskej zmluvy. Klasická definícia je spájaná s encyklikou *Quadragesimo Anno* pápeža Pia XI., kde sa uvádzajú hranice práva štátu zasahovať do nižších sociálnych útvarov. Aj pápež Ján Pavol II. píše v encyklike *Centesimus Annus* v roku 1991: „*Nadradená spoločnosť nemá zasahovať do vnútorného života podradenej spoločnosti a pozbaviť ju vlastnej kompetencie, ale ju má skôr v prípade potreby podporovať a pomáhať jej, aby svoju činnosť koordinovala s činnosťou iných zložiek spoločnosti v záujme spoločného dobra.*“

prostredia a nesnažiť sa násilne spájať obce, či bez zváženía presúvať úlohy na vyššiu úroveň.

Únia miest Slovenska bude v rámci reorganizácie úloh presadzovať:

1. rešpektovanie princípu subsidiarity, politickej a fiskálnej ekvivalencie, nedelenia zodpovednosti za úlohy a kompenzáciu externalít,
2. presun úloh súčasných vyšších územných celkov na úsekoch regionálneho školstva s výnimkou odborných škôl, sociálnych služieb, kultúry, športu na mestá a obce, v súlade s princípom subsidiarity⁹,
3. prehodnotenie rozsahu povinných úloh miest a obcí s cieľom obmedziť zozákoňovanie samosprávy a môcť jasnejšie definovať potrebný rozsah zdrojov na plnenie povinných úloh,
4. uzákonenie možnosti uloženia povinnej spolupráce obcí v oblastiach dôležitých pre štát ako celok zákonom o mestskom/metropolitnom regióne, pričom uloženiu povinnosti spolupracovať bude predchádzať čas na zavedenie dobrovoľnej spolupráce,
5. vrátenie časti administratívnych/regulačných úloh, ktoré doteraz plnila územná samospráva miestnej štátnej správy, t. j. výrazne obmedzenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy,
6. integráciu škôl do školských obvodov so stanovením minimálneho počtu žiakov s posilnením právomocí školských obvodov (napríklad: školská politika, určovanie siete škôl, financovanie škôl v hraniciach obvodu, platové pomery, metodika, výber učebníc, databázy, informácie) s možnosťou vytvárania školských obvodov s iným vyučovacím jazykom,
7. spoločné plnenie vybraných úloh štátnou správou a miestnou samosprávou, najmä v úlohách, na ktorých financovaní sa bude podieľať centrálna vláda, napríklad regionálne školstvo, kvalita životného prostredia, správa a údržba ciest...

9 V prípade rozhodnutia o zachovaní vyšších územných celkov, ale pri dodržaní princípov uvedených v časti „regionalizácia štátu“, ponechať na úrovni vyšších územných celkov úlohy na úseku v odbornom školstve, správy, údržby a výstavby ciest II. a III. triedy, prímestskej dopravy, zdravotníctva, ochrany pred povodňami a civilnej ochrany, ak budú vyššie územné celky zrušené bez náhrady, presunúť aj úlohy aj s nástrojmi na mestá a mestské regióny, ktoré ich budú zabezpečovať rôznymi formami spolupráce.

8. úpravu úloh centrálnej vlády ústrednými orgánmi a v prípade potreby miestnou štátnou správou¹⁰, v súlade s princípmi spravodlivej del'by moci¹¹

Prínosmi navrhovaných opatrení budú:

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

10 Na základe uplatnenia princípu subsidiarity považujeme za výlučné úlohy centrálnej vlády: obranu štátu, vrátane vydržiavania ozbrojených síl a ozbrojených zborov, zahraničnú politiku a medzištátne vzťahy, zabezpečovanie vnútroštátneho poriadku (legislatíva, polícia, záchranný systém, vzdelanie), veci týkajúce sa štátneho občianstva, pobytu cudzincov, sobáše, rozvody, osvojenie si detí..., ochrana práv a slobôd občana (vrátane napríklad katastra nehnuteľností), sociálne zákonodarstvo, stavebný poriadok, štátne evidencie (obyvateľstvo, matrika, evidencia zbraní a streliva, motorových vozidiel), vydávanie štátnych dokladov (cestovné doklady, identifikačné karty, vodičské preukazy...), výkon štátnej kontroly (napr.: inšpekcia práce, štátny stavebný dohľad, štátny zdravotný dozor, školská inšpekcia, štátny veterinárny dozor, štátny požiarny dozor, štátny dozor v životnom prostredí, štátna obchodná inšpekcia, farmaceutický dozor, dozor v oblasti potravinárstva, ochrana pamiatok, a pod...), ako aj úlohy celoštátneho významu (vybrané zdravotnícke zariadenia, financovanie verejných univerzít a vysokých škôl, podpora výskumných ústavov, diaľnice, rýchlostné komunikácie, železničné trate, prístavy, pošty, vybrané letiská...) a s tým súvisiaca správa majetku a financií.

11 Princípy: politická ekvivalencia, finančná ekvivalencia, subsidiarita, nedeliteľnosť úloh a kompenzácia externalít

Spolupráca na miestnej úrovni je nevyhnutná

Okrem lepšej efektivity, kvality a dostupnosti v prípade poskytovania vybraných služieb (napríklad regionálne školstvo alebo sociálne služby) má byť hlavnou miestnou politikou spolupráca. Spolupráca bude prínosom pre mestá aj obce, a tým aj pre regióny a štát ako celok. Ak doteraz dostatočne nefunguje, je potrebné odstraňovať bariéry spolupráce. Iba vtedy budú miestni politici a občania cítiť, že sa spolupráca oplatí, prináša efekty a budú ju podporovať. Nenahraditeľnú úlohu tu má centrálna vláda.

Únia miest Slovenska bude presadzovať:

1. odstraňovanie bariéry spolupráce, ktorých súčasťou je aj súčasné rozdelenie kompetencií a financovanie,¹²
2. aplikáciu rôznych možností zabezpečovania služieb, podľa miestnych podmienok a v súlade s platnou legislatívou, t. j.: samotnými mestami a obcami, spoluprácou obcí na úrovni mikroregiónov, spoluprácou v rámci mestských/metropolitných regiónov, spoluprácou mestských/metropolitných regiónov, vytvorením školských obvodov, prípadne tzv. „účelovou obcou“, ¹³
3. pre zabezpečenie kvality, efektivity a dostupnosti služieb, ako aj z dôvodu zabezpečenia rozvoja v jednotlivých regiónoch Slovenska dve formy spolupráce: dobrovoľnú a povinnú:
 - a. časť úloh bude zabezpečovaná, tak ako v súčasnosti, dobrovoľnou spoluprácou obcí (§ 20 zákona 369/90 Zb.), na základe zmlúv, dohôd dvoch a viac obcí, združeniami v rámci mikroregiónu, mestského/metropolitného regiónu, spoločného obecného úradu, pri rešpektovaní maximálnej efektivity a dostupnosti služby pre občana. Štruktúra úloh, v ktorých budú obce spolupracovať môže byť podľa regionálnych potrieb, rozličná. Rovnako aj rozhodnutie o tom, koľko obcí bude spolupracovať;¹⁴

