

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY V SR (PRIESTOROVÉ ASPEKTY)

Vladimír Slavík

Katedra humánnej geografie a demogeografie
Prírodovedecká fakulta UK Bratislava

Úvod

Reforma verejnej správy je súčasťou dynamických zmien prebiehajúcich v SR od roku 1990. Cieľom tohto príspevku je zosumarizovať historické súvislosti z priestorového usporiadania Slovenska, doterajšie koncepcie reformy verejnej správy v transformačnej etape a doteraz realizované kroky realizácie reformy verejnej správy s dôrazom na geografické aspekty.

Historické skúsenosti z priestorového usporiadania Slovenska

Tabuľka 1

Etapy územno-správneho usporiadania Slovenska v 2. tisícročí

etapa	územno-správne jednotky					
	makroregióny	počet	mezoregióny	počet	subregióny	počet
Uhorsko, Rakúsko-Uhorsko						
11.-13.st.	-	-	hradské španstvá	17	hradské obvody	
13.st.-1848	-	-	stolice	21	služnovské okresy	
1785-1790	dištrikty	3	stolice	21	služnovské okresy	
1850-1860	dištrikty	2	stolice	17	služnovské okresy	
1867-1922	-	-	župy	21	okresy	95
Československo, Slovenský štát						
1923-1928	-	-	veľžupy	6	okresy	79
1928-1938	krajina	1	-	-	okresy	77
1940-1945	-	-	veľžupy	6	okresy	60
1949-1960	-	-	kraje	6	okresy	90-91
1960-1990	Veľké kraje	3-4	-	-	okresy	33-38
Československo (1991-1992), Slovenská republika (1993-2000)						
1991-1996	-	-	-	-	okresy, územné obvody	38, 121
1996-2000	-	-	kraje	8	okresy	79

Zdroj: SLAVÍK, V., 1997c, doplnené o posledné dve etapy

Pre tisícročný vývoj územno-správneho usporiadania na území Slovenska do roku 1989 platia nasledovné zovšeobecnenia (SLAVÍK, V., 1997c):

a. Historický prehľad jednotlivých etáp potvrdzuje silnú koreláciu zmien územno-správneho členenia so zásadnými zmenami v danom štátnom útvere s jedinou výnimkou v roku 1960, kedy sa presadila snaha aplikácie väčších administratívnych celkov (kraje, okresy) podľa sovietskeho vzoru.

b. V jednotlivých historických etapách možno konštatovať determinovanosť priestorovej organizácie verejnej správy prírodným prostredím (reliéfom) Slovenska a štátnymi útvarmi, v rámci ktorých sa diali zmeny územno-správneho usporiadania.

c. Zatiaľ čo v Uhorsku resp. Rakúsko-Uhorsku sa systémy územno-správnej organizácie vyznačovali vysokým stupňom stability, počas éry Československa prišlo k častému striedaniu jednotlivých modelov, často protichodných.

d. Vo všetkých doterajších etapách sa vystriedali v podstate 4 systémy územno-správnej organizácie:

- systém hradských španstiev (komitátov), stolíc, žúp (počet 17-21),
- systém veľkých žúp, krajov (6-8),
- systém dištriktov, veľkých krajov (2-4),
- systém krajinského usporiadania (1).

Z nich najstabilnejší, najdlhšie trvajúci (13. st. - zač. 20. st.), kontinuálne na seba nadväzujúci s minimálnymi zmenami bol systém stolíc resp. žúp. Počas éry Československa sa s výnimkou krajinského zriadenia aplikovali systémy veľkých regiónov. Je zaujímavé, že najdlhšie z nich vydržal posledný systém veľkých krajov a veľkých okresov v rokoch 1960-1990, a to vďaka totalitnému systému s maximálnym stupňom centralizácie štátnej moci. Celé obdobie komunistického režimu bolo uplatňovaný trojstupňový systém štátnej správy (KNV, ONV, MsNV resp. MNV) bez akejkoľvek existencie samosprávy.

e. Počas doterajšieho územno-správneho vývoja do roku 1990 bolo Slovensko len raz postavené do roly jedného územno-správneho celku (krajinské usporiadanie v rokoch 1928-1938) a jedinýkrát bolo samostatným štátnym útvarom (Slovenský štát v rokoch 1940-1945).

f. Periódy jednotlivých etáp územno-správneho usporiadania ukazujú, že medzi jednotlivými systémami bolo obvykle prechodné obdobie, v ktorom sa tvoril nový systém usporiadania.

