

ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA AKO STABILNÝ A SILNÝ PARTNER ŠTÁTU*

* Pozičný dokument združenia
Samosprávne kraje Slovenska (SK8)
a Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS)
k reforme verejnej správy

ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU



Zostavovatelia

Daniel Klimovský | Barbora Lukáčová | Viktor Maroši | Ján Marušinec

Vydal

Samosprávne kraje Slovenska (SK8) | Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)

Graficky spracoval

provocationbureau.com

2026



OBSAH

KAPITOLA 1.....	4
ZHRNUTIE	
KAPITOLA 2.....	8
ÚVOD	
KAPITOLA 3.....	12
ÚSTAVNOPRÁVNE ZAKOTVENIE	
KAPITOLA 4.....	16
ÚZEMNOSPRAVNE USPORIADANIE	
KAPITOLA 5.....	32
MODEL VEREJNEJ SPRÁVY	
KAPITOLA 6.....	36
KOMPETENCIE	
KAPITOLA 7.....	48
FINANCOVANIE	
KAPITOLA 8.....	60
PROCES TVORBY POZIČNÉHO DOKUMENTU	
KAPITOLA 9.....	64
ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV	

1

ZHRNUTIE



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Ako dve silné a reprezentatívne združenia samospráv cítíme od členskej základne viditeľný dopyt po systémovej zmene, a preto prichádzame s vlastným pozičným dokumentom, v ktorom sa pokúšame predstaviť naše základné požiadavky a predstavy o rámcoch a princípoch ďalšieho nastavenia systému verejnej správy.

V spolupráci so skupinou vybraných expertov – zostavovateľov sme v priebehu roka 2025 intenzívne formulovali a diskutovali o viacerých možnostiach v piatich základných oblastiach, a to v oblasti ústavnoprávneho zakotvenia samosprávy, územnosprávneho členenia krajiny, vhodného modelu verejnej správy upravujúceho vzťahy medzi štátom a územnou samosprávou, ako aj v oblastiach, ktoré sa viažu na kompetencie a financovanie. Vzhľadom na naše špecifické potreby sme v týchto oblastiach identifikovali tiež témy, ktoré z nášho pohľadu nie je v aktuálnej atmosfére či pri aktuálnom hospodárskom a politickom vývoji vhodné alebo možné otvárať. Zároveň však vnímame unikátnosť nášho prístupu¹ v tom, že ide o spoločný pozičný dokument dvoch partnerov zastupujúcich záujmy samosprávy na miestnej (obecnej), ako aj regionálnej (župnej) úrovni. V tomto kontexte si stále uvedomujeme, že k finálnemu návrhu reformy verejnej správy povedie ešte dlhá cesta. Na druhej strane a v dobrej viere však predstavujeme náš pozičný dokument ako vstupný materiál do diskusie s ďalšími partnermi, a to za účelom prípravy kvalitnej a komplexnej reformy verejnej správy.

Pri ústavnoprávnom zakotvení územnej samosprávy v novom systéme verejnej správy požadujeme pokračovanie v dôslednej decentralizácii a viacúrovňovom vládnutí založenom na dodržiavaní princípu subsidiarity. Tieto považujeme za predpoklady kvalitného spravovania a pripravenosti štátu reagovať na neočakávané výzvy či krízové situácie, pri zdolávaní ktorých by práve územná samospráva mala plniť rolu stabilnej a kapacitne silnej „prvej línie“. V súčasnosti je jedným z kľúčových problémov celého systému nízka predvídateľnosť a zraniteľnosť samospráv voči rôznym náhodne pripraveným a nekonzultovaným zásahom výkonnej alebo zákonodarnej moci. Takéto zásahy jasne oslabujú či priamo znemožňujú strategické plánovanie, férové financovanie i demokratický charakter procesov uskutočňujúcich sa na samosprávnych úrovniach. Preto navrhujeme:

- prijať ústavný zákon o územnej samospráve, ktorý by kodifikoval základné samosprávne rámce, jasne vymedzil postavenie a štruktúru samosprávnych orgánov a jednoznačne rozdelil výlučné kompetencie miestnej i regionálnej úrovne územnej samosprávy
- umožniť samosprávam v rámci ich samostatnej pôsobnosti konať iniciatívne
- zaviesť účinné garancie partnerského postavenia samosprávy voči štátu, najmä právo na pravidelné konzultácie, suspenzívne veto pri zásahoch do právomocí alebo zdrojov, obmedzenú zákonodarnú iniciatívu reprezentatívnych združení, ako aj inštitút osobitnej ústavnej sťažnosti
- Inštitucionalizovať povinný a vynúiteľný konzultačný mechanizmus a kodifikovať terminologický úzus, teda legislatívne zaviesť zjednocujúce označenie jednotiek regionálnej samosprávy pojmom „župa“.

.....
¹ Informácie ku genéze spracovania tohto dokumentu sú uvedené v kapitole 8.

Z hľadiska veľkostnej štruktúry obcí a miest je zrejmé, že Slovensko patrí v Európskej únii medzi najrozdrobenejšie krajiny. Existencia veľkého množstva kapacitne malých obcí pritom vyžaduje využitie takých prvkov, ktoré umožňujú nielen koordináciu veľkého množstva aktérov v území, ale tiež poskytovanie služieb vo väčšom rozsahu. Takýto stav zvýrazňuje význam žúp ako druhej úrovne územnej samosprávy, ktorá dokáže niesť zodpovednosť za kompetencie ďaleko presahujúce kapacity obecnej úrovne samosprávy. Prax však ukazuje na veľké horizontálne rozdiely aj medzi obcami (vrátane miest) a modernizácia celého systému si vyžiada také opatrenie, ktoré pomôže aj malým obciam poskytovať obyvateľom porovnateľne kvalitné služby. V tejto súvislosti žiadame:

- zaviesť do systému územnej samosprávy inštitút povinnej medziobecnej spolupráce
- realizovať podrobný kompetenčný audit, na základe ktorého bude rozhodnuté, ktorých kompetencií sa povinná spolupráca bude týkať a do akých nadobecných kooperatívnych celkov budú malé obce zaradené
- zachovať možnosť spájania obcí, ktoré sa využijú pri dobrovoľnom záujme obcí o spojenie, alebo v prípade existencie takzvaných nefunkčných obcí.

Ak ide o model verejnej správy, chceme byť vo vzťahu k štátu silným a stabilným partnerom a v tejto súvislosti trváme na dokončení decentralizácie a racionalizácii či zoštíhlení aparátu štátu, ktorý by sa vďaka tomu mohol sústrediť na kľúčové kompetenčné oblasti. Na tomto mieste uznávame nenahraditeľnú pozíciu štátu a jeho výsadné postavenie napríklad pri zodpovednosti za zahraničnú politiku a bezpečnostnú politiku navonok, za zabezpečovanie vnútroštátneho pokoja a poriadku i ochrany práv občanov, ako aj zabezpečovanie výkonu a vymáhania spravodlivosti, za realizáciu vlastnej sociálnej politiky, za plnenie úloh zodpovedajúcich jeho kontrolnej funkcii a podobne.

Zatiaľ čo na miestnej úrovni predpokladáme zachovanie existencie duálneho modelu verejnej správy s čo najväčším podielom originálnych kompetencií a minimalizáciu preneseného výkonu štátnej správy, na regionálnej úrovni je podľa nás vhodné zvážiť využitie integrovaného (spojeného) modelu. Tento krok by mohol viesť ku kompetenčnému posilneniu žúp (súčasných samosprávnych krajov), ako aj k výraznej efektívnosti pri zabezpečovaní regionálneho rozvoja a s ním súvisiacich služieb. Bez ohľadu na konečný výber modelov je však zrejmé, že kľúčovou požiadavkou je v tomto prípade vyčistenie kompetenčného rozsahu v prípade oboch úrovní samospráv, a to za účelom odstránenia nežiaducich duplicit a sprehľadnenia financovania i zodpovednostných vzťahov. Na splnenie týchto našich predstáv a požiadaviek bude potrebné:

- realizovať dôsledný kompetenčný audit nielen na oboch úrovniach územnej samosprávy, ale i na úrovni orgánov štátu, a to tak na ústrednej úrovni, ako aj na miestnej úrovni
- zoštíhliť miestnu štátnu správu vytvorením integrovaného modelu na regionálnej (župnej) úrovni napríklad zrušením existujúcej štruktúry okresných úradov a niektorých regionálnych úradov špecializovanej štátnej správy
- prerozdeliť kompetencie zrušených orgánov štátnej správy na jednotky územnej samosprávy alebo na iné orgány štátnej správy tak, aby bol dodržaný princíp inštitucionálnej zhody spočívajúci v jasnom prepojení zodpovednosti, rozhodovania a financovania (orgány zodpovedajúce za výkon nejakej kompetencie musia mať k dispozícii aj relevantné rozhodovacie právomoci a primerané finančné nástroje).

Pri bližšom pohľade na súčasné vymedzenie kompetencií a nastavenie pôsobností jednotlivých orgánov verejnej moci je zrejmé, že ak aj v minulosti bol využitý systémový a funkčný prístup, medzičasom v dôsledku celého radu necitlivých a nepremyslených zásahov sa kompetenčné prerozdelenie stalo málo funkčné, zbytočne komplikované a obmedzené nielen nežiaducimi duplicitami, ale tiež neprímeraným financovaním výkonu rôznych kompetencií. Samosprávne kraje sa ani po dvoch desaťročiach svojej existencie nestali plnohodnotnými motormi

rozvoja na území vlastných regiónov a štát naďalej zlyháva pri pokusoch o vyrovnávanie regionálnych rozdielov. Vedomí si týchto faktov sme pripravení na seba prevziať oveľa väčší podiel zodpovednosti a žiadame:

- po realizácii vyššie spomínaného kompetenčného auditu štátnej správy i územnej samosprávy pristúpiť k novému kompetenčnému prerozdeleniu, ktoré by rešpektovalo nielen nový model verejnej správy, ale aj potreby jednotlivých území krajiny (táto požiadavka je obzvlášť akútna pri župách a ich možnostiach strategicky plánovať a následne reálne podporovať akceleráciu rozvojových aktivít)
- dodržiavať princíp subsidiarity a nastaviť kompetencie tak, aby územná samospráva mohla plniť rolu aktéra podporujúceho zmysluplný rozvoj na svojom území.

Samosprávy v posledných rokoch prechádzajú zložitým a náročným obdobím, keďže sa zo strany centrálnej vlády dostávajú nielen pod finančný tlak (napríklad necitlivými zásahmi do nastavenia podielových daní), ale dochádza aj k okliešťovaniu originálnej pôsobnosti jednotiek územnej samosprávy. Takéto kroky vedú k postupnej erózii stability a významu územnej samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku. V tejto súvislosti je pre nás kľúčové nové nastavenie financovania, ktoré by plnohodnotne odrážalo realitu pri poskytovaní verejných služieb v území a ktoré by umožňovalo územnej samospráve plniť nielen rolu údržbára, ale aj toho, kto zabezpečí zmysluplný a regionálne rozdiely rešpektujúci územný rozvoj.

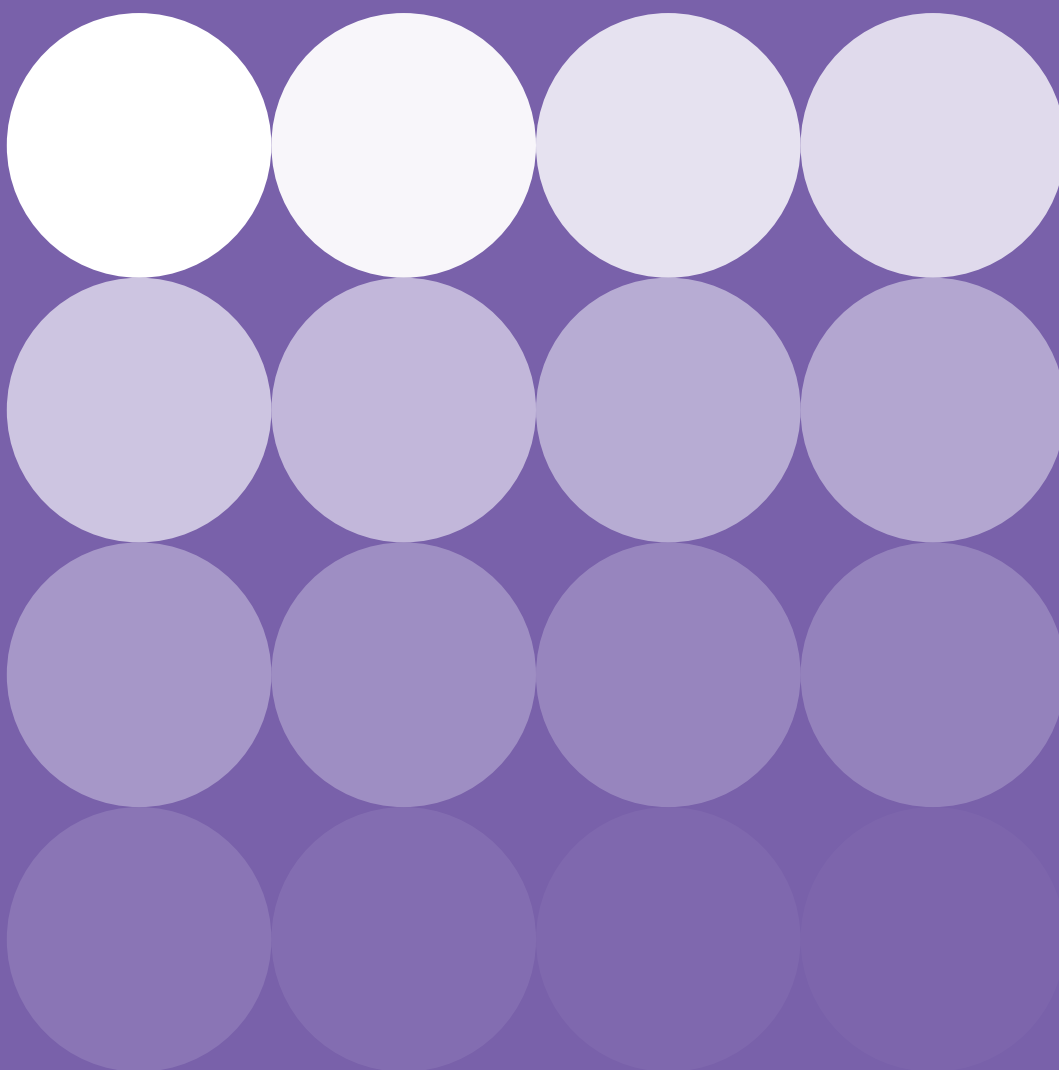
Systémové riešenie pri financovaní samospráv by podľa nás mohlo obsahovať nasledujúce prvky:

- doplniť podiel na dani z príjmov fyzických osôb (DPFO) podielom na dani z príjmov právnických osôb (DPPO) a určiť percentuálny podiel na výnose z dane z pridanej hodnoty (DPH) pre rozpočty obcí a žúp ako stabilizačnú zložku
- aktualizovať prerozdelenie vzorce, aby zohľadňovali nový rozsah vykonávaných kompetencií a zároveň zabezpečovali solidaritu medzi samosprávami podľa ich daňovej sily

- v čo najvyššej miere zachovať prvky jednoduchosť a prehľadnosť daňového systému
- prehodnotiť daňové aj odvodové zaťaženie práce a vytvoriť priestor na aktívnejšie a výraznejšie využívanie majetkových daní, výnosy ktorých by mali smerovať do rozpočtov samospráv
- potvrdiť samosprávny status žúp priznaním aspoň jedného typu vlastných daňových príjmov, pri ktorom by mali kontrolu nad určovaním sadzby, prípadne aj základu a možných výnimiek
- vytvoriť na úrovni štátu štruktúru fondov slúžiacich na rovnomernejší rozvoj územia krajiny a na riešenie ďalších hospodárskych, spoločenských i administratívnych výziev.

Ako bolo zdôraznené na začiatku, zostavovatelia tohto dokumentu si nedali za cieľ pripraviť plán komplexnej reformy verejnej správy, ktorý by detailne rozpracoval každú z relevantných oblastí. Naopak, cieľom bolo zosumarizovať predstavy a požiadavky dvoch združení samospráv a ich členskej základne tak, aby boli zrozumiteľné pre centrálnu vládu i všetkých ostatných partnerov, ktorí vstúpia do rokovaní o tom, kam chceme posunúť Slovensko a akú podobu bude mať napokon reforma verejnej správy.

2 ÚVOD



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Územná samospráva na Slovensku prešla za uplynulých vyše tridsať rokov turbulentným vývojom. Po obnovení demokratických samosprávnych štruktúr na miestnej úrovni v roku 1990 si naši zástupcovia ešte v spoločnej federácii s Českou republikou zvolili od českej časti odlišný model postavenia, usporiadania a fungovania územnej samosprávy. Hlavná pozornosť sa však v 90. rokoch minulého storočia venovala najmä komplexnej demokratizácii a od roku 1993, keď Česká republika a Slovenská republika začali pôsobiť ako samostatné a suverénne krajiny, bolo veľké úsilie venované budovaniu štátnych inštitúcií mladého štátu.

Územná samospráva ostávala na okraji záujmu a k zmene došlo až na prelome milénia a v súvislosti so záujmom Slovenska o integráciu do štruktúr Európskej únie. Zásadné zmeny, ktoré boli v tomto období prijaté, podporovala široká verejnosť, ale predovšetkým vtedajší zástupcovia jednotiek územnej samosprávy.

Vďaka existujúcim okolnostiam sa zvolil systematický prístup, ktorý vychádzal zo strategických rámcov a následne boli prijímané konkrétne opatrenia, ktorých spoločným menovateľom bolo posilnenie princípov decentralizácie, subsidiarity a viacúrovňového demokratického vládnutia.

Celé toto obdobie vyústilo do reformy verejnej správy, ktorá viedla k vytvoreniu regionálnej úrovne územnej samosprávy, k presunu veľkého objemu kompetencií na jednotky miestnej samosprávy i novozriadené jednotky regionálnej samosprávy a následne aj k prijatiu fiškálnej decentralizácie.

Kritické hlasy aj od samotných autorov reformy upozorňovali na to, že prijatá regulácia nie vždy rešpektovala pripravené a odborne zdôvodnené strategické a koncepčné dokumenty (napríklad nedošlo k prijatiu modelu 12 samosprávnych krajov a vôbec nebol zrealizovaný tretí reformný krok, ktorým mala byť konsolidácia fragmentovanej obecnej štruktúry), ale celkovo prevážili pozitívne efekty prijatých opatrení a pozornosť štátu voči samospráve postupne oslaba.

Jednotky územnej samosprávy na oboch úrovniach boli v nasledujúcom období vystavené rôznym výzvam. Časť z nich mala ekonomický charakter (napríklad samosprávne kraje boli brzdené vo svojom rozvoji nedostatočnými vlastnými ekonomickými nástrojmi) a časť skôr politický charakter (napríklad volebná účasť do orgánov samosprávnych krajov sa dlhodobo držala na nízkych hodnotách a objavovali sa hlasy spochybňujúce ich prínos i legitimitu). Už v tomto kontexte sa objavovali hlasy volajúce po ďalšej reforme. No až séria kríz súvisiacich s pandémiou Covid-19, s ruskou vojenskou agresiou voči Ukrajine a následnými šokmi na trhu s energiami či s migráciou vyvolanou vojnovými konfliktmi v Sýrii a na Ukrajine naplno odhalila zraniteľnosť celého systému a predovšetkým verejných inštitúcií. Štát sa aj v tomto bezprecedentne náročnom období mohol spoľahnúť na to, že samosprávy mu poskytnú podporu a pomôžu všetky tieto krízové obdobia zvládnuť.

Na preklenutie náročných období jednotky územnej samosprávy vyčerpali veľkú časť svojich rezerv, no namiesto posilnenia partnerského vzťahu sa územná samospráva zo strany štátu stala terčom nevyberaných útokov, ktoré vyústili do prijímania takých opatrení, ktoré boli v rozpore s princípmi decentralizácie a subsidiarity.

Platí pritom, že územná samospráva nikdy nemala ambíciu stať sa „štátom v štáte“, no na druhej strane chce byť štátu rovnocenným a rešpektovaným partnerom.

To si však vyžaduje nielen obnovenie dôvery, ale tiež prístupenie k zásadnej reforme, ktorá nemá byť revolúciou, no ktorá bude zároveň významným spôsobom reflektovať požiadavku pokračovania v decentralizácii a s tým súvisiaceho budovania kapacít, stabilného partnerstva i vzájomnej dôvery medzi štátom a územnou samosprávou, a to v prospech Slovenska a všetkých jeho obyvateľov.

My, zástupcovia jednotiek územnej samosprávy neočakávame, že reforma verejnej správy bude akousi prechádzkou ružovou záhradou. Naopak, uvedomujeme si, že bude potrebné prijať viaceré kompromisné riešenia na strane štátu, ako aj na našej strane, pričom je zrejmé, že pri hľadaní kompromisov nebudú mať všetci pocit víťazov. Na druhej strane však očakávame, že reforma má viesť k férovejšiemu a najmä robustnejšiemu systému, ktorý bude zmodernizovaný vzhľadom na technologický pokrok, ako aj očakávania obyvateľstva vyplývajúce zo silnejúceho tlaku na kvalitu poskytovaných služieb. Zároveň si uvedomujeme, že takáto komplexná reforma si vyžiada relevantný čas a jej plody budú pravdepodobne zbierať až naši nástupcovia. Ako zodpovední a rozumní volení zástupcovia sme však pripravení podľa toho konať a preniesť konečne náš systém verejnej správy do reálí 21. storočia.

Tento pozičný dokument predstavuje základný vstup dvoch združení samospráv – SK8 a ZMOS – do diskusie o príprave a obsahu reformy verejnej správy. Jeho prípravu mal na starosti zostavovateľský tím zložený z rešpektovaných odborníkov v oblasti verejnej správy a územnej samosprávy. Obsah bol konzultovaný aj dovnútra našich štruktúr a so zástupcami našich členských základní. Predkladáme ho v dobrej viere, že sa stane pracovným vstupom do korektných rokovaní o budúcnosti verejnej správy a o hospodárskej kondícii i demokratickom charaktere našej krajiny ako celku.

3

ÚSTAVNOPRÁVNE ZAKOTVENIE



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Zjednocujúcim východiskom tohto pozičného dokumentu je široko prevládajúca zhoda domácich i zahraničných odborníkov o výhodnosti viacúrovňového systému riadenia verejnej správy z hľadiska kvality vládnutia v štáte – good governance

(CoE, 2023), ktorého podstatnou súčasťou je efektívna územná samospráva, pričom v niektorých krajinách je táto realizovaná na jednej úrovni, v iných na dvoch úrovniach, no poznáme aj krajiny, kde je územná samospráva realizovaná až na troch úrovniach.

V premenlivom globálnom prostredí dynamických zmien fungovania spoločností (napríklad v dôsledku nových technológií), vzájomne prepojených environmentálnych, geopolitických i sociálno-ekonomických rizík, ako aj vzájomne sa prekrývajúcich a synergicky pôsobiacich kríz je dôležité, aby verejné inštitúcie, ktoré sú najbližšie k obyvateľstvu, dokázali primerane rýchlo reagovať a adaptovať sa na nové podmienky vyžadujúce nezriedka aj nekonvenčné riešenia.

Územná samospráva je vzhľadom na svoje postavenie v systéme verejnej správy takpovediac v prvej línii, prípadne je vystavovaná rôznym politickým alebo ekonomickým experimentom.

V tomto kontexte je zaujímavé poukázať na to, že nielen na Slovensku, ale aj vo vyspelých demokraciách existujú empirické dôkazy toho, že jednotky územnej samosprávy sú schopné rekurzívne sa učiť, adaptovať svoje procesy a následne riešiť aj obsahovo či vývojovo nové problémy.

Decentralizácia ako nevyhnutný predpoklad adaptácie systému verejnej správy na nové podmienky patrí preto v retrospektíve dekád rokov medzi najdôležitejšie reformy nielen na Slovensku, ale vo väčšine rozvinutých a rozvojových krajín na celom svete (OECD, 2019).

V tomto kontexte platí, že jedným zo základných predpokladov plného využitia potenciálu obcí a žúp²

.....

² Aj keď aktuálna legislatívna úprava pozná iba pojmy vyšší územný celok a samosprávny kraj, súčasťou

je zabezpečenie stability a ochrany postavenia územnej samosprávy v systéme verejnej správy.

O to viac, keď v podmienkach Slovenska hovoríme o potrebe postúpiť v modernizácii verejnej správy aj cestou ďalšieho posilnenia kompetencií a financovania (modernizovanej štruktúry) miestnej i regionálnej samosprávy a zároveň, ak druhou stranou dôsledného uplatnenia princípu subsidiarity má byť odľahčenie zodpovednosti vlády a podriadených orgánov štátnej správy, aby kapacita centrálnej vlády mohla byť sústredená na zabezpečovanie pre štát výlučných, kľúčových a strategických úloh celoštátneho charakteru.

Predvídateľnosť a stabilitu právneho prostredia územnej samosprávy, ako aj ochranu pred ľahkou zmenou rámcových pravidiel považujeme za nevyhnutnú podmienku pre vykonávanie strategického plánovania miestneho a regionálneho rozvoja, pre dlhodobé plánovanie finančných zdrojov, ako aj pre posilnenie demokratickej legitimity samospráv. Je to tiež podmienka pre zvyšovanie kapacít samospráv účinne a udržateľne zvládať plnenie zverených úloh.

Takýto prístup zodpovedá princípom Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorej je územná samospráva s demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi a vysokým stupňom autonómie „jedným z hlavných pilierov každého demokratického systému“ (CoE, 1985).

Ako sa uvádza v dokumente OECD, decentralizácia sa príliš často chápe ako jednoduché zvýšenie moci miestnych samospráv. Realita je však oveľa zložitejšia, pretože väčšina zodpovedností je rozdelená medzi viaceré vládne úrovne. „Decentralizácia je (preto) tiež o rekonfigurácii vzťahov medzi ústrednou vládou a samosprávami stojacimi na nižšej než celoštátnej úrovni, a to smerom k intenzívnejšej spolupráci za zachovania strategickú úlohu národných/federálnych vlád“ (OECD, 2019).

tohto návrhu je aj úprava terminológie vzťahujúcej sa k regionálnej úrovni samosprávy a preto v celom texte pracujeme s pojmom župa a od neho odvodenými pojmi (župný, župná, župné).