12 Bariéry spolupráce Únia miest Slovenska aj Výbor EK pomenovali vo svojich materiáloch.

13 Dlhoročná spolupráca obcí nie je na Slovensku novinkou. Existujú desiatky pozitívnych príkladov. Jedným z nich je združenie 81 obcí z troch okresov regiónu Nitra, ktoré spoločne hospodária s odpadom. Vyžili existujúci zákon o obecnom zriadení, dohodli sa na cieľoch, manažmente, financovaní a fungujú od roku 2005. To isté je možné aplikovať prakticky vo všetkých súčasných úlohách obcí, ale aj v úlohách, ktoré prevezmú od vyšších územných celkov.

14 Dobrovoľnú spolupráca odporúčame najmä v oblastiach: stratégia rozvoja, program hospodárskeho a sociálneho rozvoja, ekonomický rozvoj územia, podpora podnikania, turizmus, propagácia, bytová politika, stratégia mobility, nemotorová doprava, odpadové hospodárstvo, podpora zariadenia a podpora športu, voľného času a rekreácie nadobecného významu, podpora kultúrnych zariadení a podpora kultúry nadobecného významu, sociálna politika, opatrovateľská služba, základné umelecké školy, jazykové školy, obecná polícia, ochrana pred požiarmi, verejné obstarávanie...

- b. v niektorých úlohách, dôležitých z hľadiska štátu, ale aj z hľadiska efektivity, kvality a dostupnosti služieb, z hľadiska trvalo udržateľného rozvoja, odporúčame vytvorenie zákonných predpokladov pre možnosť uloženia povinnej spolupráce. Povinná spolupráca obcí nie je v slovenskom právnom poriadku novinkou. Bola uplatnená napríklad pri úlohe zásobovania vodou a odkanalizovania.¹⁵ Povinnosť spolupracovať bude zakomponovaná do zákona o mestskom/metropolitnom regióne, ako aj do nového zákona o finančnom vyrovnávaní.
4. podporu dobrovoľného zlučovania obcí zo strany centrálnej vlády,¹⁶

Prínosmi budú napríklad:

- vytvorenie podmienok pre naplnenie subsidiarity a priblíženie právomocí a zodpovednosti k občanovi,
- pre občanov sa zvýši šanca vyššej kvality služieb, zlepšením ich dostupnosti, profesionalizáciou personálu, čo u občanov prevyšuje nad čiastočným demokratickým deficitom,
- rôzne formy združenia obcí a zosieťovania obcí,
- nie je potrebná politická diskusia o násilnom zlučovaní obcí,
- vytvoria sa podmienky pre rozvoj území Slovenska ako celku,
- naplnia sa tézy Koncepcie územného rozvoja Slovenska,
- mestské/metropolitné regióny budú omnoho viac zodpovedať socio-priestorovej organizácii spoločnosti a väzieb medzi centrom osídlenia a jeho zázemím, napĺňať princíp nodality, rešpektovať prírodné pomery, ale aj rešpektovať doterajší vývoj,
- efektívnejšie využívanie zdrojov a lepšie využitie kapacít, redukcia výdavkov na technickú infraštruktúru, využitie synergických efektov, úspory z rozsahu, delba rizika, zvýšenie konkurencieschopnosti,
- spoločné politiky v mestskom regióne budú riešiť rastúce problémy suburbanizácie, vytvoria sa lepšie predpoklady na zvládnutie demografických, technologických výziev a klimatickej zmeny, spoluprácou v rámci prirodzených regiónov sa vytvoria predpoklady na riešenie regionálnych nerovností,
- podpora rozvoja mestských regiónov bude v súlade s cieľmi politiky súdržnosti Európskej komisie, umožní sa vyššia variabilita pri vytváraní regiónov NUTS II, bude možné plniť európske dohovory o krajine, dohovor primátorov a starostov o energetike,
- ušetrenie výdavkov v súvislosti s prevádzkou (zníženie počtu volených predstaviteľov, zlúčenie podriadených organizácií...),
- vytvorenie kvalitného odborného manažmentu na strednej úrovni.

15 Uloženie povinnosti nastane iba v prípade, ak obce nepristúpia k dobrovoľnej spolupráci a spolupráca je dôležitá pre štát ako celok. Do úvahy prichádzajú najmä oblasti: územné plánovanie, ochrana krajiny a kvalita životného prostredia, mestská a prímestská verejná doprava, správa, výstavba a údržba ciest, regionálne školstvo, zdravotníctvo, ochrana pred povodňami, civilná ochrana.

16 Je možné využiť zahraničné skúsenosti zo štátov s obdobnými podmienkami pre zlúčenie obcí, ako má Slovensko (súhlas obyvateľov). Jedným z príkladov je príručka kantónu Luzern, ktorá vychádza z praktických skúseností a obsahuje odporúčania v oblasti rozhodujúcich prvkov v procese: organizácia, plánovanie, kontrola, personálne otázky, komunikácia. Príručku vypracovalo ministerstvo zodpovedné za správu obcí.

TÉZY ZÁKONA O MESTSKOM/METROPOLITNOM REGIÓNE

Zákon definuje všeobecne platné usmernenie a ponechá možnosť detailného riešenia spolupráce na štatút príslušného združenia.

Všeobecné ustanovenia zákona:

- definovanie úloh, pre ktoré je vhodná spolupráca, z dôvodu dostupnosti, kvality a efektívnosti, pričom nie je potrebné vo všetkých regiónoch takto zabezpečiť všetky úlohy,
- definovanie územia mestského regiónu,
- organizačná forma je na rozhodnutí jednotlivých regiónov,
- Národná rada SR môže zákonom určiť povinnú spoluprácu v prípade nevyhnutnosti zabezpečiť konkrétnu úlohu, ak nebude zo strany obcí mestského regiónu snaha problém riešiť, pričom v prípade prijatia zákona prechádzajú majetok, zdroje, práva, záväzky na mestský región,
- záverečné ustanovenia a zmeny súvisiacich zákonov, účinnosť.

Štatút upraví:

- popis, právne postavenie, možnosť vstupu do mestského regiónu, úlohy, orgány, voľby, právne postavenie zástupcov, spôsob a priebeh rokovaní, kontrol.