g. Niektoré administratívne regióny vyvíjajúce sa na území Slovenska počas Uhorska resp. Rakúsko-Uhorska presahovali súčasné hranice Slovenska resp. aj centrá týchto celkov sa nachádzali mimo Slovenska. Jednalo sa o stolice resp. župy na južnom Slovensku a Užskú stolicu na východnom Slovensku.

h. Zo všetkých historických administratívnych regiónov vcelku kompaktných a kontinuálne sa vyvíjajúcich sa vymykala komplikovanou organizáciou región Spiš (osobitná organizácia nemeckých spišských miest).

i. Centrá najstarších administratívnych regiónov sídlili väčšinou na hradoch. Od 17. storočia sa postupne začala presúvať administratívna funkcia do miest, čo si vyžiadalo v 17.-18. storočí výstavbu administratívnych budov. Zatiaľ čo tradičné historické slovenské regióny mali centrá pomerne stabilizované a s progresívnym vývojom v histórii, pre regióny južného Slovenska platí absencia významnejších historických centier (vďaka lokalizácii centier v maďarských častiach administratívnych celkov).

Pri tvorbe nového modelu územno-správneho usporiadania je pomerne často aplikovaným návrat k niektorému z historických modelov. Z tohoto dôvodu je poznanie všetkých

historických etáp a poučenie sa z doterajšieho vývoja dôležité. Z doterajších štyroch modelov usporiadania prichádzali pre novú organizáciu do úvahy dva: župný model a model krajov.

Reforma verejnej správy

“**Reformou** treba rozumieť úsilie o zavedenie podstatných zmien” alebo “ zavedenie administratívnej transformácie namiesto odolnosti” (CAIDEN GERALD, E., 1970).

Administratívna reforma je proces zmeny výkonných procedúr uplatňovaných v oblasti verejných služieb, ktoré nie sú už v súlade s očakávaniami politického a sociálneho prostredia. Zmeny by mali byť uskutočnené a zavedené do administratívneho systému takým spôsobom, ktorý neprerastie do napätia medzi administratívnym systémom a očakávaniami sociálneho a politického prostredia.

K dynamike administratívnej reformy prispievajú tieto faktory:

1. Prax a výskum verejnej správy
2. Rozvoj ideí v oblasti verejnej správy
3. Vplyv celospoločenských udalostí na administratívnu reformu
4. Vplyv politických strán a ideológií
5. Vplyv úradníkov na smer administratívnej reformy

(CHAPMAN, R.A., 1996)

T. VERHEIJEN (1997) hodnotí reformu verejnej správy nasledovne: „Úsilie krajín strednej a východnej Európy stať sa členmi Európskej únie je ďalším impulzom zaoberať sa vážne reformou verejnej správy, keďže efektívna štátna správa je jednou z podmienok členstva stanovenou samotnou EÚ. Prebudovanie verejnej správy a nové zadefinovanie jej úlohy v spoločnosti sa však ukázalo byť nesmierne ťažkou úlohou v týchto štátoch. Miera spolitizovania verejnej správy v minulom režime zrodila zvláštnu správnu kultúru charakteristickú pre krajiny, ktoré prešli dlhým obdobím komunistickej vlády“

Reforma verejnej správy prebieha v Slovenskej republike od roku 1990. V stručnej podobe predstavíme doterajšie koncepcie reformy a jednotlivé kroky realizácie reformy.

Koncepcie a dokumenty reformy verejnej správy v SR

V doterajšej etape reformy verejnej správy v SR sa v odbornej literatúre, tlači, médiách prezentovalo viacero koncepcií reformy verejnej správy a ešte viac návrhov na nové územno-správne usporiadanie SR, ktoré je súčasťou komplexnej reformy. V tejto analýze sa obmedzíme len na tie návrhy a koncepcie, ktoré boli pertraktované na najvyššej úrovni v ústredných orgánoch. Vyše desaťročné obdobie možno rozdeliť na štyri etapy, v ktorých sa postupne sformulovali a boli predložené viaceré koncepcie reformy verejnej správy a v rámci nich predovšetkým návrhy územno-správneho usporiadania (tab. 2).

Tabuľka 2

Prehľad doterajších koncepcií reformy verejnej správy a návrhov územno-správneho usporiadania SR v rokoch 1991-2001

etapy,návrhy,zákony	1. stupeň	2 stupeň
1991-1992		
I. variant	miestne správne jednotky	okresy (38)
II. variant	okresy (49)	oblasti (7)
III. variant	okresy (77)	župy (16)
1993-1994		
Vládny návrh	okresy (121)	oblasti (7-11)

Župný návrh	okresy (77)	župy (16)
1995-1998		
návrh zákona	okresy (69-81)	kraje (8)
návrh zákona	okresy (72-79)	kraje (8)
Zákon NR SR č. 221	okresy (79)	kraje (8)
	obce	VÚC (8)
návrh zákona o VÚC	obce	VÚC (8)
1998-2001		
Stratégia reformy verejnej správy v SR	(79) *	VÚSC (11 + 1)
	obce	VÚSC (11 + 1)
Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy	(79) *	VÚSC (11 + 1)
	obce	VÚSC (11 + 1)
Alternatívny návrh usporiadania samosprávnych VÚC	-	VÚC (12)
Vyhodnotenie čiastkových úprav územného usporiadania SR		VÚC (12)
Zákon NR SR č. 453/2001 Z. z. o VÚC		VÚC (8)

* pracoviská špecializovaných sietí

V doterajšom priebehu reformy verejnej správy SR zatiaľ posledná koncepcná etapa začala v roku 1998. Po voľbách nová vláda zásadne zmenila prístup k transformácii verejnej správy. Najprv bol vymenovaný splnomocnenec pre reformu verejnej správy (V. Nižňanský). Ten zostavil pracovné skupiny pre prípravu návrhu reformy. Veľmi podnetnými sa ukázali diskusné fóra o reforme verejnej správy organizované tak pre odborníkov ako aj v jednotlivých regiónoch Slovenska. Výsledkom bola **Stratégia reformy verejnej správy SR** prijatá vládou v roku 1999 a následne **Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy SR** (prijatá vládou v júni 2000). Pokúsime sa stručne charakterizovať tento dokument. Podľa tohto dokumentu decentralizácia prinesie prospech občanovi iba vtedy, ak sa uskutoční vo všetkých oblastiach súčasne, tj. v oblasti hospodárskej, právnej, verejných financií a sociálnej. Hlavný cieľ decentralizácie bol stanovený ako ukončenie modelu organizácie verejnej správy a decentralizácie kompetencií na územnú samosprávu, dekoncentrácia kompetencií z ústrednej úrovne na územné orgány štátnej správy a zo štátnej správy na orgány samosprávy (prenesený výkon štátnej správy) a zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu. Zdôrazňované boli pritom dve rozhodujúce kritériá EU, a to subsidiarita a konkurenčné prostredie.

Ďalším cieľom reformy je modernizácia verejnej správy, ktorá zahŕňa tri okruhy problémov:

1. Riadenie a zlepšenie kvality poskytovania verejných služieb
2. Vzdelávanie zamestnancov verejnej správy
3. Informatizácia vo verejnej správe

Súčasťou koncepcie bola aj nová priestorová organizácia verejnej správy. Dokument navrhoval symetrický model priestorového usporiadania na regionálnej úrovni: štátna správa - 11 + 1 krajov, samospráva - 11 + 1 vyšších územnosprávnych celkov (VÚSC). Možno konštatovať, že 12 celkov predstavuje modifikovaný župný variant so zmenšeným počtom regionálnych celkov. Podľa autorov je návrh "zhrnutím posúdenia územia SR z hľadiska: kritérií regionalizácie a vymedzenie územných celkov, požiadavky na realizáciu symetrického modelu usporiadania, decentralizácie kompetencií a z toho vyplývajúcich zmien v rámci organizácie územnej verejnej správy, požiadaviek na znížovanie výdavkov na verejnú správu.

Tabuľka 3**Návrh územných a správnych celkov SR**

P.	názov celku	sídlo správneho celku	sídlo územného celku	počet obyv.
1.	Bratislava	Bratislava	Bratislava	452 006
2.	Trnavský	Trnava, alt. Bratislava	Trnava, alt. Bratislava	714 204
3.	Trenčiansky	Trenčín	Trenčín	609 828
4.	Nitriansky	Nitra	Nitra	717 624
5.	Žilinský	Žilina	Žilina	310 719
6.	Liptovsko-oravsko-turčiansky	Martin	Martin	376 646
7.	Zvolenský	Banská Bystrica	Banská Bystrica, alt. Zvolen	397 353
8.	Gemersko-novohradský	Lučenec	Rimavská Sobota	266 636
9.	Spišský	Poprad	Spišská Nová Ves, alt. Poprad	360 074
10.	Šarišský	Prešov	Prešov	342 400
11.	Zemplínsky	Michalovce	Michalovce	403 819
12.	Košický (Abovský)	Košice	Košice	418 431

Zdroj: Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, Bratislava, Úrad vlády SR 2000, s. 22

V júni 2000 bolo prijaté Uznesenie vlády č. 230/2000 k Alternatívne návrhu usporiadania VÚC. Návrh je totožný s návrhom VÚC z koncepcie (tab. 4.6), s tým, že autori upozorňujú na niektoré sporné subregióny a ich variantné zaradenie (Rožňava, Turiec, Považská Bystrica, Gelnica, Trebišov). Posledným koncepčným materiálom v tejto etape bol dokument Vyhodnotenie čiastkových úprav územného usporiadania SR predložený vláde SR v marci 2001. Aj v tomto poslednom materiáli bol splnomocnencom presadzovaný model 12 VÚC.

Pre doterajšie návrhy priestorovej organizácie verejnej správy v SR od roku 1990 platia nasledovné zovšeobecnenia:

- pri jednotlivých návrhoch priestorových celkov sa v doterajšom procese sústreďovala vždy pozornosť predovšetkým na regionálny stupeň, nižší stupeň bol na okraji záujmu (okresy, miestne správne jednotky),
- z jednotlivých regionálnych celkov vždy najviac diskusií sa viedlo o postavení a veľkosti Bratislavy a jej regiónu, pozícii Trnavy, členení Gemera, Záhoria, začlenenie Turca, Považskej Bystrice, Rožňavy,
- do prípravy jednotlivých návrhov boli spravidla zapojené aj tímy expertov a odborníkov (spravidla však len ako konzultanti, nie ako tvorcovia návrhov), pri doťahovaní do definitívnej podoby sa presadili politické preferencie pred odbornými,
- vzhľadom na doterajšie skúsenosti a finančné náklady možno hodnotiť niektoré doterajšie kroky reformy ako zbytočné. Platí to predovšetkým o prechodnej etape, v ktorej sa uskutočnilo zbytočne veľa zmien finančne nákladných. Rovnako sa tak možno pozerat' na prijatie Zákona č. 221/1996 Z.Z. o územnom a správnom usporiadaní SR. Keďže nebola dovedy ujasnená predstava o presune kompetencií na regionálnu samosprávu a na lokálnu úroveň, možno považovať tento krok za predčasný. Potvrzuje to aj priebeh etapy do roku 1998 a nerealizovanie ďalších krokov,
- aj keď je problematika územno-správneho usporiadania významnou súčasťou reformy verejnej správy, doterajšia realizácia reformy sa orientovala prevažne len na túto oblasť spravidla bez realizácie ďalších potrebných krokov. Ostáva nám len veriť, že pokračovanie reformy v komplexnom ponímaní (od roku 1998) bude úspešnejšie a dynamickejšie ako bolo doteraz a že vyriešenie problémov v tejto oblasti prispeje k približovaniu k štátom EU.

Doterajšia realizácia reformy verejnej správy

Podobne ako tvorbu koncepcií aj doterajšiu realizáciu reformy verejnej správy v SR výraznou mierou ovplyvnila nestabilná politická situácia a spolitizovanie celej sféry verejnej správy.

S tým súvisela obľúbená taktika odkladania a odsúvania jednotlivých rozhodnutí, neochota realizácie koncepčných návrhov v plnej miere. Výsledkom bolo spomalenie celého procesu reformy a len čiastočné realizovanie navrhovaných zmien.

Prechodná etapa organizácie verejnej správy v SR (1990-1996)

V prechodnej etape organizácie verejnej správy v SR bola dočasne riešená priestorová organizácia štátnej správy a obnovená samospráva po vyše 40 rokoch. Pre štátnu správu ako aj územnú samosprávu bola v tejto etape charakteristická absencia regionálneho stupňa.

Priestorová organizácia štátnej správy bola v prechodnej etape bola pod výrazným vplyvom rezortizmu, prišlo ku značnej roztrieštenosti resp. dezintegrácii orgánov miestnej štátnej správy. Miestnu štátnu správu tvorili orgány všeobecnej miestnej štátnej správy a orgány špecializovanej štátnej správy.

Zrušením krajov sa prešlo v prechodnej etape z 3-stupňového systému (kraj, okres, obec) na 2-stupňový (Zákon SNR č. 472/1990 Zb.). Orgánmi II. stupňa ostali v nezmenenom stave a počte okresy (38) prevzaté z predchádzajúceho systému (Zákon SNR č. 518/1990 Zb.). Pre I. stupeň, ktorý predtým tvorili obce, boli vytvorené nové celky - územné obvody v počte 121 (Nariadenie vlády SR č. 548/1990 Zb.) (mapa 4.1).

Pre prechodnú etapu vývoja priestorovej organizácie samosprávy v Slovenskej republike bola okrem lokálnej dezintegrácie obcí charakteristická vysoká akceptácia koordinačného orgánu obcí ZMOS (v roku 1996 vyše 90 % obcí bolo členom ZMOS), proces združovania obcí do regionálnych združení, príprava legalizovania regionálneho stupňa samosprávy a ujasňovanie kompetencií samosprávy a štátnej správy v súvislosti s pripravovaným územným a správnym členením SR.

Zákon o územnom a správnom usporiadaní SR č. 221/1996 Z. z.

Zákon NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR, ktorý Národná rada SR schválila dňa 3. júla 1996. Vzhľadom k tomu, že tento zákon ustanovuje len sídla krajov a okresov, príslušnosť obcí a vojenských obvodov k jednotlivým okresom ustanovuje Nariadenie vlády SR č. 258/1996 Z. z., ktoré vláda SR schválila 13. augusta 1996. Nový zákon o územnom a správnom usporiadaní SR bol výsledkom niekoľkoročného úsilia o zmenu priestorového usporiadania štátnej správy v SR. Dôležitým faktom je, že tento nový zákon rieši osobitne územné usporiadanie a osobitne správne usporiadanie a nie územno-správne usporiadanie, ako sa to často pri príprave tohto zákona uvádzalo.

Slovenská republika bola prvým z transformujúcich sa štátov strednej a východnej Európy, ktorý v rámci reformy verejnej správy prijal nový zákon o územnom a správnom usporiadaní. Napriek snahe sa to viacerým štátom (Česká republika, Poľsko, Maďarsko, Rumunsko, atď.) v tejto etape nepodarilo. Ďalšie pripravované kroky reformy verejnej správy v SR (vyššie územné celky, presun kompetencií, atď.) sa nepodarilo realizovať po tomto zákone.

Zriadenie regionálnej samosprávy, nové zákony, prenos kompetencií (2001-2003)

K zásadnému obratu postupu reformy malo prísť dôslednou realizáciou Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy SR. Po skúsenostiach z predchádzajúcich rokov to bol však prehnaný optimizmus. Doterajšia realizácia je zatiaľ len čiastková a časovo posunutá a zdeformovaná. V roku 2001 bola zriadená regionálna samospráva identická so štátnou správou - 8 vyšších územno-správnych celkov. Nepodarilo sa zatiaľ presadiť navrhovaný model 12 celkov (aj pre štátnu správu) zodpovedajúci viac prirodzeným tradičným regiónom. V roku 2001 nastal posun aj v ďalších sférach verejnej správy. Po viacerých novelizáciách prišlo k zásadnej novelizácii zákona o obecnom zriadení a podarilo sa dať do konečnej podoby a napokon schváliť niekoľko rokov pripravované zákony týkajúce

sa pracovníkov verejnej správy a práva občanov (zákon o verejnej službe, zákon o štátnej službe, zákon o verejnom ochrancovi práv).

V roku 2002 začal proces presunu kompetencií tak na regionálnu samosprávu ako aj na lokálnu samosprávu. Celkove sa v rokoch 2002 a 2003 presúva 94 kompetencií na regionálnu samosprávu a 63 kompetencií na lokálnu samosprávu. Pri tomto procese je problémom zatiaľ len formujúca sa sieť spoločných obecných úradov (formujúca sa demokraticky zdola). Pre realizáciu zatiaľ neuskutočnených krokov reformy verejnej správy bol opäť vymenovaný splnomocnenec vlády ing. Viktor Nižňanský ale tentokrát pre decentralizáciu verejnej správy. Po presune kompetencií je naplánované (od 1.1.2004) zrušenie najnižšieho stupňa štátnej správy – okresov. Na tejto úrovni by mala fungovať sieť špecializovaných úradov. Na konferencii poriadanej Úniou miest SR koncom roka 2002 (a iniciovanou autormi koncepcie) sa konštatovalo, že doterajší rozsah uskutočňovaných zmien je minimálny. Okrem zriadenia regionálnej samosprávy a prenosu kompetencií absentujú doteraz tieto kroky:

decentralizácia financií,

zásadná reforma verejného sektora,

informatizácia verejnej správy,

vytvorenie prirodzených funkčných regiónov,

debyrokratizácia štátnej správy,

účinný systém vzdelávania,

zlepšenie riadenia verejného sektora.

K tomuto stavu napomohla aj absencia centrálnej inštitúcie riadiacej priebeh reformy, podobne ako je tomu vo väčšine transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy.