

## **Decentralizácia verejnej správy a regionálny rozvoj** (Decentralization of public administration and regional development)

Ing. JOZEF BÚŠIK, CSc.

*MV SR, sekcia verejnej správy, sekretariát Rady vlády SR pre verejnú správu*  
Drieňová 22, 826 86 Bratislava 29  
Slovenská republika  
srv.svs@mvsr.vs.sk

### **Abstract**

Decentralization and deconcentration in area of public administration is undoubtedly useful principle of future orientation of public administration activity. It is in progress in neighbouring countries and it is good to deal with them also in conditions of the Slovak Republic. Interesting is the question of finding more pragmatic and effective solutions, particularly of its two important parts – state administration and self-government in national conditions, but also in international relations, in this case at solving and managing of regional development.

**Kľúčové slová:** duálny model verejnej správy, decentralizácia a dekoncentrácia, štátna správa a samospráva v regionálnom rozvoji.

### **1 Úvod**

Decentralizácia je tou oblasťou, ktorá vo významnej miere rezonuje na slovenskej politickej scéne v poslednom období, vyvoláva rôzne diskusie a nachádza odozvy v rôznych smeroch a v rozsahu v programových vyhláseniach vlády a v návrhoch rezortných politík a pod. Uplynulo iste pomerne krátke obdobie na hodnotenie komplexne jej dopadov a spôsobov implementácie, je však dobré procesne sa zamýšľať nad prijatím a spôsobom realizácie krokov v tejto oblasti. Konkrétne v mojom príspevku chcem aj ja prispieť k zamysleniu sa nad niektorými skutočnosťami v predmetnej oblasti, resp. prispieť k ich riešeniu.

### **2 Decentralizácia verejnej správy a regionálny rozvoj**

Zmeny uskutočnené v Slovenskej republike po roku 1990 znamenali zánik takmer 40-ročného fungovania miestnej verejnej správy budovanej na centralistickom princípe.

V novej organizácii verejnej správy sa konštituovala miestna samospráva a vznikla dvojstupňová miestna štátna správa. Tento duálny systém mal zabezpečiť, že vedľa seba budú pôsobiť dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky a to štátna správa a územná samospráva.

V oblasti územnej samosprávy je v záujme objektívnosti a komplexnosti treba uviesť, že vznik druhého stupňa regionálnej samosprávy sa podarilo realizovať až v roku 2002. V organizácii miestnej štátnej správy prebiehala cesta hľadania jej vhodnosti čo do stupňovitosti a integrácie, resp. dezintegrácie.

Ďalšími skutočnosťami, ktorými bol proces efektívneho a užitočného riešenia doprevádzaný je uplatňovanie princípu decentralizácia a dekoncentrácie.

Nie je na mieste bližšie sa týmito pojmi zaoberať v tomto príspevku. Pripomeňme si aspoň stručne základné vymedzenie. Decentralizácia je odovzdávanie úloh, kompetencií a finančných prostriedkov zo štátnej správy na územnú samosprávu (miestnu a regionálnu). Dekoncentrácia je prenos niektorých správnych činností z ústredných orgánov štátnej správy na orgány miestnej štátnej správy.

Jednou z prvých kompetencií, ktoré sa v rámci decentralizácie na Slovensku realizovali, boli kompetencie a pôsobnosť na úseku regionálneho rozvoja. Ako je všeobecne známe, do roku 2002 túto úlohu v rozhodujúcej miere zabezpečovala štátna správa, a keď sme tu mali miestnu samosprávu, ktorá sa predmetnou problematikou zaoberala, ale úprimne povedané, aj tá „čakala“ na určité usmernenie, alebo vodcovstvo zo strany štátnej správy.

V štátnej správe zložité úlohy na úseku regionálneho rozvoja zabezpečovali odbory regionálneho rozvoja a iných odvetvových vzťahov krajských a okresných úradov.

Jedným z cieľov decentralizácie v predmetnej oblasti bolo efektívnejšie využiť prírodný, výrobný a ľudský potenciál obcí, miest a regiónov v prospech vyššej kvality životnej úrovne ich obyvateľov. Po viac ako desiatich rokoch existencie samosprávy obcí a miest a po zriadení samosprávy vyšších územných celkov sa predpokladalo, že sú tu personálne a iné podmienky pre vykonávanie kompetencií na úseku regionálneho rozvoja, pre prevzatie zodpovednosti za miestny a regionálny rozvoj.