Regionalizácia štátu je podmienená odovzdaním nových úloh a právomocí regiónom

Regionálna samospráva má zmysel iba v prípade odovzdania ďalších úloh územnej samospráve

Vo vládnej koncepcii decentralizácie z roku 2000 sa počítalo s „odovzdaním veľkej časti zodpovednosti územnej samosprávy za hospodársky rozvoj územia, za riešenie problémov nezamestnanosti...“ Vyšší územný celok mal plniť najmä úlohy v oblasti sociálno-ekonomického rozvoja územia, vyrovnávať rozdiely vo vybavenosti spravovateľného územia a zabezpečovať spoločné služby pre všetky obce a ich obyvateľov, ktoré nie je možné plniť obcami. Uvedená predstava sa dostatočne nepremietla do následných legislatívnych úprav.

Regionálna samospráva mať jasne vymedzený okruh úloh, za ktoré budú zodpovedať,¹⁷

Podľa ústavy SR neexistuje nadradenosť vyšších územných celkov nad obcami, práve naopak, vyššie územné celky sa odvíjajú od obcí,¹⁸ a preto prípadná existencia regionálnej samosprávy nemá ovplyvňovať organizáciu, úlohy a financovanie miestnej úrovne samosprávy a ani navrhovanú spoluprácu miest a obcí. Je potrebné zabrániť duplicitnému výkonu úloh s miestnou samosprávou a musí existovať oddelený systém s relevantným podielom vlastných zdrojov.

Vytvorenie regionálnej samosprávy má význam iba vtedy, ak sa tým vytvoria predpoklady

pre realizáciu diferencovanej hospodárskej politiky založenej na endogénnom potenciály a s tým súvisiacu regionálne diferencovanú daňovú a odvodovú politiku.

Vznik regionálnej samosprávy považuje Únia miest Slovenska za zmysluplný iba vtedy, ak :

1. do jej pôsobnosti budú zaradené úlohy¹⁹:
 - a. hospodársky rozvoj, vrátane politiky zamestnanosti a odborného školstva,
 - b. špecifické vzdelávanie (dospelí, zdravotne znevýhodnení),
 - c. daňová politika,

17 V súčasnosti ústava neobsahuje jasné vymedzenie úloh vyšších územných celkov, dokonca im ponecháva rovnako ako obciam možnosť konať v oblastiach, ktoré nie sú dôsledne upravené zákonmi, čo spôsobuje v praxi problémy.

18 Ústava Slovenskej republiky: Čl. 2 *Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ku vykonávaniu prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. ... Čl. 64 Základom územnej samosprávy je obec.*

19 Niektoré úlohy majú aj súčasné vyššie územné celky. Pre stabilitu systému by mali byť hlavné úlohy zahrnuté do ústavy, čím by sa tiež zabránilo prelínaniu duplicitám úloh regionálnej a miestnej samosprávy.

- d. regionálna doprava, vrátane stanovenia úhrady výkonov vo verejnom záujme a udeľovania licencií,
 - e. regionálne cesty (cesty II. a III. triedy),
 - f. regionálne železnice,
 - g. ochrana životného prostredia, krajinné plánovanie,
 - h. zdravotníctvo (nad rámec minimálnej verejnej siete, ambulanti lekári...);
2. niektoré úlohy bude spoločne vykonávať centrálna vláda a vyšší územný celok (zdravotníctvo, ochrana životného prostredia), v iných spolupracovať s mestami/mestskými regiónmi, napríklad regionálna doprava;
 3. vzhľadom na uvedený význam druhej úrovne samosprávy budú mať jej predstavitelia možnosť zákonodarnej iniciatívy;
 4. vzhľadom na úlohy budú zdrojmi ich financovania:
 - a. transfery zo štátneho rozpočtu (odborné školstvo a špecifické vzdelávanie, cestná a regionálna doprava),
 - b. výnosy z daní, napríklad daň z motorových vozidiel (cestná a regionálna doprava), daň z príjmu právnických osôb, v prípade zavedenia environmentálna daň (životné prostredie),
 - c. fondy (regionálny rozvoj, regionálna doprava);
 5. bude zavedený mechanizmus finančného vyrovnávania navrhovaný v prípade miestnej úrovne, t. j. vyrovnávanie zdrojov (horizontálne medzi regiónmi), vyrovnávanie záťaží (vertikálne zo štátneho rozpočtu),
 6. kreovanie orgánov vyšších územných celkov bude v súlade s Ústavou SR;
 7. zmena počtu a vymedzenia hraníc vyšších územných celkov bude zodpovedať rozsahu úloh, ktoré im budú zverené, zohľadní homogénnosť regiónov, dopravnú regionalizáciu Slovenska a špecifickosť hlavného mesta SR, Bratislavy;²⁰
 8. súčasťou regionalizácie Slovenska bude následná zásadná reorganizácia ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií, kde sú skryté najväčšie rezervy fungovania štátu;
 9. vymedzenie vyšších územných celkov bude zohľadnené pri zmene volebných obvodov s cieľom prepojiť zodpovednosť volených predstaviteľov s rozvojom regiónov a poskytovaním služieb v nich,
 10. súčasťou zmien bude aj zmena terminológie

V prípade nenaplnenia uvedených navrhovaných zmien považuje Únia miest Slovenska regionálnu samosprávu za zbytočnú a bude podporovať zmenu Ústavy SR, s vypustením tejto úrovne verejnej správy z nej.

²⁰ Z dôvodu očakávaných trendov, návrhu prerozdelenia úloh, ale aj z praktických dôvodov odporúčame, aby nové regióny vznikli spájaním/rozdelením existujúcich vyšších územných celkov.

Viac zdrojov pre mestá a regióny je nevyhnutnosť

Zmenu financovania miest a obcí bude Únia miest Slovenska presadzovať bez ohľadu na rozhodnutie o existencii regionálnej samosprávy.

Slovenská územná samospráva je podfinancovaná

Vyhlasenia o dostatku zdrojov pre plnenie zákonmi upravených úloh miest a obcí nie sú pravdou. Napriek rastu výnosov dane z príjmu fyzických osôb a zvyšovaniu sadzieb miestnych daní, mestá a obce nedokážu pokryť modernizačný dlh úloh, ktoré na seba v rokoch 2002 – 2004 prevzali, plniť záväzky prístupovej dohody s EÚ, realizovať požiadavky prijímaných zákonov a zároveň zabezpečovať rozvoj spravovaného územia. Výdavky územnej samosprávy na Slovensku sú, napriek porovnateľnému rozsahu úloh, hlboko pod priemerom štátov EÚ a OECD, Ak by sme si za cieľ vytýčili dosiahnuť aspoň priemer EÚ, t. j. 23,1% podiel výdavkov územnej samosprávy na výdavkoch verejnej správy, objem zdrojov by sa mal zvýšiť o cca 2,0 mld. €²¹. Možných zdrojov pre zvýšenie príjmov na úrovni obcí je viacero, napríklad: úhrada sociodemo­grafických a geografickotopografických záťaží a nadmerných záťaží vybraných centier osídlenia zo štátneho rozpočtu, vytvorenie podmienok pre vyšší výnos miestnych daní, vytvorenie navrhovaných fondov na odstraňovanie modernizačného dlhu, pre rozvoj, pre regionálnu dopravu, a pod. Uvedené opatrenia nemusia znamenať zvýšenie celkových výdavkov štátu.²²

Únia miest bude presadzovať:

1. zvýšenie zdrojov zo štátneho rozpočtu, ktoré budú slúžiť na:
 - a. vyrovnávanie sociálnoekonomických, geografickotopografických záťaží a záťaží centier osídlenia,
 - b. vytvorenie fondov na odstraňovanie modernizačného dlhu, na podporu regionálnej dopravy, na životné prostredie, ktorých zdrojmi budú rôzne súčasné transfery a dotačné schémy;
2. zmenu legislatívy, ktorá umožní vyššie výnosy miestnych daní a poplatkov (napríklad daň z nehnuteľnosti, daň z ubytovania, poplatok za miestny rozvoj);
3. posudzovanie finančných dopadov legislatívy na rozpočty miest a obcí nezávislou inštitúciou a ich zohľadnenie v objeme zdrojov;
4. zmenu financovania sociálnych služieb tak, aby sa prijímateľom štátneho príspevku stal klient a nie zariadenie;

21 V prípade porovnania s Českou republikou sú tieto nižšie o cca 4,5 mld. €.

22 Rezerv zdrojov verejných rozpočtov je určite viacero: zníženie miery strát v dôsledku korupcie a klientelizmu, lepší výber daní, efektívnejšie vynakladanie zdrojov pri štátnych zákazkách, reorganizácia ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií, ale aj nahradenie rôznych dotačných schém prehľadnými fondmi... Je zrejmé, že časť z prostriedkov je potrebné využiť na znižovanie dlhu štátu (viac ako 95% dlhu spôsobuje centrálna vláda), ale existuje dostatok priestoru aj pre možnosti zvýšenia výdavkov územnej samosprávy, ktoré slúžia nielen mestám a obciam, ale aj štátu ako celku.

5. úpravu normatívu financovania regionálneho školstva a nahradenie rôznych úľav, zvýhodnení, kompenzácií zavedením tzv. sociálneho indexu, ktorí zohľadní rozdiely v zastúpení detí napr. s iným ako materským jazykom, detí s rodičmi poberajúcimi sociálnu pomoc, detí rodičov poberajúcich minimálnu mzdu, ako aj deti so špeciálnymi výchovnovzdelávacími potrebami;
6. vytvorenie fondov pre modernizáciu, rozvoj a pre dopravnú infraštruktúru;

Finančné vyrovnávanie – nástroj na riešenie disparít

Únia miest považuje súčasný spôsob vyrovnávania daňovej sily obcí a rôznych záťaží za nespravodlivý, vzhľadom na meniace sa podmienky nevhodný a nemotivujúci k lepšiemu využívaniu potenciálu miest a obcí.

Cieľom zmeny je:

- väčšia spravodlivosť systému:
 - solidarita miest a obcí by sa mala týkať iba vyrovnávania zdrojov (daňovej sily),
 - vyrovnávanie nadmerných záťaží socio-ekonomického charakteru, geograficko-topografických záťaží a záťaží centier osídlenia na seba prevezme štátny rozpočet, pretože za horšiu socio-ekonomickú situáciu v niektorých regiónoch nemôžu mestá a obce z ekonomicky silnejších regiónov, a rovnako mestá a obce z nižšie položených oblastí nemôžu za sťažené podmienky v horských oblastiach. Vyrovnávanie týchto záťaží je úlohou štátu, obdobne ako je to v prípade regionálneho školstva,
- obmedziť napätie medzi zámermi centrálnej vlády a územnou samosprávou v prípade dôsledkov daňových zmien,
- posilnenie finančnej autonómie obcí,
- lepšie zhodnotenie potenciálu obcí,
- garancia minimálnej daňovej sily obcí štátom,
- znižovanie rozdielov finančnej sily obcí,
- znižovanie nadmernej záťaže centier osídlenia,
- umožnenie daňovej konkurencie v regionálnej a medzinárodnej dimenzii.

Únia miest bude presadzovať prijatie nového zákona o finančnom vyrovnávaní, pri rešpektovaní nasledovných zásad:

1. oddelenie vyrovnávania zdrojov a záťaží;
2. vyrovnávanie zdrojov pozostávajúce z dvoch opatrení:
 - a. vyrovnávanie rozdielov daňovej sily obcí (silnejšie obce prispievajú do určitej výšky daňovo slabším obciam),
 - b. stanovenie minimálnej daňovej sily a jej garancia zo strany štátu;
3. vyrovnávania záťaží zo štátneho rozpočtu (vertikálne finančné vyrovnávanie – financované zo štátneho rozpočtu):
 - a. geograficko-topografické (poloha obce, štruktúra osídlenia, malé obce),
 - b. sociálno-ekonomické (chudoba, vek, štruktúra obyvateľstva);
4. vyrovnávanie nadmerných záťaží vybraných centier osídlenia na základe ich preukázania;
5. uzákonenie väzby medzi horizontálnym a vertikálnym finančným vyrovnávaním;
6. prechodné dorovnávanie dôsledkov zmeny;
7. automatické posúdenie systému aspoň raz za volebné obdobie.

Očakávané prínosy (na rozdiel od súčasného stavu):

- príde k zníženiu účelovo viazaných transferov zo štátneho rozpočtu obciam a ich nahradeniu neúčelovými zdrojmi vloženými do mechanizmu vyrovnávania záťaží,
- príde k previazaniu miestnych a štátnych daní tým, že sa finančnom vyrovnávaní budú podieľať aj centrálna vláda,
- zákonom sa určí pomer podielu štátu (vertikálne finančné vyrovnávanie) a podielu obcí (horizontálne finančné vyrovnávanie) na finančnom vyrovnávaní,
- bude existovať garancia minimálnej daňovej sily obce,
- garancia podielu medzi horizontálnym a vertikálnym finančným vyrovnávaním bude ukotvená v ústave.

NÁVRH TÉZ ZÁKONA O FINANČNOM VYROVNÁVANÍ

Zákon rieši:

- vyrovnávanie daňovej sily daňovo slabších daňovo silnejšími obcami a príspevkov štátu daňovo slabším obce (medziobecná solidarita),
- financovanie geografickotopografickej a sociálnodemografickej záťaže zo štátneho rozpočtu.

Cieľom je:

- posilnenie finančnej autonómie obcí,
- zmiernenie rozdielov finančnej schopnosti plniť úlohy a daňového zaťaženia,
- zachovanie daňovej konkurencieschopnosti v národnom aj medzinárodnom ponímaní,
- zabezpečenie minimálnej daňovej sily každej obce,
- zmiernenie nadmernej záťaže obcí vyplývajúce z ich geograficko-topografických a socio-demografických podmienok,
- vytvoriť primerané vyrovnávanie záťaže centier osídlenia medziobecnou solidaritou,
- previazanie miestnych daní so štátnymi daňami (daňový mix).

Vyrovnávanie zdrojov (daňovej sily) obcami a štátom

Potenciál zdrojov (daňová sila):

- daňová sila obce sa vypočíta ako súčet výnosov miestnych daní (nie poplatkov) a výnosov dane z príjmu fyzických osôb,
- v spolupráci s obcami štát ročne spočíta daňovú silu na obyvateľa obce na základe výnosov za posledné tri roky a stanoví každoročne priemernú daňovú silu na 1 obyvateľa,
- obce s vyššou ako priemernou daňovou silou prispievajú obciam s nižšou ako priemernou daňovou silou.

Financovanie vyrovnávania daňovej sily:

- štát a daňovo nadpriemerné obce poskytnú zdroje pre vyrovnávanie,
- celkový ročný objem zdrojov poskytnutých daňovo silnejšími obcami tvorí minimálne XX %, maximálne XX % príspevku štátu.

Zabezpečenie prostriedkov:

- Národná rada SR určí na 4 roky základný príspevok daňovo silnejších obcí a štátu, pričom každé 4 roky prerokuje správu o dopadov opatrenia a zohľadňuje medzinárodnú konkurencieschopnosť daňovej záťaže,
- Vláda SR upraví druhý, tretí a štvrtý rok príspevky podľa vývoja daňových výnosov,
- daňovo silnejšie obce stanovia svoj podiel na vyrovnávaní ako % medzi ich daňovou silou a priemerom na Slovensku.

Rozdelenie zdrojov vyrovnávania:

- štát každý rok rozdelí zdroje finančného vyrovnávania podľa daňovej sily obcí s podpriemernou daňovou silou a v prepočte na 1 obyvateľa. Príspevok rastie progresívne s rastúcim rozdielom medzi vlastnými zdrojmi a priemerom na Slovensku. Poradie obcí sa príspevkom nesmie zmeniť,
- prostriedky sú poskytnuté bez definovania účelu,
- cieľom je zabezpečenie minimálnej daňovej sily obcí na obyvateľa (napríklad 80 – 90% priemeru na Slovensku).

Vyrovňavanie záťaží štátom

Geograficko topografické záťaže:

- štát poskytuje vyrovnanie nadmerne zaťažením obciam,
- kritériami sú najmä nadpriemerné hodnoty zvolených ukazovateľov

Sociodemografické záťaže:

- štát poskytne nadmerne zaťažením obciam vyrovnanie,
- kritériami sú najmä nadpriemerné podiely zvolených ukazovateľov

Štát prispieva aj nadmernému zaťaženiu vybraných centier regiónov/aglomerácií na základe jeho preukázania.

Zabezpečenie zdrojov a rozdelenie

- Národná rada SR stanoví na 4 roky základný príspevok na vyrovnávanie záťaží, pričom zohľadňuje celkový vývoj v štáte,
- Vláda SR každý rok prispôbuje objem prostriedkov v rámci schvaľovania štátneho rozpočtu,
- vláda stanoví kritériá prerozdelenia na základe dohody s obcami (združeniami obcí),
- prostriedky budú poskytnúť bez určenia účelu.

Vláda upraví prerozdelenie zdrojov medzi obcami ak:

- boli zadané chybné údaje,
- ak sa pre minimálne XX % obcí zmenou podmienok premietnu dopady vyrovnávania negatívne.

Medizobecná solidarita

Povinnosť spolupráce:

- štát môže prostredníctvom zákona prinútiť obce k spolupráci vo väzbe na vyrovnávanie záťaží,
- povinnosť môže mať formu všeobecného usmernenia alebo pre konkrétne úlohy,

- povinná spolupráca môže byť zabezpečená formou združenia obcí ako právnických osôb alebo zmluvnými vzťahmi,
- štát môže povinnosť spolupráce určiť maximálne na 20 rokov a môže hocikedy, vzhľadom na zmenu podmienok, povinnosť zrušiť, pričom obce môžu požiadať o zrušenie povinnosti najskôr po 4 rokoch

Cieľom je:

- zabezpečenie minimálnej dostupnosti verejných služieb,
- hospodárne zabezpečovanie úloh obcí v spolupráci s inými obcami,
- podpora zlučovania obcí.

Správa o účinnosti

- Vláda predloží každé 4 roky NR SR správu a účinnosti a efektívnosti zákona.
- Správa preukáže naplnenie cieľov a účinnosť zákona a navrhne prípadné opatrenia na nasledujúce obdobie.
- Účinnosť opatrení povinnej spolupráce bude osobitnou súčasťou správy.

Prechodné ustanovenia

Dorovnanie dopadov zmeny:

- štát a obce poskytnú finančné prostriedky obciam s nadmerným dopadom zmeny systému,
- do „tvrdosti“ opatrení sa nezapočítavajú prostriedky na vyrovnanie záťaží,
- štát uhradí ...% a obce % potrebných zdrojov,
- NR SR stanoví mieru vyrovnania tvrdosti, ktorá bude stanovená na 8 rokov a bude sa každý rok znižovať napr. o 5%. Príspevok obcí sa prepočíta na 1 obyvateľa,
- NR SR môže určiť ukončenie vyrovňovania tvrdosti na základe celkového vývoja v štáte,
- vláda prerozdelí zdroje obciam v určenom prechodnom období, pričom to vopred prerokuje s obcami,
- obec príde o príspevok ak jej daňová sila presiahne priemernú daňovú silu na Slovensku,
- príspevok nebude účelovo viazaný.