Rozšírenie úloh a zodpovedností miestnej a regionálnej samosprávy je preto vhodné doplniť o posilnenie ich ústavnej stability i ochrany, a to predovšetkým pred stranícky motivovanými zásahmi prchavej parlamentnej väčšiny (fleeting majority), pred rôznymi nesytemovými, ad hoc legislatívnymi zásahmi do postavenia, fungovania či financovania samospráv, alebo dokonca pred možnosťou zrušenia samosprávnych štruktúr len prostredníctvom jednoduchého zákonodarného mechanizmu.

V uvedenom kontexte by nové ústavnoprávne zakotvenie malo rešpektovať nasledujúce ciele:

- kodifikovať základnú právnu úpravu o územnej samospráve, čiže zákon o obecnom zriadení a zákon o samosprávnych krajoch, a to formou ústavného zákona, ktorý by vymedzil postavenie, štruktúru a základné rámce fungovania územnej samosprávy v systéme viacúrovňového spravovania
- v tomto ústavnom zákone jasne vymedziť výlučné oblasti pôsobnosti miestnej i regionálnej úrovne samosprávy, aby sa takýmto prístupom predišlo prekrývaniu zodpovedností a potenciálnym kompetenčným konfliktom (bod 5, písm. a) (CLRA, 2016)
- precizovať legislatívne ustanovenia, ktoré by orgánom územnej samosprávy umožnili vykonávať samostatnú pôsobnosť (prevzatie iniciatívy), ak im nebola výslovne pridelená zodpovedajúca právomoc, ak to zákon výslovne nezakazuje
- zakotviť v tomto ústavnom zákone právo územnej samosprávy na pravidelné konzultácie s vládou a parlamentom v procesoch plánovania legislatívnych aktivít a rozhodovania vo veciach, ktoré ich priamo ovplyvňujú
- zabezpečiť legislatívny mechanizmus ochrany územnej samosprávy prostredníctvom práva na suspenzívne (odkladné) veto voči zákonom, ktoré zasahujú do jej právomocí alebo zdrojov, čím sa posilní zásada subsidiarity a partnerské postavenie samosprávy voči štátu
- zaviesť zákonom upravený mechanizmus obmedzenej zákonodarnej iniciatívy reprezentatívnych združení územnej samosprávy, ktoré splňajú zákonom stanovené kritériá zastúpenia, a to vo veciach patriacich do výlučnej pôsobnosti miestnej a regionálnej samosprávy

- poskytnúť miestnym a regionálnym samosprávam osobitný prostriedok ústavnej sťažnosti, ktorý by im umožnil priamo napadnúť zákony, ak sa domnievajú, že tieto schválené zákony porušujú ustanovenia hlavy IV Ústavy Slovenskej republiky týkajúce sa miestnej a regionálnej samosprávy (bod 5, písm. f)
- zmeniť legislatívne postavenie obcí a žúp z právnických osôb na verejnoprávne korporácie; keďže obce i župy sú súčasťou verejnej moci a ako také disponujú vlastnou normotvornou kompetenciou a fiškálnymi právomocami (takéto právne postavenie presnejšie zodpovedá poslaniu územnej samosprávy, ktorej prioritou nie je ochrana vlastných záujmov, ale predovšetkým výkon verejnej moci – starostlivosť o potreby dotknutého obyvateľstva a obhajoba verejného záujmu pri plnení svojich úloh)
- terminologicky ustúpiť od používania zložitých, opisných a legislatívno-technických pojmov označujúcich regionálnu samosprávu ako „vyšší územný celok“, respektíve „samosprávny kraj“ a zaviesť nový pojem „župa“ a od neho odvodené pojmy, ako je „župan“, „župné zastupiteľstvo“, „župné voľby“ atď.

Súčasťou fungujúceho modelu decentralizovaného viacúrovňového vládnutia v štáte musí byť aj obligatórny konzultačný a dohodovací systém medzi vládou a zástupcami miestnej a regionálnej samosprávy. Základným dôvodom pre zavedenie takéhoto systému je predovšetkým nevyhnutnosť zabezpečiť účinnú a stálu spoluprácu medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy, ktorá nie je organizovaná hierarchicky, ale semiautonómne.

Právo miestnych a regionálnych orgánov, respektíve miestnej a regionálnej samosprávy na konzultácie s vyššími úrovňami verejnej správy (vládou, parlamentom) je základnou zásadou európskej právnej a demokratickej praxe zakotvenou v Európskej charte miestnej samosprávy (CoE, 1985). Odporúčania k uplatňovaniu tohto práva sú podrobne a systematicky rozpracované v dodatku k Rezolúcii 437 (2018) Kongresu miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy. Podľa bodu 12 uvedeného dokumentu „*Signatári charty by mali zakotviť práva miestnych orgánov na konzultácie a tieto základné zásady o*

svojich vnútroštátnych právnych predpisoch, pokiaľ možno v ústave“ (CLRA, 2018).

Konzultácie na úrovni reprezentatívnych zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy s centrálnou úrovňou riadenia štátu (vláda, parlament) by sa mali vzťahovať najmä na zákony, politiky a vládne iniciatívy, ktoré sa priamo týkajú územnej samosprávy, majú potenciál ovplyvniť postavenie, financovanie alebo pôsobnosť územných samospráv. V praxi členských štátov EÚ existujú rôzne modely konzultačného mechanizmu od menej formálnych, založených na zvyklostiach a tradíciách až po právne ukotvené inštitucionalizované formy konzultácií. Ukazuje sa však, a je to tiež skúsenosť územnej samosprávy na Slovensku, že neformálne konzultácie nie sú dostatočnou zárukou systematického zapojenia samospráv, často sa organizujú podľa voľného uváženia centrálnej vlády, neumožňujú efektívnu spätnú väzbu a nepodporujú kultúru účinnej politickej komunikácie medzi jednotlivými vládnymi úrovňami.

V tomto kontexte a v súlade so spomínaným odporúčaním sme presvedčení, že **spoločnú konzultačnú platformu vlády a územnej samosprávy by mal ukotviť spomínaný ústavný zákon o územnej samospráve, čím sa zabezpečí stabilný, predvídateľný, efektívny a do istej miery aj vynútiteľný proces konzultácií**. Stanoví sa v ňom tiež to, že konzultácie k návrhom vlády musia byť uskutočnené s dostatočným predstihom, aby samosprávy mali skutočnú príležitosť zabezpečiť odborné posúdenie návrhov a formulovať vlastné názory, rozsiahlejšie stanoviská, či dokonca alternatívne návrhy alebo doplnenia.

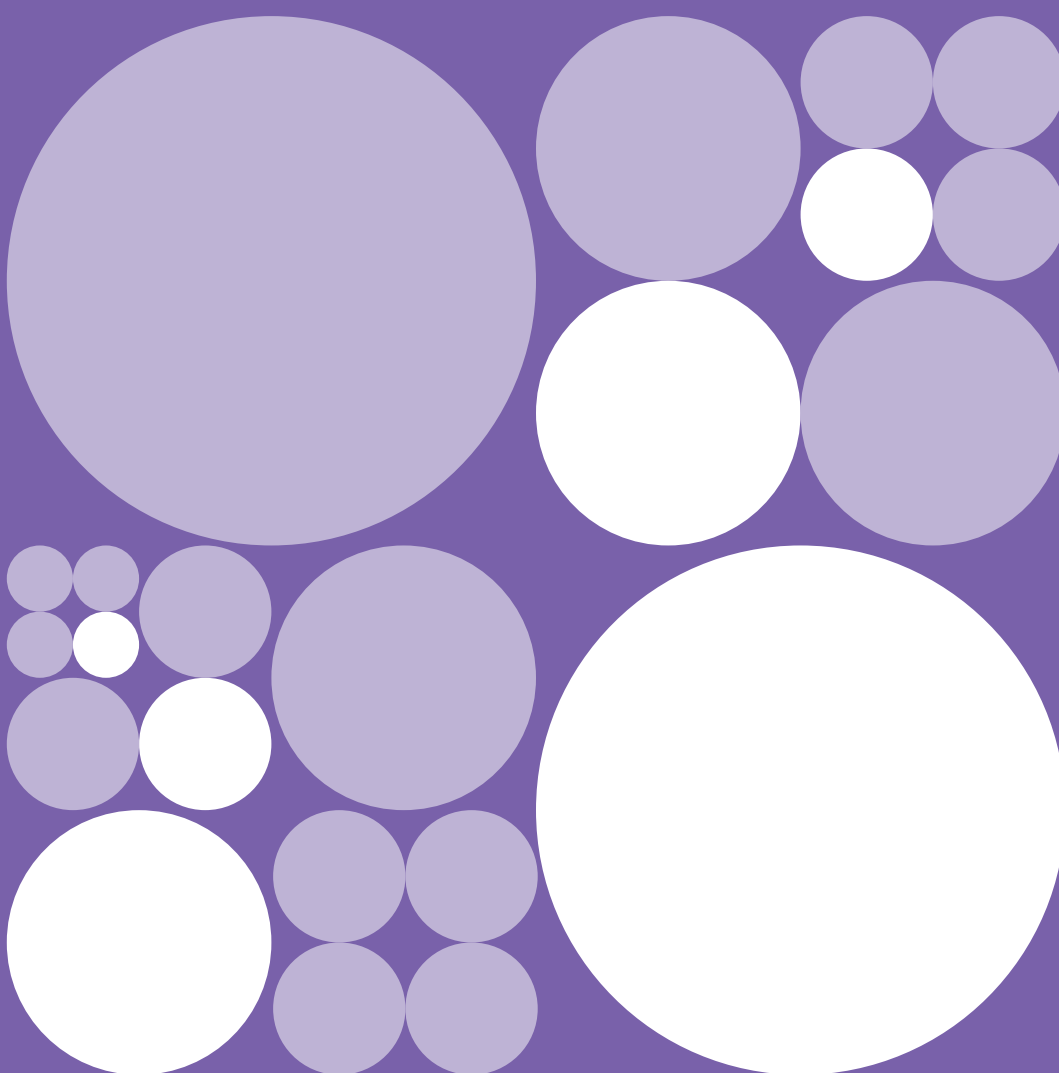
Vychádzajúc zo slovenskej právnej tradície a praxe navrhujeme postupovať podobne ako pri inštitucionalizácii sociálneho dialógu medzi zamestnávateľmi, zamestnancami a vládou. Takto vytvorená konzultačná platforma nazvaná napríklad Rada vlády a územnej samosprávy by nielen zodpovedala legislatívno-právnej praxi Slovenska, ale mala by tiež predpokladať stať sa celospoločensky zrozumiteľným, funkčným a legitímnym inštitútom. Platforma by mala podľa nás paritne pozostávať zo zástupcov vlády na jednej strane a zástupcov územnej samosprávy na druhej strane, pričom obe strany delegujú zástupcov v rovnakom počte (vláda 1/3, regionálna samospráva 1/3, miestna samospráva 1/3) (CLRA, 2018).

Iným spôsobom, ako možno k reprezentácii záujmov územnej samosprávy v konzultačnom mechanizme pristúpiť, sú potom iné zahraničné príklady:

- Napríklad vo Fínsku a Švédsku primárne zastupujú jednotky územnej samosprávy v rámci zákonom garantovaného konzultačného mechanizmu s centrálnou vládou ich reprezentatívne strešné organizácie (združenia samospráv). Tieto zabezpečujú advokáciu záujmov samospráv, pričom konzultácie sú platformou pre vyjadrenie ich stanovísk k národným politikám.
- V Rakúsku je konzultačný mechanizmus stanovený ústavným zákonom, ktorý stanovuje podmienky (obsah), ale aj priamo jednotlivých aktérov konzultačného mechanizmu, ktorými sú jednotlivé záujmové združenia územnej samosprávy a centrálna federálna vláda.

4

ÚZEMNOSPRAVNE USPORIADANIE



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Obce na Slovensku sú mimoriadne fragmentované,³ čím sa Slovensko spoločne s Francúzskom a Českom zaraďuje medzi najfragmentovanejšie európske krajiny z hľadiska ich obecnej štruktúry.

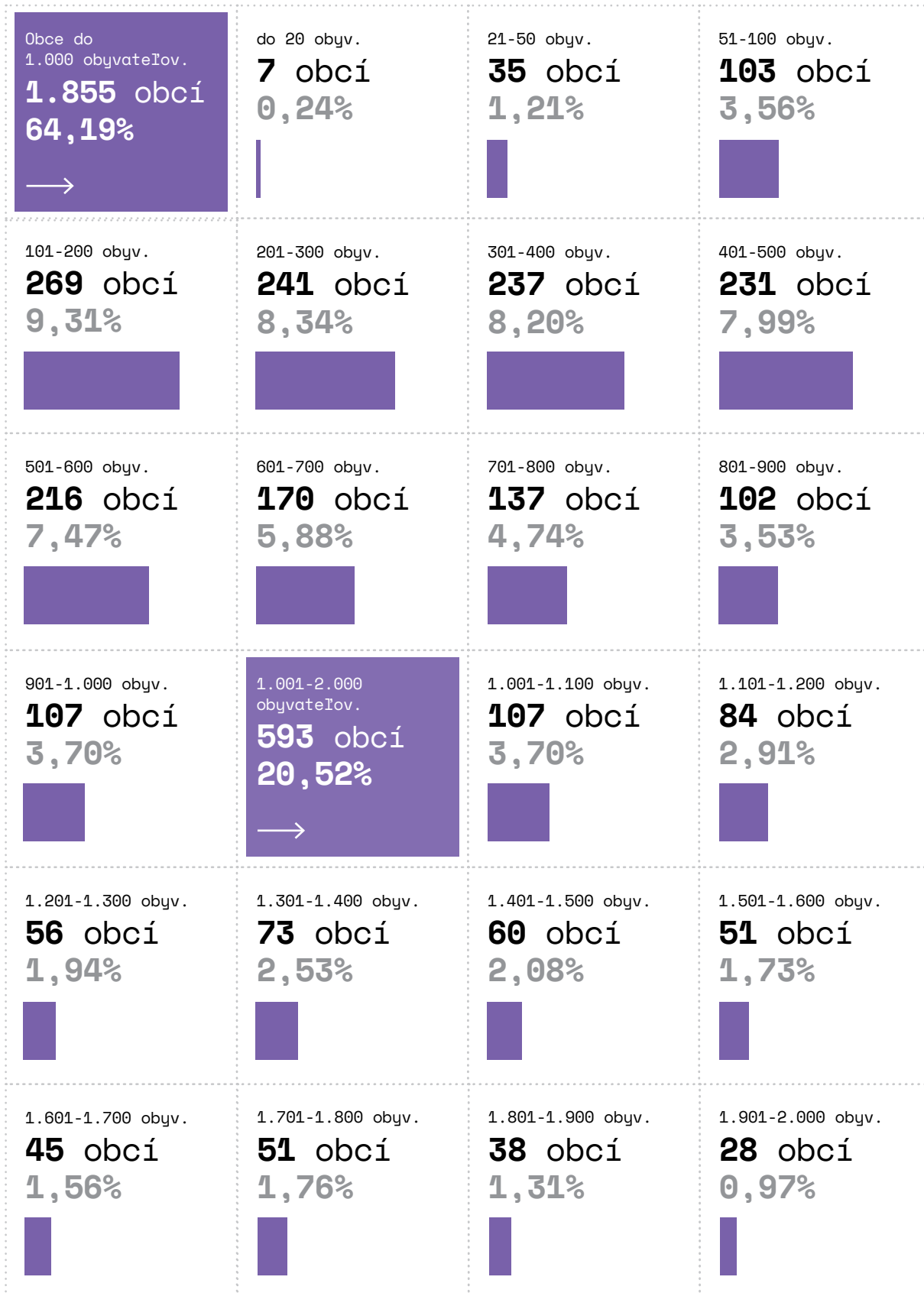
Ani v jednej z týchto krajín nepresahuje priemerná veľkosť obcí populačnú veľkosť na úrovni 2-tisíc obyvateľov. Ani tento údaj však plne neodzrkadľuje mieru ich rozdrobenosti na miestnej (lokálnej) úrovni, pretože s výnimkou veľkých miest platí, že jasne väčšinový podiel všetkých obcí v týchto krajinách zahŕňa obce, ktorých populačná veľkosť je výrazne pod hranicou priemernej populačnej veľkosti.

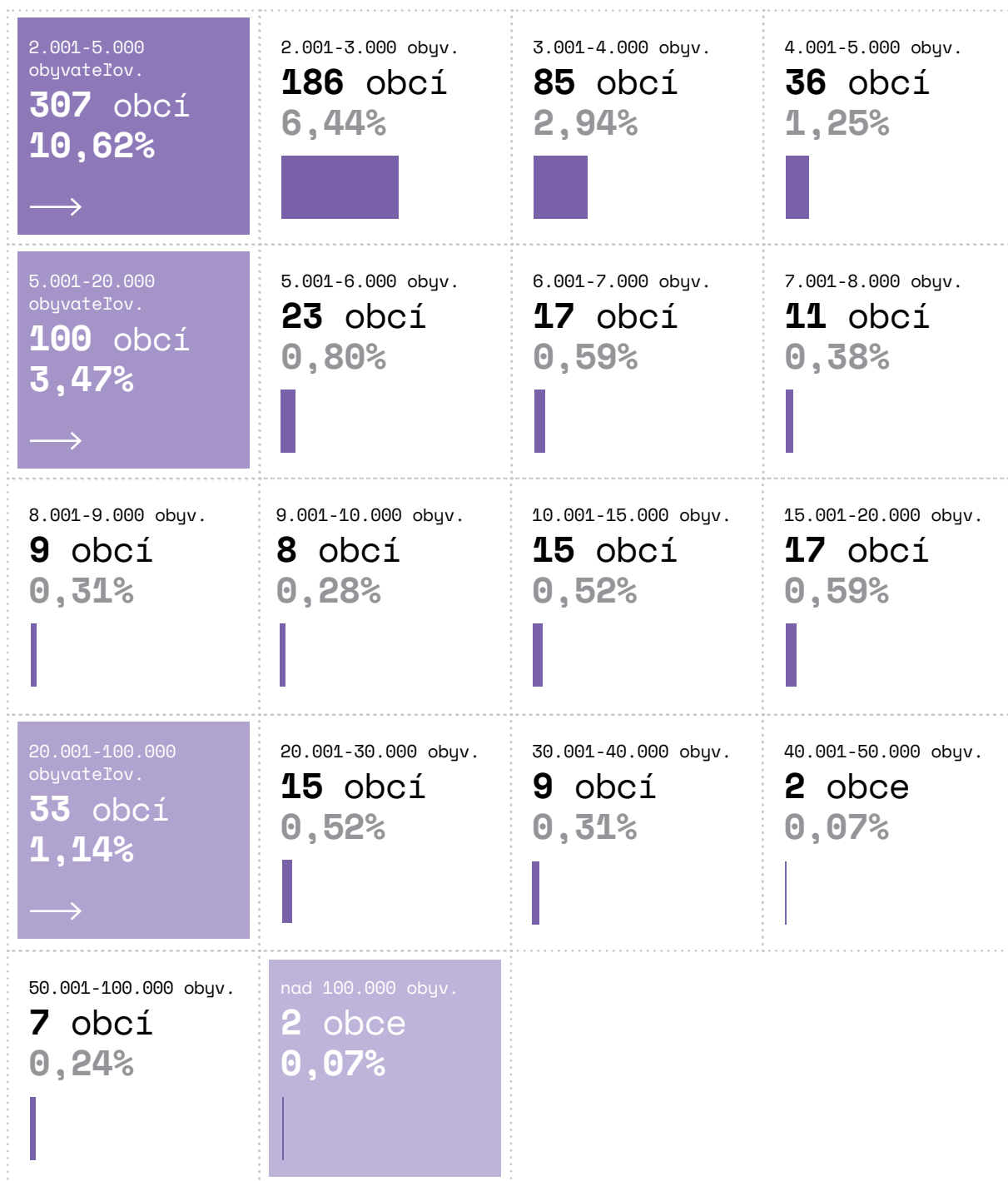
Prehľad vybraných veľkostných a ekonomických charakteristík obcí na Slovensku

Hoci niektoré veľkostné charakteristiky týkajúce sa obecnej štruktúry na Slovensku sú všeobecne známe, na tomto mieste je vhodné uviesť údaje, ktoré sú dôležité pre ďalšiu argumentáciu v prospech alebo neprospech niektorých nástrojov.

Na Slovensku máme aktuálne 2.890 obcí (plus 17 mestských častí v Bratislave a 22 mestských častí v Košiciach), pričom **priemerná populačná veľkosť obce na Slovensku podľa výsledkov Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021 je 1.877 obyvateľov. Mediánová veľkosť podľa tých istých údajov je 659 obyvateľov.** Ak sa pozrieme na veľkostné kategórie, ako sú navrhnuté v tabuľke č. 1, potom **najčastejšie zastúpenou veľkostnou kategóriou (modus) sú obce s populáciou 101 – 200 obyvateľov.** Zároveň sa dá konštatovať, že veľkostná distribúcia obcí na Slovensku nezodpovedá štandardnému Gaussovmu rozloženiu a je výrazne vychýlená v prospech počtosti **najmenších obcí.** V tejto súvislosti platí, že ak by sme do úvahy nevzali extrémne hodnoty – obce s populáciou nad 50-tisíc obyvateľov (celkovo 10 obcí) a obce s populáciou do 50 obyvateľov (celkovo 37 obcí) – potom by priemerná populačná veľkosť obcí na Slovensku bola iba na úrovni 1.493 obyvateľov.

.....
³ Súčasťou tohto dokumentu nie je návrh na zmenu v územno-správnom usporiadaní na regionálnej úrovni. Do budúcnosti však túto tému nemožno vylúčiť ako jednu z tém, ktorým sa bude musieť venovať príslušná pozornosť.

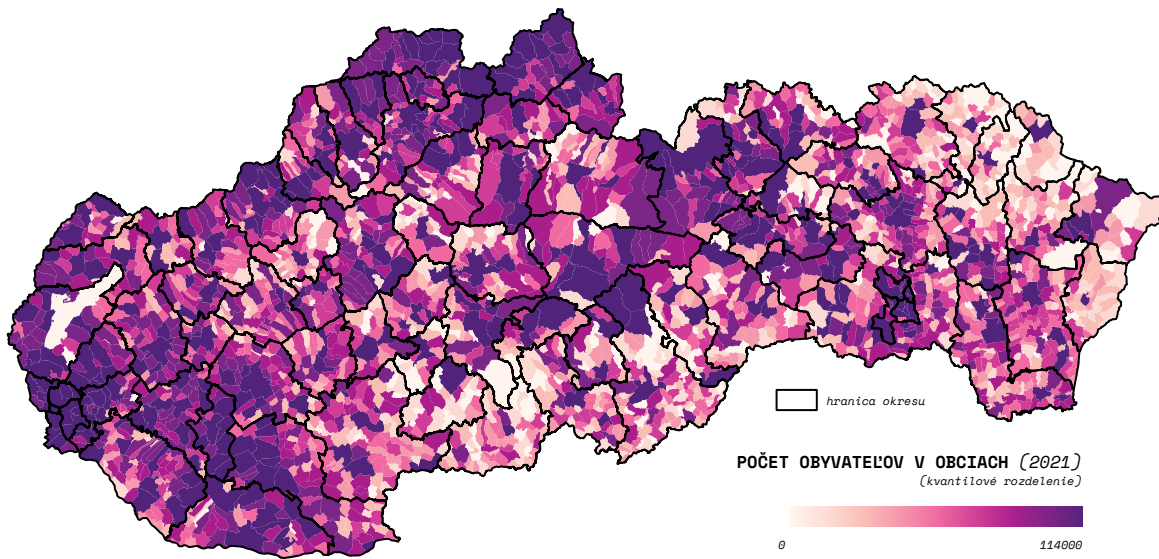




POČET OBCÍ V SR PODĽA VEĽKOSTNEJ KATEGÓRIE

Tabuľka č. 1

Zdroj:
ŠÚ SR, 2021

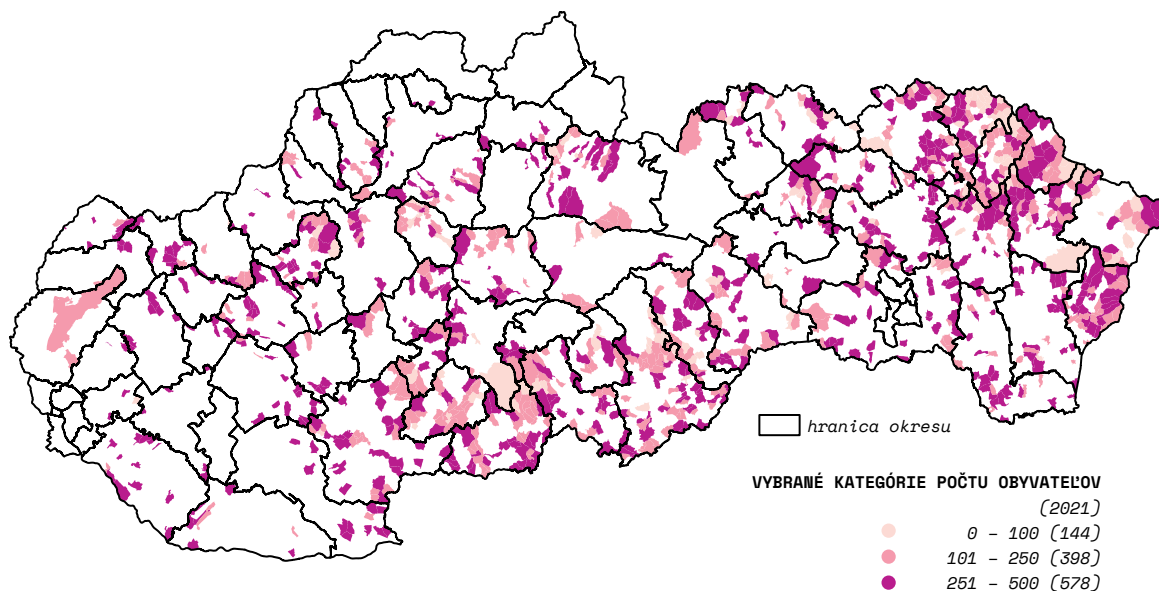


Obrázok č. 1:

Obecná štruktúra na Slovensku z hľadiska populačnej veľkosti podľa výsledkov sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021

Zdroj:

ŠÚSR, 2021 (spracovanie: V. Bačík pre účely tohto dokumentu)



Obrázok č. 2:

Územná distribúcia najmenších obcí na Slovensku z hľadiska populačnej veľkosti podľa výsledkov sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021

Zdroj:

ŠÚ SR, 2021 (spracovanie: V. Bačík pre účely tohto dokumentu)

Za posledné tri desaťročia sa pritom priemerná i mediánová veľkosť obcí na Slovensku menila len mierne, a to predovšetkým v dôsledku nárastu celkovej populácie krajiny. Pre lepšiu ilustráciu je možné uviesť, že v roku 1993 bola priemerná populačná veľkosť slovenských obcí na úrovni 1.830 obyvateľov a ich mediánová veľkosť bola na úrovni 595 obyvateľov.

Ak sa pozrieme na najmenšie obce, z hľadiska územnej distribúcie (obrázok č. 1 a obrázok č. 2) je zrejماً ich koncentrácia predovšetkým v severovýchodnej časti krajiny, ako aj na juhu centrálnej časti krajiny. V súčasť ide o 1.123 obcí zodpovedajúcich populačnej veľkosti do 500 obyvateľov, čo predstavuje takmer 39 % všetkých obcí na Slovensku. Z hľadiska celkovej populácie krajiny má v nich trvalý pobyt prihlásený menej než 5,5 % všetkých obyvateľov Slovenska.

Ak by sme sa zamerali na obce s populáciou do 1.000 obyvateľov, potom na Slovensku hovoríme o 1.855 obciach, respektíve o približne 64 % všetkých obcí. Na trvalý pobyt je v týchto obciach prihlásených asi 15 % celkovej populácie krajiny.

Z hľadiska územnej distribúcie je potrebné uviesť, že tieto obce sú najkoncentrovanejšie v Banskobystrickej župe (viac než 78 % všetkých obcí župy), v Prešovskej župe (takmer 77 % všetkých obcí župy) a v Košickej župe (viac než 67 % všetkých obcí župy). Podľa údajov z Ministerstva financií SR bola v roku 2022 v obciach do 250 obyvateľov priemerná úroveň celkových ročných príjmov pod hranicou 113-tisíc eur, pričom príjem z podielovej dane presahoval hranicu 38 % celkových príjmov. Pri detailnejšom pohľade na túto skupinu obcí môžeme vidieť, že obce do 50 obyvateľov v priemere dosahovali celkové ročné príjmy vo výške asi 37.500 eur, u obcí s populáciou 51 – 100 obyvateľov to bolo približne 59-tisíc eur, u obcí s populáciou 101 – 150 obyvateľov to bolo o niečo viac než 95-tisíc eur, v obciach s populáciou 151 – 200 obyvateľov to bolo takmer 136-tisíc eur a v obciach s populáciou 201 – 250 obyvateľov boli priemerné celkové ročné príjmy vo výške takmer 169-tisíc eur.

U obcí s populačnou veľkosťou 251 – 500 obyvateľov bola priemerná úroveň celkových ročných príjmov pod hranicou 337-tisíc eur, pričom príjem z podielovej dane u týchto obcí presahoval úroveň 40 % celkových príjmov. Ani obce s populačnou veľkosťou 501 – 1.000 obyvateľov nedosahovali v priemere celkové ročné príjmy nad úrovňou 1 milióna eur (v ich prípade boli priemerné celkové ročné príjmy v objeme pod 747-tisíc eur, pričom príjem z podielovej dane v prípade týchto obcí presahoval hranicu 37 %).

Ak vezmeme do úvahy klasifikáciu výdavkov COFOG a špecificky kategóriu výdavkov spadajúcich pod označenie „01.1 Výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti, zahraničné vzťahy“, môžeme jasne vidieť, aký je podiel výdavkov rôzne veľkých obcí a miest na zabezpečenie vlastnej politickej reprezentácie a všeobecnú správu vrátane správy finančných a rozpočtových záležitostí. Pri zohľadnení údajov z Ministerstva financií SR z roku 2022 u obcí do 250 obyvateľov spadalo v priemere viac než 56 % ich celkových výdavkov do spomínanej kategórie COFOG 01.1. U obcí s populáciou 251 – 500 obyvateľov boli tieto výdavky v priemere na úrovni presahujúcej hranicu 40 % a u obcí s populáciou 501 – 1.000 obyvateľov boli tieto výdavky v priemere na úrovni presahujúcej 30 %. U ostatných obcí takéto výdavky v priemere nedosahovali ani hranicu 20 % s výnimkou obcí s populáciou 1.001 – 2-tisíc obyvateľov, kde to bolo na úrovni takmer 22 % (Černěnko, 2024).

Zaujímavé výsledky ponúka tiež pohľad na administratívnu kapacitu obcí, teda na počet zamestnancov v obciach podľa údajov Štatistického úradu a FinSTAT. V 93 obciach je evidovaný iba jeden zamestnanec a v ďalších 212 obciach pôsobia dvaja zamestnanci. V oboch prípadoch ide predovšetkým o obce s populačnou veľkosťou do 250 obyvateľov. Ďalších 431 obcí má 3 – 4 zamestnancov, pričom v 225 prípadoch ide o obce do 250 obyvateľov a v 171 prípadoch ide o obce s populáciou 251 – 500 obyvateľov. Pre zaujímavosť je ešte vhodné uviesť, že v 664 obciach pôsobí 5 – 9 zamestnancov a v ďalších 848 obciach je zamestnaných 10 – 19 zamestnancov (Černěnko, 2024).

Pre najmenšie obce je teda charakteristická nielen veľmi limitovaná príjmová základňa, z ktorej majú obce vychádzať pri zabezpečovaní vlastného rozvoja a pri poskytovaní služieb vlastnému obyvateľstvu, ale tiež pomerne jasná závislosť od prerozdelenia mechanizmu pri dani z príjmov fyzických osôb, ktorá je spomínanou podielovou daňou.

Zároveň správna prax ukazuje, že veľká časť ich výdavkov je použitá na chod ich vlastných orgánov, a nie na poskytovanie kvalitných služieb miestnemu obyvateľstvu alebo na zabezpečenie miestneho hospodárskeho rozvoja. V neposlednom rade platí, že tieto najmenšie obce majú výrazne obmedzené vlastné odborné administratívne kapacity (nízke počty zamestnancov odhaľujú nemožnosť zabezpečenia odbornej kapacity v primeranej štruktúre).

Vybrané zahraničné príklady riešení vysokej miery fragmentovanosti

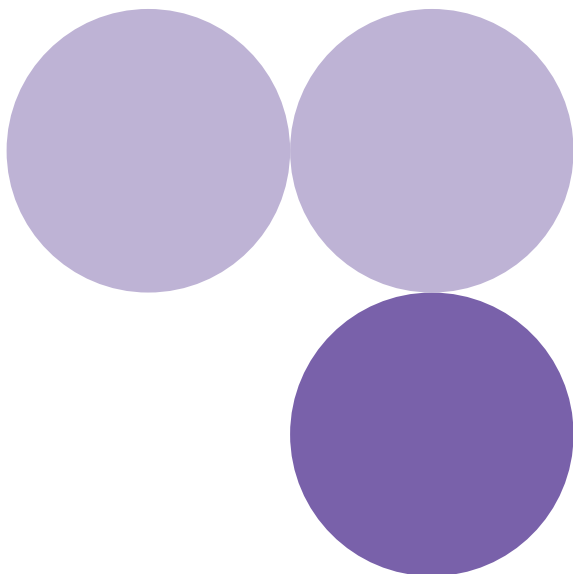
Vysoká miera fragmentovanosti bola v rôznych krajinách Európy reflektovaná nástrojmi, ktoré mali obciam pomôcť prekonať nevýhody súvisiace s ich limitovanými kapacitami. Tieto krajiny môžeme rozdeliť do troch veľkých skupín, a to podľa preferovaných konsolidačných nástrojov:

- kompetenčná kategorizácia obcí
- zlučovanie obcí (amalgamizácia)
- združovanie obcí.

Plošná kompetenčná kategorizácia nie je úplne bežným nástrojom a typický príklad jej uplatnenia ponúka Česko. Z hľadiska originálnych kompetencií sú si všetky obce rovné, no z hľadiska preneseného výkonu štátnej správy sú obce rozdelené do troch kategórií.

Pričom osobitné úlohy sú priznané obciam s rozšírenou pôsobnosťou (205 obcí) a obciam s poverenými obecnými úradmi (338 obcí). Ako ukazuje tento príklad, kompetenčná kategorizácia sa nevzťahuje na originálne kompetencie.

V mnohých krajinách Európy sa osobitne a často aj legislatívne vymedzujú skupiny najdôležitejších miest (bežne sa označujú ako štatutárne alebo metropolitné mestá), ktorým sa bežne priznáva určitá autonómia vo vnútornom usporiadaní a nezriedka aj špecifické úlohy (napríklad v oblasti preneseného výkonu miestnej štátnej správy). Takéto mestá nájdeme aj v susedných krajinách (statutární město v Česku, miasto na prawach powiatu v Poľsku, megyei jogú város v Maďarsku či Stadt mit eigenem Statut, respektíve Statutarstadt v Rakúsku). Okrem toho sa bežne osobitné postavenia a úlohy priznávajú aj hlavným mestám.



Ak ide o zlučovanie obcí, napriek tomu, že v Európe existuje celý rad príkladov amalgamizačných reforiem s rôznou intenzitou i dizajnom, v strednej Európe sa k zlučovaniu, respektíve amalgamizácii pristupuje s veľkou nedôverou a reprezentanti samotných obcí patria bežne medzi najväčších odporcov tohto nástroja. K úspešným amalgamizačným reformám došlo napríklad na severe Európy.

Pričom po tomto nástroji siahli aj všetky pobaltské krajiny (v Litve sa tieto zmeny uskutočnili ešte do roku 2000, v Estónsku sa tak stalo v roku 2017 a v Lotyšsku bola táto reforma schválená v roku 2020, pričom drobné úpravy majú byť po súdnych konaniach ešte vykonané do roku 2025). Ak sa pozrieme na susedné krajiny, relatívne čerstvú skúsenosť s amalgamizáciou ponúka spolková krajina Štajersko nachádzajúca sa v Rakúsku, kde došlo k významnému zníženiu počtu obcí, a to z 542 obcí na 287 obcí. Keďže tento reformný krok so sebou priniesol vysoké politické náklady, napriek jeho kompletizácii politická reprezentácia obcí i miestne obyvateľstvo na konci celého procesu prejavovalo pomerne jasnú nepokojnosť s priebehom reformy i s jej výsledkami.

Združovanie obcí je jasne najpreferovanejším konsolidačným nástrojom a objavuje sa aj v krajinách, ktoré nemajú problém s veľkostatnou roztrieštenosťou obecnej štruktúry.

Rôzne horizontálne kooperačné štruktúry, respektíve rôzne formy medziobecnej spolupráce totiž umožňujú dosahovať úspory z rozsahu aj v podmienkach konsolidovanej obecnej štruktúry. Ak ide o krajiny s fragmentovanou obecnou štruktúrou, medziobecná spolupráca sa v nich využíva ako nevyhnutnosť pri zabezpečovaní aj mnohých bežných úloh, za výkon ktorých nesú obce zodpovednosť.

Na tomto mieste je však potrebné upozorniť, že zatiaľ čo v Rakúsku alebo Česku sa využívajú dobrovoľné formy spolupráce (i keď nový nástroj medziobecnej spolupráce nazvaný spoločenstvo obcí je legislatívne pomerne rigidný),

Francúzsko ako extrémne fragmentovaná krajina pristúpilo k zavedeniu povinnej medziobecnej spolupráce, ktorá obce rozdelila do štyroch horizontálnych kooperatívnych foriem (communautés de communes – komunity obcí, communautés d'agglomération – komunity aglomerácií, communautés urbaines – mestské komunity a métropoles – metropoly). Každá forma má povinný okruh pôsobnosti, ktoré sú pre obce vykonávané spoločne. Jednoznačne zaujímavým faktom je to, že aj keď ide o združenia obcí, a nie o zlúčené obce, niektoré dane ukladajú tieto jednotky spoločne. I pre spoločnú daňovú politiku majú tieto horizontálne kooperatívne jednotky určené minimálne populačné veľkosti (napríklad najmenšie jednotky, ktorými sú komunity obcí, musia zahŕňať aspoň 15-tisíc obyvateľov), čím sa okrem iného sleduje zabezpečenie ich primeranej daňovej kapacity. Prakticky všetky krajiny umožňujú obciam kumulované využívanie viacerých foriem medziobecnej spolupráce, čo nezriedka vedie k prekryvaniu rôznych jednotiek a k následným manažérskym neefektívnosťami, politickým napätiam a s tým súvisiacej nestabilite.

VÝVOJ POČTU OBCÍ NA SLOVENSKU OD ROKU 1921 DO SÚČASNOSTI

Obrázok č. 3:

Zdroj:
Klimovský, 2014, s. 103



Doterajšie slovenské skúsenosti s vysokou mierou fragmentovanosti a prijaté opatrenia

Slovensko je historicky výrazne fragmentovanou krajinou a táto skutočnosť sa netýka iba vývoja od roku 1990. V období po druhej svetovej vojne a predovšetkým v 80. rokoch minulého storočia, keď sa v praxi presadil koncept spájania obcí do takzvaných strediskových obcí, došlo na území dnešného Slovenska k zásadnejšej redukcii počtu obcí, a to z takmer 3.479 obcí, ktoré sa na tomto území nachádzali v roku 1930, na 2.669 obcí v roku 1989 (obrázok č. 3). V období rokov 1990 – 2002 došlo formou rozdelenia (respektíve oddelenia) k vzniku 274 nových obcí (veľká väčšina z nich vznikla v rokoch 1990, 1992 a 1993), pričom viac než 50 % z nich spadalo do kategórie obcí s populáčnou veľkosťou menej než 500 obyvateľov a ďalších takmer 30 % nových obcí spadalo do veľkostnej kategórie 500 – 999 obyvateľov. Pre lepšiu ilustráciu je vhodné dodať, že vo viac než polovici prípadov išlo o oddelenie častí vidieckych obcí a v 95 prípadoch sa nová obec oddeľovala od mestského sídla. Pre korektnosť je potrebné uviesť, že v uvedenom období ubudli viac než tri desiatky obcí, a to najmä prostredníctvom pričlenenia k inej obci alebo formou spájania obcí.

K zastaveniu ďalšej fragmentácie došlo novelizáciou zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktorá nadobudla účinnosť od 1. januára 2002 (išlo o zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony). Sprísnenie režimu rozdeľovania obcí spočívalo v zavedení minimálneho počtu obyvateľov (3-tisíc obyvateľov) každej obce, ktorá je zapojená do procesu rozdeľovania a v zavedení povinnosti schválenia takéhoto rozdelenia prostredníctvom miestneho referenda, ktoré sa malo konať v celej rozdeľovanej obci (dovtedy na rozdelenie obce stačil súhlas väčšiny obyvateľov takzvanej odčleňovanej časti obce). V súčasnosti platí tiež ustanovenie, podľa ktorého nemožno obec rozdeliť, ak boli do rozvoja potenciálne odčleňovanej časti obce vložené investície, od ktorých je závislá celá obec. Počet obcí sa aj vďaka týmto pravidlám stabilizoval na úrovni 2.890 obcí (plus v Bratislave 17 mestských častí a v Košiciach ďalších 22 mestských častí).

Aj keď sa kompetenčná kategorizácia v striktnom význame slova na Slovensku nevyužíva, v skutočnosti sa vďaka koexistencii originálnych kompetencií a prenesených kompetencií istá miera kompetenčnej kategorizácie využíva aj v našich podmienkach.

Konkrétne ide o presné vymedzenie vyše 970 matričných úradov, ktoré sú uvedené v prílohe zákona č. 154/1994 o matrikách v znení neskorších predpisov.

K plošnému zlučovaniu obcí na Slovensku po roku 1990 nedochádzalo. Najbližšie k využitiu tohto nástroja bola domáca samosprávna prax v roku 2005, keď bol v nadväznosti na rozsiahly presun pôsobností (2002 – 2004), ako aj na implementáciu fiškálnej decentralizácie verejnosti predstavený koncepčný materiál „*Komunálna reforma*“, ktorý obsahoval aj alternatívny návrh na zlučovanie obcí. Vláda, ktorá vznikla po parlamentných voľbách v roku 2006, sa však odmietla zaoberať touto možnosťou a de facto zastavila ukončenie rozsiahlej decentralizačnej reformy, ktorej zásadné zákony boli prijaté v roku 2001. K zlučovaniu sa vrátila aj Komisia pre reformu verejnej správy ustanovená ministrom vnútra SR v roku 2022, no jej výstup neprešiel prakticky žiadnym pripomienkovým konaním a po úniku informácií medzi zástupcov samospráv v roku 2023 boli jej výstupy jednoznačne odmietnuté. Nateraz posledným návratom k možnosti zlučovania bola biela kniha *Bližšie k občanom*, ktorá bola pripravená na pokyn predsedu takzvanej úradníckej vlády Ľudovíta Ódora, no v tomto prípade bolo zlučovanie predstavené ako jedna z možností pre ďalšie pokračovanie decentralizácie, pričom autori vychádzali aj z odporúčaní expertov Rady Európy, ktorí pripravili relevantné politické odporúčania pre samosprávnú prax na Slovensku v roku 2022.

Okrem toho bolo novelou č. 70/2018 Z. z. do zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vložené nové ustanovenia § 2aa, ktoré zaviedlo do nášho systému pojem nefunkčná obec a inštitút pričlenenia obce. Zákonodarca týmto reflektoval situácie, v ktorých sa ocitali obce, ktoré nemali funkčné obecné zastupiteľstvá ani starostky, respektíve starostov. Praktická aplikácia týchto ustanovení v prípade obce Ondavka sa však ukázala ako

pomerne komplikovaná, procesne zdĺhavá a v konečnom dôsledku neriešiaci problém, ktorý bol dôvodom pre vloženie týchto ustanovení do zákona o obecnom zriadení.

Dlhodobo presadzovaným konsolidačným nástrojom je na Slovensku medziobecná spolupráca. I v tomto prípade však platí, že jej intenzívnejšie využívanie determinovali viac externé faktory (posilnenie decentralizácie prostredníctvom rozsiahleho prenosu pôsobností v období rokov 2002 – 2004) než interná snaha o vlastnú modernizáciu samospráv.

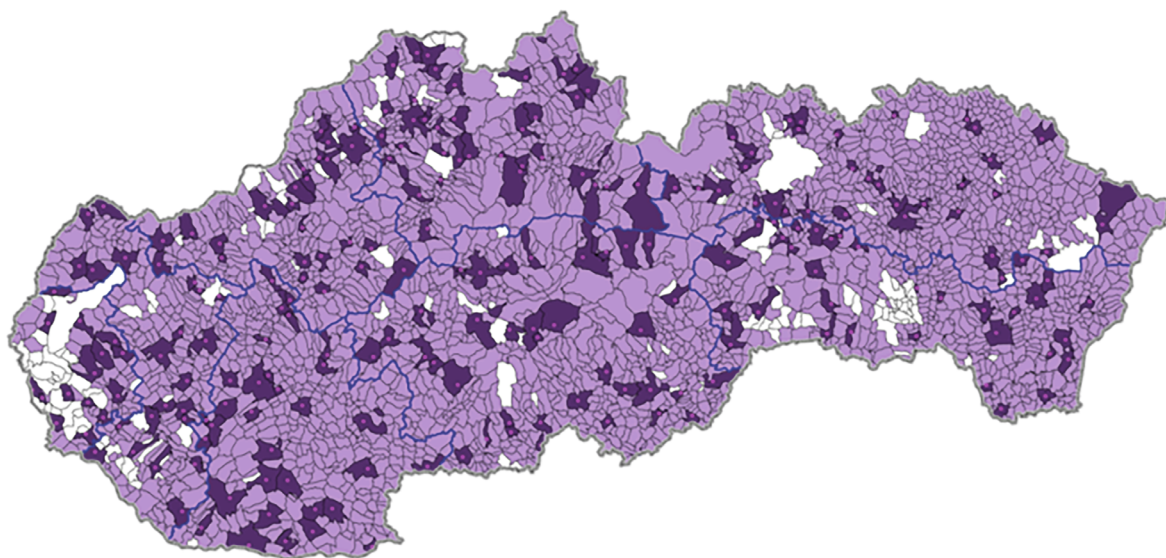
Obrázok č. 4:

Pokrytie územia Slovenska spoločnými obecnými úradmi v oblasti stavebného konania a územná distribúcia ich sídel v roku 2014

Zdroj:

Klimovský, 2014, s. 126

Pre lepšiu predstavivosť možno uviesť evolúciu využívania takzvaných spoločných obecných úradov. Napriek tomu, že takéto kooperatívne jednotky mohli obce zriaďovať od roku 1990, až do začiatku roka 2002 bolo na Slovensku zriadených približne len 20 spoločných obecných úradov (pomerne intenzívne sa v tomto období využívali rôzne zmluvy o medziobecnej spolupráci pri výkone konkrétnej úlohy, respektíve pri výkone konkrétnych úloh). Naproti tomu už v polovici roka 2003 bolo na Slovensku zriadených takmer 150 spoločných obecných úradov, ktoré v danom čase pokrývali potreby 82 % všetkých obcí na Slovensku a do konca roka 2011 sa ich počet vyšplhal až na 235 spoločných obecných úradov (Franzke et al., 2016). Pri spoločných obecných úradoch je potrebné uviesť, že napriek Metodickému usmerneniu č. 202-2002/02103, ktoré vydalo Ministerstvo vnútra SR 11. apríla 2002, aby uľahčilo a do istej miery štandardizovalo zriaďovanie spoločných obecných úradov obcami, spoločné obecné úrady ostali formou dobrovoľnej medziobecnej spolupráce. V praxi to prinieslo často zmätočné územné usporiadanie, pri ktorom popri sebe koexistovali spoločné obecné úrady vykonávajúce úlohy iba v jednej oblasti (najrozšírenejšie boli spoločné stavebné úrady; obrázok č. 4) a tiež také úrady, ktoré vykonávali úlohy hneď vo viacerých oblastiach. Rôznorodá bola aj ich štruktúra z hľadiska počtu spolupracujúcich obcí – v praxi sa objavili spoločné obecné úrady vykonávajúce úlohy iba pre dve kooperujúce obce, ako aj spoločné úrady vykonávajúce



úlohy pre desiatky kooperujúcich obcí (extrémnym príkladom bol spoločný obecný úrad v obci Sveržov, ktorý v istom období vykonával úlohy pre 89 členských obcí).

Ak ide o iné formy medziobecnej spolupráce, predstavitelia samospráv mali veľké očakávania od mikroregiónov, ktoré sa však v mnohých prípadoch nenaplnili. Na rozdiel od iných krajín u nás výrazne meškalo zriaďovanie a využívanie miestnych akčných skupín, ktoré umožňujú spoluprácu viacerých miestnych aktérov (vrátane samospráv). Opäť pre lepšiu ilustráciu je vhodné uviesť, že kým napríklad v roku 2014 pôsobilo na Slovensku len 29 miestnych akčných skupín, do činnosti ktorých bolo zapojených menej než 19 % všetkých obcí (konkrétne 544 obcí), v súčasnosti pôsobí na Slovensku 110 miestnych akčných skupín, ktoré implementujú Stratégie CLLD a sú evidované v Národnej sieti rozvoja vidieka (78 z nich je združených aj v Národnej sieti miestnych akčných skupín).

Konsolidácia fragmentovanej obecnej štruktúry prostredníctvom modelu povinnej spolupráce s manažérskym riadením

Tento model vychádza z aktuálneho stavu, pre ktorý je typická vysoká miera obecnej fragmentácie a kde kapacity veľkej časti obcí nie sú dostatočné, respektíve primerané k výkonu celého kompetenčného objemu. Zároveň sa ukazuje, že predstavitelia obecnej samosprávy sú striktné proti zlučovaniu obcí, ktoré sa využilo vo viacerých krajinách Európy.

Spomínané kapacitné problémy vedú k neschopnosti najmä malých obcí generovať adekvátne príjmy a alokovať získané zdroje tak, aby nedochádzalo iba k „údržbe“, ale aj k systematickému rozvoju. Presnejšie povedané, malé obce v súčasnosti alokujú veľkú časť svojich rozpočtovaných zdrojov na výdavky patriace z hľadiska COFOG⁴ medzi všeobecné verejné služby – ide teda o výdavky na odmeny pre volených zástupcov a na bežnú administratívu (obrázok č. 5).

.....
⁴ Oddiel 1 klasifikácie COFOG – Klasifikácia výdavkov verejnej správy podľa funkcie

Preferované riešenie predpokladá zavedenie inštitútu povinnej medziobecnej spolupráce, a to na jednej alebo dvoch veľkostných úrovniach v závislosti od rozsahu pôsobností, ktorých sa povinná spolupráca bude týkať. Povinná spolupráca sa bude týkať všetkých obcí nespĺňajúcich jasne definované kritériá.

Tieto kritériá budú zamerané na funkčnosť jednotlivých kooperujúcich celkov z hľadiska poskytovaných služieb (každý kooperujúci celok musí byť schopný poskytovať vybrané služby pre všetkých svojich členov plnohodnotným spôsobom).

Vyňaté z tejto povinnosti budú môcť byť veľké obce, respektíve mestá, ktoré splnia jasne definované kritériá.

Povinnosť spolupráce bude spočívať nielen v určení pôsobností, ktoré budú vykonávané spoločne, ale tiež v určení spolupracujúcich celkov, a to na jednej alebo dvoch úrovniach. Táto skutočnosť predpokladá dve fázy implementácie tohto nástroja:

- časovo limitovanú fázu dobrovoľného, no koordinovaného uzatvárania kooperatívnych partnerstiev
- fázu finalizácie kooperatívnych partnerstiev, v rámci ktorých budú povinne zaradené do týchto partnerstiev tie obce, ktoré v prvej fáze nevstúpili do požadovaných partnerstiev.

Z politického hľadiska tento nástroj nebude znamenať zásadnú zmenu, no z pohľadu kompetenčného prerozdelenia bude potrebné vymedziť vzťahy zodpovednosti a delegovania voči manažérskym jednotkám zabezpečujúcim úlohy pre kooperujúce obce a tiež nastaviť potrebné finančné mechanizmy,

ktoré budú odzrkadľovať finančnú náročnosť spoločného výkonu vybraných pôsobností. Kooperatívne celky sa vytvoria na jednej alebo dvoch úrovniach (podľa rozsahu pôsobností) a manažérske funkcie v týchto kooperatívnych celkoch budú nezlučiteľné s politickými funkciami. Špecificky citlivé to bude v oblasti prelínania sa politických exekutívnych funkcií s úlohami manažérskych jednotiek kooperujúcich celkov. Týmto krokom sa však zabezpečí stabilita manažérskych jednotiek nezávisle od volebných cyklov.

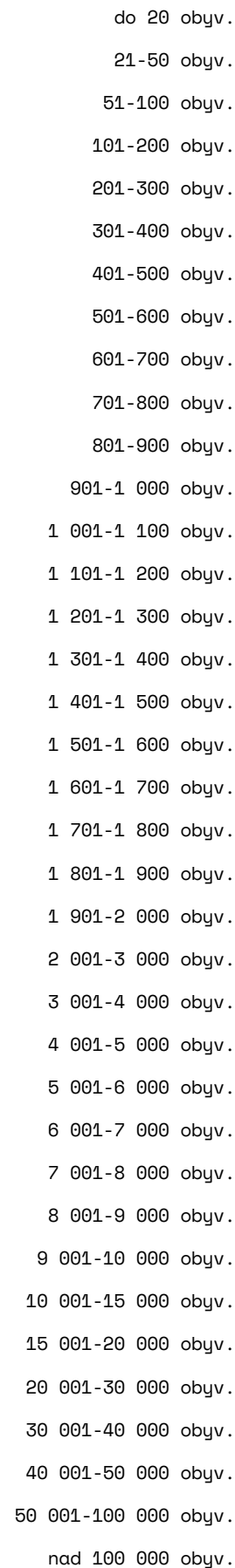
Základným argumentom pre tento nástroj je úspora nákladov dosahovaná vďaka zdieľaniu spoločných administratívnych kapacít. Veľkou výhodou je nadviazanie na už rozbehnuté iniciatívy v tejto oblasti (napríklad na spoločné obecné úrady a centrá zdieľaných služieb). Tento model má tiež viesť k štandardizácii poskytovania vybraného okruhu služieb a k ich skvalitneniu (napríklad v oblasti územného plánovania).

Súčasťou tohto nástroja bude racionalizácia siete obecných úradov a dôraz na pravidelnú terénnu službu podľa náročnosti dopravnej obslužnosti jednotlivých kooperujúcich celkov.

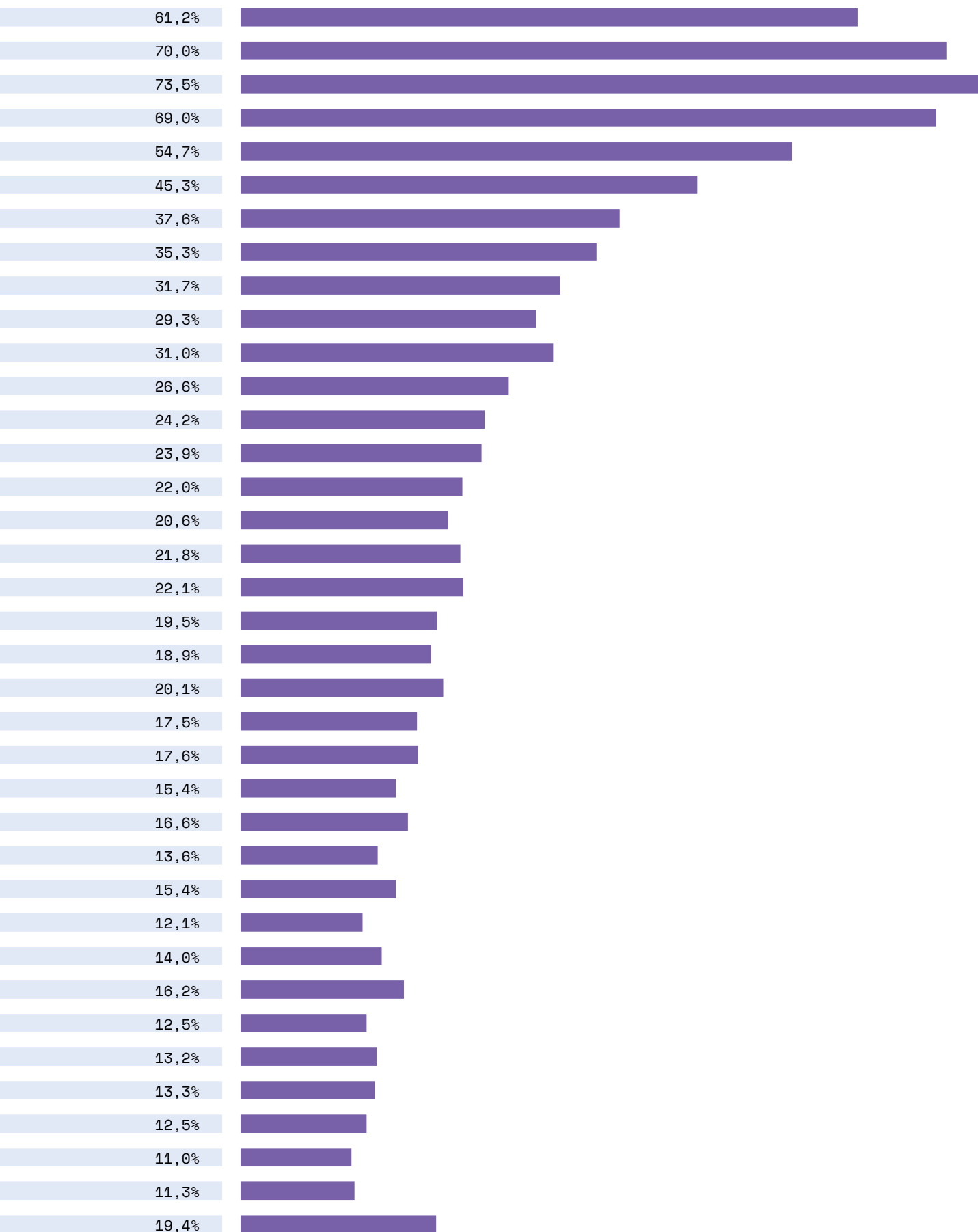
Pri nastavovaní tohto modelu je vhodné využiť existujúce siete medziobecnej spolupráce a ich centier

(napríklad spoločných obecných úradov či centier zdieľaných služieb). Ako súčasť zmien sa tu ponúka tiež zníženie celkového počtu poslancov v zastupiteľstvách kooperujúcich obcí.

Obrazok č. 5:
**PODIEL VÝDAVKOV SPADAJÚCICH POD VŠEOBECNÉ VEREJNÉ SLUŽBY
(COFOG) NA CELKOVÝCH VÝDAVKOCH OBCÍ PODĽA VEĽKOSTNÝCH KATEGÓRIÍ**



Zdroj:
MF SR



**IDENTIFIKOVANÉ VÝHODY (PLUSY)
A NEVÝHODY (MÍNUSY) TOHTO MODELU:**



- Posun od dobrovoľnej a nekoordinovanej spolupráce obcí ku koordinovanej povinnej spolupráci
- Zvýšenie efektívnosti nakladania s verejnými zdrojmi
- Štandardizácia poskytovania vybraných verejných služieb
- Nízke transakčné náklady (využitie existujúcich skúseností so spoluprácou i existujúcej infraštruktúry)
- Komunikačná náročnosť je nízka: Jednoduché vysvetlenie obyvateľom dotknutých obcí
- Relatívne malý odpor obcí
- Možný pokles počtu politických funkcionárov (poslancov) na miestnej úrovni
- Vytváranie stabilných štruktúr v území, ktoré by v budúcnosti mohli slúžiť ako podklad pre ďalšie reformné kroky v oblasti územnej konsolidácie

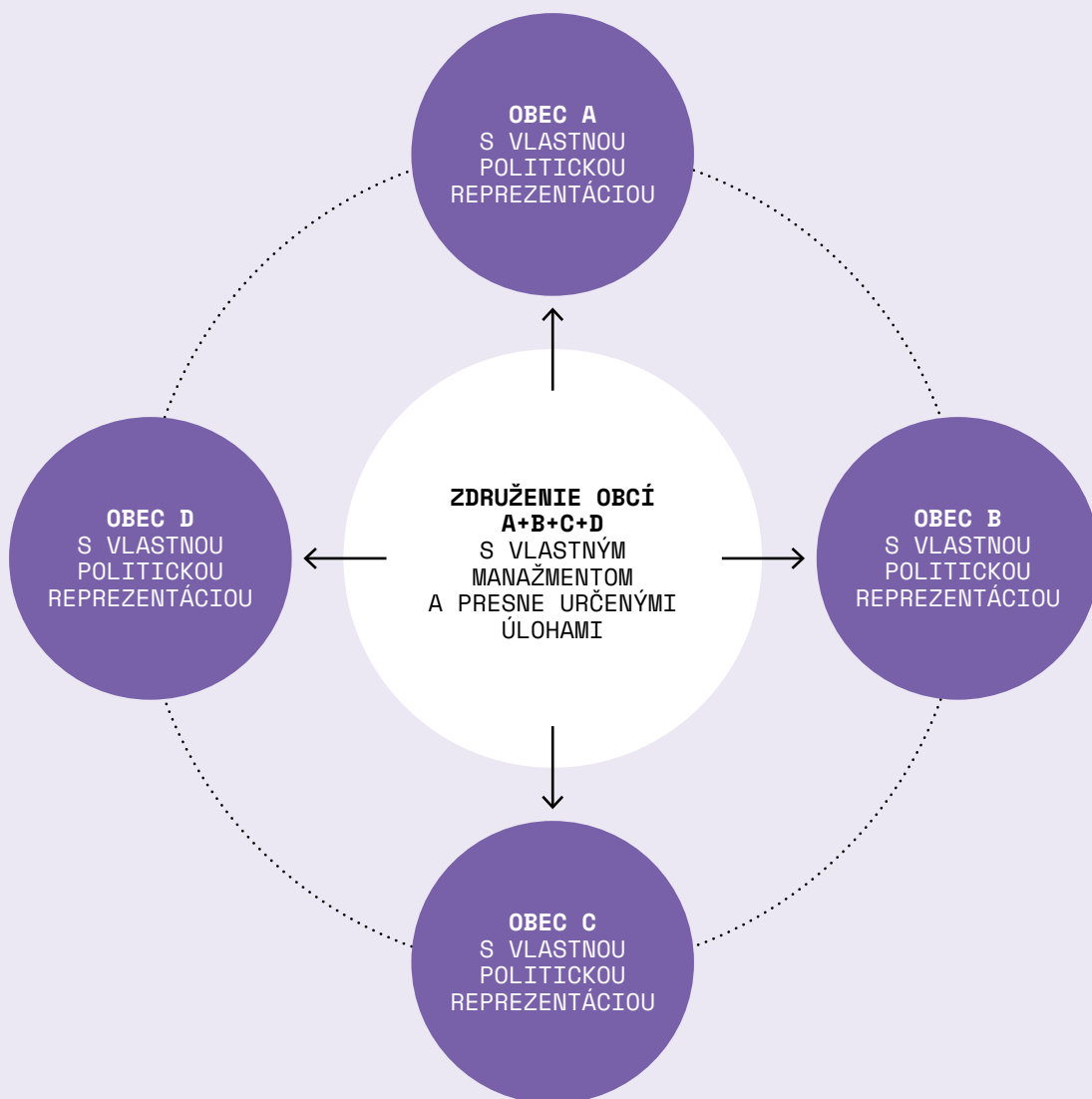


- Vo veľkej miere ide o zachovanie existujúceho stavu
- Nedôjde ku kompetenčnému posilneniu obcí, pretože tieto zotrávajú roztrieštené
- Absentujú finančné motivácie povzbudzujúce obce k zásadnejším zmenám
- Potenciálne úspory sú vyvolávané len koordinovanou spoluprácou sledujúcou hospodárnejšie a efektívnejšie nakladanie so zverenými zdrojmi
- Nárast kapacít je zabezpečovaný cez externe stojacu manažérsku jednotku, na zloženie ktorej nebudú mať obyvatelia kooperujúcich obcí žiadny vplyv

Obrázok č. 6:

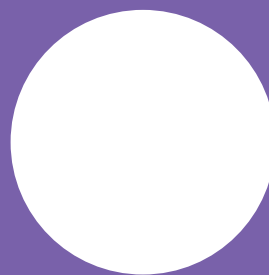
SCHEMATICKÉ ZNÁZORNENIE NAVRHOVANÉHO MODELU





5

MODEL VEREJNEJ SPRÁVY



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Decentralizovaný a štíhly štát ako silný štát

Slovensko v poslednom desaťročí zaznamenáva stagnáciu, čo sa odzrkadľuje najmä v neschopnosti držať krok ekonomického rozvoja v porovnaní so susednými krajinami a krajinami Európskej únie. Tento stav je výsledkom viacerých faktorov a kľúčovým problémom ostáva takmer výlučná dlhodobá orientácia na ekonomickú výkonnosť a hospodársky rast. Na jednej strane bolo Slovensko z pohľadu úrovne tvorby HDP na obyvateľa v roku 2023 štvrtou najhoršou krajinou v celej Európskej únii, no na druhej strane platí, že je aj krajinou s takými regionálnymi rozdielmi, respektíve s takou pomalou konvergenciou, že sa mu to pravidelne vytyka v správach Európskej komisie (porovnaj napríklad 2025 Country Report – Slovakia, 4. 6. 2025).

Ukazuje sa, že vyššie spomenutý prístup nevenuje dostatočnú pozornosť vnútornému fungovaniu štátu vrátane riešenia závažných štrukturálnych problémov a ich dopadov na kvalitu života obyvateľov v jednotlivých regiónoch.

Na národnej úrovni môžeme vyše dekádu pozorovať jav, keď takmer úplne absentuje vízia rozvoja štátu a jednoznačné stanovenie strednodobých cieľov a priorít. Tento trend celú spoločnosť ešte viac brzdi a ochromuje a dostáva všetky zložky verejnej správy do polohy prevádzky a údržby bez akejkolvek schopnosti efektívne reagovať na prichádzajúce a čoraz závažnejšie výzvy či krízy spôsobené napr. nepriaznivým demografickým vývojom, sociálno-ekonomickými zmenami spoločnosti a environmentálne výzvy. Slovensko sa navyše dlhodobo zmieta v zovretí rezortizmu, keď sa uprednostňuje presadzovanie záujmov ministerstiev na úkor inovátnych riešení v jednotlivých sektoroch, ktoré si moderná doba vyžaduje a ktoré je možné dosiahnuť len v synergickom prepojení a medzirezortnou spolupracou.

Moderný demokratický štát spravovaný na viacerých úrovniach si nemožno predstaviť bez zdravej a prosperujúcej územnej samosprávy. Práve jednotky územnej samosprávy totiž zodpovedajú za rozvoj svojho zvereného územia a sú nositeľmi kľúčových politik štátu na tomto území, ako je školstvo, zdra-

votníctvo, sociálne veci, doprava, kvalita životného prostredia, kultúra a cestovný ruch, a zároveň sú poskytovateľmi alebo doručovateľmi služieb svojim obyvateľom.

Zárukou dobre fungujúcej samosprávy sú jasne a komplexne zadané kompetencie so zodpovedajúcim a predvídateľným nastavením financovania a ľudským kapitálom.

Nastavovanie systému územnej samosprávy odrážalo potreby doby, v ktorej vznikalo, no dnes toto nastavenie možno považovať za historicky prekonané. Navyše, proces decentralizácie, ako bol naplánovaný, nikdy nebol naozaj sfinalizovaný a dá sa dokonca pri istej miere zjednodušenia povedať, že posledných dvadsať rokov ide viac-menej zotrvačnosťou, pričom je zrejmé, že mu dochádza dych. Aj preto si dovoľujeme konštatovať, že súčasné nastavenie tohto systému neodráža potreby moderného štátu, čo vyúsťuje do prehlbovania problémov fungovania samospráv i štátu ako celku. Lebo je zrejmé, že ak dobre nefungujú základné inštitúcie, kvalitne nemôžu fungovať ani ich nadstavby. Výsledkom tohto stavu je nízka kvalita a nedostupnosť poskytovaných služieb, keďže samosprávy musia riešiť problémy vlastného vnútorného fungovania, ako aj nedostatočný priestor pre všestranný a adresný rozvoj svojho územia.

Tieto problémy však nesúvisia iba s nedostatkom financií na vykonávanie kompetencií, ale aj s nevhodne nastaveným a neprehľadným rozsahom kompetencií zverených zo strany štátu, čo vedie k výraznému znižovaniu kvality poskytovaných služieb obyvateľom, k prehlbovaniu modernizačného dlhu, výraznému zaostávaniu vo vzťahu k implementácií inovácií do komplexného fungovania samospráv a v neposlednom rade ku stagnácii celkového rozvoja území jednotlivých samospráv.

Ako zástupcovia územnej samosprávy sa týmto pozičným dokumentom hlásime k dokončeniu decentralizácie, ktorá síce bola u nás naštartovaná, no v skutočnosti nikdy nebola dotiahnutá do konca.

Slovensko budúcnosti vidíme ako decentralizovaný unitárny štát, ktorého systém verejnej správy stojí na dvoch silných pilieroch, a to na štíhlejšom, no efektívnejšom

pôsobiacej štátnej správe a na dvojúrovňovej územnej samospráve, ktorá je kapacitne taká silná, že dokáže byť štátnej správe rovnocenným partnerom. Takýto systém verejnej správy umožní budovanie silných kooperačných väzieb medzi orgánmi štátu a samosprávy bez toho, aby niektoré z nich mali pocit zbytočnosti a zároveň podporí vzájomnú dôveru týchto orgánov.

Štát reprezentovaný štátnou správou musí v unitárnom štáte, akým je aj Slovensko, zodpovedať za niekoľko kľúčových kompetencií, ktoré nemôžu byť predmetom decentralizácie.

Ide o:

- zabezpečovanie nezávislosti navonok (ide predovšetkým o zahraničnú politiku a bezpečnostnú politiku navonok štátu)
- zabezpečovanie vnútroštátneho pokoja a poriadku (ide predovšetkým o bezpečnostnú politiku dovnútra štátu)
- zabezpečovanie „všeobecného blaha“ najmä prostredníctvom sociálnej politiky štátu
- zabezpečovanie ochrany práv občanov a zabezpečovanie výkonu a vymáhania spravodlivosti (ide predovšetkým o politiku v oblasti spravodlivosti)
- ukladanie vybraných povinností občanom, napríklad povinnej školskej dochádzky, daňovej a odvodovej povinnosti alebo zabezpečovanie záväznosti rozhodnutí inštitúcií verejnej moci (ÚV SR, 2023).

Ak ide o ústrednú úroveň, vidíme tam priestor na výrazné zoštíhlenie rozbužneného štátneho aparátu a niekedy až neprehľadnej štruktúry orgánov štátu.

Toto však ponechávame ako „domácu úlohu“ pre vládu, aby zväžila zoštíhlenie ústrednej štátnej správy, pretože sa to nevyhnutne dotkne aj niektorých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Subnárodné úrovne

Na miestnej úrovni predpokladáme zachovanie existencie duálneho modelu verejnej správy.

Do nášho systému sa dostal v roku 1990, keď bolo rozhodnuté, že územná samospráva bude zodpovedná predovšetkým za originálne (vlastné alebo výlučné) kompetencie. Prax však priniesla požiadavku, aby samosprávy boli zodpovedné tiež za niektoré pôsobnosti zodpovedajúce prenesenému výkonu štátnej správy (delegované kompetencie). Inštitucionálne je pre duálny model typické oddelenie výkonu územnej samosprávy a tlak na mechanizmy spolupráce štátnej správy a územnej samosprávy v území.

V rámci tohto modelu musí byť vyčistený kompetenčný rozsah tak, aby obce a mestá zodpovedali v čo najväčšom rozsahu iba za výkon originálnych kompetencií a aby bol prenesený výkon štátnej správy minimalizovaný.

Typickým príkladom zachovania preneseného výkonu štátnej správy je matričná činnosť, ktorá je svojim obsahom kľúčová nielen pre samosprávy, ale aj pre štát ako celok.

Na regionálnej úrovni preferujeme integrovaný (spojený) model verejnej správy, ktorý umožní významnú racionalizáciu všeobecnej miestnej štátnej správy, a to z materiálneho, finančného, ako aj personálneho hľadiska.

Samosprávy sú pripravené diskutovať o presune kompetencií miestnej a územnej štátnej správy pod svoju zodpovednosť. Procesné určovanie prechodu kompetencií na orgány územnej samosprávy bude v plnom súlade so závermi kompetenčného auditu. Ten preukáže kapacitnú pripravenosť, respektíve nepripravenosť jednotlivých úrovní samosprávy zhostiť sa takejto úlohy v plnom rozsahu. V nadväznosti na kompetencie, ktoré na základe auditu preukážu svoj nadobecný a regionálny charakter a zároveň potrebu strategického prístupu k strednodobému a dlhodobému plánovaniu, požadujeme ich presun na regionálnu úroveň. Zároveň musí byť prirodzene zabezpečená dostupnosť a kvalita služieb občanovi na celom území Slovenska, čo predpokladá zacho-

vane existencie klientskych centier ako front-offices pre vybavovanie každodennej agendy občanov (napríklad vydávanie dokladov, služby katastra, živnostenský úrad a pod.), ktoré odporúčame presunúť do kompetencií miest a obcí. Pri preferovanom integrovanom modeli by okresné úrady boli zrušené a v plnej miere sa organizačne začlenili do štruktúr žúp.

Ide o dôležité politické rozhodnutie a aj keď predpokladáme istú mieru rezistencie zo strany rezortov na ústrednej úrovni, otvorená diskusia a zváženie možností podľa nás povedú k tomu, že aj časť kompetencií takýchto orgánov napokon bude zverená do výkonu žúp. Štát si však naďalej ponechá kľúčové kontrolné mechanizmy.

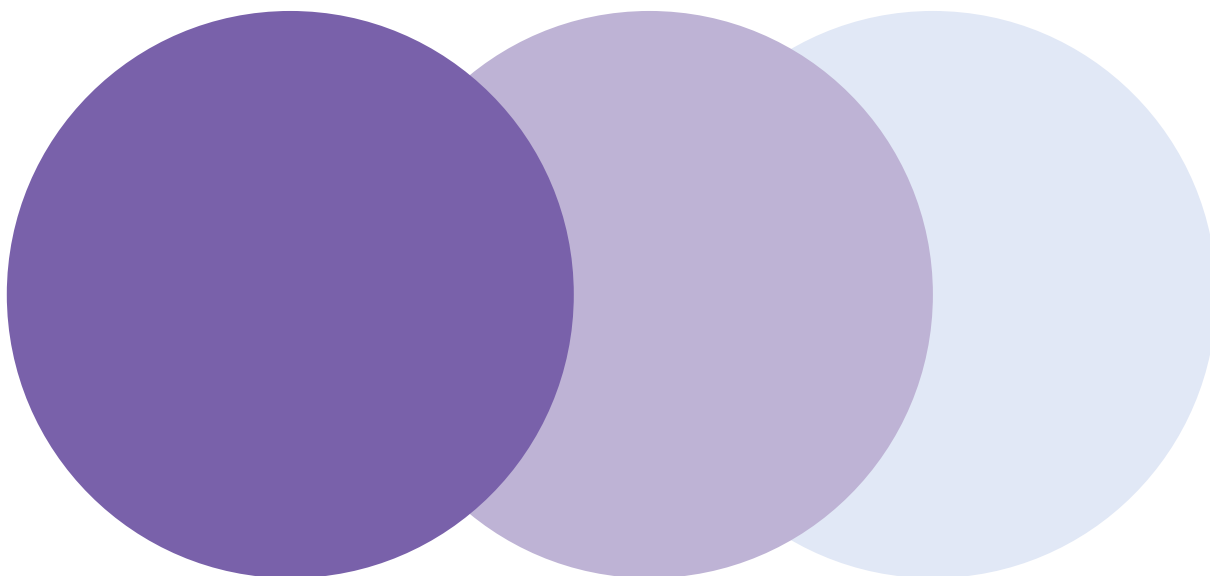
V uvedenej súvislosti je dôležité zdôrazniť, že pri delení úloh medzi štát a územnú samosprávu je potrebné prihliadať na princíp inštitucionálnej zhody. Tento spočíva v prepojení zodpovednosti, rozhodovania a financovania.

Inými slovami, orgán, ktorý nesie za výkon nejakej kompetencie zodpovednosť, musí mať k dispozícii aj relevantné rozhodovacie právomoci a primerané finančné nástroje. To znamená, že akékoľvek ďalšie kompetenčné posuny budú sprevádzané prehodnotením relevantných rozhodovacích a finančných mechanizmov.

Časový rámec pre zavedenie nového modelu verejnej správy

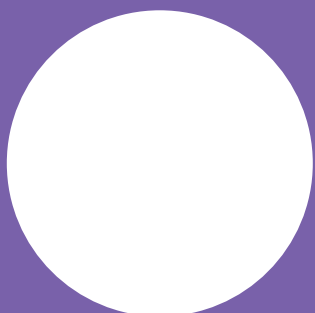
Takáto zásadná reforma a zmena týkajúca sa fungovania celej kostry verejných orgánov sa nemôže uskutočňovať zbrklo a bez náležitej prípravy i vysvetlení pre občanov ako tých, ktorým má v prvom rade slúžiť. I preto sa počíta s tým, že **reformné kroky budú rozfázované do dvoch až troch bežných štvorročných funkčných období, pričom:**

- 1) prvá fáza má slúžiť na prípravu strategických a najdôležitejších legislatívnych dokumentov a na spracovanie plánu implementácie s jasným určením zodpovedností a limitov pre ďalšie fázy
- 2) v druhej fáze sa pristúpi k implementovaniu najzásadnejších opatrení, napríklad k zoštiehľeniu štátnej správy na ústrednej i miestnej úrovni, koordinovanému spájaniu malých obcí a k relevantnému kompetenčnému presunu a zavedeniu primeraných finančných mechanizmov do praxe (v tejto fáze počítame s predĺžením funkčného obdobia samosprávnych orgánov na päť rokov, ktoré sa následne zachová aj v budúcnosti)
- 3) tretia fáza musí byť evaluačná s možnosťou korekcie tých opatrení, ktoré by v praxi prinášali nežiaduce efekty, no slúžiť bude aj na finalizáciu jednotlivých opatrení (napríklad na dokončenie spájania obcí, ak by sa objavili prípady, ktoré sú nejako deviantné z pohľadu plánu alebo efektov).



6

KOMPETENCIE



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Samosprávy ako kľúčoví nositelia územného rozvoja

Kľúčovou aktivitou reformy verejnej správy, respektíve dokončenia decentralizácie na Slovensku je presun komplexných a jednoznačných balíkov kompetencií na tie úrovne riadenia vecí verejných, ktoré vedia v zmysle princípu subsidiarity vykonávať príslušné kompetencie najefektívnejšie, najadresnejšie a najkvalitnejšie vo vzťahu k doručovaniu služieb svojim obyvateľom.

Štrukturálne problémy, ktorým čelia jednotlivé regióny Slovenska, nie sú ani zďaleka rovnaké a už vôbec nemajú rovnaké riešenia. Je nevyhnutné reflektovať regionálne špecifiká, aby navrhované riešenia v maximálnej možnej miere napĺňali potreby jednotlivých regiónov, obcí nachádzajúcich sa na ich územiach a predovšetkým obyvateľov, ktorí ich obývajú.

Prax dlhodobo ukazuje, že štát nedokáže špecifické problémy regiónov pomenovať, vyhodnotiť a zohľadniť ich v rámci tvorby verejných politík.

Na druhej strane je rola štátu nezastupiteľná v oblasti jurisdikcie, bezpečnosti a silových zložiek a medzinárodných vzťahov. Štát musí zároveň zabezpečovať zákonodarnú moc pre jednotlivé sektorové politiky, ale ich výkonná moc musí byť v zmysle princípu subsidiarity v maximálnej možnej miere v kompetenciách samospráv.

Špecifické potreby jednotlivých regiónov sú determinované predovšetkým rozdielmi v demografickom vývoji, hospodárskej štruktúre, ale aj v samotnej geomorfológii a územno-správnom členení krajiny, čo si vyžaduje individuálny prístup k plánovaniu a riešeniu štrukturálnych problémov.

Cielené a regionálne prispôsobené opatrenia môžu efektívnejšie reagovať na konkrétne potreby všetkých obyvateľov vo všetkých regiónoch a podporiť želaný udržateľný rozvoj.

Zároveň je dôležité poukázať na rôznorodosť jednotlivých regiónov a nerovnosť v príležitostiach, čoho dôsledkom je postupný odliv obyvateľov do západných regiónov, čím sa výrazne oslabujú možnosti rozvoja hospodárskeho a inovačného potenciálu východných a južných regiónov Slovenska.

Na lepšie zachytenie niektorých medziregionálnych problémov v rámci vybraných sektorových politík môže byť použité údaje vychádzajúce zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021.

Trend stavu a pohybu obyvateľstva medzi jednotlivými územiaми je stály a jednoznačný a **medziročne sa ukazuje postupná migrácia obyvateľov z východného a stredného Slovenska do najzápadnejších území Slovenska** (Bratislavská župa a Trnavská župa). Východné Slovensko si však stále drží relatívne vysokú úroveň prirodzeného prírastku obyvateľstva, vďaka čomu vykazuje pozitívny celkový prírastok obyvateľstva. Je zrejmé, že na území Prešovského a Košického kraja je najvyšší prírastok v sídlach s najväčším podielom MRK (zdroj: datacube.sk).

S postupnou migráciou a rastom obyvateľstva v západných územiach SR prirodzene rastie hustota zaľudnenia, ktorá je okrem okolia župných miest⁵ a vybraných mikroregiónov (Horné Považie, Kysuce, Orava a Tatry) plošne najvyššia práve v Trnavskej a Bratislavskej župe, s čím, prirodzene, rastie tlak na základnú infraštruktúru a poskytované služby (zdroj: datacube.sk).

V rámci priemerného veku obyvateľstva je možné pozorovať dva úplne odlišné trendy s rôznymi potrebami v otázke zabezpečovania verejných služieb, predovšetkým v oblasti vzdelávania, sociálnych vecí a zdravotníctva. **Zatiaľ čo koncentrácia detí (0 – 17 rokov) je najvyššia v Bratislavskej župe, najvyšší podiel detí je okrem regiónu Oravy v okresoch Prešovskej a Košickej župy. Naopak, v prípade seniorov (nad 80 rokov) je ako koncentrácia, tak aj samotný podiel seniorského obyvateľstva najvyšší v severozápadných regiónoch SR (Žilinská župa, Trenčianska župa, Trnavská župa, Nitrianska župa a Bratislavská župa)** (zdroj: datacube.sk).

Z porovnania podielu obyvateľov Generácií X a Y možno anticipovať budúce potreby obyvateľov vo vybraných oblastiach. Zatiaľ čo najvyšší podiel obyvateľov Generácie X (1965 – 1979) je v rámci juhozápadných území (Bratislavská župa, Trnavská župa a Nitrianska župa), s tým súvisí postupne rastúci tlak na sociálne a zdravotné služby spojený s postupným prechodom danej generácie do seniorského veku. Na druhej strane po-

diel Generácie Y (1980 – 1994) je s výnimkou vybraných južných okresov Banskobystrickej a Košickej župy, kde je tento podiel v priemere nižší, rovnomerne rozdelený v rámci celého Slovenska (zdroj: Skryté príbehy sčítania, strana 24, scitanie.sk).

Významné regionálne rozdiely je možné pozorovať v mobilite za prácou, kde je jednak vysoká diverzita v rámci spôsobu dopravy, ale aj významné rozdiely v podiele dochádzajúcich v jednotlivých okresoch. Otázka spôsobu dopravy do práce je spojená s dostupnosťou a kvalitou dopravnej infraštruktúry, ako aj modalnosťou integrovanej dopravy, na druhej strane podiel dochádzajúcich evokuje množstvo príležitostí na trhu práce v danom regióne, prípadne blízkosť jadrového mesta ako magnetu pracovnej migrácie. **Čo sa týka spôsobu dopravy do práce, okrem území miest Bratislava a Košice, kde prevažuje hromadná doprava, prakticky na celom území Slovenska stále prevažuje individuálna motorizovaná doprava.** Zároveň je najvyšší podiel dochádzajúcich touto formou dopravy v rámci susedných okresov miest Bratislava a Košice a regiónov Orava, Hont, Tekov a Dolný Zemplín (zdroj: Skryté príbehy sčítania, strana 40, scitanie.sk).

V rámci územia Slovenska je možné identifikovať niekoľko oblastí s rovnakým výskytom najčastejšieho zamestnania obyvateľstva, čo môže do určitej miery naznačovať skladbu ekonomickej štruktúry regiónu. V najväčšej takejto oblasti, ktorá sa takmer prekrýva so zoznamom najmenej rozvinutých okresov, je najčastejším zamestnaním obyvateľstva učiteľ a odborný pedagogický pracovník. Do tejto skupiny patria aj okresy Námestovo, Dolný Kubín, Tvrdošín a Banská Štiavnica. Táto skutočnosť môže súvisieť s vyšším počtom detí a vyššou koncentráciou škôl. Na druhej strane to naznačuje nedostatočnú diverzitu pracovných miest. Druhú veľkú skupinu tvoria okresy juhozápadného Slovenska a juhu Košickej župy, ktoré sa vyznačujú najčastejším zamestnaním obyvateľstva vodič a obsluha pojazdových strojových zariadení. Severozápadné okresy Slovenska nevytvárajú väčšie oblasti s rovnakým najčastejším zamestnaním obyvateľstva, čo indikuje vyššiu diverzitu pracovných príležitostí. V rámci týchto okresov vystupujú okresy metropolitnej oblasti Bratislavy, ktoré sa vyznačujú najvyššou koncentráciou obyvateľstva zamestnaného v sektore služieb (zdroj: SODB2021: Národná analytická správa, strana 182, scitanie.sk).

.....

⁵ Na myslí tu máme takzvané krajské mestá.

Z pohľadu úrovne ekonomickej aktivity a vzdelania je možné vidieť výrazné regionálne rozdiely. Medzi okresy s nadpriemerným podielom pracujúcich a s nadpriemernou vzdelanostnou úrovňou obyvateľov patria predovšetkým okresy kopírujúce diaľnicu D1 od Bratislavy po Liptovský Mikuláš, prirodzene, všetky okresy Bratislavy a Košíc a 4 okresy Banskobystrickej župy (Banská Bystrica, Zvolen, Lučenec a Revúca). Medzi okresy s nadpriemerným podielom pracujúcich, ale s podpriemernou vzdelanostnou úrovňou patria predovšetkým okresy západného Slovenska s výnimkou okresov Malacky, Myjava a Komárno a vybrané okresy severného Slovenska. Naopak, okresy s podpriemerným podielom pracujúcich aj s podpriemernou vzdelanostnou úrovňou obyvateľstva sú predovšetkým okresy východného a južného Slovenska (zdroj: SODB2021: Národná analytická správa, strana 189, scitanie.sk).

Jedným z výrazných trendov, ktorý negatívnym spôsobom ovplyvňuje stabilitu a rozvoj jednotlivých okresov a regiónov, je výskyt neúplných rodín. Najpostihnutejšie sú predovšetkým okresy južného Slovenska, čo je spôsobené predovšetkým ekonomickou situáciou rodín a tiež nižšou mierou religiozity obyvateľov, pričom nasledujú okresy Košíc, Bratislavy a západného Slovenska. Naopak, najmenší podiel takýchto rodín sa vyskytuje prevažne v okresoch severného Slovenska, pričom je možné vidieť jednoznačný súvis s výskytom viacgeneračných rodín (zdroj: Štatistika v súvislostiach: Rodinné správanie populácie Slovenska, strana 187 – 188, scitanie.sk).

S ekonomickou silou jednotlivých okresov súvisí okrem iného počet a podiel obyvateľov Slovenska žijúcich na súčasný pobyt v zahraničí, kde je možné jednoznačne identifikovať ich najvyšší podiel v najvýchodnejších okresoch Slovenska, pričom smerom na západ zastúpenie týchto obyvateľov výrazne klesá (zdroj: SODB2021: Národná analytická správa, strana 211, scitanie.sk).

Negatívnym trendom posledného desaťročia je výrazný rast počtu ľudí bez domova, keď oproti roku 2011 bol v roku 2021 zaznamenaný až trojnásobný počet. Rozmiestnenie týchto ľudí podľa trvalého pobytu v župách je relatívne rovnomerné s mierne nižším podielom na obyvateľov v Trnavskej a Bratislavskej župe. Zároveň je však zrejmý trend vyššej koncentrácie týchto ľudí vo veľ-

kých mestách, predovšetkým v Košiciach a Bratislave (zdroj: SODB2021: Národná analytická správa, strany 222 a 223, scitanie.sk).

Výskyt viacgeneračných bytových domácností je silne ovplyvnený jednak demografickým, ale aj ekonomickým vývojom Slovenska.

Výrazný podiel viacgeneračných domácností je evidovaný predovšetkým v okresoch na severe a východe Slovenska s výnimkou Košíc. Naopak, v okresoch západného Slovenska je tento podiel najnižší.

Trend viacgeneračných rodín je typický skôr pre ekonomicky slabšie regióny, kde práve spolunažívanie viacerých generácií predstavuje ekonomicky menej náročný spôsob aj z dôvodu neustáleho rastu cien nehnuteľností. Táto skutočnosť má a bude mať výrazný dopad na potreby rôznych typov služieb v jednotlivých okresoch, či už ide o služby v sociálnej oblasti, zdravotníctve a pod. (zdroj: Štatistika v súvislostiach: Rodinné správanie populácie Slovenska, strana 201, scitanie.sk).

Za posledných 10 rokov sa počet cudzincov s trvalým pobytom na Slovensku viac ako zdvojnásobil. K poslednému sčítaniu obyvateľstva v roku 2021 dosahovali počet 58 498. Ich najväčšia koncentrácia je takmer výlučne v okresoch západného Slovenska, jedinou výnimkou tvorí okres Sobrance.

Dá sa predpokladať, že takáto výrazná koncentrácia je spôsobená jednak geografickou charakteristikou definovanou polohou západného Slovenska v blízkosti metropol Viedeň, Budapešť a Praha, čo z neho robí kľúčovú dopravnú križovatku a zároveň ekonomickou silou spomínaných okresov, čím sa stávajú dostatočne atraktívnymi aj pre cudzincov (zdroj: SODB2021: Národná analytická správa, strana 194, scitanie.sk).

Na Slovensku je vyše 41-tisíc (2 %) obytných jednotiek kompletne nenapojených na inžinierske siete, tzn. bez plynovej, vodovodnej a kanalizačnej prípojky, pričom najväčší podiel týchto obytných jednotiek je v južných okresoch Banskobystrickej a Košickej župy a vybraných severných okresoch Prešovskej župy (zdroj: Skryté príbehy sčítania, strana 52, scitanie.sk).

Jedinečná a nezastupiteľná funkcia žúp je práve v zabezpečovaní všestranného a trvalo udržateľného územného rozvoja. Vývoj historického vnímania ich kompetencií odzrkadľuje posun od jednoduchého spravovania majetku a infraštruktúry k systémovým opatreniam zameraným na zvyšovanie kvality poskytovaných služieb a celkovej kvality života obyvateľov. Nosnými témami v súčasnosti sú fungujúca integrovaná doprava, konkurencieschopné vzdelávanie, kvalitné sociálne služby s dostatočnou kapacitou, kvalitné a dostupné zdravotníctvo, udržateľné životné prostredie a ďalšie oblasti pozitívne či negatívne ovplyvnené súčasnými trendmi, výzvami a spoločenským či hospodárskym vývojom.

Absolútne kľúčové a nenahraditeľné postavenie majú župy vo vzťahu k riešeniu problémov nadobecného, respektíve regionálneho rozsahu, ktoré nie sú jednotlivé obce schopné finančne, kompetenčne a strategicky zvládnuť.

Mestá a obce však zameriavajú svoju pozornosť aj na adresné doručovanie kvalitných verejných služieb svojim obyvateľom v oblasti školstva aj mimoškolských aktivít, športu, verejného zdravia, sociálnych služieb, klimaticky udržateľného a atraktívneho verejného prostredia, odpadovej politiky, manažmentu vody, kultúry, dopravy a podobne.

Pre dosiahnutie udržateľného kvalitného rozvoja rešpektujúceho globálne trendy aj lokálne priority je preto fundamentálnou podmienkou aktívna spolupráca lokálnej a regionálnej úrovne samosprávy v záujme optimalizácie využívania zdrojov, integrovaného plánovania a realizácie rozvojových stratégií a zabezpečovania potrieb obyvateľov.

Reforma verejnej správy v rámci územného rozvoja nemôže byť o retrospektívnej náprave nefunkčnosti a záchrane súčasného systému prostredníctvom často požadovaného neadresného vyššieho dofinancovania, ale musí nevyhnutne rešpektovať moderné trendy a výzvy ovplyvnené spoločenským a hospodárskym vývojom. Inak povedané, územný rozvoj má byť o vyrovnaní regionálnych rozdielov, ako aj o identifikácii silných stránok jednotlivých regiónov a ich konkurencieschopnosti.

V tejto súvislosti bude potrebné vytvoriť taký kompetenčný a finančný balík nástrojov, pomocou ktorého budú samosprávy schopné naplňať a rozvíjať svoj potenciál.

Modernizácia verejnej správy sa musí týkať aj otázok zvyšovania dostupnosti a transparentnosti prostredníctvom e-governmentu a digitalizácie, zvyšovania efektívnosti a adresnosti vykonávaných kompetencií, prostredníctvom rozvoja dátovej politiky na všetkých úrovniach verejnej správy a v neposlednom rade otázky profesionalizácie a rozvoja ľudských zdrojov.

Digitalizácia a elektronizácia verejných služieb je dnes prirodzený kľúč k skvalitňovaniu verejných služieb, znižovaniu byrokracie, zvyšovaniu transparentnosti a dôvery vo verejné inštitúcie a v ideálnom svete tiež pomáha rozvoju konkurencieschopnosti a naplňania inovačného potenciálu krajiny.

V podmienkach Slovenska sa téme elektronizácie rozsiahlo venovala reforma ESO (Efektívna, Spolahlivá a Otvorená verejná správa), ktorá sa začala implementovať v roku 2013 a ktorej cieľom bolo zvýšiť efektívnosť administratívnych procesov, sprístupniť štátne služby pre občanov a podniky prostredníctvom elektronických kanálov a zjednodušiť interakciu medzi občanom a štátom. Vzhľadom na to, že od začiatku procesu decentralizácie verejnej správy išlo o najrozsiahlejšiu zmenu v jej fungovaní, bolo by vhodné jej integráciu a implementáciu podrobiť podrobnej analýze a vyhodnotiť jej opodstatnenie. S digitálnou transformáciou však prichádzajú aj nové riziká, najmä v oblasti kybernetickej bezpečnosti. S rastúcim využívaním digitálnych nástrojov a systémov sa zvyšuje aj zraniteľnosť verejných inštitúcií voči kybernetickým útokom na kritickú infraštruktúru. Hybridné hrozby, ktoré kombinujú tradičné kybernetické útoky s informačnými a psychologickými operáciami, predstavujú obzvlášť vážnu hrozbu, keďže môžu destabilizovať verejnú dôveru v štátne inštitúcie a manipulovať verejnú mienku.

Tieto hrozby môžu mať vážne dôsledky, ako napríklad narušenie prevádzky verejných služieb, odcudzenie citlivých údajov alebo ohrozenie národnej bezpečnosti. Preto je dôležité, aby digitalizácia

verejnej správy bola sprevádzaná robustnými opatreniami na ochranu pred kybernetickými hrozbami vrátane implementácie moderných kybernetických ochranných systémov, pravidelných školení zamestnancov a zvyšovania celkovej kybernetickej gramotnosti v rámci verejnej správy.

V otázke zabezpečovania adresných a kvalitných služieb je nevyhnutné eliminovať intuitívny prístup k plánovaniu a rozhodovaniu a začať na všetkých úrovniach presadzovať racionálny a strategický prístup založený na dátach.

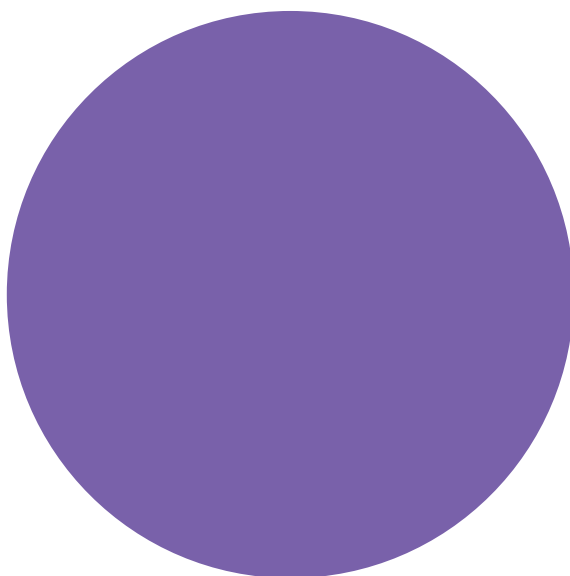
Efektívne využívanie dát pomáha optimalizovať verejné politiky, predvídať trendy a v neposlednom rade vyhodnocovať efektívnosť vynakladania verejných zdrojov. Základným predpokladom fungujúcej dátovej politiky je prepojenie všetkých úrovní verejnej správy a jednotná štandardizácia zberu, spracovania zdieľania údajov a integrácia dátových zdrojov.

Kvalita ľudských zdrojov vo verejnej správe je dlhodobý problém Slovenska, ktorý okrem rozmeru nízkeho záujmu o štúdium v oblasti verejných politik úzko súvisí s vysokou fragmentáciou sídelnej štruktúry a vysokým počtom obcí.

Politická kultúra na Slovensku, ktorá často kladie dôraz na politickú prax a preferencie pred odbornou kvalifikáciou, vedie k tomu, že mnohé obce a mestá sú vedené zástupcami, ktorí nemajú potrebné odborné zručnosti v oblasti verejného manažmentu, ekonomiky alebo práva.

Tento problém je umocnený aj obmedzeným finančným zabezpečením, ktoré neumožňuje samosprávam investovať do kvalitného vzdelávania a profesijného rozvoja svojich pracovníkov. Okrem toho sa verejná správa často stretáva s nízkou motiváciou a atraktivitou zamestnania v samosprávach, čo vedie k nízkej profesionalizácii a fluktuácii personálu. V menších obciach je tiež problémom nedostatok kandidátov, ktorí by mali záujem o vedenie obce z odborných, nielen politických dôvodov.

Je preto na mieste diskutovať o otázke profesionalizácie ľudských zdrojov vo verejnej správe, o potrebe kontinuálneho a celoživotného vzdelávania a vôbec o potrebe posudzovania odborných predpokladov na výkon verejných funkcií na technickej úrovni úradníkov aj na politickej úrovni čelných predstaviteľov samospráv a iných štátnych a verejných inštitúcií.



Princípy nového prerozdelenia kompetencií

Cieľom tejto časti nie je pomenovať konkrétne legislatívne znenie požiadaviek v rámci usporiadania nového kompetenčného rámca jednotlivých úrovní verejnej správy.

Pozičný dokument je potrebné vnímať ako východiskový materiál, ktorý definuje princípy a zásady usporiadania kompetencií v záujme odstránenia duplicitnosti, neprehľadnosti, neefektívnosti a neschopnosti adresne reagovať na súčasné problémy a výzvy. Vo vzťahu ku komplexnému návrhu nového kompetenčného usporiadania jednotlivých úrovní verejnej správy je v prvom rade nevyhnutné vykonať kompetenčný audit na všetkých úrovniach (obce, župy, miestna a ústredná štátna správa).

Kľúčovou úlohou kompetenčného auditu je priniesť ucelený rozsah informácií o fungovaní verejnej správy v podmienkach Slovenska na úrovni samosprávy aj štátnej správy v kontexte vykonávaných kompetencií. V rámci auditu musí byť jednoznačne uplatnený regionálny aspekt, ktorý definuje špecifiká jednotlivých regiónov v rámci vykonávania jednotlivých kompetencií, zároveň musí audit priniesť odpovede na otázku, ako:

- Na ktorej úrovni je daná kompetencia vykonávaná? Je daná kompetencia vykonávaná duplicitne, príp. triplicitne? (napr. verejnú školstvo zriaďované územnou samosprávou aj miestnou štátnou správou)
- Je daná kompetencia originálna pre danú úroveň alebo prenesená? Ak je daná kompetencia prenesená, je jej výkon na 100 % hrazený z príspevku štátu? (napr. normatívne financovanie vzdelávania a potreba dofinancovania platov pedagogických zamestnancov z vlastných zdrojov zriaďovateľa)
- Aký je legislatívny predpis pre výkon danej kompetencie v porovnaní s jej reálnym výkonom v praxi? Sú dodržiavané všetky legislatívne povinnosti a termíny zo strany zodpovedných orgánov?
- Aké sú celkové náklady a personálne zabezpečenia na výkon danej kompetencie?

- Aký je územný priemet výkonu danej kompetencie a ako „blízko“ k občanovi je daná kompetencia/služba? Je výkon danej kompetencie občanovi fyzicky a administratívne dostupný?
- V synergii s ktorými sektorovými politikami a jednotlivými úrovňami verejnej správy je výkon danej kompetencie? (napr. prepájanie oblasti dopravy a životného prostredia, sociálnych vecí a zdravotníctva a pod.)
- Ktoré kompetencie v zmysle nových spoločenských výziev v súčasnosti nemajú legislatívny predpis a nie sú v zodpovednosti žiadnej z úrovní verejnej správy?
- Aké je nevyhnutné technické zabezpečenie pre výkon danej kompetencie? (napr. materiálno-technické a priestorové vybavenie, informačné systémy a pod.)

Na základe týchto informácií bude možné definovať štandardy kvality vykonávaných kompetencií, objektívne porovnať a vyhodnotiť súčasnú kvalitu vykonávaných kompetencií a začať diskutovať o novom kompetenčnom usporiadaní jednotlivých úrovní verejnej správy, ktorého kľúčovou úlohou bude eliminovať existenciu delených kompetencií a zabezpečiť adekvátne personálne a finančné kapacity pre tú úroveň verejnej správy, ktorá vie v zmysle princípu subsidiarity danú kompetenciu vykonávať najadresnejšie a najefektívnejšie.

Osobitný zreteľ je potrebné venovať rozdeleniu kompetencií prostredníctvom štatútu medzi mestskými časťami a magistrátom, čo sa v podmienkach Slovenska uplatňuje na území miest Bratislava a Košice, ktoré v európskych podmienkach spĺňajú charakteristiky metropolitných regiónov.

Pozičný dokument požaduje rešpektovať subjekty samosprávy ako kompetentných nositeľov regionálneho a miestneho rozvoja, ktoré majú najlepšie poznanie potenciálu a špecifik svojich území, ako aj štrukturálnych problémov a defektov.

Samosprávy ako jediné v spolupráci s príslušnými Kooperačnými radami udržateľného mestského rozvoja a Radami partnerstva pre Integrovaný územný rozvoj vedia zabezpečiť trvalo udržateľný a komplexný rozvoj svojich území. Zároveň je nevyhnutné, aby neboli na úrovni štátu prijímané ďalšie kroky, ktoré by boli v rozpore so zámerom reformy verejnej správy.