Takýto postup predstavoval určite ušľachtilú a užitočnú myšlienku, či už z hľadiska delby kompetencií medzi jednotlivými stupňami a úrovňami verejnej správy, spolupráce s inými štátmi a regiónmi Európy prirodzene aj pri prijatí kvalitnej legislatívy, dodržiavaní a schopnosti vynucovania práva a vysokej profesionalite a etike zamestnancov verejnej správy.

Decentralizácia kompetencií na úseku regionálneho rozvoja prešla takto zákonom NR SR č. 416/2002 Z. z. zo štátnych orgánov v plnom rozsahu na územnú samosprávu, najmä regionálnu.

Územná samospráva je teda týmto rozhodnutím plne zodpovedná za regionálny rozvoj svojho „zvereného“ územia. Po určitom období je tu možná otázka, či je všetko v poriadku pri takomto riešení a zabezpečovaní regionálneho rozvoja?

Pre zamyslenie a pomoc pri rozhodovaní by som chcel poukázať na zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a uviesť nasledujúce:

V § 2 ods. c) sa hovorí o sociálno-ekonomických partneroch, ktorými sú podľa tohto zákona ústredné orgány štátnej správy, orgány miestnej štátnej správy, obce a samosprávne kraje, podnikateľské subjekty, mimovládne neziskové organizácie, reprezentatívne združenia zamestnávateľov, reprezentatívne združenia odborových zväzov a ďalšie právnické a fyzické osoby pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Z uvedenia tejto interpretácie zákona nám jednoznačne vyplýva, že v našich podmienkach nám medzi takýmito subjektmi chýbajú orgány miestnej štátnej správy,

z ktorých kompetencie v plnom rozsahu a personálnom zabezpečení boli prenesené na územnú, predovšetkým regionálnu samosprávu.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR ako ústredný orgán štátnej správy pre oblasť regionálneho rozvoja nemá miestnu štátnu správu (sú len krajské stavebné úrady), a preto táto zložka sociálno-ekonomických partnerov v tomto procese absentuje.

V území majú len regionálne rozvojové agentúry (RRA), ktoré sú neziskové organizácie s cieľom aktivizovať ekonomický a sociálny rozvoj regiónu.

V súčasnosti tvorí integrovanú sieť 34 agentúr a finančné prostriedky poskytované zo strany Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR sú určené na financovanie nákladov na ich činnosť a na odmeňovanie za dosiahnuté výsledky v rámci hodnotenia činnosti. Právny vzťah medzi ministerstvom a RRA je založený na zmluvnom základe. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že existujú a na území SR pôsobia agentúry s iným režimom závislosti a financovania. Aj s týmto smere sa otvára otázka, či netreba pristúpiť k zjednoteniu režimu zriadenia pôsobnosti a financovania RRA.

Podľa môjho názoru v prípade RRA nejde o klasický orgán miestnej štátnej správy pôsobiaci v území, ale o určitú „predĺženú ruku“ ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja pri riešení otázok regionálneho rozvoja.

Vynechanie miestnej štátnej správy z procesu zabezpečovania tvorby a realizácie regionálnej problematiky môže mať dopad napr. na:

- presadzovanie záujmov štátu v tom-ktorom území,
- presadzovanie celospoločenských priorít v národnom, ale aj medzinárodnom rozmere,
- koordináciu spoločného postupu pri riešení rozhodujúcich úloh v príslušnom území,
- poskytovanie finančnej a nefinančnej pomoci (posudky, stanoviská, atď.) pri zabezpečovaní realizácie regionálnych priorít,
- jednotné metodické usmerňovanie štátu pri prenesených kompetenciách na územnú samosprávu,
- na dodržiavanie určitých štandardov a kvalitatívnej úrovne zaručených verejných služieb štátom, atď.

Vzťah verejnej správy (t. j. štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnych korporácií) k priestoru (regiónu) musí byť skutočne vzťahom cieľavedomého a permanentného úsilia hľadať a nachádzať jeho racionálne usporiadanie a efektívne využívanie jeho determinantov.

Pokiaľ ide o vzťah ústrednej štátnej správy k územnej samospráve je to legislatívne upravené. No nie vždy, podľa môjho názoru, sú akceptované a realizované princípy partnerstva pri tvorbe a realizácii celoštátnych programových dokumentov, resp. aj vyhlášok a iných metodických usmernení.