Prioritou regionálnej politiky má byť podpora rastu a inovácií

Doterajšia regionálna politika v rukách štátu zlyháva

Svedčí o tom správa k Národnej stratégii regionálneho a územného rozvoja (ÚV SR, 2017), v ktorej sa o. i. konštatuje:

- pozitívny vývoj národného hospodárstva sa nepremiata do vyrovnávania regionálnych disparít, neprináša rast kvality občanov;
- dominantná pozornosť sa venuje makroekonomike a nedostatočný dôraz je kladený na endogénny rozvoj regiónov, pretrváva nízke využitie vnútorných zdrojov regiónov;
- verejné investície sú z 95% kryté eurofondmi, ktoré mali byť iba doplnkovým zdrojom;
- problémom sú disproporcie medzi rozdelením zodpovednosti a disponibilnou nástrojov;
- regióny a mestá nie sú vybavené právomocami;
- regiónom a obciam chýba podpora rozvoja vedomostne založenej spoločnosti;
- malé a stredné podniky netvoría protiváhu nadnárodným spoločnostiam;
- ekonomická dimenzia regiónov je dlhodobo podceňovaná;
- regióny a mestá trpia nedostatkom kvalitných ľudských zdrojov pre strategické rozhodovanie v kontexte zahľtenia operatívou;
- priestorová organizácia regionálnej politiky vrátane riadiacich štruktúr nevychádza z priamych väzieb na prirodzené funkčné regióny, čím sa znižuje adresnosť regionálnej politiky, schopnosť intervencie vrátane alokácie finančných zdrojov;
- priestorová organizácia verejnej správy a vecná príslušnosť nereflektuje priestorové rozloženie a rozsah problémov;
- pretrváva nedostatočná priestorová koordinácia odvetvových politík;
- organizácia mnohých služieb nerešpektuje priestorovú štruktúru a nekryje sa s prirodzenými spádovými oblasťami;
- roztrieštenosť zodpovednosti medzi ústrednými orgánmi znižuje akčnosť a pružnosť manažmentu;
- zodpovednosť a nástroje sú zle definované, politika je nesystémovo rozdrobená;
- regióny a obce skôr pasívne spravujú ako manažérsky usmerňujú regionálny a územný rozvoj;
- politika regionálneho a územného rozvoja je chybné chápaná ako politika štátnej správy a samosprávy bez kľúčových aktérov lokálnej a regionálnej a ekonomiky.

Pri rozvoji regiónov zlyhal aj súčasný regionálny model

Zákomom bola vymedzená pôsobnosť vyšších územných celkov. Ich hlavnou úlohou malo byť zabezpečenie všestranného rozvoja spravovaného územia cestou tvorby a plnenie programu rozvoja spravovaného územia, účelného využitia miestnych,

ľudských, prírodných a iných zdrojov, utvárania predpokladov na optimálne usporiadanie vzájomných vzťahov sídelných útvarov (napríklad aj spolupráca obcí, alebo motivácia k zlučovaniu), reguláciou miery zastavania územia kraja cestou územného plánu, t. j. aj problematiky suburbanizácie, zábery pôdy, zmeny funkčného využitia, vytváraním podmienok pre sektorové politiky v spolupráci s obcami a so štátnou správou. Sme presvedčení, že súčasné samosprávne kraje hrajú pri regionálnom rozvoji, pri riešení disparít v regiónoch marginálnu úlohu, čo je nevyhnutné zmeniť, ak má mať táto úroveň samosprávy, pre štát ako celok, ale aj pre mestá a obce, význam.

Únia miest bude, vo väzbe na zmeny kompetencií, financovania a územnosprávneho usporiadania, presadzovať:

1. aby regionálna politika neriešila prioritne vyrovnávanie regionálnych disparít, ktorú by na seba mal prevziať nový systém finančného vyrovnávania,²³
2. hlavným cieľom regionálnej politiky má byť rast konkurencieschopnosti regiónov prostredníctvom inovácií, orientáciou na pridanú hodnotu,
3. nositeľmi regionálnej politiky majú byť homogénne regióny,
4. za regióny považuje Únia miest Slovenska spojenia obcí, pri tvorbe regiónov je geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy nadradená inštitucionálnym hraniciam, existujúce regionálne štruktúry nie sú dotknuté, je na rozhodnutí regiónov, akú organizačnú formu zvolia pri plnení svojich úloh,
5. hodnotenie regionálnej úrovne sa bude uskutočňovať na báze homogénnych regiónov,
6. regionálna politika sa bude týkať celého územia SR a nielen zaostávajúcich regiónov,
7. uprednostňovať podporu centier rastu a jadrových území regiónov,
8. aby sa centrálna úroveň sústredila na vytváranie rámcových podmienok, t.j. posilnenie regionálne diferencovaného daňového systému, na nový mechanizmus finančného vyrovnávania a na umiestňovanie investícií celoštátneho významu, všetko ostatné má byť úlohou regiónov,
9. podporu napojenia vidieckych oblastí na globálnu ekonomiku,
10. podporu exportne orientovaných výrobných systémov,
11. rešpektovanie zákonov trhu,
12. previazanie regionálnej politiky s priestorovými politikami v regióne (rozvoj miest a mestských regiónov, poľnohospodárska politika, politika životného prostredia a dopravy).

23 Táto zmena otvorí otázku o opodstatnenosti regionálnej politiky na Slovensku ako takej. Bud' sa stane nadbytočnou, alebo dostane nové úlohy.

NÁVRH TÉZ ZÁKONA O REGIONÁLNOM ROZVOJI

Všeobecné

Účel zákona:

- posilniť konkurencieschopnosť regiónov,
- využitie ich endogénneho potenciálu, čím sa vytvoria a uchovávajú pracovné miesta v regiónoch,
- zachovať decentralizované osídlenie,
- prispieť k vytvoreniu podmienok pre zmierňovanie regionálnych disparít.

Zásady:

- rešpektovanie trvalo udržateľného rozvoja,
- regióny vyvíjajú vlastnú iniciatívu na zlepšenie konkurencieschopnosti a zvýšenie využitia endogénneho potenciálu,
- centrá regiónov sú nositeľmi rozvoja,
- regióny sú hlavným partnerom centrálnej vlády a garantujú spoluprácu regiónov s vládou,
- ústredné orgány úzko spolupracujú navzájom, s domácimi aj zahraničnými inštitúciami.

Regióny:

- za regióny sa považujú spojenia obcí,
- pri tvorbe regiónov je geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy nadradená inštitucionálnym hraniciam,
- existujúce regionálne štruktúry nie sú dotknuté týmto zákonom,
- je na rozhodnutí regiónov, akú organizačnú formu zvolia pri plnení svojich úloh.

NÁVRH OPATRENÍ

Podpora iniciatív, programov a projektov:

Finančná pomoc môže byť poskytnutá na prípravu, realizáciu a evaluáciu iniciatív, programu, projektu ak:

- podporuje podnikateľské myslenie a konanie,
- posilňuje iniciatívnu schopnosť regiónu,
- umožňuje lepšie využiť endogénny potenciál,
- podporuje spoluprácu verejného a súkromného sektora, spoluprácu medzi regiónmi, aglomeráciami.

Finančná pomoc bude poskytnutá iba vtedy ak:

- majú iniciatívy, programy, projekty inovačný charakter,
- ak sa podporované iniciatívy, programy a projekty realizované v regiónoch so špecifickými problémami a obmedzenými možnosťami rozvoja v horských oblastiach, vidieckom priestore.

Podpora nositeľov rozvoja, regionálnych pracovísk a regionálnych aktérov:

- finančnú pomoc môžu získať nositelia rozvoja, regionálne pracoviská a regionálni aktéri na vypracovanie a realizáciu viacročných stratégií podpory,
- na koordináciu, poradenstvo iniciatív, programov a projektov v regióne.

Podpora cezhraničnej spolupráce:

S finančnou podporou môžu byť slovenskou stranou podporené programy, projekty a inovačné aktivity v rámci cezhraničnej spolupráce, ak sa tým zvýši využitie potenciálu prihraničných regiónov, ak ide o strategický význam z celoštátneho hľadiska, spoluúčasť musí byť koordinovaná s centrálnou vládou:

- finančná pomoc sa neposkytne na stavebnú činnosť,
- musí byť zohľadnená cezhraničná pomoc podporovaná európskou úniou aj z časového hľadiska.

Pôžička na infraštruktúrne projekty:

Vláda môže poskytnúť zvýhodnenú alebo bezúročnú pôžičku na infraštruktúrne projekty, ak:

- sú v priamej súvislosti s vyššie uvedenými iniciatívami, programami a projektmi,
- prispievajú k pridanej hodnote,
- priamo podporia následnú investície v hospodárskej oblasti.

Pôžičky na infraštruktúrne projekty môžu byť poskytnuté, ak:

- ich využitie prispeje najmä regiónom, ktoré majú problémy s rozvojom, obmedzené možnosti rozvoja, ide teda o horské oblasti a vidiecky priestor,
- ak sa na nich podieľa rovným dielom aj územná samospráva,
- neboli iným spôsobom podporené zo strany centrálnej vlády.

Úročenie, vrátenie pôžičky a straty pôžičky:

- pri úročení pôžičky sa prihliada k možnostiam toho, čo si pôžičku berie,
- pôžička musí byť vrátená najmenej do X rokov, pričom pri určovaní lehoty sa prihliada na životnosť infraštruktúrneho objektu.

Všeobecné podmienky:

- prijímateľ pôžičky sa musí na realizácii podieľať vlastnými prostriedkami,
- príjemca preberá na seba zodpovednosť za kontrolu realizácie a evaluácie opatrenia,
- opatrenie musí zodpovedať záväzným častiam územného a priestorového plánovania štátu a regiónu,
- pre investície môžu byť stanovené aj osobitné podmienky.

Horské oblasti a ostatný vidiecky priestor

Národná rada v spolupráci s regiónmi stanoví, ktoré územie patrí do horského územia a ktoré je ostatné vidiecke územie so špecifickými problémami a špecifickými podmienkami pre rozvoj.

Poskytnutie pôžičky

- finančná pomoc bude poskytnutá na základe dohody na programe ako paušálna/neúčelová,
- výška pomoci sa bude odvíjať celkového dopadu programu a opatrenia (hodnota za peniaze).

Daňové úľavy:

Vláda môže na poskytnúť daňovú úľavu na priamej dani patriacej do štátneho rozpočtu, daňová úľava sa využije v prípade:

- priemyselný podnik alebo hodnotu tvoriace služby vytvoria nové pracovné miesta alebo existujúce budú na vyššej úrovni,
- projekt zodpovedá požiadavkám na rozvoj regionálnej ekonomiky.

Vláda určí v spolupráci s regiónmi územia, kde je možné poskytnúť úľavu, dohodne sa na spôsobe finančného dozoru, najmä na zodpovednosti za dôsledky úľavy,

Sprievodné opatrenia:

Vláda môže prijať opatrenia:

- smerujúce k posilneniu kooperácie a využitia synergických efektov, medzi regionálnou politikou a ostatnými sektorovými politikami,
- podporu regiónov s osobitnými problémami (horské oblasti)
- smerujúce k požiadavkám na kvalifikáciu vedúcich pracovníkov iných aktérov a zodpovedných za prípravu a realizáciu iniciatív, programov a projektov.

Realizácia

Viacročný program:

Národná rada schváli vo viacročnom programe:

- priority podpory obsah podpory regionálnej politiky,
- sprievodné opatrenia.

Viacročný program sa pripravuje na 8 rokov, regióny prispievajú do viacročného programu svojimi strategickými zámermi a týmto prispôsobujú svoj rozpočet.

Úlohy regiónu:

- regióny pripravujú svoje viacročné programy spolu s ich nositeľmi v území (s regionálnymi spoločnosťami a inými aktérmi) a tieto periodicky aktualizujú,
- stanovujú koordinátorov pre jednotlivé oblasti viacročného programu,
- v rámci svojho rozpočtu určujú, ktoré opatrenia budú financovať, a ktoré budú financované pôžičkami.

Dohoda na programe a finančná spoluúčasť:

- vláda uzatvorí viacročnú dohodu s regiónmi, opierajúc sa o viacročný program, táto dohoda definuje paušálny príspevok vlády vyšším územným celkom,
- regióny a obce sa budú podieľať na realizácii rovným dielom,
- región zodpovedá za dohľad nad realizáciou podporených iniciatív, programov a projektov,
- vláda kontroluje plnenie viacročného programu.

Evaluácia viacročného programu

- vláda zabezpečuje odborné vyhodnocovanie viacročného programu a predkladá NR SR správu.

Žiadosti na daňové úľavy :

- vláda (alt. región) rozhoduje o daňovej úľave z hľadiska hospodárskych dopadov, o výške úľavy,
- vláda musí prerokovať úľavy v daniach na ktorých výnose sa podieľa aj územná samospráva.

Financovanie

Fond regionálneho rozvoja (fond modernizácie a rozvoja):

- vláda vytvorí na podporu opatrení podľa tohto zákona fond regionálneho rozvoja.

Poskytnutie prostriedkov:

- NR SR definuje svojim uznesením na 8 rokov finančné rámce,
- pri určení finančného rámca sa zohľadnia požiadavky viacročného programu, ako aj finančná situácia štátu.

TÉZY VIACROČNÉHO PROGRAMU PODPORY REGIONÁLNEHO ROZVOJA

Východiská:

- ciele a zásady novej regionálnej politiky,
- priestorové dopady,
- zdôvodnenie a kritériá inovačnej a hodnotovo orientovanej regionálnej politiky.

Regionálny viacročný program (aspoň dve volebné obdobia):

- všeobecné východiská a kritériá (generálne rámce, nosné myšlienky, pravidlá výberu),
- tematické okruhy podpory (napríklad priemysel, turizmus, vzdelávanie, energetika, prírodné zdroje, poľnohospodárstvo),
- obsah vertikálnej priamej podpory (konkurencieschopnosť, nadpodniková podpora, infraštruktúra prinášajúca pridanú hodnotu, medziobecné a medziregionálne zosieťovanie, inštitucionálne reformy),
- podpora horizontálnej spolupráce v regióne, výber sektorov podľa dispozícií regiónov...
- podpora vedomostnej spoločnosti (prepájanie, kvalifikácia, infraštruktúra),
- financovanie (fondy, indikátory),
- spôsob a pravidlá získania podpory (vecne, metodicky, priestorovo),
- programy na úrovni mestských regiónov,
- prepojenie s priestorovým a územným plánovaním,
- udržateľnosť,
- kontrola.

Dopady

- na štát, mestské regióny, obce,
- na hospodárstvo,
- na udržateľnosť,
- legislatívne dopady.

Úprava volebného systému pri voľbách do Národnej rady SR

Zmena volebného systému do Národnej rady Slovenskej republiky je úzko previazaná s navrhovanými princípmi spravodlivej del'by moci v štáte a posilnením miestnej a regionálnej úrovne pri správe štátu.

Výhodou súčasného volebného systému je jeho férovosť a jednoduchosť. Nevýhodami sú nevyváženosť a slabý vplyv prednostných hlasov. Cieľom navrhovaného riešenia je zachovať všetky výhody súčasného volebného systému, napraviť jeho nevýhody, a to všetko s minimálnym dosahom na voličov.

Podstata myšlienky spočíva v zachovaní celoštátneho obvodu, avšak iba pre účely spočítania hlasov a rozdelenia mandátov medzi politické strany. Vo všetkých ďalších ohľadoch už systém pracuje s viacerými obvodmi, čo znamená, že politické strany by tu na rozdiel od dneška zostavovali niekoľko, a nie iba jedinú kandidátnu listinu. Súčasný volebný systém pracuje v dvoch krokoch. V prvom spočíta hlasy a pridelí mandáty stranám a v druhom vyhodnotí výsledky prednostného hlasovania a stanoví, ktorí kandidáti sa stanú poslancami. Návrh zmeny do tejto štruktúry vkladá potrebný medzikrok v podobe rozdelenia mandátov do jednotlivých regiónov. Výsledkom je vysoká proporcionalita, garancia zastúpenia regiónov, zachovanie jednoduchosťi, nízka nákladnosť a posilnený vplyv voličov na personálne zloženie parlamentu.

Zmena počtu mandátov na príklade súčasných vyšších územných celkov (voľby 2016)

Kraj	BA	TT	TN	ŽI	NI	BB	PO	KE
Súčasný systém	55	14	12	14	14	18	10	13
Navrhovaný systém	23	14	18	22	19	17	20	17

Navrhovaný systém zachováva výhody existujúceho systému a odstraňuje jeho slabiny:

1. zachovaním celoštátneho obvodu pre určenie mandátov politickým stranám je plne zachovaná súčasná férovosť systému;
2. zavedením jednoduchého výpočtového kroku rozdeľujúceho mandáty strán do regiónov je do systému zakotvená garancia adekvátneho zastúpenia regiónov v NR SR,
3. tým, že politické strany by nevytvárali jednu 150-mennú listinu, ale jednu listinu do každého obvodu (kraja), dochádza k zmenšeniu rozsahu listín na cca 20 mien, a tým sa značne posilňuje účinok prednostného hlasovania;
4. daná zmena nevyžaduje od voličov žiadne náklady na učenie sa novému systému, pretože podoba hlasovania je identická ako v súčasnom systéme.

Návrh zachováva silne férový pomerný volebný systém, zaisťuje silnejšiu pozíciu regiónov v parlamente, posilňuje postavenie voličov a vďaka silnejšiemu prednostnému hlasovaniu (a menšiemu počtu mandátov za každú stranu v jednotlivých regiónoch) obmedzuje možnosť, aby sa do parlamentu dostávali „neviditeľní“ kandidáti skrytí medzi ostatnými nominantmi na stránickej listine.

Manažment zmeny

Zmeny by sa mali uskutočniť pod gesciou vlády SR

So zmenami súvisí úprava veľkého množstva zákonov, podzákonných noriem, presunu majetku a financií, doriešenie záväzkov a preto je nevyhnutná aj adekvátna príprava na zmenu. Mal by byť jednoznačne stanovený nositeľ a koordinátor celého procesu (minimálne na úrovni podpredsedu vlády). Únia miest Slovenska navrhuje vytvorenie odbornej komisie, ktorá pripraví návrh pre politické rokovania.

Ideálne je, ak by bola ochota prípravy a realizácie súčasťou vládneho programu


aby už pri kreovaní koalície vlády počítali nové vládne strany s vytvorením inštitucionálneho a finančného prostredia pre prípravu a realizáciu zmien.

Rýchlosť zmeny, resp. jej jednotlivých komponentov, je politické rozhodnutie budúcej vládnej koalície

V zásade sa jedná o štyri reformy v jednej: úprava rozdelenia kompetencií a s tým súvisiaca zmena územnosprávneho usporiadania, zmena financovania územnej samosprávy, nová regionálna politika a zmena volebného systému, ktoré spolu súvisia a preto musí existovať zhoda na časovom priebehu realizácie

Udržateľnosť procesu by mala zabezpečovať nadrezortná inštitúcia

Manažment „nekonečného príbehu“ zmien v spravovaní štátu sa doteraz pod gesciou ministerstva vnútra ukázal ako neúčinný. Podľa nás, je nevyhnutný nadrezortný prístup. Považujeme za dôležité, aby inštitúcia, ktorá bude zodpovedná za pokračovanie reformy, mala aj úlohu/povinnosť neustále problematiku správy štátu analyzovať a predkladať vláde a zákonodarnému zboru návrhy na úpravy. Mala by pripravovať minimálne raz za štyri roky správu o stave a dopadoch prijatých opatrení. Zároveň by sa mala záväzne vyjadrovať k návrhom zákonov, ktoré navrhujú zmeny v kompetenciách medzi jednotlivými úrovňami (prípadne posudzovať aj zmeny kompetencií voči Európskej únii), resp. majú zásadné dôsledky na systém financovania miest, obcí, regiónov, štátu. Iba tak bude možné udržať kontinuitu nastaveného modelu a minimalizovať negatívne dopady rôznorodých rezortných a poslaneckých návrhov zákonov, ale aj opatrení prijímaných na európskej úrovni.



Únia miest Slovenska,
od svojho vzniku, presadzuje
administratívnu, právnu,
finančnú, personálnu a mzdovú
suverenitu miest a obcí a preto
predkladá tento dokument, ako
svoju predstavu, do diskusie
o zmene spravovania štátu
a posilnení vplyvu občanov
na rozhodovanie o ich
budúcnosti.