Župy, ako aj mestá a obce majú záujem byť silným a nenahraditeľným partnerom štátu vo vzťahu k riadeniu sektorových politík na svojom území. Za účelom zvyšovania efektívnosti riadenia týchto politík je nevyhnutné posilnenie kompetencií na regionálnej aj lokálnej úrovni.

Samosprávy sú pripravené diskutovať o presune vybraných kompetencií miestnej a územnej štátnej správy pod svoju zodpovednosť (napr. kompetencie cestného správneho orgánu, špeciálneho stavebného úradu, regionálnych úradov školskej správy, regionálnych úradov verejného zdravotníctva, úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, štátnej správy pre životné prostredie alebo kompetencie v oblasti kultúry a iné) vrátane zodpovednosti zabezpečiť fungovanie kontrolných a odvolacích mechanizmov v rámci jednotlivých konaní. Zároveň je nevyhnutné zabezpečiť samosprávam právo limitovanej zákonodarnej iniciatívy vo veciach týkajúcich sa kompetenčnej a finančnej pôsobnosti orgánov územnej samosprávy.

Reformné návrhy v rámci jednotlivých sektorových politík vychádzajú primárne zo skúseností s výkonom zverených kompetencií na úrovni žúp, miest a obcí a ich cieľom je pomenovať kľúčové úlohy vo vzťahu

k kompetenčnej a finančnej autonómie a zabezpečeniu strategického a udržateľného rozvoja na regionálnej úrovni.

Regionálny rozvoj

Regionálny a územný rozvoj predstavuje základnú a hlavnú kompetenciu samosprávy. Je nevyhnutné, aby tento rozvoj nebol obmedzený iba na kompetenčný rámec samospráv, ale zahŕňal všetky aspekty regionálnej a lokálnej ekonomiky a partnerov v území.

Predpokladom správne nastavených rozvojových aktivít a ich financovania je rozhodovanie založené na verifikovateľných dátach. Výber sledovaných ukazovateľov musí byť rovnaký pre všetky samosprávy na oboch úrovniach, aby sa zabezpečilo merateľné sledovanie individuálneho medzročného vývoja. Zároveň je nevyhnutné zahrnúť do analýz široké spektrum ukazovateľov, nielen makroekonomické ako napríklad HDP alebo mieru nezamestnanosti, ale aj rôzne sociálno-ekonomické, demografické a environmentálne ukazovatele. Makroekonomické ukazovatele ako HDP alebo miera nezamestnanosti majú stále vysokú výpovednú hodnotu, môžu byť však skresľované predovšetkým špecifickými metodikami zisťovania, a preto je nevyhnutné aplikovať čo možno najširší súbor ukazovateľov za účelom čo najpresnejšieho monitoringu stavu jednotlivých území. Výzvou bude tiež vyčíslenie výšky modernizačného dlhu samospráv, s ktorým stále zápasia vyše dve desaťročia po delimitácii, čo im významne bráni v ďalšom rozvoji.

Kľúčovým krokom musí byť vypracovanie, resp. novelizácia zákona o regionálnom rozvoji, ktorého podstata bude založená na definovaní regionálneho indexu ako univerzálneho rozvojového ukazovateľa, ktorý na základe súboru kritérií a indikátorov posudzuje vyspelosť a zároveň určuje defekty na úrovni jednotlivých regiónov, okresov, miest a obcí. Samotný index musí byť nastavený komplexne a nesmie zohľadňovať iba štatistiky viazané na kompetencie jednotlivých úrovní samosprávy. Je potrebné zachytiť ucelený obraz o jednotlivých územiach s dôrazom na identifikáciu ich špecifických problémov. Kľúčová je tiež správna interpretácia vybraných ukazovateľov (napr. migrácia, podiel priemyselnej výroby a iné),

ktoré nemajú lineárnu interpretáciu, kde vyššia, resp. nižšia hodnota nemusí znamenať lepšiu, resp. horšiu pozíciu. Pre znázornenie môže byť príkladom vysoký podiel priemyselnej výroby, čo nemusí ihneď znamenať negatívny dopad, pretože ideálny stav pre stabilitu regiónov je určitá zdravá miera priemyselnej výroby.

Na základe verifikovateľných dát bude možné pre každú obec, mesto a župu stanoviť strategické rozvojové priority pre vlastné aj externé zdroje financovania, či už ide o oblasť ochrany životného prostredia, vzdelávania, mobility, sociálnych služieb a zdravotníctva, kultúry a cestovného ruchu a podobne.

Takto definované priority na základe jednotlivých regionálnych potrieb musia byť záväzným podkladom pre nastavovanie dotačných politík jednotlivých rezortných orgánov aj zo štátneho rozpočtu.

V nadväznosti na identifikované potreby jednotlivých území je potrebné nastaviť aj medziregionálny nástroj na vyrovnávanie. Spôsob fungovania vyrovnávacieho mechanizmu by mal byť orientovaný práve na reálne potreby jednotlivých regiónov, miest a obcí vychádzajúcich z dát. Finančné zdroje by mali byť viazané na odstraňovanie definovaných problémov a rozvoj identifikovaných kľúčových príležitostí.

Doprava

V oblasti dopravy je kľúčové zriadenie regionálnych dopravných autorít, ktorých kompetencie budú zahŕňať objednávanie regionálnej autobusovej a železničnej dopravy a zároveň presun kompetencií cestného správneho orgánu a špeciálneho stavebného úradu vo vzťahu k cestám II. a III. triedy na župy. Do kompetencií miest a obcí budú naďalej patriť miestne komunikácie, ako aj parkovacie plochy vrátane kompetencie regulácie statickej a dynamickej dopravy na svojom území a tiež zabezpečovanie mestskej hromadnej dopravy.

Je nevyhnutné otvoriť otázku vytvorenia cestného fondu na účely rozvoja a odstránenia investičného dlhu cestnej infraštruktúry ciest II. a III. triedy, ktorá bola do majetku žúp delimitovaná, a zároveň vytvorenia dotačného mechanizmu na rekonštrukciu miestnych komunikácií, ktorých stav je dlhodobo neúnosný.

Súčasťou musí byť tiež reforma sociálnej politiky štátu v oblasti sociálnych zliav vo všetkých druhoch verejnej osobnej dopravy (autobusová doprava, železničná doprava, mestská trolejbusová doprava, mestská električková doprava, doprava po špeciálnych dráhach, doprava po lanových dráhach a lodná doprava) formou zjednotenia poskytovaných zliav a s cieľom systematicky podporiť financovanie dopravných služieb vo verejnom záujme.

Z praktických dôvodov optimalizácie správy, údržby, ako aj z dôvodov zohľadnenia potrieb financovania nielen zo strany štátu, ale aj zo strany samosprávnych krajov, miest a obcí, je potrebné navrhnuť aktualizáciu koncepcie cestnej siete.

Školstvo

V sieti škôl a školských zariadení v súčasnosti pôsobí veľké množstvo zriaďovateľov (obce, župy, regionálny úrad školskej správy, cirkevné organizácie, súkromní zriaďovatelia, občianske združenia, neziskové organizácie a iné). Tento stav sa prejavuje nedostatočnou spoluprácou a absentujúcou koordináciou medzi jednotlivými zriaďovateľmi a územnou správou, čo v základe bráni kvalitnému manažmentu školskej siete. Zároveň z dôvodu rozdrobenosti kompetencií v oblasti školstva medzi originálne a prenesené sa samosprávy dostávajú do pozícií správcov budov bez významnejšieho vplyvu na manažment obsahu a vzdelávacieho procesu jednotlivých škôl. Župy majú nedostatok kompetencií vo vzťahu ku komplexnému strategickému plánovaniu a rozvoju vzdelávania na regionálnej úrovni na všetkých stupňoch.

Zároveň spoločnosť vníma dlhodobé problémy školstva na všetkých úrovniach, či už v oblasti nedostatočného financovania, nerovnosti v kvalite a prístupe k vzdelaniu, stagnácii v oblasti inovácií a modernizácií vzdelávacieho procesu, nízkemu záujmu o odborné vzdelávanie, ako aj vzniku študijných odborov, ktoré nezodpovedajú potrebám a prognózam trhu práce. Na základe vnímania potreby priblížiť školské inštitúcie obyvateľom, modernizovať a efektívne reagovať na demografické zmeny navrhujeme vytvoriť kompetenčný rámec pre župy, ktorý ich zadefinuje ako regionálne authority v manažmente a rozvoji na vzdelávania vo zverenom území vo vzťahu ku všetkým partnerom na území. V praxi to predstavuje napríklad presun rozhodovacej právomoci o zaradení škôl do siete škôl a školských zariadení na župy, ako aj presun zriaďovateľskej právomoci všetkých verejných stredných škôl a presun celkovej právomoci a zodpovednosti za určovanie kapacít žiakov na župy.

V oblasti predprimárneho základného aj stredoškolského vzdelávania a zriaďovania školských zariadení je nevyhnutné celoplošne posilniť postavenie samospráv, eliminovať rozdrobenosť kompetencií medzi prenesené a originálne a zároveň prehodnotiť systém financovania samotných škôl aj školských zariadení zriadených neverejnými zriaďovateľmi, aby nebol závislý od vlastných príjmov samospráv.

Sociálne služby

Oblasť sociálnych služieb bola dlhodobo prehliadaná a fungovanie v rámci tejto oblasti bolo upravené iba sporadicky a nesystémovo. S postupnou zmenou demografického vývoja na Slovensku, ktorá sa vyznačuje rýchlym starnutím obyvateľstva, a zároveň s nárastom civilizačných chorôb porúch autistického spektra, demencie rôzneho typu a etiológie, Alzheimerovej choroby a podobne sa práve táto oblasť stáva jednou z kľúčových z pohľadu poskytovania služieb samospráv občanom. Tento nie úplne priaznivý výhľad indikuje nevyhnutnosť adresnej spolupráce v rámci poskytovania sociálnych služieb na lokálnej a regionálnej úrovni, keďže štát pri aplikovaní územných špecifik a adresných celoplošných riešení dlhodobo zlyháva.

Poskytovanie sociálnych služieb je z pohľadu finančných, ale aj personálnych zdrojov veľmi náročné. Neustály rast nákladov, ako aj nesystémové zmeny v rámci legislatívy vytvárajú neustály a rastúci tlak na rozpočty miest, obcí a samosprávnych krajov, pričom v blízkej budúcnosti hrozí kolaps celého systému. Z pohľadu udržateľnosti sú preto nevyhnutné zmeny, ktoré pomôžu vyriešiť narastajúce problémy.

V prvom rade je nevyhnutné rešpektovať špecifické problémy jednotlivých území v zmysle demografických a spoločenských rozdielov, čo sa jednoznačne musí odzrkadliť aj v národných sektorových politikách vo vzťahu k financovaniu a celkovému rozvoju sektora. Ďalej je potrebné zaviesť systémové a transparentné zrovnoprávnenie financovania zo strany Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Zároveň chýba zavedenie paušálnej sumy finančného príspevku na prevádzku pre neverejných poskytovateľov sociálnej služby zo strany samospráv, ako aj zavedenie vyrovnávacej platby, ktorá by umožnila, aby aj osobám bez príjmu, resp. s nízkym príjmom bola poskytovaná sociálna služba u všetkých poskytovateľov sociálnej služby. Pre stabilizáciu existujúcich zariadení sociálnych služieb je potrebné umožniť župám, aby zriadili špecializované zariadenia, ktoré môžu uspokojiť potreby jednotlivcov so závažnými závislosťami a psychiatrickými diagnózami vrátane primeranej starostlivosti a podpory, čo v súčasnosti zo strany štátu neexistuje. V rámci riešenia nedostat-

ku kvalifikovaných pracovných síl na regionálnom trhu práce samosprávy musia disponovať nástrojmi aktívnej politiky trhu práce a dávkovej politiky.

Zdravotníctvo

Samosprávy musia disponovať relevantnými dátami, najmä zo zdravotných poisťovní a Národného centra zdravotníckych informácií (NCZI), čo im umožní efektívnejšie plánovanie a riadenie zdravotníckych služieb. Zároveň je potrebné rozšíriť kompetencie žúp v oblasti sieťotvorby poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a regulácie prostredníctvom rezidentského programu. Župy by mali získať právomoc vydávať povolenia pre všetky zdravotnícke zariadenia, čím by sa zabezpečila konzistentnosť a efektívnosť v rámci ich územia. dôležité je delegovať časť kompetencií regionálnych úradov verejného zdravotníctva na župy, čím by sa posilnila ich schopnosť reagovať na špecifické zdravotné výzvy v jednotlivých regiónoch.

Územný plán a životné prostredie

Župy v súčasnosti nedisponujú prakticky žiadnymi kompetenciami vo vzťahu k zabezpečovaniu strategického rozvoja oblasti životného prostredia. Týmito kompetenciami v súčasnosti disponujú okresné úrady ako orgány miestnej štátnej správy, pričom však kvalita vykonávaných kompetencií sa pri jednotlivých okresných úradoch odlišuje najmä z dôvodu nedostatku kvalifikovaných personálnych kapacít. Otázkou je teda presun kompetencií z okresných úradov nielen v oblasti vypracovania a implementácie strategických dokumentov regionálnej úrovne (napr. program odpadového hospodárstva kraja, územný systém ekologickej stability, plán na zlepšenie kvality ovzdušia, plán rozvoja verejných vodovodov a kanalizácií, plán ochrany poľnohospodárskej pôdy a plán ochrany lesov), ale aj komplexný presun zodpovednosti za správu starostlivosti o životné prostredie na župy.

Otázkou je tiež presun zodpovednosti za kompetencie v oblasti strategického plánovania odpadového a vodného hospodárstva z okresných úradov na župy, pričom samotný výkon týchto politik ostane v kompetencií miest a obcí rovnako ako kompetencia v oblasti územného plánovania. Zároveň je potrebné vytvoriť vo vzťahu k župám novú kompetenciu budovania a prevádzky environmentálnych vzdelávacích centier a definovať kompetencie v oblasti adaptácie na zmenu klímy v rámci strategického plánovania aj vykonávacích mechanizmov.

Kultúra

Župy majú záujem o efektívnejšie riadenie ochrany kultúrneho dedičstva na svojom území, čím sa otvára otázka presunu kompetencií krajských pamiatkových úradov práve na župy. Ďalším dôležitým krokom je vytvorenie legislatívneho rámca pre kultúrny a kreatívny priemysel (KKP) ako kompetencie žúp, ktorý by presne definoval tento segment a upravil spôsob jeho finančnej a nefinančnej podpory vrátane vyčlenenia zdrojov v štátnom rozpočte. Župy zároveň požadujú nové usporiadanie kompetencií v rámci kultúrno-osvetovej činnosti a zmenu definície niektorých činností na vedecko-výskumnú a popularizačnú činnosť.

V zmysle nasmerovania kultúry čo najbližšie k občanom a schopnosti pružnejšie reagovať na lokálne tradície a hodnoty je otázkou presun zriaďovania kultúrnych inštitúcií zo žúp na mestá a obce.

Lokálny rozvoj

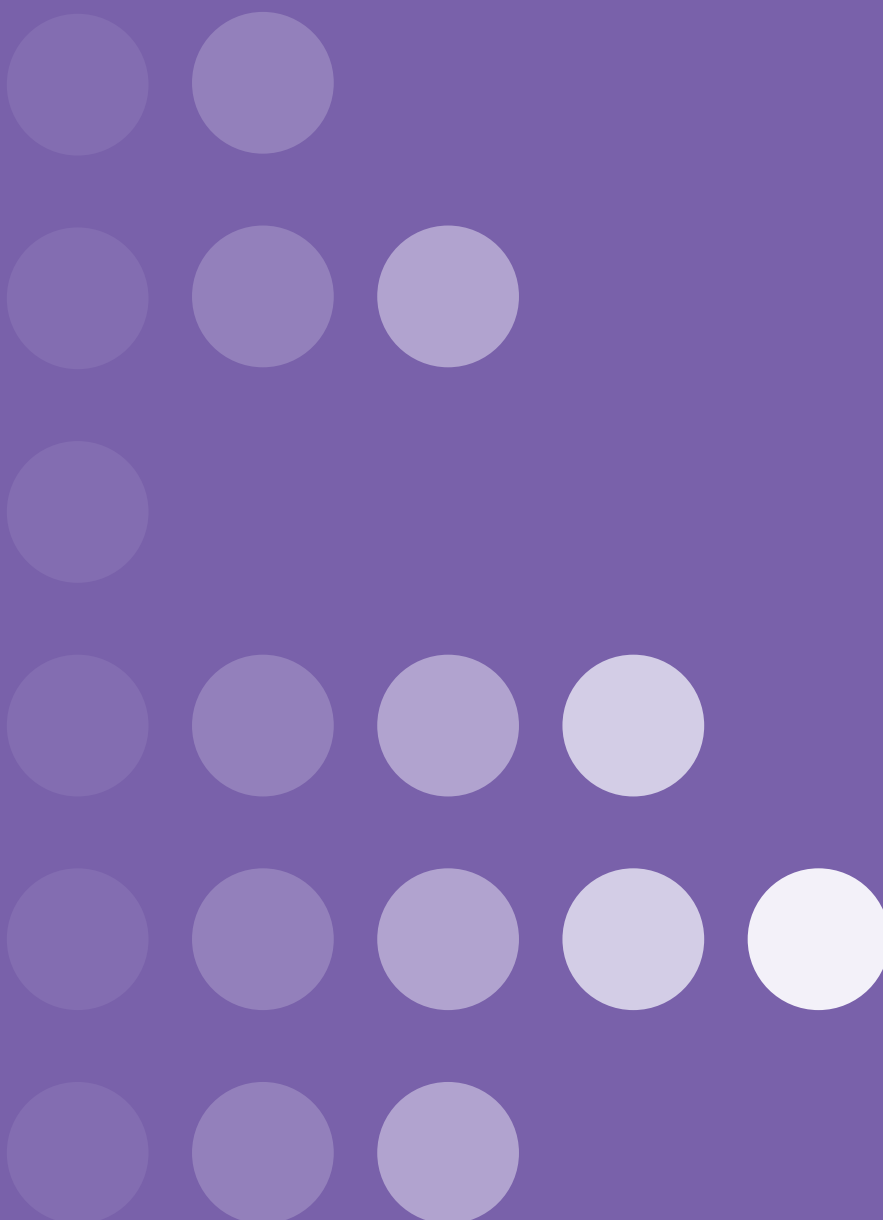
Medziregionálna diverzita a špecifickosť jednotlivých území Slovenska vytvára významný potenciál rozvoja lokálnej ekonomiky, cestovného ruchu, miestnej zamestnanosti a dlhodobý udržateľný rozvoj aj v menej rozvinutých regiónoch. Kľúčovým cieľom lokálnej ekonomiky je budovanie vlastnej identity založenej na podpore a rozvoji miestnych ľudských a prírodných zdrojov.

Obce zohrávajú kľúčovú úlohu pri podpore lokálnych výrobcov, služieb a produktov prostredníctvom systematickej spolupráce s podnikateľmi, komunitami a občianskym sektorom. Spoločnou úlohou lokálnej a regionálnej samosprávy je podpora krátkych dodávateľských reťazcov napr. pri zásobovaní zariadení sociálnych služieb, školských jedální alebo kultúrnych inštitúcií. Úlohou žúp je zabezpečovať nadobecnú koordináciu a spoluprácu a zároveň aktívne presadzovať legislatívne úpravy, ktoré umožnia preferenciu a podporu lokálnych dodávateľov v rámci procesu verejného obstarávania.

Prírodné zdroje ako voda a pôda nie sú pre podporu lokálnej ekonomiky dôležité iba z hľadiska tvorby produktov cestovného ruchu v rámci agroturizmu a vodného turizmu, ale lokálna ekonomika musí byť tiež úzko prepojená s ich ochranou a adaptáciou na klimatickú zmenu. Spoločnou zodpovednosťou samospráv musí byť podpora udržateľných hospodárskych aktivít, ktoré neznižujú kvalitu prírodných zdrojov a zvyšujú dlhodobú odolnosť územia.

7

FINANCOVANIE



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

V rámci Európskej únie existuje škála veľmi rôznorodých modelov fiškálnej decentralizácie. Prototypom centralizovaného modelu je Francúzsko, ktoré priznáva samosprávam relatívne úzke kompetencie obmedzené na tradičné lokálne politiky

(napr. lokálna infraštruktúra a kultúra, nižšie a stredné školstvo), pričom centrálna vláda si ponecháva v rukách nielen financovanie zdravotníctva a sociálneho systému, ale zabezpečuje aj dominantnú časť príjmov samospráv prostredníctvom podielových daní a transferov a vykonáva nad nimi prísny fiškálny dohľad. Postavenie regionálnych samospráv je slabé, pričom z finančnej stránky sú úplne závislé od centrálnej vlády.

Na opačnom póle tejto škály sú vysoko decentralizované škandinávské štáty a Švajčiarsko, v ktorých samosprávne jednotky disponujú vysokým stupňom daňovej autonómie a nad rámec typických samosprávnych kompetencií majú vo vlastnej správe aj financovanie sociálneho systému a zdravotníctva (v prípade Švajčiarska aj polície a súdnictva). Kým v škandinávskych krajinách majú v tomto ohľade veľmi silné postavenie municipality na úkor regiónov, Švajčiarsko je známe veľmi prísnou a pomerne rovnomernou delbou kompetencií medzi konfederáciu, kantóny a municipality.

Uprostred týchto dvoch extrémov môžeme nájsť modely zmiešané (Španielsko, Taliansko, Nemecko a pod.), v ktorých majú regionálne jednotky relatívne silné kompetencie. Financovanie samospráv je rovnomerne rozložené medzi vlastné daňové príjmy, podielové dane a transfery, takže centrálna vláda hrá v ich financovaní naďalej významnú úlohu.

Slovensko možno v rámci spomenutej škály zaradiť medzi fiškálne skôr centralizované štáty.

Vzhľadom na geografické danosti krajiny (malá rozloha, nerovnomerné osídlenie s populačne a ekonomicky silným hlavným mestom, celkovo však nízka miera urbanizácie a rozdrobená sídelná štruktúra), ako aj historické dedičstvo habsburskej monarchie a komunistického režimu sa zdá relatívne centralizovaný charakter štátu viac-menej prirodzený. Napokon, aj iné krajiny v regióne strednej a východnej Európy môžeme zaradiť do kategórie centralizovaných štátov.

Napriek tomu to neznamená, že miera finančnej autonómie samospráv je u nás dostatočná a nie sú podmienky alebo priestor na jej ďalšie posilňovanie. Práve naopak, samosprávy v posledných rokoch prechádzajú zložitým a náročným obdobím, keď sa zo strany centrálnej vlády dostávajú nielen pod finančný tlak opakovanými, často nesystémovými zásahmi do nastavenia podielových daní, ale sú okliešťované aj ich originálne kompetencie.

Pre ilustráciu tohto vývoja (tabuľka č. 2): príjmy z podielových daní pre obce dosiahli za roky 2018 až 2022 priemerne 2,29 % HDP a pre župy 0,98 % HDP. Spolu teda boli daňové príjmy samospráv z podielových daní v tomto období v priemere na úrovni 3,27 % HDP. Po významných zásahoch do DPFO (najmä daňový bonus na dieťa) a následne aj do nastavenia parametrov fiškálnej decentralizácie (podiely samospráv na DPFO) poklesli príjmy samospráv z podielových daní na 2,51 % HDP (očakávanie v roku 2025).

Tabuľka č. 2:

PODIEL SAMOSPRÁVNÝCH PRÍJMOV Z PODIELOVÝCH DANÍ NA HDP

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Obce	HDP (mil. eur)	90 275,90	94 547,50	94 320,60	101 960,00	110 088,60	122 918,90	131 204,37	137 171,00
	daňové príjmy obcí (tis. eur)	2 563 804	2 789 047	2 854 001	2 994 521	3 236 131	3 485 712	3 617 955	3 268 897
	– bez vlastných daní (tis. eur)	1 999 318	2 214 530	2 200 652	2 293 103	2 521 285	2 694 523	2 641 213	2 242 348
	podiel na HDP	2,21 %	2,34 %	2,33 %	2,25 %	2,29 %	2,19 %	2,01 %	1,63 %
Župy	daňové príjmy samosprávnych krajov (tis. eur)	856 624	948 871	942 945	982 493	1 080 231	1 154 415	1 131 844	1 201 904
	podiel na HDP	0,95 %	1,00 %	1,00 %	0,96 %	0,98 %	0,94 %	0,86 %	0,88 %

Zdroj:

2018 až 2023 ŠÚ SR, 2024 a 2025 MF SR

Takýto vývoj nenaznačuje finančnú stabilitu a predvídateľnosť pre samosprávne rozpočty ani pokračovanie v doposiaľ nezavršenej fiškálnej decentralizácii. Naopak, svedčí o postupnom oslabovaní postavenia samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku.

Pre jej budúci rozvoj je potrebné, aby sa finančný balík alokovaný pre samosprávy vrátil minimálne na pôvodnú úroveň a aby sa smerom do budúcnosti stabilizoval, čomu môže napomôcť aj formálna garancia, že do budúcnosti sa finančné postavenie samosprávy v pomere k HDP nebude zhoršovať.

Základné princípy systémovej zmeny financovania

Decentralizácia by v prvom rade mala byť chápaná ako nástroj na naštartovanie ekonomického rastu.

OECD vo svojich štúdiách z roku 2013 (Blöchliger, 2013) a 2021 (OECD, 2021) venujúcich sa tejto téme konštatuje, že zvýšenie podielu daňových príjmov v prospech samosprávy vedie k rastu HDP a produktivity, ako aj k zníženiu regionálnych príjmových disparít. Pritom platí, že čím je krajina centralizovanejšia, tým väčší prorastový efekt bude mať takáto decentralizácia príjmov.

OECD v tejto súvislosti skúmala aj potenciál rastu vo všetkých členských krajinách, pričom na Slovensku odhadla rastový potenciál decentralizácie príjmov na 10 % HDP, najviac spomedzi všetkých analyzovaných krajín.

V praxi by teda prehĺbenie fiškálnej decentralizácie znamenalo, že všetky zložky verejnej správy by mali k dispozícii väčší objem zdrojov, ako je to dnes. Samospráva v dôsledku zvýšenia svojej finančnej autonómie, centrálna vláda vďaka zvýšenému ekonomickému rastu, a tým pádom aj výberu ostatných štátnych daní.

Systémové riešenie financovania samospráv by malo byť postavené na nasledujúcich princípoch:

- garancia minimálneho objemu zdrojov pre samosprávy definovaná vo vzťahu k HDP
- posilnenie vlastných daňových príjmov miestnej samosprávy (vyššia miera kontroly nad vlastnými príjmami) a priznanie vlastných daňových príjmov regionálnej samospráve
- stabilizácia výnosu podielových daní samosprávy v čase (zohľadňujúc ekonomický cyklus a politické riziká)
- zmena v nastavení prerozdelenia mechanizmu zohľadňujúca rozdiely v územnom výnose podielových daní
- zachovanie jednoduchosti a prehľadnosti daňového systému.

Systémové riešenie sa dá do praxe zaviesť až po vzájomnej dohode partnerov (vláda, združenia samosprávy) a musí mu predchádzať analýza dopadov, resp. prechodné obdobie na zmiernenie negatívnych dopadov na niektoré samosprávne subjekty. Ide teda o úsilie sústredené do viacerých rokov, po prijatí systémovej zmeny by však financovanie samosprávy malo lepšie zodpovedať jej aktuálnym potrebám a malo by bez väčších úprav slúžiť ďalších 15 – 20 rokov.

Podielové dane, ich prerozdelenie a vyrovnanie rozdielov

Obce na Slovensku sú financované súborom vlastných príjmov (20,0 %), podielových daní (36,6 %), grantov a transferov (31,8 %), ktoré sú doplnené príjmami z finančných operácií (11,6 %). Regionálne samosprávy sú financované prevažne z podielových daní (47,6 %) a v menšej miere z grantov a transferov (30,7 %). V európskom porovnaní patrí Slovensko do skupiny krajín s nízkymi vlastnými zdrojmi príjmov obcí.⁶

Súčasný systém podielových daní spočívajúci výlučne na dani z príjmov fyzických osôb je v medzinárodnom porovnaní anomáliou, vedie u nás ku konfliktom medzi štátom a samosprávami. Sadzby a daňový základ dane sú v plnej kompetencii centrálnej vlády, zatiaľ čo rozpočtové dopady v plnej miere pociťujú na svojich pleciach samosprávy.

Štandardné a v Európe bežné riešenie tohto problému by spočívalo v rozšírení počtu podielových daní. Doplnenie ďalších štátnych daní do tzv. daňového mixu by znížilo riziko prenášania fiškálnych nákladov daňových vládnych opatrení na samosprávy.

Takýto diverzifikovaný model podielových daní je v zahraničí bežný a nájdeme ho napríklad v susednom Česku a Rakúsku.

Aj štúdia *Posilňovanie finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv*⁷ pripravená Radou Európy v roku 2023 odporúča rozšíriť základňu pre podielové dane samospráv o DPH, ktorá by mala stabilizačný efekt na samosprávne príjmy počas výkyvov ekonomického cyklu, fiškálne riziká vyplývajúce z cyklického vývoja daňových príjmov by tým boli rovnomernejšie rozložené medzi štát a samosprávy.

Cieľom rozšírenia portfólia podielových daní je však nielen zamedziť politickým vplyvom centrálnej vlády na samosprávy a zjemniť dopady ekonomického cyklu, ale aj umožniť obmedzenie, resp. zrušenie preneseného výkonu štátnej správy a otvoriť priestor pre možnosť prenosu ďalších úloh na samosprávy. Samotná DPFO by v takom prípade už nebola postačujúca na financovanie samosprávnych kompetencií.

⁶ Posilňovanie finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv, Rada Európy, 2023

⁷ Posilňovanie finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv, Rada Európy, 2023

ZMOS na svojom 37. sneme v máji 2025 schválil dve priority týkajúce sa zmien v podielových daniach.

- 1) **Združenie miest a obcí Slovenska žiada zavedenie rovnej podielovej dane vo výške 19 %**, posilnenie financovania miestnej samosprávy, pretože súčasný model neumožňuje obciam a mestám primerane plniť zákonné funkcie, presadzovanie reformy financovania postavenej na stabilnom daňovom mixe vychádzajúcom z rovnomerného podielu z troch hlavných daní: 19 % z DPFO, 19 % z DPPO a 19 % z DPH – rovná podielová daň 19 %.
- 2) **Združenie miest a obcí Slovenska požaduje prehodnotenie aktuálneho systému koeficientov používaných pri výpočte podielových daní.**

V prípade rozšírenia základu podielových daní podľa požiadavky ZMOS aj o DPPO a DPH a stanovenia podielu obcí na 19 % zo všetkých podielových daní by došlo k zvýšeniu príjmov obcí z podielových daní o 78 % (v absolútnych hodnotách o 1,76 mld. eur). Požadovaná zmena koeficientov prerozdelenia nebola bližšie špecifikovaná.

Ak by sa chcel navrhovaný mechanizmus rovnej podielovej dane uplatniť od roku 2027, a to pri zachovaní súčasnej výšky podielových daní pre obce (bez fiškálneho dopadu na štátny rozpočet), musel by byť podiel obcí na týchto 3 podielových daniach stanovený na 11 %.

Navrhovaná zmena by mala za následok, že ťažisko príjmov z podielových daní by sa presunulo z DPFO na DPH (11 % z DPH je viac ako 11 % z DPFO). Tým by DPH zaujala viac ako polovičný podiel na všetkých príjmoch z podielových daní obcí, kým podiel príjmov z DPFO by poklesol zo súčasných 100 % na 20 %.

Pre porovnanie, obce v Českej republike dostávajú podiel 24,16 % na DPFO, DPPO a DPH. Navyše dostávajú podiel 1,5 % z DPFO zo závislej činnosti, ktoré majú odlišný prerozdelený mechanizmus ako ostatné podielové dane, a to na základe počtu zamestnancov.

Analogicky súčasné určenie pre župy zodpovedá 5,7 % celkového výnosu DPFO, DPPO a DPH. Ak by mali župy zaznamenať rovnaký nárast príjmov ako obce, ich podiel na výnose týchto troch daní by predstavoval 10 %. Išlo by o ročný nárast príjmov z podielových daní o 0,94 mld. eur, pričom spoločný nárast pre obce aj VÚC by v takom prípade činil plus 2,7 miliardy eur.

Súčasný systém podielových daní sa dá vylepšiť zmenou prerozdelených vzorcov, ktorá by zmenila váhu súčasných faktorov, resp. zaviedla nové v závislosti od aktualizovaného rozsahu vykonávaných kompetencií. Prerozdelenie podielových daní by malo závisieť okrem iného od rozdielov v územnom výnose podielových daní. Čím väčšie nerovnosti budú medzi samosprávami, tým solidárnejšie by mal byť nastavený prerozdelený vzorec.

Malo by to tak byť z dôvodu, aby samosprávy na celom území SR vedeli zabezpečovať služby pre svojich obyvateľov v primeranej kvalite bez ohľadu na to, aká výkonná je miestna príjmová základňa.

Za účelom zmiernenia fiškálnych dopadov na dotknuté samosprávy by sa úpravy mali diať postupne s prechodným obdobím viacerých rokov, respektíve by mali byť zavedené dodatočné kompenzačné mechanizmy pre samosprávy negatívne zasiahnuté zmenami.

Opatrenia v oblasti podielových daní

Zmeny v podielových daniach by mali smerovať k vyššej stabilite a adresnosti:

- doplniť podiel na DPFO podielom na DPPO a určiť percentuálny podiel na výnose DPH pre rozpočty obcí a žúp ako stabilizačnú zložku
- aktualizovať prerozdélovacie vzorce, aby zohľadňovali aktualizovaný rozsah vykonávaných kompetencií a zároveň zabezpečovali solidaritu so samosprávami s nižšou daňovou silou
- definovať jasnú zodpovednosť centrálnej vlády za účinnú politiku vyrovnávania regionálnych sociálnoekonomických disparít.

Vlastné daňové a nedaňové príjmy samospráv

Príjmy samospráv na Slovensku dosahujú dovedna len približne 8 % HDP, z čoho 6 % HDP pripadá na mestá a vidiecke obce a iba 2 % na župy.

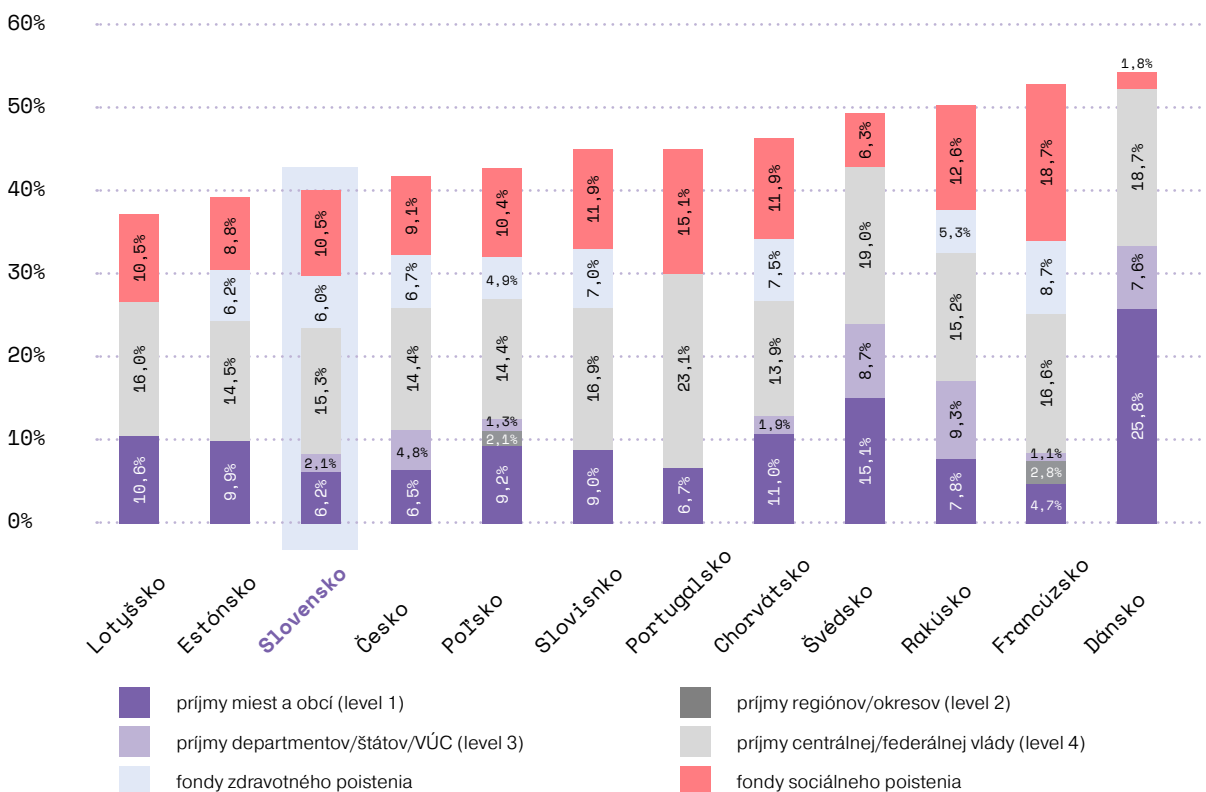
Kým finančné postavenie slovenských obcí a miest je porovnateľné s inými štátmi, postavenie žúp je mimoriadne slabé (obrázok č. 7). Nízka je nielen výška príjmov slovenských žúp, ale aj ich finančná autonómia. Župy majú len veľmi obmedzené možnosti autonómne ovplyvňovať svoje príjmy, keďže na rozdiel od obcí nemôžu ukladať žiadnu vlastnú daň (Klimovský a Marušinec, 2022).

Obrázok č. 7:

PODIEL VEREJNÝCH PRÍJMOV NA HDP VO VYBRANÝCH EURÓPSKYCH KRAJINÁCH

Zdroj:

Komparatívna analýza financovania samospráv v 10 štátoch EÚ



Daňový systém Slovenska ako celok sa v prevažnej miere spolieha na spotrebné dane a dane z príjmu a iba málo využíva potenciál majetkových daní.

Majetkové dane sú v Európe typickým príjmom samospráv, keďže zdaňovaný majetok je možné jednoducho lokalizovať, a preto sú aj najvhodnejším nástrojom na posilnenie daňovej autonómie slovenských samospráv. Zároveň platí, že ekonomická teória považuje majetkové dane za menej škodlivé pre ekonomickú aktivitu než dane z príjmu. Najvýznamnejšími majetkovými daňami v tomto ohľade sú daň z nehnuteľností a daň z motorových vozidiel. Daň z nehnuteľností je na Slovensku exkluzívnym príjmom miest a obcí. Daň z motorových vozidiel bola do roku 2014 príjmom žúp, v súčasnosti je však už príjmom centrálnej vlády.

Vidíme priestor na zvýšenie výnosu majetkových daní, ktoré by mali smerovať do rozpočtov samospráv. Zvýši sa tým finančná autonómia obcí, miest a predovšetkým žúp. Ruka v ruke so zvýšením výnosu majetkových daní by malo poklesnúť daňové a odvodové zaťaženie príjmov obyvateľstva, ktoré je u nás v medzinárodnom porovnaní pomerne vysoké (OECD, 2025)⁸.

Vidiecke obce a mestá

Existujú viaceré varianty posilnenia vlastných príjmov miestnej samosprávy, aby vidiecke obce i mestá mali v rukách nástroje na nezávislé ovplyvňovanie príjmov svojich rozpočtov. Možnosti posilnenia vlastných daňových príjmov obcí sú tieto:

→ úpravy v dani z nehnuteľností:

- centrálne upraviť ceny pôdy pre výpočet dane z pozemkov
- zdaňiť viacpodlažné stavby podľa celkovej plochy (predpokladaný dodatočný výnos 150 mil. eur)
- zaťažiť nehnuteľnosti, v ktorých nemá daňovník trvalý pobyt, vyššou sadzbou dane, čím by sa vyriešil problém neobývaných nehnuteľností alebo nenahlásených prenájmov
- zaviesť automatickú valorizáciu sadzby dane o inflačný koeficient
- zväziť zdanenie hodnoty nehnuteľností namiesto ich plochy (tento zámer bol v minulosti rozpracovaný Ministerstvom financií SR, avšak jeho implementácia by trvala dlhší čas)
- alternatívne upraviť v zákone základnú sadzbu smerom nahor (alebo priamo určiť minimálnu sadzbu dane) a zohľadniť kvalitu nehnuteľností pri určovaní základu dane
- zaviesť techniky zachytávania zvýšenia hodnoty nehnuteľností (v dôsledku zlepšenia okolitej infraštruktúry) s cieľom zdieľať finančné bremeno verejných investícií s miestnymi vlastníckmi nehnuteľností
- presunúť úľavy a oslobodenia od dane do kompetencie samosprávy
- daňovníci s nízkymi príjmami by mali byť chránení mechanizmom kompenzácie príjmov, nie plošne umelo nízkymi daňami z nehnuteľností

→ poplatok za rozvoj podobne ako daň z nehnuteľnosti založiť na hodnote alebo druhu investície, nie na jej ploche

→ zaviesť novú miestnu daň z vonkajšej reklamy, respektíve nahradiť ňou v súčasnosti málo využívané miestne dane

.....

⁸ Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs, OECD

- rozšíriť možnosť vyrubovania dane za jadrové zariadenia aj o iné typy environmentálnych záťaží (napríklad za spaľovne, skládky odpadu, teplárne, vodné nádrže), ktoré vyžadujú súhlas obyvateľstva a majú regulované ochranné pásma
- umožniť obciam generovať príjmy z regulácie aj dynamickej dopravy v rámci obce (pokuty za prekročenie rýchlosti)
- podiel na univerzálnej dani z motorových vozidiel (viď nižšie)
- ako alternatíva k úprave podielových daní sa ponúka miestna prirážka k DPFO zo závislej činnosti (znížená základná štátna sadzba, určené maximum prirážky, možnosť diferenciacie)
- podobne DPFO z podnikania je možné transformovať na miestnu daň, pričom jej správa by mohla naďalej ostať v rukách Finančnej správy SR.

Župy

Prioritou by malo byť zabezpečenie aspoň jedného typu vlastných daňových príjmov, kde by župy mali kontrolu nad určovaním sadzby, prípadne aj základu a výnimiek. Možnosti, ako posilniť vlastné daňové príjmy žúp, sú nasledujúce:

- daň alebo podiel na univerzálnej dani z motorových vozidiel bez ohľadu na ich vlastníka (registračná + ročná „cirkulačná“ daň z motorových vozidiel je široko používaná majetková daň v EÚ), dodatočný rozpočtový výnos dane z motorových vozidiel pre fyzické osoby je odhadovaný do 300 mil. eur ročne v závislosti od výšky sadzby
- daň z obratu/tržieb pre podnikateľské subjekty, prepojiť miestny hospodársky potenciál s rozpočtom regiónu (podobné dane existujú napríklad vo Francúzsku, Taliansku a Maďarsku, pričom potenciálny výnos je do 300 mil. eur ročne⁹)
- environmentálna daň (nutné určiť základ a pravidlá vyrubovania v zákone, ako vhodný základ sa javia neekologické energonosiče, skládkovanie odpadov či iné znečistenie životného prostredia)
- ako alternatíva k úprave podielových daní sa ponúka možnosť zaviesť regionálnu prirážku k DPFO (znížená základná štátna sadzba, určené maximum prirážky, možnosť regionálnej diferenciacie).

Z uvedených variantov sa ako najštandardnejšia a fiškálne najúčinnnejšia možnosť javí univerzálna daň z motorových vozidiel. Vo väčšine členských štátov Európskej únie je daň z motorových vozidiel univerzálna, čo znamená, že sa platí za každé vozidlo bez ohľadu na právnu formu vlastníka. V zahraničí existujú príklady využitia daní z motorových vozidiel ako príjmu regionálnych samospráv. Vo Švajčiarsku je daň z motorových vozidiel výlučným príjmom kantónov a v Taliansku je daň z poistenia motorového vozidla a registračný poplatok príjmom provincií. Daň môže byť aj naďalej spravovaná Finančnou správou

.....

⁹ Posilňovanie finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv, Rada Európy, 2023

SR, ale s rozpočtovým určením župám podľa reálneho výberu a s autonómiou určovania sadzieb pre župy v rámci centrálne stanovených mantinelov.

Štátne finančné nástroje vo vzťahu k samospráve

Napriek záujmu obcí, miest a žúp o väčšiu finančnú autonómiu úloha štátu vo vzťahu k financovaniu najmä miestnej samosprávy ostane aj po realizácii navrhovaných krokov naďalej nezastupiteľná. Štát môže v záujme podpory modernizácie samosprávy prijať rad opatrení a zriadiť viacero nástrojov, najmä v oblasti vyrovnávania rozdielov a zmierňovania dopadov zavádzaných zmien, ktoré by tento proces pomohli urýchliť, resp. zaistiť jeho hladký priebeh.

Financovanie prenesených kompetencií

Problémom financovania prenesených kompetencií je nedostatočná výška zdrojov vyčlenená na ich pokrytie v štátnom rozpočte, absentujúci alebo nepresný mechanizmus valorizácie vyžadujúci každoročné dohodovacie konanie a spôsob prerozdelenia nezohľadňujúci lokálne špecifiká.

Po úspešnom završení decentralizačného procesu by prenesené kompetencie vo veľkej miere mali prestať existovať a každá úroveň verejnej správy by mala mať jasne vymedzené zverené kompetencie, ktorých financovanie by bolo pokryté zo zdrojov plynúcich do rozpočtu príslušnej úrovne. Ak však budú prenesené kompetencie zásadnou súčasťou slovenského systému verejnej správy, základom pre ich financovanie by sa mali stať skutočné náklady na ich zabezpečovanie, aby obce a župy nemuseli na ich výkon doplácať z vlastných príjmov.

Za týmto účelom je potrebné detailne zanalyzovať náklady na výkon preneseného výkonu v každej z oblastí a stanoviť priemernú úroveň nákladov v závislosti od typu a veľkosti obce, respektíve geografického regiónu, v ktorom sa nachádza, prípadne s ohľadom na iné špecifiká. Alternatívne je možné financovanie niektorých prenesených kompetencií založiť na výkonnosti, aby sa tým podporilo zlepšenie efektívnosti poskytovaných služieb a úspory. Súčasťou týchto zmien by malo byť aj nové, jas-

nejšie a racionálnejšie rozdelenie kompetencií. Jednak medzi štát a samosprávy (napríklad prechodom školských jedální do zverených/prenesených kompetencií), ale aj medzi samosprávami (napríklad prechodom zariadení sociálnych služieb len pod jeden stupeň samospráv, či už stupeň miestny alebo župný).

Štátny fond pre rozvoj infraštruktúry

Aj po výraznom zvýšení finančnej autonómie samospráv realizáciou vyššie uvedených návrhov nie je odôvodnené očakávať, že samosprávy v plnej miere dokážu financovať investične náročnú výstavbu a obnovu infraštruktúry výlučne vlastnými silami. Jednou z možností je uvoľniť v súčasnosti veľmi striktnú reguláciu upravujúcu limity na výšku dlhu samosprávy, ktorá v súčasnosti k verejnému dlhu prispieva len v minimálnej miere. Avšak aj takáto úprava by bola len čiastkovým riešením.

Ďalšou významnou zložkou financovania investícií v území sú prostriedky z fondov EÚ, ktoré sú určené na zmierňovanie regionálnych disparít a rozvoj infraštruktúry, nie je však možné počítať s nimi na neurčito. Pre obdobie, kým je SR poberateľom takejto podpory, je nutné decentralizovať rozhodovanie o alokácii a riadení fondov EÚ.

V súlade s princípmi popísanými v kapitole 6 časti „Regionálny rozvoj“ by štát mal zriadiť Fond pre rozvoj infraštruktúry, ktorý by mal doplniť, resp. v budúcnosti nahradiť prostriedky z fondov EÚ. Fond by mal byť zameraný na znižovanie regionálnych rozdielov v základnej verejnej infraštruktúre, pričom prostriedky z neho by boli uvoľňované podľa vopred jasne stanovených rozvojových priorit a na základe dátami podloženej objektívnej potreby.

Finančný mechanizmus na podporu spájania obcí

Jedným z kritérií, ktoré by mali definovať životaschopnú, udržateľnú a efektívnu obec, by mala byť jej finančná sebestačnosť. V praxi to znamená, že rozpočet obce by mal pokryť nielen výdavky na správu (plat starostu, odmeny poslancom, chod sekretariátu, poštovné a pod.), ale predovšetkým financovať služby pre jej obyvateľov. A to najmä z príjmov vygenerovaných na území tejto obce.

Preferovaný model spravovania na obecnej úrovni je model povinnej spolupráce, no v prípade záujmu obcí o spojenie alebo v prípade existencie nefunkčných obcí je potrebné pristúpiť k spájaniu takýchto obcí.

Finančná sebestačnosť môže byť vyjadrená cez maximálny podiel výdavkov na „Všeobecné verejné služby“¹⁰ v pomere k celkovým výdavkom obce. Ako je zrejmé z obrázka č. 8, finančná sebestačnosť je do veľkej miery spojená s veľkosťou obce. Malé obce do 300 obyvateľov spravidla spotrebujú väčšiu svoju rozpočtu na pokrytie výdavkov na svoje výkonné a zákonodarné orgány, personálne, plánovacie, štatistické služby a pod. Bolo by preto vhodné v legislatíve definovať, že finančne sebestačná obec neminie na tieto činnosti viac ako tretinu (alt. polovicu) svojho rozpočtu. Obce, ktoré toto kritérium nebudú dlhodobo naplňovať, by mali prejsť spájaním.

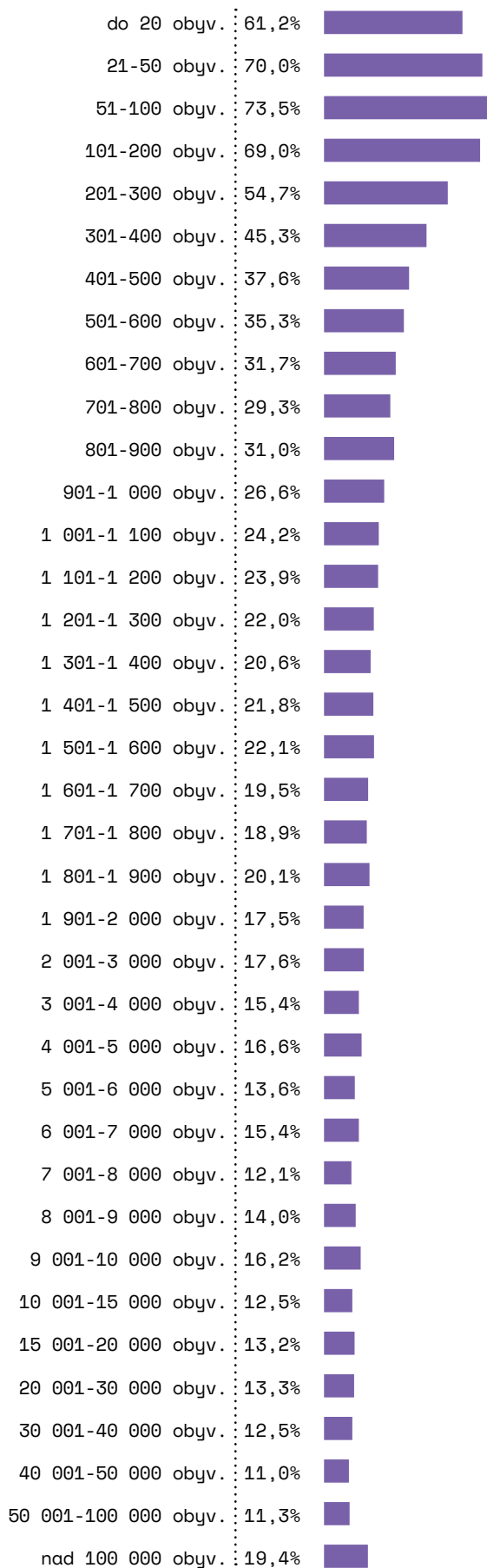
PODIEL VÝDAVKOV SPADAJÚCICH POD VŠEOBECNÉ VEREJNÉ SLUŽBY

Obrázok č. 8:

Zdroj:

MF SR

.....
¹⁰ Oddiel 1 klasifikácie COFOG – Klasifikácia výdavkov verejnej správy podľa funkcie



Pri amalgamizačných reformách zlučovania obcí v zahraničí sa zvykne používať finančná motivácia pre dobrovoľné spájanie samospráv, a to vo forme dotácie alebo grantu na podporu a rozvoj infraštruktúry spojených obcí. Výška tejto podpory sa medzi krajinami odlišuje, podstatné však je, že finančné prostriedky nemajú smerovať iba do centrálnej obce, ale mali by rozvíjať celé územie novovzniknutej obce po vzájomnej dohode všetkých zapojených obcí. Podobný mechanizmus by mohol byť uplatnený aj na Slovensku pre účely riešenia problematiky tzv. mikroobcí.

Vláda musí na spájanie alokovať dostatočne veľký balík finančných prostriedkov, aby bola táto možnosť pre obce dostatočne atraktívna. Spájané obce teda nebudú profitovať len z úspor z rozsahu (efektívnejšia správa), ale aj z finančnej injekcie určenej na rozvoj miestnej infraštruktúry.

Kompenzačný mechanizmus na prechodné obdobie

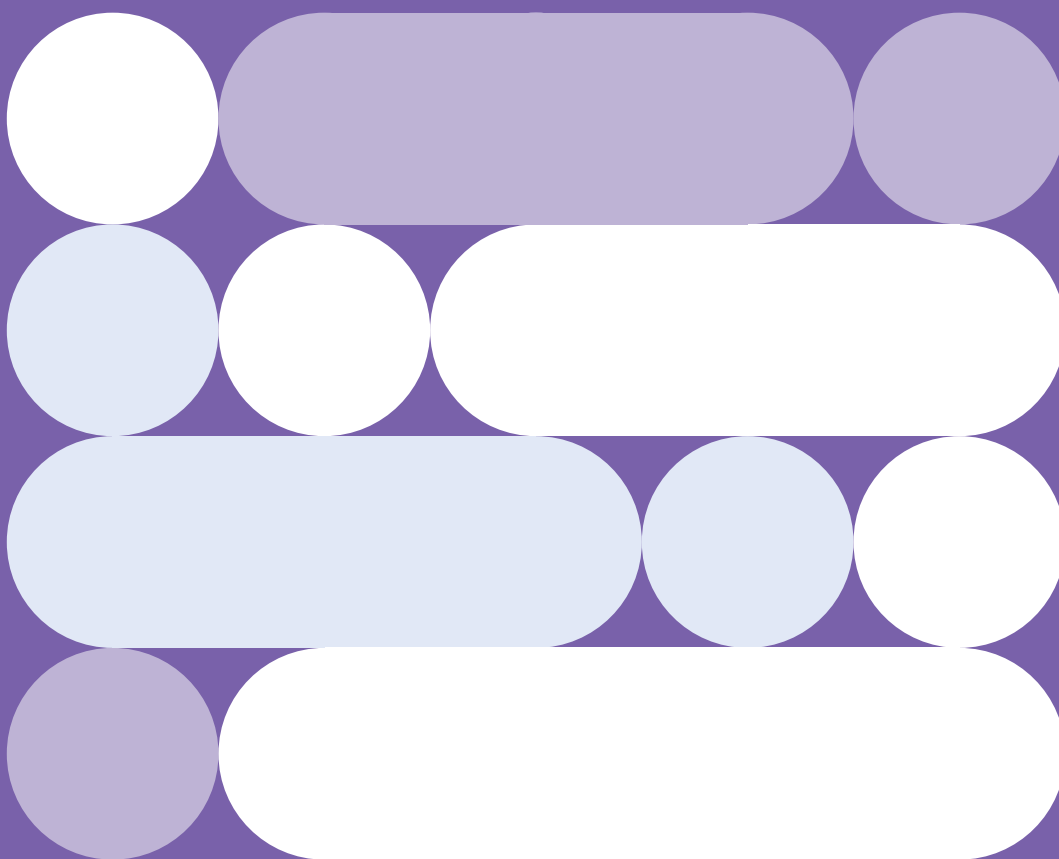
Každá systémová zmena financovania so sebou prináša nové prerozdelenie finančných tokov, z ktorého bude určitá skupina subjektov profitovať, kým iné subjekty budú zasiahnuté negatívne. Práve preto je potrebné zavádzať systémové zmeny postupne, ideálne v prostredí celkového rastu príjmov, aby žiadny zo subjektov na tom nebol nominálne horšie ako pred zavedením nového systému financovania.

Aj tak však nemožno vylúčiť, že niektoré samosprávne jednotky zmenu financovania pocítia na poklese vlastných príjmov, aj keď možno len relatívnom. Práve z tohto dôvodu navrhujeme na prechodné obdobie 3–5 rokov zriadiť finančný mechanizmus napojený na štátny rozpočet, ktorý by mal slúžiť na kompenzáciu prípadného výpadku príjmov vyplývajúceho zo zmeny prerozdelenia vzorca podielových daní.

Takýmto spôsobom sa zabezpečí, že žiadna zo samosprávnych jednotiek nezaznamená medziročný prepád príjmov, a tak bude nábeh nového systému financovania všeobecne akceptovaný.

8

PROCES TVORBY POZIČNÉHO DOKUMENTU



ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA
AKO STABILNÝ A SILNÝ
PARTNER ŠTÁTU

Dve združenia samospráv (ZMOS a SK8) už v priebehu roka 2024 prejavili záujem o zostavenie spoločného pozičného dokumentu, ktorým by mohli vstúpiť do diskusie o podobe reformy verejnej správy.

Zámerom nebolo vypracovať podrobne spracovaný plán reformy verejnej správy ani navrhovať konkrétnu „architektúru“ riešenia v podobe paragrafového znenia regulačných opatrení, organizačných modelov či harmonogramov implementácie.

Predmetom zadania bolo pripraviť východiskový rámec – pomenovať základné hodnotové východiská, spoločné princípy a definovať kľúčové ciele, ktoré by mali naplňovať reformné kroky podľa predstaviteľov dvoch samosprávnych združení.

V tomto kontexte oslovili skupinu expertov – zostavovateľov, ktorí im s týmto zámerom mali pomôcť. Začiatkom roka 2025 boli spracované základné zadania pre zostavovateľov, a tieto boli odobrené jednak Predsedníctvom ZMOS, ako aj Zhromaždením združenia SK8. Zadania obsahovali súbory požiadaviek, ktoré mali zostavovatelia zohľadňovať a tiež neželané riešenia, respektíve oblasti, ktoré v tomto pozičnom dokumente nemali byť otvorené.

V období február – máj 2025 sa uskutočňovali hlavné zostavovateľské práce, pričom zostavovatelia boli usmerňovaní zo strany oboch združení samospráv. Pri formovaní hlavných odporúčaní vychádzali z viacerých už existujúcich podobných dokumentov, čím bola reflektovaná snaha o kontinuitu, ku ktorej sa hlásia aj obe samosprávne združenia. V praxi to vyzeralo tak, že zostavovatelia pravidelne konzultovali obsah pozičného dokumentu s Predsedníctvom ZMOS, ako aj s tzv. redakčnou radou, ktorú si ako komunikačný orgán pre účely zostavenia tohto pozičného dokumentu zvolilo združenie SK8 (v tejto redakčnej rade mali zastúpenie všetky samosprávne kraje). Viacero prvotných predstáv a požiadaviek sa dynamicky menilo v čase, a to najmä v súvislosti s tým, ako nadobúdali kontúry preferované opatrenia.

Od úplného začiatku však bolo obom združeniam jasné, že ak má mať reforma zmysel, musí sa dotknúť nielen systému územnej samosprávy, ale celej verejnej správy, a to vrátane štátu a jeho orgánov.

Preto v niektorých častiach pozičný dokument pôsobí aj ako výzva voči štátu, respektíve iným partnerom, aby zvažovali vhodné opatrenia, ktoré by pomohli naplniť zábery obsiahnuté v tomto pozičnom dokumente.

Ako kľúčové témy vyžadujúce rozsiahlejšie negociácie sa postupne ukázali téma financovania územnej samosprávy ako takej a tiež téma územnej konsolidácie rozdrobenej obecnej úrovne.

Naopak, téma lepšieho ústavnoprávneho zakotvenia územnej samosprávy vrátane zavedenia povinného a pravidelného konzultačného mechanizmu k legislatívnemu plánu vlády či téma kompetenčného prerozdelenia, kde sa predpokladá výraznejší presun niektorých pôsobností zo strany všeobecnej i špecializovanej miestnej štátnej správy na územnú samosprávu, sa ukázali ako témy, kde samosprávy na oboch úrovniach vedeli nájsť spoločné prieniky prakticky okamžite.

Čo sa týka financovania územnej samosprávy formou podielových daní, zvažovali sa viaceré možnosti, no ukázalo sa, že predstavitelia oboch združení samospráv preferujú prechod k financovaniu cez mix podielových viacerých daní. ZMOS v tejto súvislosti na vlastnom sneme v máji 2025 prijal uznesenie, čím rozhodujúcim spôsobom determinoval zásadnú požiadavku v tejto oblasti. Pre samosprávne kraje je najdôležitejšia snaha o zavedenie ich finančnej autonómie, čo by im umožnilo výraznejšie vplývať na vlastný rozvoj. Táto požiadavka reflektovala tiež deklarovanú pripravenosť samosprávnych krajov na kompetenčné posilnenie svojich vlastných štruktúr.

Územná konsolidácia rozdrobenej štruktúry obecnej úrovne samosprávy sa podľa očakávania stala citlivou témou predovšetkým pre členskú základňu ZMOS. Zostavovatelia v prvej fáze zostavenia pozičného dokumentu pracovali s tromi alternatívami (model povinnej spolupráce s manažérskym riadením, model združení obcí s politickým riadením a model spájania, respektíve zlučovania obcí), no po prezentácii týchto modelov Komora obcí ZMOS požiadala zostavovateľov, aby rozpracovali výhody a nevýhody aj pri ďalších dvoch modeloch (nulový variant, ktorý predpokladal len zmenu financovania pri udržaní aktuálneho usporiadania a model kompetenčnej kategorizácie obcí). Samosprávne kraje sa zaviazali rešpektovať rozhodnutie obcí a miest a Predsedníctvo ZMOS si pri takej dôležitej téme vyžiadalo dlhší čas na rozhodnutie, aby umožnilo vlastnej členskej základni konzultovať jednotlivé modely i obsah pozičného dokumentu ako takého. Preto boli v období september – november 2025 organizované stretnutia zostavovateľov pozičného dokumentu s tými regionálnymi združeniami ZMOS, ktoré prejavili záujem o konzultácie (paralelne tieto záležitosti voči vlastnej členskej základni komunikovalo a konzultovalo aj Predsedníctvo ZMOS). Celkovo sa uskutočnilo 18 stretnutí zostavovateľov s regionálnymi združeniami ZMOS (4 z nich prezenčne, ostatné online formou). Napokon sa začiatkom decembra 2025 uskutočnilo zasadnutie oboch komôr ZMOS i Rady ZMOS a členská základňa sa na tomto rokovaní priklonila k modelu povinnej spolupráce s manažérskym riadením, čo zostavovatelia v tomto pozičnom dokumente ZMOS a združenia SK8 rešpektujú. Tento model má, prirodzene,

nadviazať na doterajšie skúsenosti s medziobecnou spoluprácou i s naštartovanými iniciatívami v tejto oblasti (napríklad na centrál zdieľaných služieb).

V januári 2026 bol pozičný dokument schválený najvyššími orgánmi obidvoch združení, Predsedníctvom ZMOS a Zhromaždením SK8.

Berúc do úvahy vyššie uvedené, tento pozičný dokument predstavuje politický pohľad dvoch združení samospráv na to, aké základné rámce by mala mať reforma verejnej správy.

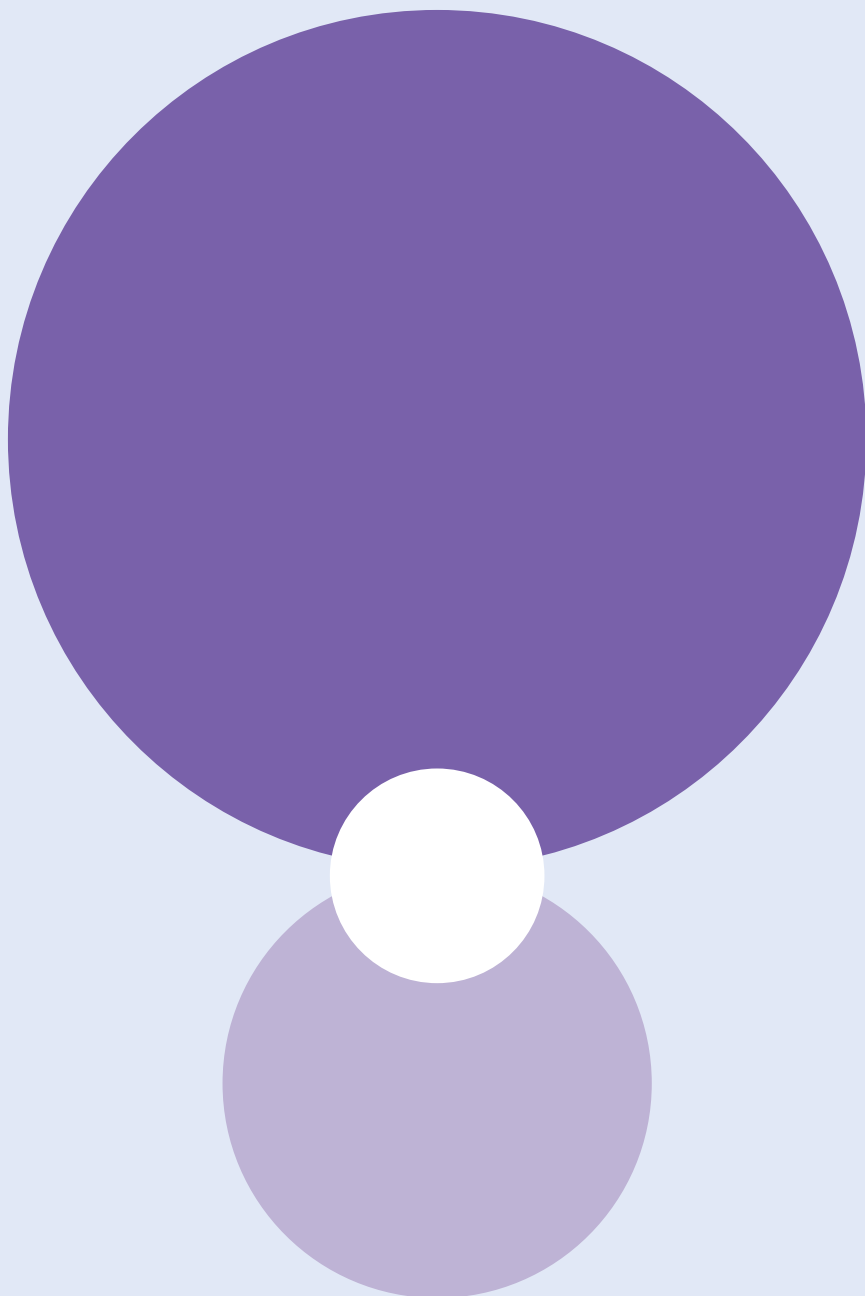
Zároveň ním uvádzajú svoje kľúčové požiadavky a sú pripravené vstúpiť do rokovaní s vládou i ďalšími aktérmi, pričom ich primárnym cieľom je príprava a implementácia takej reformy verejnej správy, ktorá zefektívni a spružní fungovanie celého systému a v konečnom dôsledku povedie tiež k štandardizácii a skvalitneniu poskytovaných služieb na celom území krajiny.

9

ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV

- Allio, L. 2023. Politické poradenstvo týkajúce sa právomoci, pôsobnosti, financovania a koordinačnej úlohy regionálnej úrovne samosprávy na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť. Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vy-stupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- Blöchliger, H. 2013. Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14. Paris: OECD Publishing.
- CEGG. 2021. Partnerské hodnotenie územnej konsolidácie na Slovensku. CEGG/PAD/2021/3. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť. Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vy-stupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- CLRA. 2018. Resolution 437 (2018) - The consultation of local authorities by higher levels of government. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.
- CLRA. 2016. Recommendation 387 (2016) Local and regional democracy in the Slovak Republic, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.
- CoE. 2023. Odporúčanie CM/Rec(2023)5 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o zásadách dobrej demokratickej správy vecí verejných, prijaté 6. septembra 2023.
- CoE. 1985. European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122).
- Černěnko, T. 2024. Reforma miestnej samosprávy. Argumenty pre reformu. Habilitačná práca. Bratislava: Ekonomická univerzita. Národohospodárska fakulta.
- Franzke, J. – Klimovský, D. – Pinterič, U. 2016. Does inter-municipal cooperation help to overcome territorial fragmentation? A comparative analysis of Brandenburg, Slovakia and Slovenia. in S. Kuhlmann a G. Bouckaert (eds.) Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons. London: Palgrave Macmillan, 81-98. ISBN 978-1-137-52547-5.
- Ioniță, S. 2021. Poradné stanovisko na zlepšenie štruktúry a kompetencií územnej samosprávy na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť. Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vy-stupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- Jüptner, P. – Klimovský, D. 2022. Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries. *Local Government Studies*, 48(2): 232-250. ISSN 0300-3930.
- Klimovský, D. 2022. Slovakia: A gradual weakening of political parties in a stable local electoral system. in A. Gendźwiłł, A., U. Kjaer a K. Steyvers (eds.) *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*. London: Routledge, 337-346. ISBN 978-0-367-44433-4.
- Klimovský, D. 2016. Experience with managerial and political reform measures at the local level in Slovakia: Intended and unintended outcomes. in U. Sadioglu a K. Dede (eds.) *Comparative studies and regionally-focused cases examining local governments*. Hershey: IGI Global, 135-160. ISBN 9781522503200.
- Klimovský, D. 2014. Inter-municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure. *Novo mesto: Faculty of Organization Studies*. ISBN 978-961-93688-3-1.
- Klimovský, D. 2010. Territorial Consolidation and Inter-communal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic. in P. Swianiewicz (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, 237-253. ISBN 978-963-9719-16-3.
- Klimovský, D. 2008. Politics and Its Impact on the Reform Processes: The Case of Public Administration Reform in Slovakia (1989-2006). in J. Musil (ed.) *Space and Historical Time as Dimensions of Social Change*. Praha: Charles University, 45-64. ISBN 9788073780715.
- Klimovský, D. – Černěnko, T. 2022. Na ceste k efektívnemu decentralizovanému štátu: vybrané otázky a výzvy. in G. Mesežnikov a V. Maroši (eds.) *20 rokov samosprávnych krajov*

- na Slovensku 2001 – 2021. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 200-221. ISBN 978-80-89345-96-0.
- Klimovský, D. – Marušinec, J. 2022. 20 rokov samosprávnych krajov: vybrané míľniky v le-gislatíve a financovaní. in G. Mesežnikov a V. Maroši (eds.) 20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001 – 2021. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 122-156. ISBN 978-80-89345-96-0.
- Klimovský, D. – Pinterič, U. – Jüptner, P. 2019. Path Dependence and Local (Self-) govern-ment systems: A Comparison of Three CEE Countries. *Politics in Central Europe*, 15(2): 193-218. ISSN 1801-3422.
- Kolektív. 2021. Kompetenčné zázemie samo-správ. Bratislava: Združenie miest a obcí Slo-venska. Dostupné na: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1483428
- Kolektív. 2020. Výkon a financovanie originál-ných kompetencií. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska. Dostupné na: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1406364
- Kolektív. 2019. Výkon a financovanie prene-sených kompetencií. Bratislava: Združe-nie miest a obcí Slovenska. Dostupné na: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191
- Marušinec, J. 2022. Ekonomika regionálnej samosprávy. in G. Mesežnikov a V. Maroši (eds.) 20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001 – 2021. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 157-174. ISBN 978-80-89345-96-0.
- OECD. 2025. Taxing Wages. 2025. Decomposi-tion of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2021. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Pub-lishing.
- OECD. 2019. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing.
- Orlando, M. 2022. Politické poradenstvo týkajú-ce sa postavenia hlavného mesta Bratislava a mesta Košice. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť.
- Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vystupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- Péteri, G. – Valentovič, M. 2023. Posilňovanie finančnej nezávislosti miestnych a regionál-ných samospráv. Politická analýza a odporú-čania. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť. Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vystupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- SODB. 2021a. Národná analytická správa: Pub-likácia komplexne analyzujúca populáciu SR. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- SODB. 2021b. Rodinné správanie populácie Slovenska: Publikácia analyzujúca rodinné správanie populácie SR. Bratislava: Štatic-ký úrad SR.
- SODB. 2021c. Skryté príbehy sčítania: Publikácia odhaľujúca štatistické zistenia prostrední-c-tvom dátových príbehov. Bratislava: Štatic-ký úrad SR.
- Swianiewicz, P. 2021. Stratégia na posilnenie územnej samosprávy na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravo-vanú spoločnosť. Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vystupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- ŠÚ SR. 2021. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021. Dostupné na: <https://www.scitanie.sk/>
- Trutkowski, C. 2023. Politické poradenstvo týka-júce sa posilnenia postavenia miest a obcí na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť. Dostupné na: https://www.minv.sk/?Vystupy_z_projek-tu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku
- ÚV SR. 2023. Bližšie k občanom. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov. Biela kniha. Bratislava: Úrad vlády SR.



SK8

Jediné združenie na Slovensku reprezentujúce celú regionálnu samosprávu

Združenie Samosprávne kraje Slovenska (SK8) je dobrovoľným, záujmovým, na štáte i politických stranách nezávislým združením samosprávnych krajov Slovenskej republiky.

Založené 16. mája 2006 v Bratislave na zasadnutí Zhromaždenia združenia, ktoré je najvyšším orgánom SK8. Členmi združenia sú všetky samosprávne kraje Slovenskej republiky zastúpené ich predsedami.

Ciele združenia:

- Obhajovať záujmy samosprávnych krajov a ich obyvateľov pri rešpektovaní ich autonómneho postavenia
- Zjednocovať postup členov združenia pri vykonávaní im zverených kompetencií
- Zapájať predstaviteľov krajov do riešenia spoločných problémov samosprávy a do prípravy spoločných stratégií
- Navrhovať vecne príslušným ústredným orgánom štátnej správy návrhy na riešenia problémov územnej samosprávy
- Zhromažďovať podklady a analyzovať problémy výkonu krajskej samosprávy
- Organizovať podujatia za účelom osvedy o dôležitosti krajov a regiónov.

V združení pôsobia odborné sekcie, ktoré sú odborným, metodickým a iniciatívnym orgánom združenia spravidla pre oblasť identickú s pôsobnosťou samosprávnych krajov. Predstavujú platformu na výmenu skúseností, koordináciu postojov a tvorbu spoločných stanovísk. Členmi sú vedúci zamestnanci jednotlivých samosprávnych krajov.

ZMOS

Najstaršia a najväčšia organizácia reprezentujúca mestá a obce na Slovensku

Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) je najväčšia nevládna organizácia združujúca, zastupujúca a reprezentujúca mestá, obce a mestské časti v Slovenskej republike.

Založené 21. marca 1990 v Žiline na obhajobu spoločných záujmov a presadzovanie potrieb svojich členov, teda miest, obcí a mestských častí Bratislavy a Košíc. ZMOS združuje 2 792 z celkového počtu 2 929 samospráv. Najvyšším orgánom je Snem ZMOS tvorený z členov združenia.

Ciele združenia:

- Obhajovať a presadzovať spoločné záujmy a práva členských miest a obcí pri rešpektovaní ich autonómneho postavenia
- Predkladať vecne príslušným ústredným orgánom návrhy na riešenie problémov miestnej územnej samosprávy
- Zjednocovať postup členských miest a obcí pri vykonávaní kompetencií
- Posilňovať ekonomickú samostatnosť miest a obcí
- Podporovať a rozvíjať samosprávnú demokraciu vo verejnej správe
- Chrániť a rozvíjať princípy fiškálnej decentralizácie, modernizácie, dobrého spravovania a subsidiarity
- Zastupovať mestá a obce ako zamestnávateľov s viac ako 150 000 zamestnancami.

V združení pôsobia Sekcie Rady ZMOS, ktoré sú odborné, metodické a iniciatívne orgány Rady ZMOS pre oblasť spravidla identickú s pôsobnosťou ústredného orgánu štátnej správy. Ich členmi sú odborníci z radov primátorov a starostov - členov Rady ZMOS a odborníci z príslušnej oblasti.



**Spolufinancovaný
Európskou úniou**



**PROGRAM
SLOVENSKO**

Spolufinancované z Národného projektu Rozvoj odborných kapacít sociálnych partnerov,
ktorý sa realizuje vďaka podpore z Programu Slovensko 2021-2027.

ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA AKO STABILNÝ A SILNÝ PARTNER ŠTÁTU

2026

Po rokoch práce prinášame prvý takýto dokument v histórii ZMOS. Je ponukou na vecnú diskusiu o budúcnosti verejnej správy. Stojíme za mestami a obcami aj ich občanmi na celom Slovensku a chceme byť stabilným a silným partnerom štátu. Ponúkame riešenia založené na subsidiarite, jasných kompetenciách a férovom financovaní.

Jozef Božik

predseda ZMOS

Skúsenosti z posledných kríz jasne ukázali, že samosprávy dokážu reagovať najefektívnejšie. Cieľom reformy verejnej správy je preto funkčnejší, prehľadnejší a odolnejší systém, ktorý bude v reálnom čase reagovať na skutočné potreby ľudí v mieste, kde žijú. Pozičný dokument, ktorý držíte v ruke, je východiskom SK8 do odborných a politických rokovaní. Robíme prvý krok.

Jozef Viskupič

predseda SK8



ZDRUŽENIE MIEST
A OBCÍ SLOVENSKA



SAMOSPRÁVNE KRAJE
SLOVENSKA