Zo skúsenosti tajomníka Rady vlády SR pre verejnú správu môžem konštatovať, že nie vždy, v náležitom čase a rozsahu sú využité možnosti zapojenia územnej samosprávy (najmä regionálnej) do prípravy, posudzovania a realizácie dokumentov a opatrení týkajúcich sa regionálneho rozvoja.

Často sú tieto subjekty z tohto procesu vynechávané aj napriek tomu, že z úrovne vlády sa im odporúčajú na realizáciu určité úlohy, resp. povinnosti na nich spolupracovať.

Len pre úplnosť poznamenávam, že prijaté pravidlá vlády jasne stanovujú prerokovať materiál predkladaný na rokovanie vlády s tým, ktorého sa obsah dotýka alebo ktorého sa dotýkajú úlohy z návrhu uznesenia vlády.

Osobitná situácia je pri poskytovaní pomoci z fondov EÚ. Tu sa neustále hľadajú spôsoby a formy (aj napriek deklarovanému a podporovanému princípu partnerstva) účasti územnej samosprávy v týchto procesoch. Aj túto problematiku by bolo potrebné legislatívne upraviť. Zároveň však odporúčam netriešťať príliš legislatívnu formu pomoci regionálnemu rozvoju. Pomoc je len „jedna“ a môže byť z viacerých transparentných a kontrolovateľných zdrojov.

Nikto nepochybuje napr. o vyššom zapojení samosprávnych krajov, transparentnej účasti miestnej samosprávy v procesoch týkajúcich sa pomoci z fondov EÚ. Diskutuje sa o dohodách o forme a spôsoboch pomoci riadiacich a sprostredkovateľských úradov, o vzťahu ku konečnému užívateľovi. Úvahy a diskusie neustále prebiehajú, ale konečné rozhodnutia sú odkladané.

Aktuálna je otázka konkretizácie a realizácie operačných programov z Národného strategického referenčného rámca na roky 2007 – 2013, príprava projektov na uvedené obdobie, ich zakontrahovanie a priama realizácia.

Vítam iniciatívu MVRR SR urýchliť tento proces a aj pri dopracovávaní určitých otázok a vyhlásiť výzvy na predkladanie projektov.

Nie je cieľom môjho vystúpenia len kritizovať existujúci stav, ale na tzv. „bielych miestach“ poukázať na potrebu hľadania nových adekvátnejších, účinnejších a aj efektívnejších riešení.

Na to ukazujú aj poznatky získané z čerpania predvstupovej pomoci a pomoci zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu EÚ v doterajšom období.

Je to priama výzva adekvátne reagovať na riešenie existujúcich problémov, na nástup nových podmienok a skutočností v nasledujúcom období.

V súvislosti s členstvom SR v Európskej únii (EÚ) je potrebné konštatovať, že v členských krajinách EÚ neexistuje jednotný systém verejnej správy, EÚ nepredpisuje, akým spôsobom členské krajiny majú organizovať verejnú správu, preto v Európe existuje viacero rôznorodých správnych systémov a nemožno hovoriť o nejakom všeobecnom etalóne, alebo vzore. Existuje však tzv. europeizácia a štandardizácia princípov a zásad verejnej správy – verejných služieb v krajinách EÚ.

Jedno je však zreteľné a nepopierateľné a to, že demokracia, efektívnosť, otvorenosť, subsidiarita, občianska spoločnosť, pružnosť sú kľúčové ciele, ku ktorým smeruje budúca organizácia a činnosť verejnej správy.

Riešeniu týchto skutočností by malo napomôcť aj presadenie nových modelov riadenia v oblasti verejnej správy (New public management, Benchmarking, metóda CAF, BSC a pod.), ako aj presadenie princípov a zásad manažmentu a marketingu do týchto procesov.

Berte prosím vás tieto niektoré námety súvisiace s decentralizáciou a zabezpečovaním úloh v oblasti regionálneho rozvoja za námety na zdokonalenie spolupráce zainteresovaných subjektov v predmetnej oblasti v národných a medzinárodných súvislostiach.

Sú to moje poznatky a dúfam, že sa touto mojou prezentáciou zaslúžim o začatie a rozšírenie širokej diskusie na vysokej profesionálnej úrovni za účasti odborníkov z praxe pri hľadaní adekvátnych ciest, spôsobov, postupov a opatrení na zdokonalenie a zefektívnenie vzťahu verejná správa a regionálny rozvoj, ktorý bude na prospech obom subsystemom a celej spoločnosti.

Aj keď nevyriešime všetky skutočnosti, je potrebné ten krok urobiť správnym smerom. Je potrebné postupne hľadať a nachádzať východiská zdokonaľovania spolupráce zainteresovaných subjektov s cieľom riešiť pretrvávajúce regionálne disproporcie z národných zdrojov, ale aj z pomoci ponúkanej zo strany EÚ.

Zamýšľajme sa aj nad zmysluplnosťou takých princípov ako je demokracia, rovnosť prístupov k zamestnaniu, k odbornej príprave, v postupe v zamestnaní, pracovných podmienkach, ďalej nad takými princípmi ako je konsenzus, neutralita, zvrchovanosť právnych predpisov, ochrana práv a slobôd, transparentnosť, efektívnosť, účinnosť, voľný pohyb pracovných síl, nediskriminácia, štandardizácia verejných služieb, primeranosť, kohéznosť, univerzálnosť sociálneho zabezpečenia a pod.

Zosumarizujme a porovnajme štandardy verejnej správy, verejných služieb, na ktoré sa odvoláva v EÚ napr. spoľahlivosť, predvídateľnosť, právna jednoznačnosť, otvorenosť, transparentnosť, zodpovednosť, dostupnosť, kontrola odborného preskúmania, výkonnosť a efektívnosť v bežnom kardinálnom živote, ale aj za účasti štátnych orgánov.

Pozrime sa aj na prax a súčasný stav realizácie regionálnej politiky, napr. v krajinách V4. V Českej republike nemajú duálny model verejnej správy a to znamená, že aj problematiku regionálneho rozvoja rieši v súčasnosti štátna práva a samospráva. Navyiac tu pôsobí ministerstvo pre miestny rozvoj, ktoré má podľa mňa užší záber svojej činnosti a tým aj bezprostrednejší styk s aktérmi ovplyvňujúcimi regionálny rozvoj v ČR.

V Poľsku – zníženie počtu vojvodstiev, určitá integrácia samosprávy na miestnej úrovni sa dostávajú do centra pozornosti v procese starostlivosti o regionálny rozvoj a postupné stieranie neopodstatnených regionálnych rozdielov.

V Maďarskej republike hľadajú zhodu riešenia najaktuálnejších problémov na tzv. mikroregionálnej úrovni, ktorá sa má v najbližšom období legislatívne doriešiť v otázke práv a povinností zainteresovaných subjektov, najmä koordinačného charakteru, ktorá je tak vlastná regionálnej politike.

Vyššie uvedeným obsahom môjho vystúpenia nechcem „bagatelizovať“ a znižovať formu a spôsoby zapojenia štátnej správy do procesu zaoberajúcim sa regionálnym rozvojom. Prihovám sa za hľadanie toho, čo je najadekvátnejšie a najúčinnnejšie z hľadiska vzťahu štátna správa a územná samospráva a regionálny rozvoj.

Užitočné a progresívne prvky sa usilujeme preniesť do našej praxe, do praxe činnosti verejnej správy na úseku regionálneho rozvoja.

### 3 Záver

Zaiste nikto z nás zainteresovaných viac, alebo menej v danej oblasti nepochybuje o aktuálnosti a užitočnosti riešenia určitých otvorených otázok vystupujúcich pri uplatňovaní decentralizácie v oblasti regionálneho rozvoja. Rovnako považujem za rozumné a užitočné diskutovať o návrhoch širokého spektra, ktoré povedú k skvalitneniu a zefektívneniu prác na tomto úseku.

---

## Pod'akovanie

Chcem touto cestou a využívam zároveň príležitosť poďakovať účastníkom konferencie, ale aj širšej verejnosti, ktorí sa zamýšľajú nad riešením uvedených otázok a sú ochotní vo vzájomných diskusiách hľadať a prijímať adekvátne riešenia na skvalitnenie práce v tejto oblasti.

## Literatúra

Berčík P. – Králik J.: Verejná správa I (učebnica), Akadémia policajného zboru, Bratislava 2007

Búšik J.: Regionálny manažment a marketing, Ekonóm 2006

Čapková S.: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy (porovnávacie štúdiá), Nadácia vzdelávania samosprávy SR, 2001

Halásková M.: Úvod do systémov verejnej správy v krajinách EÚ, Ekonomická fakulta VŠB TU, 2003

Verejná správa v krajinách Vyšehradskej štvorky (komparatívne štúdiá), MV SR, 2004

Zákon NR SR č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja