

20 ROKOV
REGIOΠÁΛΠΕJ
SAMOSPRÁNY
ΠΑ SLOVEΠSKY:
VYUŽITÁ PRÍLEŽITOSŤ?

Martin Švikruha



ΤΡΠΑΝΑ 2021





Martin Švikruha

**20 ROKOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU:
VYUŽITÁ PRÍLEŽITOSŤ?**

(Vedecká monografia)

Trnava 2021

20 ROKOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU: VYUŽITÁ PRÍLEŽITOSŤ?

(Vedecká monografia)

Táto vedecká monografia bola vydaná v rámci projektu Kultúrnej a edukačnej grantovej agentúry MŠVVaŠ SR KEGA pod číslom 001UCM4/2019 – Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Autor:

PhDr. Martin Švikruha, PhD.

Katedra verejnej správy

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Rozsah:

159 strán [7,22 AH]

Recenzenti:

prof. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

V roku 2021 vyšlo vo vydavateľstve

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

J. Herdu 2, 917 01 Trnava

Prvé vydanie, 2021

Náklad: 150 ks

Grafické spracovanie: Mgr. Barbora Blašková

Publikácia bola schválená Edičnou radou UCM

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho súčasti nemožno reprodukovat'.

Vedecká monografia neprešla jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-572-0210-3

OBSAH

ÚVOD.....	5
1 REGIONÁLNA ÚROVEŇ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V EURÓPSKOM PRIESTORE - TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ A PRÍKLADY VYBRANÝCH KRAJÍN.....	8
1.1 Teoretické východiská determinujúce regionálnu samosprávu.....	10
1.2 Význam regionálnej samosprávy z pohľadu medzinárodných organizácií.....	20
1.3 Pozícia regionálnej samosprávy v systémoch územnej samosprávy na príkladoch vybraných krajín EÚ.....	25
2 REGIONÁLNA ÚROVEŇ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU - VÝVOJ A OKOLNOSTI VEDÚCE K JEJ VZNIKU.....	44
2.1 Historický exkurz do vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku.....	44
2.2 Európska integrácia a jej dopad na konštituovanie regionálnej samosprávy na Slovensku.....	50
2.3 Politické aspekty konštituovania regionálnej samosprávy na Slovensku.....	56
3 REGIONÁLNA ÚROVEŇ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU - POHLAD DO SÚČASNOSTI A PERSPEKTÍVA JEJ ĎALŠIEHO VÝVOJA.....	67
3.1 Politické očakávania deklarované v období formovania regionálnej samosprávy na Slovensku.....	68
3.2 Kritická analýza súčasného stavu regionálnej samosprávy na Slovensku.....	76
3.3 Alternatívy vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku.....	113
ZÁVER.....	126
SUMMARY.....	130

ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV A LITERATÚRY.....	132
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK.....	151
ZOZNAM TABULIEK, GRAFOV A OBRÁZKOV.....	152
MENNÝ REGISTER.....	153
VECNÝ REGISTER.....	156

ÚVOD

Regionálna samospráva predstavuje v moderných demokraciách jeden z hlavných segmentov verejnej správy. Slovenská republika nie je v tomto smere výnimkou, pričom v tomto období si pripomína už dvadsiate výročie svojej existencie. Aj napriek tomu, že regionálna samospráva je pomerne dlhé obdobie súčasťou systému verejnej správy, na Slovensku sa v odborných a prevažne v politických kruhoch, v pravidelných intervaloch vynárajú pochybnosti o zmysle jej existencie. Nejde pritom o nové myšlienky, ktoré by sa objavili prvýkrát od obdobia jej vzniku. Téma podoby regionálnej samosprávy nie je tak ani po dvadsiatich rokoch od prijatia zákona o samosprávnych krajoch uzatvorená. Tieto skutočnosti nám indikujú zamyslieť sa nad tým, prečo je existencia regionálnej samosprávy v slovenských podmienkach opakovane spochybňovaná. V dôsledku toho je žiaduce položiť si otázku: Splnila regionálna samospráva počas svojej dvadsaťročnej existencie účel, ktorý jej bol pripisovaný pri jej vytváraní? Možno označiť jej doterajšie pôsobenie v systéme verejnej správy na Slovensku za využitú príležitosť?

Predkladaná monografia sa venuje aj týmto otázkam. Zameriava sa na komplexné zhodnotenie doterajšej pôsobnosti regionálnej samosprávy na Slovensku. Zaoberá sa jej vývojom, analýzou súčasných pomerov a predstavuje tiež alternatívy jej možného ďalšieho smerovania. Aby bolo možné kvalifikovaným spôsobom posúdiť zmysluplnosť existencie regionálneho stupňa samosprávy, je nevyhnutné sa na základe dostupných dát pokúsiť zhodnotiť, či plní funkciu a účel, za akým bola vytvorená.

Zadefinovanému zámeru je prispôsobená aj štruktúra monografie. Jej text pozostáva okrem úvodu a záveru z troch kapitol. V prvej kapitole sa zaoberá regionálnou samosprávou v teoretickej rovine. Rozoberá teoretické východiská determinujúce regionálnu samosprávu. Vychádza pritom z poznatkov domácich, ale aj zahraničných autorov. Definície a prístupy niektorých autorov porovnáva a dopĺňa o nové poznatky

najmä zo zahraničných publikácií, odborných článkov zo zahraničných vedeckých časopisov a medzinárodných dokumentov upravujúcich skúmanú problematiku. Ďalej analyzuje pozíciu regionálnej samosprávy v systémoch územnej samosprávy vo vybraných krajinách EÚ. Zameriava sa na reformné tendencie a trendy vo vývoji územnej samosprávy v priestore krajín EÚ. Na základe poznania stavu v zahraničí prináša v záverečnej kapitole pohľad na možnú inšpiráciu v tejto oblasti.

V druhej kapitole sa podrobnejšie zameriava na vývoj a súvislosti vedúce k vzniku regionálnej samosprávy na Slovensku. Prináša krátky exkurz do dávnej histórie a vývoja regionálnej samosprávy na území Slovenska. Ďalej explikuje aký mala vplyv európska integrácia na konštituovanie regionálnej samosprávy na Slovensku. Ťažiskovú časť tejto kapitoly predstavuje sumarizácia politických súvislostí determinujúcich proces konštituovania regionálnej samosprávy. Podrobne sa zameriava na explikáciu hlavných argumentov, ktoré viedli k opodstatneniu zriadenia tohto segmentu územnej samosprávy v slovenských podmienkach. Politická diskusia o regionálnej samospráve sa v období jej konštituovania takmer výlučne vzťahovala k počtu jednotiek, ktoré mali tvoriť túto úroveň územnej samosprávy a na ktorom sa vládni politickí činitelia nevedeli zhodnúť. Vychádzajúc z vládnych materiálov, dokumentov vypracovaných splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy a stenografických záznamov z rokovaní Národnej rady SR o vládnom návrhu zákona o samosprávnych krajoch determinuje argumenty zasadzujúce sa o vznik regionálnej samosprávy a očakávania, ktoré vtedajší politickí predstavitelia a zákonodarcovia v kooperácii s odborníkmi podieľajúcimi sa na vypracovaní reformy vkladali do vzniku druhej samosprávnej úrovne.

Tretia, posledná kapitola obsahuje kritickú analýzu súčasného stavu regionálnej samosprávy na Slovensku. Identifikuje a rozoberá kritické oblasti regionálnej samosprávy v kontexte deklarovaných očakávaní prezentovaných v období jej

konštituovania. Zároveň neopomína ani možné alternatívy jej budúceho vývoja.

Pri spracovaní textu monografie bol využitý súbor viacerých vedeckých metód. Išlo o metódu obsahovej analýzy, ktorá bola využívaná pri analyzovaní prameňov v knižnej, časopiseckej a elektronickej podobe. Ďalej to bola komparatívna metóda, ktorá bola aplikovaná v prvom rade pri pozorovaní a analýze súčasného stavu regionálnej samosprávy v kontexte jednotlivých samosprávnych krajov. V snahe objektívne porovnať jednotlivé vybrané oblasti samosprávnych krajov na Slovensku používa a analyzuje dáta zo Štatistického úradu a dáta z jednotlivých samosprávnych krajov vyžiadané na základe infozákona. Použitá bola tiež metóda kvalitatívneho vyhodnotenia, metóda indukcie, metóda dedukcie a tiež metóda syntézy, ktorá bola použitá ako všeobecná vedecká metóda pri spájaní rôznych častí a vzťahov do určitých celkov pri zhodnocovaní nadobudnutých poznatkov a následnom vymedzení hlavných nedostatkov regionálnej samosprávy. Využitie metódy syntézy tvorí podstatu formulácie vlastných záverov a pohľadov na význam regionálnej samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku a na jej ďalší vývoj.

Na tomto mieste zároveň autor publikácie vyslovuje poďakovanie obom recenzentkám: prof. Ing. Ivane Butoracovej Šindleryovej, PhD. a JUDr. Márii Sciskalovej, Ph.D., za ich cenné rady a pripomienky. Táto monografia je výstupom projektu Kultúrnej a edukačnej grantovej agentúry MŠVVaŠ SR KEGA pod číslom 001UCM4/2019 – Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Marin Švikruha

1 REGIONÁLNA ÚROVEŇ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V EURÓPSKOM PRIESTORE - TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ A PRÍKLADY VYBRANÝCH KRAJÍN

Územnú samosprávu možno v každej demokratickej spoločnosti označiť za jeden zo substanciálnych stavebných prvkov verejnej správy. Tá môže v závislosti od aplikovaného modelu obsahovať viacero úrovní riadenia. Popri najdôležitejšej samosprávnej úrovni organizovanej v rámci miest a obcí má svoje významné miesto v tomto „systéme riadenia spoločnosti“ aj tzv. vyššia územnosprávna úroveň¹, spravidla označovaná ako regionálna. Jej význam sa začal stupňovať v druhej polovici dvadsiateho storočia vo vyspelých európskych demokraciách, kde postupne dochádzalo k premene povahy verejnej správy (napr. Rhodes, 1994; Pierre, 2000; Sturm – Dieringer, 2005; Schrijver, 2005; Loughlin – Hendriks – Lidström, 2011). Centralizácia dosiahla svoj vrchol v prvej polovici dvadsiateho storočia. Zmeny, ktoré nastali od konca druhej svetovej vojny zvrátili storočný proces centralizácie. Tú nahradila éra viacúrovňového riadenia, ktorá sa začala v druhej polovici dvadsiateho storočia (Hooghe – Marks, 2016). Dovtedy bola rozhodujúca moc koncentrovaná do pôsobnosti štátu reprezentovaného štátnou správou. Základ „tradičného“

¹ Pre potreby predkladanej monografie sme použili označenie „vyššia územnosprávna úroveň“, ktoré sa však vyznačuje určitou nejednoznačnosťou, nakoľko v odbornej literatúre sa stretávame tiež s názvami ako druhá alebo stredná úroveň. Toto označenie sa odvíja od celkového počtu územnosprávnych úrovní, uplatňovaných v tej ktorej krajine. V našom prípade idu o druhý stupeň, nakoľko na Slovensku sa územná samospráva skladá z dvoch úrovní. Existujú však aj krajiny (napr. Poľsko, Francúzsko, Taliansko a pod.), ktoré majú tri úrovne územnej samosprávy, pričom za regionálnu úroveň sa spravidla považuje najvyššia úroveň, v tomto prípade tretia územnosprávna úroveň. Taktiež z hľadiska komplexnej pozície v systéme verejnej správy sa stretávame s nejednoznačným označením stredná úroveň. Toto označenie signalizuje pozíciu regionálnej úrovne územnej samosprávy na strednej úrovni medzi najnižšou, miestnou územnosprávnou úrovňou reprezentovanou obcami a najvyššou, centrálnou štátnou úrovňou.

konceptu spočíval v zaužívanom chápaní riadenia spoločnosti národnými vládami na základe vertikálnej štruktúry zhora dole (Klimovský, 2010a). Štátna správa bola v tomto kontexte vnímaná ako aktér, ktorý pomocou byrokratického aparátu riadi spoločenské procesy (Sciskalová, 2014). Štát postupne stratil pozíciu výlučného aktéra verejných služieb. Tradičná úloha verejnej správy bola v dôsledku rozširovania nových foriem vládnutia prehodnotená. Ťažisko moci sa presunulo z ústrednej štátnej moci smerom k ďalším aktérom, ktorí nepodliehajú subordinácii ústrednej moci. Nižšie správne jednotky získavajú výraznejšiu autonómiu v oblasti rozvoja svojho územia. Výsledkom reformných procesov bolo umocňovanie princípu samosprávnosti. Tento proces definuje R. A. W. Rhodes (2007) výrazom „hollowing out“, čo možno chápať ako okliešťovanie role štátu. Dochádza k poklesu centristickej koncepcie verejnej správy na úkor tzv. neoliberalných pluralistických koncepcií (Bernard, 2011). Nastáva reformulácia vzťahov medzi štátom a spoločnosťou. Objavujú sa nové respektíve transformované pomery v pravidlách riadenia štátnej moci a tiež nové metódy, ktoré sa uplatňujú v spravovaní spoločnosti. Jedným z dôvodov, ktorý viedol ku konverzii tradičného spôsobu vlády do nových podôb vládnutia je tiež úsilie politických aktérov na rôznych úrovniach nájsť svoje miesto v systéme politického riadenia (Schrijver, 2005). Dochádza tak k „expanzii nových organizačných foriem a k novej vertikálnej a horizontálnej distribúcii autority“ (Rosenau, 2004, s. 67). Politický rámec sa týmto spôsobom stále intenzívnejšie spája s inými sférami, pričom riadiaca činnosť tradičných politických inštitúcií je doplnená o nové typy aktérov. Je však potrebné zdôrazniť, že premena charakteru verejnej správy nepredstavuje uniformný krok, ale ide skôr o postupnú premenu systémov verejnej správy, ktoré sa vyznačujú rôznorodosťou naprieč viacerými krajinami.

Tento trend smerujúci k decentralizácii verejnej moci môžeme pozorovať v posledných desaťročiach vo viacerých európskych krajinách. Nejde teda o oblasť, ktorá by bola predmetom záujmu iba v rámci Slovenska, ale svojou aktuálnosťou sa vyznačuje aj v

zahranicií. V nasledujúcej časti monografie sa zameriame na teoretické aspekty determinujúce regionálny stupeň územnej samosprávy a naznačíme, aká je pozícia regionálnej samosprávy v niektorých krajinách EÚ.

1.1 Teoretická východiská determinujúce regionálnu samosprávu

Teoretické vymedzenie pojmu regionálna samospráva sa vyznačuje značnou zložitosťou, nakoľko ide o termín, ktorému doteraz nebola zo strany slovenských odborníkov z rôznych vedných disciplín venovaná dostatočná pozornosť. A tiež preto, že zovšeobecnenie tohto pojmu na základe prístupov zahraničných autorov naráža na rôzne úskalia, keďže termín regionálna samospráva môže mať v každej európskej krajine iný význam a zároveň môže plniť inú funkciu.

V procese vymedzenia pojmu regionálna samospráva je v prvom rade nevyhnutné explikovať pojem región. Ide o ťažiskový termín vyznačujúci sa mnohoznačnosťou, od ktorého sa ďalej odvíja definícia pojmu regionálna samospráva. Keďže chápanie samotného pojmu región nie je uniformné, postupne prešlo určitou modifikáciou. Tá bola poznačená viacerými vývojovými etapami, v rámci ktorých sa uplatňovali rôzne prístupy využívajúce poznatky z viacerých vedných disciplín (Paasi – Harrison – Jones, 2018). Pojem región je tak následkom svojej interdisciplinarity vymedzovaný v rôznych obsahových konotáciách. V geografickej rovine ho môžeme vnímať ako určitý fyzický priestor. V kultúrnej rovine sa definícia regiónu odvíja od jazyka dialektu či typu sociálneho usporiadania. V ekonomickej rovine môžeme región vnímať ako priestor spoločných ekonomických vzorcov, vzájomných závislostí a prepojenia trhu (Vykoupilová, 2007). Zásadný význam v percipovaní pojmu región zohráva tiež funkčné a priestorové hľadisko. Z funkčného hľadiska je región vnímaný ako územný útvar, disponujúci určitou formou samostatnosti, v rámci štátu, ktorého je súčasťou. Tá je závislá od vôle a cieľov centrálnej vlády. Región možno

vnímať aj z priestorového hľadiska. V takom prípade hovoríme o kultúrnej a politickej jednotke, ktorá sa odvíja od jazykových, etnických alebo historických osobitostí obyvateľstva. Predstavuje miesto, kde dochádza k vplyvu aktérov z viacerých rozličných úrovní. Nezriedka dochádza k prekryvaniu funkčného a priestorového poňatia regiónu. Výsledkom je útvar, ktorý plní administratívnu funkciu a je ohraničený územím so špecifickým obyvateľstvom (Švec, 2010).

Ako sme už naznačili, v dôsledku interdisciplinárnej povahy tohto pojmu možno vychádzať z veľkého množstva prístupov, avšak z hľadiska zamerania tejto publikácie nie je možné a zároveň ani žiaduce predstaviť všetky definície. Zameriavame sa preto osobitne na vymedzenie z pohľadu politických vied, pre ktoré sú kľúčovým prvkom schopnosti samosprávneho života regiónu. V tomto prípade plní región rolu jednotky, v rámci ktorej dochádza k spravovaniu územia a k vytváraniu priaznivých podmienok pre život obyvateľov, ktorí sa v istej rovine a určitými formami podieľajú na tomto procese (Tóth, 2005). Takto uchopený koncept definuje región ako administratívno-správnú jednotku, poskytujúcu alternatívu pre občiansku participáciu. (Cooper - Hughes - De Lombaerde, 2008). Smeruje ku charakteristike určitého územia, ktoré je vyčlenené za účelom politického a územno-správneho riadenia (Dvořák - Pitrová, 2016). Región môže byť v tomto kontexte podľa V. Hlouška, L. Kopečka a J. Šedu (2011) chápaný ako správna jednotka spájajúca územnú úroveň medzi štátom a miestnou sférou alebo ako svojrázna politická jednotka.

Popri determinovaní pojmu región považujeme za nevyhnutné zamerať sa aj na pojem samospráva. Tá je štylizovaná do polohy demokratizujúceho prvku vo verejnej správe. Predstavuje významný komponent verejnej správy, pomocou ktorého sa verejná politika dostáva do povedomia občanom (Imrovič, 2019). Právo občanov zúčastňovať sa na spravovaní vecí verejných sa pokladá za jednu z fundamentálnych demokratických zásad. Tá je prejavom subsidiarity, podľa ktorej by mala byť verejná správa „v úzkom kontakte s občanmi“, pre ktorých je adresovaná. Táto

zásada sa najlepšie dá uplatniť v prostredí obcí a miest, kde občania žijú (Alman, 2021). Myšlienka samosprávnosti má však na Slovensku špecifické historické pozadie, v čom sa odzrkadľuje dlhodobé postavenie Slovenka ako nesamostatného štátneho útvaru. Až koncom 20. storočia sa v prostredí slovenských obcí, miest a regiónov začal uplatňovať spomínaný princíp samosprávneho riadenia. Pre väčšinu aktérov to bola podľa J. Teja (2007) nová, dovtedy nepoznaná, forma spravovania verejných záležitostí. Absentoval tak súvislý prirodzený vývojový proces samosprávneho riadenia, v ktorom by miestne a regionálne spoločenstvá postupne nadobúdali skúsenosti v oblasti riadenia verejných záležitostí a odovzdávali ich ďalej. Samospráva je tak vo svojej podstate chápaná ako spoločenstvo občanov, ktoré sa vyznačuje schopnosťou samostatne sa spravovať (Machyniak, 2021).

Tento pojem, podobne ako v prípade pojmu región nesie označenie ako mnohovýznamový, keďže synkretizuje viaceré hľadiská. Z politického hľadiska je samospráva výkonom moci, ktorého reprezentantom je spoločenstvo ľudí, samostatne sa spravujúcich, buď priamou formou alebo cez priamo volené orgány. Právne hľadisko má význam najmä z pozície jej zakotvenia. Ak je samospráva zakotvená prirodzene, znamená to, že predstavuje súbor prirodzených práv samosprávnych spoločenstiev. Pokiaľ je odvodená od inej moci je jej právnym vyjadrením prenos pôsobnosti (Grúň – Pauličková – Vydrová, 2005). Ekonomické hľadisko zdôrazňuje ekonomické činnosti spoločenstva, najmä produkciu zdrojov a ich prerozdelenie, z čoho vyplýva miera politického vplyvu samosprávneho zväzku. Zo sociologického hľadiska plní samospráva funkciu sociálnej skupiny. Socio-psychologické hľadisko sa odráža najmä v identifikácii samosprávneho spoločenstva, pričom táto identifikácia môže byť dvojaká. Na jednej strane môže byť skupinová, ktorej zámerom je vytvorenie kolektívneho povedomia daného samosprávneho spoločenstva. Na druhej strane môže ísť o identifikáciu jedinca s týmto spoločenstvom, jeho vplyv na súdržnosť sociálnej skupiny (Grúň – Pauličková –

Vydrová, 2005). Samospráva môže byť ponímaná aj z územného alebo záujmového hľadiska. Z územného pohľadu je najčastejšie vymedzuje ako „nezávislosť a autonómnosť určitých územných celkov a záujmových združení, ktoré samostatne rozhodujú o príslušných otázkach miestneho alebo inak špecifického verejného záujmu“(Konečný – Konečný, 2009, s. 57).

Pri determinovaní teoretického rámca regionálnej samosprávy vychádzame práve z teórie samosprávy, od ktorej je možné odvodiť jadro teórie územnej samosprávy na regionálnej úrovni. Jednotlivých autorov možno podľa S. Kadečku (2003) rozdeliť do troch oblastí podľa toho, ktorý vývojový smer teórie samosprávy reprezentujú. Počiatky samosprávy na regionálnej úrovni môžeme skúmať v prácach autorov, ktorí sa v otázke jej vzniku prikláňajú buď k prirodzeno-právnej teórii, prípadne štátoprávnej teórii alebo politickej teórii. Skupina autorov odvolávajúca sa na prirodzeno-právnu teóriu vychádza z myšlienok francúzskej revolúcie a prirodzenej doktríny, podľa ktorej je štát v podstate originálny zväzok samospráv. Táto teória vníma samosprávy ako konštrukt, ktoré sú nezávislé na štáte a pripodobňuje ich k obyvateľom, ktorí predstavujú pôvodný subjekt s prirodzeným právom na spravovanie vlastných záležitostí. V súčasnosti sa tento smer už považuje za prekonaný. Modernejšie chápanie samosprávy prináša štátoprávna teória. Novodobé teórie štátu a demokratické štátne koncepcie vychádzajú z premisy, že samosprávne jednotky sú legitimizované k právnym vzťahom prostredníctvom štátu, jeho ústavou a zákonmi. Jadrom je suverenita štátu, ktorý môže jej časť zveriť samosprávnym jednotkám. Predstavitelia politickej teórie sa zameriavajú na participáciu verejnosti na verejnej politike v rámci jej jednotlivých územnosprávnych úrovní alebo na proces obsadzovania samosprávnych orgánov a ich personálne zloženie.

Z historického pohľadu sa územná samospráva na základe vývoja vyčlenila v rámci verejnej správy ako nezávislý, samosprávny, neštátny element. J. Peková (2011) rozlišuje územnú samosprávu podľa spôsobu vzniku. Označenie historicky staršia územná samospráva sa viaže k miestnej úrovni, ktorá

vznikala prirodzene. Ďalšia úroveň samosprávy, regionálna úroveň, je z časového hľadiska mladším typom samosprávy a vyznačuje sa tým, že vznikla umelým vytvorením po zásahu centrálnej vládnej úrovne. Regionálna úroveň samosprávy vznikala najčastejšie po dohode medzi panovníkom a mestami, ktoré mali byť jej súčasťou. Genéza vyššej, regionálnej samosprávnej úrovne tak bola podmienená iniciatívou a vôľou štátu kreovať ďalšiu samosprávnu úroveň. Vyšší stupeň územnej samosprávy na regionálnej úrovni zahŕňa obyvateľstvo viacerých miest a obcí v určitej geografickej oblasti so spoločnými záujmami na strednej úrovni vlády. Spočiatku patrilo do pôsobnosti regionálnej úrovne samosprávy zabezpečovanie len malej časti verejných služieb. To sa však podľa R. Provazníkovej (2015) začalo meniť v 70. rokoch 20. storočia. Ako dôvody uvádza potrebu znižovať medziregionálne rozdiely, ekonomický potenciál a snahu vtiahnuť samotné regionálne samosprávy do zápasu o stabilizáciu ekonomiky. Výsledkom je posilňovanie významu regionálnych samospráv a tiež koncipovanie špeciálnych hospodárskych politík priamo určených pre regionálnu úroveň. J. Loughlin (2007) zároveň konštatuje, že regionálna samospráva sa neutvára na úkor obecnej samosprávy, nezasahuje do jej suverenity, naopak mal by medzi nimi byť vyvážený kooperačný vzťah.

Vznik územnej samosprávy na vyššej ako miestnej úrovni sa definuje aj ako výsledok dvoch vzájomne sa dopĺňujúcich faktorov. Príčina pre vznik regionálnej územnej samosprávy je na jednej strane odvodená od existencie etnických a územných menším (Amoretti – Bermeo, 2004). Pokiaľ v rámci štátneho územia existujú takéto menšiny, časom začnú vyžadovať právo na samosprávu, ktorá vedie k decentralizácii moci. Relevantnosť tejto požiadavky narastá, pokiaľ sú etnické menšiny koncentrované na vymedzenom území alebo sú sústredené v rámci politických strán. Na druhej strane môže byť existencia územnej samosprávy na regionálnej úrovni odvodená od postupnej decentralizácie moci a snahe po efektívnejšom výkone verejnej moci. Vo všeobecnosti by sme tieto príčiny existencie

regionálnej samosprávy mohli pripodobniť k teoretickému konceptu označovanému ako „Oatesov decentralizačný teorém“, ktorý je pomenovaný podľa „otca“ tejto myšlienky, profesora ekonómie Wallace E. Oatesa. Decentralizačný teorém je založený na predpoklade „migrácie“ obyvateľov podľa svojich preferencií. Predpokladá, že vlády v rámci územných úrovní majú schopnosť prispôbiť verejné statky potrebám a prejavovým záujmom svojich obyvateľov. Zároveň predpokladá, že je medzi nimi oproti centrálnej vláde istá miera konkurencie (Oates, 2006). Túto skutočnosť vyzdvihuje aj V. Papcunová a I. Gecíková (2011), ktoré uvádzajú, že obyvatelia vnímajú zabezpečovanie kompetencií orgánmi regionálnej samosprávy ako služby, ktoré by mali smerovať k zvýšeniu kvality ich života na danom území. Keďže samosprávne jednotky sú schopné pružnejším spôsobom aplikovať nové prístupy verejnej politiky, miestne a regionálne vlády sú ideálnym miestom, kde môžu prebiehať „pokusy fiškálneho charakteru“. Touto myšlienkou sa W. E. Oates (2006) snažil upriamiť pozornosť na to, že miestne resp. regionálne vlády sú efektívnejšie, pričom pri poskytovaní niektorých verejných statkov centrálnou úrovňou dochádza naopak k stratám.

Podobne ako miestna, tak aj regionálna samosprávna úroveň je formou verejného vládnutia a verejnej moci. Znamená uskutočňovanie práva občanov na vlastnú samosprávu, právo na spravovanie určitého územia menšieho ako je štát (Richvalský, 2019). Tieto práva vyplývajú z ústavy a príslušných právnych predpisov za predpokladu, že sú k tomu pripravené potrebné ekonomické podmienky. Z uvedeného vyplýva, že regionálna samospráva je determinovaná ako samostatné spravovanie svojich záležitostí občanmi v rozhraní práva na určenom území, spravidla označovanom ako región². Štát tak redukuje svoju pôsobnosť a vďaka prenosu časti výkonu centrálnej verejnej moci

² Poznáme príklady európskych krajín, kde územia reprezentujúce vyššiu samosprávnu úroveň sú označované termínmi ako napr. vojvodstvo v Poľsku, megye (župa) v Maďarsku, samosprávny kraj na Slovensku a v Česku alebo județe v Rumunsku.

na regionálnu samosprávu vytvára podmienky k nárastu demokratizácie spoločnosti. Rozptýlenie moci je kľúčovým predpokladom funkčnej verejnej správy, keďže prostredníctvom procesov decentralizácie dochádza k posilňovaniu vládnutia na nižších úrovniach verejnej správy. Tento argument o demokratizácii spoločnosti a verejnej správy vyzdvihuje aj J. S. Bailey (1999). V existencii regionálnej samosprávnej úrovne vidí prostriedok na zabezpečovanie verejného záujmu prostredníctvom prvkov reprezentatívnej demokracie. Tá je podľa neho determinujúcim prvkom demokratického systému v podpore občianskej participácie, názorového pluralizmu a verejnej voľby.

Pokiaľ pristupujeme k vymedzeniu regionálnej samosprávy z inštitucionálneho hľadiska, tak na prvom mieste je výskum služby občanom prostredníctvom orgánov a inštitúcií územnej samosprávy na regionálnom stupni. Územná samospráva, nielen v prípade regionálnej úrovne, predstavuje samostatný podsystém verejnej správy. Tento podsystém sa vyčlenil od štátnej správy a platia v ňom vzťahy a pravidlá stanovené legislatívou štátu. Podstata regionálnej samosprávy spočíva v občianskej slobode a suverenite, ktorá vyplýva z príslušnosti občanov k určitému územiю vo vnútri štátu (Benčo a kol., 1995).

Ako už bolo naznačené, regionálna územná samospráva reprezentuje verejnú moc. Táto verejná moc bola z centrálnej, štátnej úrovne decentralizovaná na orgány regionálnej samosprávy. Na základe právnej úpravy bol učený rámec úloh, ktoré prešli zo štátu na regionálnu úroveň. Regionálna samospráva sa stala nositeľkou časti decentralizovanej verejnej moci. Táto moc je zverená regionálnym jednotkám ako inštitúciám „neštátneho charakteru“, pričom je presne stanovený rozmer jej výkonu spravidla legislatívou a ústavou³ (Peková – Pilný, 2002; Belajová – Balážová, 2004; Žárska a kol., 2007). Ak budeme skúmať rozvrstvenie verejnej moci vo vnútri regionálnej

³ Nie je pravidlom, že v každej krajine je regionálna úroveň územnej samosprávy obsiahnutá v ústave.

samosprávy, pôjde o tzv. vnútornú rovinu uplatňovania verejnej moci. Rozdelenie moci vo vnútri regionálnej samosprávy vyplýva primárne z jej reálneho výkonu. Zároveň si však treba uvedomiť, že pri takomto výkone verejnej moci musia spolupracovať a kooperovať medzi sebou jednotlivé orgány regionálnej samosprávy a jednotliví aktéri podieľajúci sa na výkone verejnej moci.

Z funkčného hľadiska plní samospráva na regionálnej úrovni (podobne ako na miestnej) ďalšiu dôležitú funkciu. Rozširuje klasickú vertikálnu del'bu moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu (Řehůřek, 2001). Existencia tohto prvku prináša do demokratického systému tzv. checks and balances, teda ďalšiu demokratickú poistku v rozvrstvení verejnej moci po vertikálnej línii na moc štátnu a samosprávnu. Niektorí autori (napr. Matějka, 1938; Konečný – Konečný, 2009; Malast, 2016; Klíma, 2019 a pod.) takto decentralizovanú verejnú moc označujú aj ako tzv. „štvrtú moc v štáte“ označovanú ako „pouvoir municipal alebo pouvoir communal“. Základným poznávacím znamením samosprávy na regionálnej úrovni je podľa Belajovej a Balážovej (2004) demokratický výkon zverenej moci občanmi. Na základe toho možno vo všeobecnosti regionálnu samosprávu definovať ako vzájomnú spojitosť medzi štátom, občanom, spoločnosťou a jednotlivými územno-správnymi časťami štátu. P. Průcha (2012) ďalej dopĺňa, že ustanovením vyššej samosprávnej úrovne sa dosiahne pluralizmus. Bez samosprávy niet demokracie, bez demokracie niet samosprávy. Myšlienka samosprávy (regionálnej aj miestnej) je zlučiteľná len s demokraciou založenou na pluralite spoločenských a politických záujmov. Jej podstata tkvie v partnerskom vzťahu medzi štátom a tiež samosprávnymi subjektmi.

Prístupy viacerých autorov (napr. Tej, 2007; Papcunová – Gecíková, 2011; Wokoun, Mates, Kadeřábková a kol., 2011; Provazníková, 2015) k definícii regionálnej samosprávy sa zhodujú v jej chápaní ako samosprávneho spoločenstva občanov žijúcich na určitom území. Za základné znaky regionálnej samosprávy podľa S. Balíka (2009) možno určiť územný základ,

personálny základ a výkon samosprávy so sústavou vlastných, priamo volených, orgánov. K týmto určujúcim znakom sa najčastejšie uvádza aj vlastný majetok, s ktorým samosprávy hospodária a jej zákonom priznané postavenie verejnoprávnej korporácie. R. Provazníková (2015) ďalej uvádza, že k tomu, aby mohla regionálna aj miestna územná samospráva existovať a naplňovať svoje funkcie, je nutné v štáte vytvoriť legislatívne a ekonomické predpoklady. Nenahraditeľné miesto legislatívy pri fungovaní územnej samosprávy vidieť pri jej vzniku a následnom vymedzení postavenia jednotlivých stupňov územnej samosprávy. Legislatíva vymedzuje právomoci, pôsobnosť, autonómiu aj zodpovednosť, stanovuje organizačnú štruktúru a definuje rozsah samostatnej a prenesenej pôsobnosti. K ekonomickým determinantom územnej samosprávy patrí vlastný majetok samosprávy a právo s ním hospodáriť. V ekonomickej oblasti je ďalším nevyhnutným predpokladom existencia vlastného rozpočtu a získavanie vlastných finančných prostriedkov. V tomto smere J. Šelešovský a M. Pavlík (2012) dodávajú, že regionálna samospráva je zodpovedná za zabezpečovanie veľkého množstva verejných služieb. Taktiež je zodpovedná za riadenie organizácií a odvetví verejného sektora, ktoré zriaďuje, zakladá, riadi alebo koordinuje za účelom vytvárania predpokladov pre sociálno-ekonomický rozvoj regiónu. Na plnenie uvedených úloh je potrebné aby disponovala dostatočnou mierou pôsobnosti a zároveň aby disponovala adekvátnymi finančnými prostriedkami.

Územné, samosprávne jednotky regionálneho charakteru sú špecifické svojimi funkciami. Ak sa koncentrujeme na funkcie podľa vzťahu regionálnej územnosprávnej jednotky k nižším samosprávnym jednotkám, môžeme identifikovať podľa J. Sotoláča (2002) tri hlavné funkcie:

- funkcia nadobecného významu – vyšší samosprávny stupeň disponuje kompetenciami, ktoré presahujú rámec kompetencií obcí;

- inštančná funkcia – územnosprávna jednotka na úrovni regiónu má vo vzťahu k obciam určité rozhodovacie právomoci (existuje rozhodovací mechanizmus);
- koordinačná funkcia – vo vzťahu k obciam má regionálny stupeň samosprávy na starosti koordináciu niektorých samosprávnych aktivít.

Územná samospráva na regionálnom stupni sa podobne ako na miestnom stupni vyčlenila zo štátnej správy. Postupným vývojom získala relevantné postavenie v systéme verejnej správy. Aké sú teda jej základné diferentné črty vo vzťahu k štátnej správe? Na základe nadobudnutých poznatkov možno za hlavné diferentné črty regionálnej samosprávy smerom k štátnej správe označiť:

- samosprávny charakter a široká miera autonómie priznaná ústavou a zákonmi;
- výkon moci prostredníctvom priamo volených reprezentantov;
- neexistencia princípu subordinácie medzi jednotlivými samosprávnymi úrovňami;
- plnenie delegovaných a originálnych úloh.

Pri komparácii regionálnej samosprávy so štátnou správou treba zdôrazniť, že samospráva nezahŕňa len výkonný aspekt, ale jej poslaním je realizácia vlastnej samosprávnej moci. Na rozdiel od štátnej správy je jadrom regionálnej územnej samosprávy právomoc rozhodovať v samosprávnych otázkach prostredníctvom priamo volených predstaviteľov (Vomlela, 2014). V tejto oblasti štát ponechal priestor samosprávnym orgánom z hľadiska tvorby vlastných právnych predpisov. P. Průcha (2012) dodáva, že bez právomoci k tvorbe vlastných mocenských aktov by samosprávne úrovne nikdy nemohli plniť takú úlohu, aká zodpovedá ich postaveniu v modernom štáte a stratili by jednu zo svojich základných odlišností od štátnej správy. Bez možnosti slobodne a autonómne rozhodovať o svojich záležitostiach by regionálna aj miestna samosprávna úroveň stratila svoj verejno-mocenský charakter, prestala by byť nositeľom verejnej moci, ale stala by sa len jej vykonávateľom.

S. Kadečka (2003) ďalej zdôrazňuje, že s existenciou regionálnej samosprávy sa spája aj efektívnosť. Decentralizácia verejnej moci spojená s existenciou vyššej a nižšej samosprávnej úrovne je podmienkou racionálnosti, hospodárnosti a účelnosti pri zabezpečovaní verejných statkov a služieb. Efektívnosť územnej samosprávy súvisí s hospodárnejším nakladaním s finančnými prostriedkami vďaka väčšej blízkosti k regiónu a ľuďom, ktorých problémy sa majú riešiť. Na druhej strane súvisí efektívnosť územnej samosprávy s tým, že obyvatelia jednotlivých územnosprávnych jednotiek bezprostrednejšie poznajú predstaviťel'ov samosprávnych orgánov. Majú tak možnosť ovplyvniť rozhodnutia a svojich zástupcov aj určitým spôsobom kontrolovať, prípadne odvolať. Občanom sa tak otvára možnosť aktívne participovať na rozhodnutiach týkajúcich sa daného teritória (Alman, 2017).

Z uvedeného vyplýva, že problematike regionálnej úrovne územnej samosprávy sa venujú autori z rôznych oblastí. Jej vznik, vývoj a špecifické formy sa stávajú námetom štúdií z oblasti správneho práva, verejnej ekonomiky, verejnej správy, histórie, politológie a iných vedných disciplín.

1.2 Význam regionálnej samosprávy z pohľadu medzinárodných organizácií

Políciu a význam regionálnej samosprávy vo verejnej správe v európskych demokraciách determinujú viaceré medzinárodné dohovory a nadnárodné organizácie. Posilňovanie lokálnej a regionálnej demokracie patrí medzi hlavné ciele Rady Európy a Európskej únie, pretože funkčná verejná správa tvorí jeden z hlavných pilierov pre mier a stabilitu v Európe.

Za dôležitého aktéra v tomto smere možno označiť Európsku úniu, ktorá zriadila špeciálny poradný orgán s názvom Výbor regiónov⁴ zahŕňajúci zástupcov všetkých členských štátov.

⁴ Podľa článku 9 hlavy III. Lisabonskej zmluvy je Výbor regiónov poradným orgánom Európskeho parlamentu, Európskej Rady a Európskej komisie, teda orgánov pôsobiacich na úrovni EÚ.

Predstavuje názorovú platformu prostredníctvom ktorej majú predstavitelia samosprávy možnosť zapojiť sa do tvorby právnych predpisov EÚ. Výbor regiónov je poradným orgánom, ktorý reprezentuje záujmy samosprávy na regionálnej a aj miestnej úrovni v štruktúre orgánov EÚ (Zpěvák, 2015). Samosprávu na regionálnej úrovni priamo spája s demokraciou a budovaním občianskej spoločnosti. Regionálnu územnú samosprávu považuje za prvok transparentného, otvoreného a inkluzívneho procesu tvorby politiky (Výbor regiónov, 2014). Fungovanie regionálnej samosprávy podmieňuje dodržiavaním zásady subsidiarity, proporcionality, sociálnej a územnej súdržnosti, spolupráce, spravodlivosti, solidarity, komplementárnosti ako aj viacúrovňového riadenia. Po aplikovaní základných zásad má Regionálna samospráva podľa Výboru regiónov (2015) nesporné výhody. Patrí sem lepšie pochopenie potrieb občanov, spoločnú tvorbu politických opatrení na zabezpečenie udržateľného rastu, riadne finančné hospodárenie a investovanie na samosprávnej úrovni, posilňovanie autonómie a demokracie.

Problematike správy vecí verejných na územnej úrovni sa venuje aj Rada Európy, ktorá sa často nesprávne zamieňa s Radou EÚ. V rámci svojej organizačnej štruktúry si vytvorila konzultačný orgán – CLRAE, ktorý je nápomocný hlavne v procese budovania efektívnej miestnej a regionálnej samosprávy. V roku 1997 bol zo strany CLRAE vypracovaný návrh Európskej charty regionálnej samosprávy (ďalej len charta) a na jeho odporúčenie prijatý Radou Európy (Jonáková, 2015). Tento dokument nadväzuje na princípy obsiahnuté v Európskej charte miestnej samosprávy. Európska charta regionálnej samosprávy rozširuje a spresňuje jej obsah a venuje sa primárne decentralizácii na regionálnej úrovni. Predpokladá, že existencia regiónov spravovaných priamo volenými predstaviteľmi a vybavenými skutočnými kompetenciami môže zaistiť riadenie, ktoré je efektívne a zároveň blízke občanovi (Kukliš – Vírová, 2012). V treťom článku tejto deklarácie je zadefinovaná regionálna samospráva ako „právo a schopnosť najvyšších územných samospráv v rámci štátu, ktoré

majú volené orgány a sú administratívne umiestnené medzi ústrednou štátnou správou a miestnymi samosprávami, a majú buď právo samostatne sa organizovať alebo právo normálne spájané s ústrednými orgánmi, spravovať na vlastnú zodpovednosť a v záujme svojich obyvateľov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu, v zhode s princípom subsidiarity“.

Princíp subsidiarity je touto inštitúciou vyzdvihovaný ako jeden z najdôležitejších princípov upravujúcich vnútorné usporiadanie štátov, pričom práve región označuje ako náležitú úroveň moci na jej efektívne využívanie. Regionalizáciu vníma ako dôležitý proces utvárania a šírenia regionálnej samosprávy, avšak zároveň upozorňuje, že tento proces by nemal byť dosahovaný na úkor nezávislosti miestnych samospráv, ale naopak v súlade s už prijatými zásadami na najnižšej, miestnej úrovni. Význam regionálnej samosprávy Charta deklaruje tiež tým, že ho považuje za ústavný princíp. Navyše nepripúšťa zúženie obsahu regionálnej samosprávy prostredníctvom predpisov nižšej právnej sily a vyžaduje veľmi prísne podmienky pre právne predpisy v tejto oblasti. Ďalším všeobecne platným princípom regionálnej samosprávy by mal byť princíp legality, ktorým sa má daná samosprávna úroveň riadiť. Charta opakovane uvádza požiadavky na vhodné spôsoby financovania, apeluje najmä na právo vlastných daní pre regionálnu samosprávu. Následne by sa mala posilniť úloha regionálnych samospráv na európskej úrovni, v európskej politike. Podľa charty majú centrálné vlády povinnosť európske záležitosti náležite konzultovať s regionálnymi samosprávami. V praxi je však v tomto smere iná situácia v krajinách, kde regionálne samosprávy vykazujú vyšší stupeň autonómie⁵ (napr. Španielsko, Taliansko, Belgicko), ako v krajinách (napr. Rumunsko, Chorvátsko, Česko, Slovensko a pod.), kde regionálna samospráva plní úlohu len akejsi administratívnej jednotky.

⁵ Podrobnejšie sa tejto problematike venujú napr. B. Říchová a V. Fiala (2002), ktorí tieto štáty označujú ako štáty regionálne.

Európska charta regionálnej samosprávy je zásadným konceptom európskych snáh o samosprávu na vyššej úrovni, ktorá by bola podporovaná formou odporúčacieho stanoviska regionálnej a miestnej reprezentácie zastúpenej vo Výbore regiónov. Návrh charty bol pomerne dlhé obdobie pertraktovanou témou medzi odborníkmi, európskymi inštitúciami, zástupcami regionálnej samosprávy a národnými štátmi. V roku 2006 bol text Európskej charty regionálnej samosprávy jednohlasne prijatý Radou Európy, ale pod kratším názvom Európska charta regionálnej demokracie. Novelizované znenie charty reagovalo na zmeny, ktoré nastali od prijatia pôvodného návrhu (Jonáková, 2015). Obsahuje základné princípy regionálnej samosprávy (subsidiarita, decentralizácia, demokratické vládnutie, právo na samosprávu, a podobne) ako spoločný základ pre všetky krajiny prístupujúce ku charte. Charta má povahu doporučení a jej súčasťou sú požiadavky na posilnenie vlastných daňových príjmov. Ku charte môžu pristúpiť len štáty so zriadenou regionálnou samosprávou, ktorá vykazuje legislatívne a administratívne právomoci. Aj napriek uvedenej iniciatíve nebola dodnes charta členskými štátmi Rady Európy ratifikovaná, pretože naráža na odpor časti svojich členov, ale bola prijatá vo forme deklarácie (Kukliš – Vírová, 2012).

V roku 2009 odsúhlasila Rada Európy dokument s názvom „Reference Framework for Regional democracy“, v ktorom sú koncipované základné všeobecné predpoklady pre demokratické fungovanie regionálnej samosprávy. Kľúčovým bodom tohto dokumentu je rozpracovanie problematiky regionálnej samosprávy v oblasti jej ochrany (Council of Europe, 2017). V tomto dokumente sa počíta s tromi úrovňami ochrany regionálnej samosprávy. Prvú a najdôležitejšiu ochranu predstavuje pre regionálnu samosprávu ústava a príslušné zákony. V nich sú zakotvené a garantované základné zásady existencie a fungovania regionálnej samosprávy. Územnú samosprávu na všetkých úrovniach, vrátane regionálnej, odporúča ukotviť v ústave jednotlivých štátov a tak ochrániť jej autonómiu. Ústavná úprava poskytuje najväčšiu záruku stability.

Ďalším riešením je konkrétny zákon upravujúci podobu regionálnej a miestnej samosprávy, aby mala územná samospráva aspoň zákonné záruky svojej stability. Právna úprava by mala zohľadňovať zásady subsidiarity, decentralizácie a zodpovednosti, ako hlavné princípy územnej samosprávy. Zároveň je potrebné, aby legislatíva stanovila právo regionálnej aj miestnej samosprávy na obrátenie sa na súd a žiadanie opravných prostriedkov pri dodržiavaní týchto zásad. Právo regionálnej samosprávy obrátiť sa na súd v prípadoch ohrozenia svojich vlastných právomocí tak možno označiť za druhú úroveň ochrany. Treťou úrovňou by mal byť princíp, podľa ktorého nemôžu byť bez konzultácií s jednotkami územnej samosprávy zmenené hranice regionálnej samosprávy. Tento dokument sa tiež zaoberá financovaním regionálnej samosprávy. Pri financovaní regionálnej samosprávnej úrovne by sa mala zohľadniť kvantita a kvalita vykonávaných kompetencií. Regionálnej samospráve by mali byť priznané vlastné zdroje financovania originálnych kompetencií. Príjmové finančné toky regionálnej samosprávy by mali byť vhodne diverzifikované a poskytovať vhodný základ pre regionálny socioekonomický rozvoj. Poslednou oblasťou, ktorej sa venuje sú vzťahy na národnej a medzinárodnej úrovni. Predstavitelia regionálnej samosprávy sa môžu na základe vlastného rozhodnutia združovať a spolupracovať na národnej alebo medzinárodnej úrovni. Jednotlivé regionálne samosprávy majú právo stať sa členom medzinárodného združenia zloženého z regionálnych samospráv alebo orgánov zastupujúcich regionálnu samosprávu úroveň (Council of Europe, 2017).

Regionálnou samosprávou a jej významom sa zaoberá aj ďalšia medzinárodná organizácia. Opodstatnenosť existencie regionálnej úrovne územnej samosprávy vyzdvihuje Organizácia spojených národov (OSN). Vo svojich správach sa zameriava na vybrané politické výzvy na všetkých vládnych úrovniach, pričom sa pravidelne zameriava aj na samosprávne úrovne (Švikruha, 2018). Aj napriek tomu, že sa regionálna samospráva v jednotlivých krajinách spravidla líši historickým vývojom,

rozsahom právomocí, financovaní a tiež svojím názvom, mala by všeobecne plniť tri základné úlohy. Po prvé by mala podporovať trvalo udržateľný a úspešný rozvoj svojho územia. Po druhé na základe preferencií svojich občanov by mala poskytovať a financovať verejné statky a služby. Po tretie by mala pôsobiť ako demokratický hlas a obhajovať záujmy svojich obyvateľov. Regionálna úroveň samosprávy je práve tým miestom, kde by následne malo byť umožnené občanom aktívne participovať na tvorbe rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú ich každodenný život. Regionálna samospráva je bližšie k občanom ako ústredná vláda a preto je v oveľa lepšom postavení pri riešení otázok, ktoré si vyžadujú znalosť daného prostredia. Vyššia miera samosprávy na ktoromkoľvek stupni môže byť považovaná za kľúčový prvok skutočnej demokracie. Regionálna samospráva nemôže mať postavenie obyčajného vykonávateľa prijatých rozhodnutí, na ktorých sa nepodieľa. Na druhú stranu je dôležité pripomenúť, že nezávislosť regionálnej samosprávy musí mať stanovené hranice, ktoré sú upravené zákonom a musia existovať kontrolné mechanizmy pre dohľad nad zákonnosťou činnosti regionálnych orgánov. Fundamentálnym predpokladom pre efektívne fungovanie regionálnej samosprávy sú zákonom stanovené právomoci a povinnosti, ako aj striktné vymedzený vzájomný vzťah jednotlivých orgánov verejnej správy.

1.3 Pozícia regionálnej samosprávy v systémoch územnej samosprávy na príkladoch vybraných krajín EÚ

V rámci tejto časti monografie sa zameriavame na regionálnu samosprávu v európskom priestore. Načrtujeme akým spôsobom je štruktúrovaný systém územnej samosprávy vo vybraných krajinách, ktoré sú súčasťou Európskej únie. Osobitne sa zameriavame na to, akú pozíciu v jednotlivých systémoch územnej samosprávy zastáva regionálna úroveň samosprávy.

Každá krajina je špecifická z hľadiska vertikálnej delby moci a rovnako v kontexte systémových a funkčných prvkov uplatňujúcich sa v oblasti jednotlivých územnosprávnych úrovní

vládnutia. Zámerom tejto časti nie je podrobne sa zaoberať každou členskou krajinou EÚ, ale uvedieme len príklady vybraných krajín. Táto časť publikácie má poslúžiť k dotvoreniu celkového obrazu aktuálnych trendov, významu a vnímania regionálnej samosprávy v európskom kontexte, netvorí však ťažiskovú časť predkladanej monografie.

Existujú rôzne atribúty, na základe ktorých môžeme skúmať fungovanie a systém územnej samosprávy jednotlivých krajín. Jedným z nich môže byť napr. geografické hľadisko. Ku skúmaným krajinám môžeme tiež pristupovať na základe typu štátneho zriadenia, podľa ktorého rozlišujeme dva najčastejšie typy krajín a to republiky (v niektorých prípadoch členských štátov EÚ federatívne republiky – Nemecko a Rakúsko) a konštitučné monarchie. Ďalším dôležitým atribútom, na základe ktorého môžeme krajiny sondovať je charakter štátoprávneho usporiadania, podľa ktorého rozlišujeme v kontexte členských krajín EÚ unitárne štáty a federácie. V tomto smere je potrebné dodať, že ide o významný aspekt formujúci podobu organizácie verejnej správy, ktorá sa líši naprieč európskymi krajinami a v niektorých prípadoch aj medzi regiónmi v rámci jednej krajiny (Švec, 2010). Rozdiel medzi rovnakými krajinami spočíva v regionálnych štruktúrach, vyskytujúcich sa prevažne v krajinách s federálnym systémom alebo s regionálnou štruktúrou dominujúcou v centralizovaných unitárnych štátoch. Pozícia druhej úrovne územnej samosprávy v kontexte viacúrovňových územnosprávnych systémov je vysoko ovplyvnená aj územnou organizáciou a systémom politickej a administratívnej decentralizácie každej krajiny, ktoré možno označiť za kľúčové atribúty v procese klasifikovania jednotlivých krajín. Významnou premennou z hľadiska distribúcie verejnej moci na územné samosprávne úrovne je aj európska integrácia. Tá mala zásadný vplyv na štruktúru územnosprávneho členenia jednotlivých krajín. Viacerí renomovaní európski odborníci (napr. Jeffery, 2000; Hoghe - Marks, 2003; Fleurke - Willemse, 2006; Hoghe - Marks, 2019, Bache a kol., 2020 a i.) konštatujú, že práve európska integrácia rozbehla politickú autonómiu

a z ekonomického hľadiska ju sprístupnila pre regióny usilujúce sa o samosprávu. Práve to malo za následok, že požiadavka na decentralizáciu verejnej moci sa stávala čoraz reálnejšou a výrazným spôsobom prispela k rozmachu významu regionálneho samosprávneho stupňa v komplexnom ponímaní systémov verejnej správy v Európe. Spolu so všeobecným efektom úniijného členstva predstavovali rozhodujúci nástroj posilnenia regionalizácie v členských a kandidátskych krajinách EÚ aj finančné prostriedky poskytované z fondov EÚ.

V jednotlivých európskych krajinách sa vzťahy na úrovni verejnej správy líšia najmä v dôsledku miery postavenia a vplyvu štátnej správy a územnej samosprávy. Na základe toho môžeme rozlišovať v Európe systémy verejnej správy, v rámci ktorých má dominantné postavenie štátna správa s hierarchizovanou sústavou a zároveň také, pre ktoré je príznačné významnejšie postavenie územnej samosprávy na úkor štátnej správy (Lacina – Čechák, 2005; Jasaňová, 2007). Vzťah medzi štátnou správou a samosprávou možno označiť za konfliktný, nakoľko do určitej miery prítomnosť územnej samosprávy obmedzuje vládnu moc tým, že podnecuje pluralitu moci. V tuzemskej a aj zahraničnej odbornej literatúre sa objavujú rôzne typológie systémov verejnej správy, ktoré vychádzajú práve zo spomínaného postavenia štátnej správy a samosprávy v systéme verejnej správy⁶.

Systém verejnej správy je vo väčšine novodobých moderných demokracií ustanovený ako viacstupňový. Toto rozpoloženie je výsledkom vývoja, ktorý sa odohrával v európskych štátoch koncom dvadsiateho storočia. Začleňovaním jednotlivých krajín do európskeho nadnárodného spoločenstva dochádzalo k

⁶ Napr. južné a severoeurópske systémy (Page a Goldsmith, 1987), kontinentálny a anglosaský systém, napoleonský model Južnej Európy, anglosaský model a model strednej a severnej Európy (Hesse a Sharpe, 1991) alebo novšia typológia vymedzujúca the Franco model of Southern Europe, the Anglo-Saxon model, the Germanic model of Central Europe and the Nordic or Scandinavian model (Loughlin – Hendriks – Lidström, 2011). Na ďalšie doplnené a rozvinuté typológie systémov verejnej správy poukazuje vo svojej štúdii napr. Z. Ringlerová (2009) alebo P. Swianiewicz (2014).

zosúladieniu princípov uplatňujúcich sa v oblasti spravovania verejných záležitostí. Aj napriek trendu harmonizácie politík možno systémy verejnej správy jednotlivých európskych krajín označiť za špecifické. Napr. P. Průcha (2008) upozorňuje, že poznáme tiež štáty s nižším počtom úrovní verejnej správy, pričom sem radíme teritoriálne menšie štáty ako napr. Luxembursko, Maltu, Litvu, Lotyšsko alebo Estónsko.

Počet úrovní riadenia štátu sa podľa B. C. Smitha (1985) odvíja od rôznych faktorov. Za najdôležitejšie považuje historické udalosti a kompromisy politických aktérov zastupujúcich rôznorodé skupiny v štáte. Dôležitou premennou, ktorá nesporne vplyva na počet úrovní tvoriacich územnú samosprávu v danej krajine je teritoriálna veľkosť krajiny. Tento atribút sa vyznačuje heterogénnosťou. V európskom priestore sa stretávame nielen s odlišným počtom územnosprávnych úrovní, v rámci ktorých je verejná správa riadená, ale rovnako tak pozorujeme aj rozdiely na úrovni štátnej správy. Tá je spravidla tvorená viacerými úrovňami, pričom základom je ústredná resp. centrálna úroveň, v závislosti od ktorej pôsobia ďalšie. Samosprávna úroveň je zvyčajne organizovaná ako jednoúrovňová alebo dvojúrovňová, dokonca v niektorých prípadoch ako trojúrovňová. V tejto súvislosti rozoznávame miestnu úroveň, pod ktorou rozumieme najnižšiu úroveň územnosprávneho riadenia štátu. Popri tejto úrovni môžu existovať ďalšie úrovne „nadmiestneho“ charakteru označované ako vyššia územná úroveň alebo subštátne úrovne (Fiala, Říchová a kol., 2002). Z terminologického hľadiska sa v jednotlivých krajinách môžeme stretnúť s variabilnými označeniami týchto úrovní v podobe provincií, departmentov, kantónov, okresov, žúp, krajov a pod. Diferencie naprieč jednotlivými európskymi krajinami sa objavujú v rámci oboch územných samosprávnych úrovní. V tomto kontexte je špecifická vyššia, regionálna úroveň, ktorá vykazuje odlišnosti medzi jednotlivými krajinami, v prípade niektorých krajín, ako už bolo uvedené, aj medzi regiónmi v rámci jednej a tej istej krajiny. Územnosprávne úrovne sú zvyčajne symetricky rozmiestnené v celej krajine. Môžeme však nájsť aj krajiny, kde sa zákonodarcovia

rozhodli pre asymetrickú formálnu štruktúru, kedy v niektorých častiach krajiny vytvorili viac správnych úrovní ako v iných. B. Dančák a V. Hloušek (2007) dodávajú, že riadiaca štruktúra v každej územnosprávnej jednotke sa odvíja od jej špecifických charakteristík ako napr. od veľkosti a polohy tejto jednotky, veľkosti jednotky vzhľadom na štát ako celok, povahy vzťahov medzi jednotlivými úrovňami, histórie spolupráce so susednými jednotkami a ďalších faktorov. V niektorých krajinách zákonodarcovia zakomponovali do väčších územnosprávnych jednotiek ďalšiu úroveň správy, označovanú ako mezo-úroveň (mediúroveň). Ako príklad uvedieme Švajčiarsko, aj napriek tomu, že nie je členskou krajinou EÚ⁷. Vo Švajčiarsku existujú v rámci kantónov okresy, ktoré sú správnymi jednotkami na vykonávanie politik kantónov. Menšie kantóny však tieto jednotky nepotrebujú na spravovanie svojich záležitostí a preto nemajú zriadené správne obvody v podobe okresov (Böckenförde, 2011). Asymetrická štruktúra s rôznymi územnosprávnymi úrovňami alebo úrovňami administratívy sama o sebe nevypovedá o stupni decentralizácie.

Dôležitý faktor, ktorý má strategický vplyv na viacúrovňovú podobu riadenia štátu predstavuje decentralizácia. Decentralizácia zahŕňa snahy centrálnych vlád o rozloženie alebo presun rozhodovacej právomoci a zákonodarnej moci na iné, nižšie územné jednotky v rámci štátu (Hopkin - Van Houten 2009; Sorens 2009; Schakel, 2010; Cívik, 2015; Mihálik – Horváth – Švikruha, 2019; Cívik – Meluš, 2019). Decentralizácia politickej moci, poskytujúca väčšiu samosprávu iným územným úrovňam, môže byť založená na snahe zvládnuť etnickú a regionálnu rozmanitosť v štáte, alebo na snahe vyvinúť efektívne vládne štruktúry alebo na zásade subsidiarity (Henderson – Medeiros, 2021). Podľa K. Šveca (2010) môže vykazovať formu politickej decentralizácie alebo administratívnej dekoncentrácie. Rozdiel je v tom, že zatiaľ čo, politická decentralizácia znamená prenos

⁷ V prípade členských krajín EÚ, ktoré majú zavedený systém troch úrovní územnej samosprávy patria do tejto skupiny Poľsko, Nemecko, Belgicko, Francúzsko, Španielsko alebo Taliansko.

politickej zodpovednosti z centrálnej úrovne na nižšie subštátne jednotky, tak administratívna dekoncentrácia predstavuje prenos len určitej pôsobnosti administratívnej povahy z centra na nižšie úrovne (Fiala, Říchová a kol., 2002). To znamená, že územnosprávne jednotky, ktorých povaha vyplýva z administratívnej dekoncentrácie nemôžu realizovať zásadné politické rozhodnutia, keďže nedisponujú adekvátnymi právomocami a ich výkon má skôr administratívny charakter. V kontexte tohto vymedzenia môžeme vnímať subštátne jednotky nadmiestneho charakteru v európskom priestore ako element vykazujúci prvky administratívnej povahy plniaci prevažne úlohy v kooperácii s centrom. Do tejto skupiny môžeme zaradiť najmä unitárne štáty patriace do geopriestoru strednej Európy, Škandinávie a krajiny juhovýchodnej Európy ako Rumunsko a Chorvátsko. Naopak, pre niektoré unitárne a federatívne štáty prevažne západnej Európy, je príznačné odlišné vnímanie postavenia a funkčnosti subštátnych jednotiek nadmiestneho charakteru. Do tejto podmnožiny zaraďujeme podľa B. Říchovej a V. Fialu (2002) štáty označované ako regionálne (napr. Veľkú Britániu, Španielsko, Taliansko alebo Belgicko). Proces decentralizácie a teda rozptyl štátnej moci v jednotlivých krajinách tak môže mať dve podoby (Painter, 2002). Tie sa líšia v závislosti od toho, či bol proces decentralizácie moci iniciovaný zhora nadol, teda zo strany štátu alebo opačným spôsobom zdola nahor, teda zo strany občanov. V rámci druhej možnosti, kedy štát reaguje na podnety od občanov, uvádzajú A. Henderson a M. Medeiros (2021) ako hlavný atribút teritoriálnu identitu⁸. Naopak v situácii, kedy je iniciatíva na strane štátu, ide viac o politickú záležitosť, kedy politické elity usmerňujú ústrednú vládu k transferu určitého objemu kompetencií. V závislosti od toho o aký typ rozptýlenia moci ide a teda či sa má doceliť presunutie kompetencií, ktoré budú umožňovať suverénne rozhodovať v

⁸ Dôležité je pochopenie toho ako občania vnímajú politický život na danom území. V Európe (napr. Španielsko), ale aj vo svete (napr. Hongkong) môžeme nájsť rôzne prípady, keď nespokojnosť s úrovňou regionálnej autonómie môže mať širšie a vážne sociálno-politické dôsledky.

istých oblastiach alebo len proces, ktorý prisúdi jednotlivým územným jednotkám administratívne právomoci rozlišujeme typ decentralizácie, ktorý sa v danej krajine uplatňuje (Litvack – Seddon, 1999). V tomto kontexte je však potrebné dodať, že obe uvedené úrovne decentralizácie sa navzájom prekrývajú a stanovenie hranice medzi nimi nie je jednoduché.

Decentralizačné tendencie vznikli v Európe na základe rôznych príčin, keď najčastejšie sa uvádzajú ekonomické, ideologické a kultúrne. Z ideologického pohľadu je kladený význam na demokratizáciu záujmov politických aktérov medzi centrom a okolím (Pierre, 2000). Kultúrne faktory dáva E. Cihelková (2007) do súvisu s globalizáciou. Vyrovnanie ekonomických nerovností medzi jednotlivými územnými jednotkami bolo nenaplnenou prioritou viacerých krajín. Keďže išlo o veľmi náročný proces bez požadovaných výsledkov, pristúpili európske krajiny k procesu rozloženia moci na nižšie územnosprávne jednotky (Vykoupilová, 2007). Ten sa vyznačoval špecifickosťou v každej krajine najmä z toho dôvodu, že obsahoval osobité postupy konverzie usporiadania politickej moci. V teoretickej rovine ide v prípade decentralizácie o nie celkom jasný pojem, keďže podobné procesy prebiehali v celej Európe, avšak boli inak označované. Fiala a Říchová (2002) konštatujú, že v Španielsku mali tieto decentralizačné procesy označenie regionalizácia, vo Francúzsku decentralizácia, vo Veľkej Británii devolúcia a v podmienkach Talianska sa uplatnilo označenie federalizácia a v niektorých prípadoch aj regionalizácia. V každej krajine prebiehali tieto procesy v dôsledku iných príčin a rovnako miera ich realizácie bola rozdielna. Vytváranie rozličných územných jednotiek riadenia štátu, z pohľadu intenzity a rozmeru, bolo charakteristické pre všetky európske krajiny (Hooghe – Marks, 2003). Každý z týchto procesov je teda jedinečný a v každej krajine sa vyznačoval určitou špecifickosťou a preto je nutné na každú krajinu a proces decentralizácie v nej uskutočnený nazerať osobitne. Napríklad pre väčšinu krajín patriacich do regiónu strednej Európy je príznačné, že neboli dostatočne vybavené k tomu, aby začiatkom

90. rokov 20. storočia mohla prebehnúť zmena, nakoľko boli zaťaženi neprimeranými štruktúrami verejnej správy zdedenými po bývalých režimoch.

Za relevantný faktor, ktorý vplýva na diferencie na úrovni regionálnej samosprávy v Európe môžeme označiť aj štátoprávne usporiadanie. To predstavuje sústavu vzťahov medzi štátom ako celkom a jeho územnými fragmentmi. V tomto smere sa vyskytujú rozdiely medzi unitárnymi štátmi, kde sa objavuje jednorovňová až trojrovňová územná samospráva a federatívnymi štátmi, kde je podľa R. Provazníkovej (2015, s. 18) „nepřítomnosť „regionálnej“ úrovne nahradená existenciou federálnych krajín“. Charakteristickým znakom pre federácie je skutočnosť, že jednotlivé krajiny disponujú značnou mierou nezávislosti od centrálnej moci. Na túto skutočnosť upozorňoval aj A. Lijphart (1999), ktorý charakterizoval federálne štáty vysokou mierou decentralizácie. Naopak J. M. Sellers a A. Lidström (2007, s. 613) tvrdia, že federálne štáty si zachovávajú „centralizovanejšie vzťahy s ich lokalitami než to robia unitárne štáty s nimi“. Na druhej strane, regionálna úroveň v niektorých unitárnych krajinách vykazuje administratívne či štatistické postavenie, alebo je politicky či finančne kontrolovaná centrálnou vládou. Vidíme tak, že v európskom priestore sa uplatňujú do istej miery osobité systémy riadenia štátu v oblasti verejnej správy či už z hľadiska inštitucionálneho, organizačného alebo funkčného. Na druhej strane možno nájsť aj určité spoločné prvky vo sfére riadenia verejnej správy, najmä v prípade krajín s historickou, kultúrnou či geografickou afinitou.

Medzi členské krajiny EÚ, ktoré vykazujú príbuznosť v kultúrnej, historickej či geografickej oblasti by sme mohli zaradiť Česko, Poľsko, Maďarsko a Slovensko. Ide o unitárne, čiastočne decentralizované krajiny⁹ (Česko, Poľsko, Maďarsko

⁹ Označenie čiastočne decentralizované krajiny sme použili kvôli tomu, že pre skupinu týchto krajín je podľa S. Balíka (2009) príznačné zmiešanie štátnej správy a samosprávy. Podstata tohto systému je v tom, že orgány územnej samosprávy v rámci tzv. prenesenej pôsobnosti vykonávajú niektoré prenesené úlohy zo štátnej správy. V takom prípade samosprávne orgány nekonajú ako

a Slovensko), vyznačujúce sa republikánskou formou štátneho zriadenia a nachádzajúce sa v geopriestore strednej Európy. Pre tieto krajiny je príznačný reformný decentralizačný proces, ktorý bol naštartovaný po páde nedemokratických režimov začiatkom deväťdesiatych rokov a predstavoval dôležitú súčasť demokratizácie spoločensko-politického systému a verejnej správy. Maďarsko bolo považované za „priekopníka decentralizačných reforiem medzi tranzitívnymi ekonomikami“ (Kopányi et al., 2000, s. 1). Naopak poľské reformy boli označované ako náhodné a nekonzistentné, keďže sa menili podľa konštelácií politických síl roztriešteného stranického systému. M. Ciechocinska (1994) uvádza, že vedci tieto rané reformy nazývali ako „nefunkčné“ a „nelogické“. Situácia v tomto smere sa v Poľsku zmenila až rozsiahlou reformou systému územnej samosprávy na prelome rokov 1998-1999 (Kubát, 2006).

Uvedené krajiny patria medzi členské štáty EÚ, ktorých charakteristickým znakom je spoločný vstup do tohto nadnárodného spoločenstva počas najrozsiahlejšej rozširovacej vlny, ktorá sa uskutočnila 1. mája 2004. Napĺňanie predvstupových podmienok sa odrazilo aj na podobe verejnej správy, keďže v dôsledku regionalizačných tendencií došlo v Českej republike podobne ako na Slovensku k vytvoreniu regionálnej samosprávy a v Poľsku k modifikácii tohto stupňa územnej samosprávy. Určitú paralelu možno badať v decentralizačnom procese na Slovensku a v Poľsku, keďže v oboch krajinách bol priebeh konštituovania resp. modifikácie regionálnej samosprávy poznačený búrlivou diskusiou na politickej pôde, čo malo za následok, že v oboch prípadoch nebol prijatý pôvodný koncept štruktúry regionálnej samosprávy. V Poľskom prípade bol dokonca tlak verejnosti tak silný, že vtedajší prezident Alexander Kwasniewski nepodpísal zákon, ktorý predpokladal vznik 15 vojvodstiev, čo malo za následok neskoršie

samosprávne, ale ako orgány štátnej správy riadené nadriadenými štátnymi orgánmi.

schválenie a prijatie zákona, na základe ktorého bolo v Poľsku vytvorených 16 vojvodstiev (Trojan, 2009). Rozsiahla diskusia o podobe regionálnej samosprávy prebiehala aj v Českej republike. V prípade Česka a Slovenska možno pozorovať paralelu z hľadiska celkového vývinu reformy, keďže najprv bol schválený počet a hranice krajov a až následne prebiehali v parlamente rokovania o presune kompetencií zo štátnej úrovne a spôsobe financovania regionálnej samosprávy.

Odlišná situácia bola v Maďarsku, kde súčasný systém vládnutia na územnej úrovni podľa K. Markovej (2009) vyplýva z historických zvyklostí, ktoré štylizujú do pozície kľúčového hráča na úrovni územnej samosprávy obce. Dôležité postavenie v systéme územnej samosprávy ma tiež regionálna samospráva, pričom súčasnej podobe predchádzal rozsiahly reformný proces, ktorý začal na prelome rokov 1989-1990. Reformy v Maďarsku M. Illner (1997, s. 31) dokonca označuje ako „najlepšie pripravené“, „najkomplexnejšie“ a „najliberálnejšie“ v postkomunistickej východnej Európe. Reforma územnej samosprávy, ktorá si kládla za cieľ rozsiahlu decentralizáciu sa prioritne týkala miestnej samosprávy, ktorá bola legislatívne zakotvená v ústave. Postupne bola reforma orientovaná na obe územné úrovne, čo malo za následok znovuobnovenie žúp ako reprezentantov vyššej úrovne územnej samosprávy (Marková, 2009). Týmto krokom bol reštituovaný systém dvojstupňovej samosprávy, ktorý sa uplatňoval v Maďarsku v období pred komunistickým režimom (Wollman – Lankina, 2003). V tomto období mala regionálna samospráva oproti miestnej úrovni veľmi slabé postavenie, keďže orgány reprezentujúce túto úroveň územnej samosprávy boli spočiatku volené nepriamo predstaviteľmi obecných samospráv. D. Klimovský (2010) dodáva, že oslabenú nezávislosť tejto samosprávnej úrovne zvyrazňovala prítomnosť predstaviteľov centrálnej vlády v regiónoch prostredníctvom funkcie komisárov. Počiatkový rezervovaný postoj zákonodarcov voči postaveniu regionálnej samosprávy siahala do obdobia komunizmu, kedy boli župy integrálnou súčasťou silne centralizovanej verejnej správy. Zmena v postavení regionálnej úrovne územnej samosprávy

nastala reformou z roku 1994, v dôsledku ktorej došlo k rozšíreniu kompetencií regionálnej samosprávy. G. Soós a L. Kákai (2010) konštatujú, že najvýraznejším krokom vedúcim k posilneniu regionálnej samosprávy bolo zavedenie priamej voľby regionálnych orgánov. Reforma taktiež zrušila funkciu Komisárov ako reprezentantov štátnej správy na regionálnej úrovni a nahradila ich štátnou administratívnou kanceláriou na úrovni žúp a hlavného mesta. Na základe tejto reformy sa v maďarských podmienkach ustálila štruktúra regionálnej samosprávy, ktorú okrem žúp tvoria aj mestá so štatútom župy a hlavné mesto Budapešť.

Z hľadiska financovania regionálnej samosprávy je situácia obdobná vo všetkých stredoeurópskych krajinách, nakoľko popri podieloch na daňových výnosoch sú financované vo veľkej miere zo štátnych subvencií. Čo sa týka kompetencií, tak v tejto oblasti vykazujú stredoeurópske krajiny značnú analógiu, keďže zabezpečujú podobné úlohy. V tomto smere má najsilnejšie postavenie Česká republika, kde kraje disponujú právomocou predkladať návrhy zákonov do dolnej komory parlamentu. Naopak, pomerne slabé postavenie z hľadiska kompetencií má Poľsko čo je spôsobené na jednej strane prítomnosťou okresného samosprávneho stupňa, na ktoré boli taktiež presunuté určité úlohy a skutočnosťou, že poľské vojvodstvá sú primárne zamerané na využívanie štrukturálnych fondov z EÚ.

Sumárne možno konštatovať, že z hľadiska organizácie vládnutia na územnej úrovni nevykazujú stredoeurópske krajiny výraznejšie rozdiely, až na Poľsko, ktoré uplatňuje trojúrovňový systém vládnutia. Vo všetkých krajinách je prítomný regionálny stupeň, pričom z inštitucionálneho, kompetenčného a finančného hľadiska vyказuje podobné črty, čo je vo veľkej miere spôsobené podobným politicko-spoločenským vývojom a spoločnou históriou skúmaných krajín.

Ďalej sa podrobnejšie zameriame na pozíciu regionálnej samosprávy v systéme územnosprávneho členenia vo Švédsku, Dánsku a vo Fínsku. Tieto krajiny sú situované na severe Európy, na Škandinávskom polostrove. Ich charakteristickou črtou je

v prevažnej miere historická, kultúrna, etnická a jazyková afinita viažuca sa k danému územiu¹⁰ (Moisio, 2010). Ide o unitárne členské štáty EÚ a zároveň proreformne orientované krajiny vyznačujúce sa značnou mierou decentralizácie, ktoré by mohli byť svojimi skúsenosťami inšpiráciou pre Slovensko.

Švédsko je podobne ako aj Dánsko z hľadiska štátneho zriadenia konštitučnou monarchiou. Územná samospráva v oboch skúmaných krajinách sa vyznačuje značnou mierou nezávislosti, ktorá je v severských krajinách všeobecne rozšírená. V oboch prípadoch sa jedná o decentralizované unitárne štáty, ktoré sa tiež vyznačujú tým, že základný rámec územnej samosprávy majú zakotvený vo svojich ústavných poriadkoch, čo nie je pravidlom vo všetkých členských štátoch EÚ. Organizácia systému územnej samosprávy spolu s hlavnými definičnými črtami je v oboch škandinávskych krajinách podobná. Pre obe krajiny je príznačné, že väčšina verejných služieb je poskytovaná na najnižšej úrovni zo strany obcí resp. municipalít, ktoré majú vo verejnom sektore dominantnejší vplyv v porovnaní s regionálnou úrovňou samosprávy. Pôsobnosť regionálnej samosprávy sa v oboch krajinách primárne sústreďuje na poskytovanie služieb v rámci jedného sektora, ktorým je zdravotníctvo. V tejto oblasti majú regióny rozsiahle pole pôsobnosti. Taktiež v oblasti legislatívneho ukotvenia princípov definujúcich fungovanie územnej samosprávy je situácia v Škandinávskych krajinách podobná, nakoľko aj v Dánsku podobne ako vo Švédsku je územná samospráva zakotvená v Ústave a podrobnejšie podmienky sú determinované v dôkladne spracovaných zákonoch o územnej samospráve.

Okrem značných spoločných črt možno medzi oboma krajinami pozorovať aj určité rozdiely. Dánsko sa v porovnaní so Švédskom odlišuje v miere vplyvu centrálnej vlády na výkon

¹⁰ Tieto charakteristické črty však nie sú príznačné pre všetky krajiny v tejto skupine. Napr. z jazykového hľadiska je dánčina a švédčina súčasťou románskych jazykov patriacich do indoeurópskej jazykovej skupiny a napr. finčina súčasťou ugrofínskych jazykov, ktoré nepatria do skupiny indoeurópskych jazykových rodín.

územnej samosprávy. Vplyv štátnej správy na samosprávu je pozorovateľný najmä na regionálnej úrovni, kde vláda menuje prefekta, ktorý vykonáva kontrolnú činnosť. Zameriava sa na dodržiavanie zákonov a výkon kompetencií regionálnej samosprávy. Kontrolu vykonávajú tiež jednotlivé ministerstvá, najmä ministerstvo zdravotníctva, ktoré sa zameriava na zdravotnú starostlivosť a tiež ministerstvo vnútra, do ktorého portfólia patria záležitosti dotýkajúce sa verejnej správy (Kukliš – Vírová, 2012). Ďalšou divergentnou oblasťou odlišujúcou obe škandinávске krajiny je financovanie. Pre Škandináviu ako celok je aj z historického pohľadu charakteristický výber daní na lokálnej (miestnej a regionálnej) úrovni. V tomto smere S. M. McCallion (2017) vyzdvihuje, že schopnosť samosprávnych jednotiek financovať výkon svojich kompetencií prostredníctvom vlastných príjmov je indikátorom finančnej autonómie územnej samosprávy. Výnimku predstavuje práve regionálna úroveň územnej samosprávy v Dánsku, ktorá reformou z roku 2007 stratila právomoc vyberať dane čo znamená, že je takmer výlučne financovaná centrálnou mocou. Naproti tomu vo Švédsku viac ako 70% finančných prostriedkov regionálnej samosprávy pokrývajú kraje z daňových príjmov (Lidström, 2010).

Špecifický príklad predstavuje Fínsko. Táto severská krajina sa svojim systémom územnej samosprávy odlišuje od ostatných severských krajín (Švédsko, Dánsko a pod.). V roku 2003 bola vo Fínsku naštartovaná „experimentálna“ reforma verejnej správy, ktorej cieľom bolo decentralizovať verejnú moc na nižšie územné jednotky vytvorením samosprávneho regiónu Kainuu (Sivonen, 2005). Išlo o pilotný projekt, ktorý bol účinný od roku 2003 až do konca roka 2012. V tomto procese sa región Kainuu stal samosprávnou jednotkou s vlastným voleným orgánom (regionálnou radou), ktorá nadobudla administratívnu silu, pričom táto oblasť bola dovtedy doménou štátnej správy a jeho zástupcu. Hlavnú mieru zodpovednosti niesla za sociálnu a zdravotnú starostlivosť a vzdelávanie, ktoré boli prevedené z kompetencií obcí na región. Zodpovednosť za ich financovanie zostala aj naďalej na obciach (Sjöblom, 2011). Tento pilotný

projekt medzičasom skončil a vývoj vo Fínsku smeroval k celoplošnej decentralizačnej reforme, ktorá mala posilniť kompetencie regiónov v oblasti sociálnych a zdravotných služieb a legalizovať zavedené štruktúry a úlohy regionálnej rady v regióne Kainuu aj na ostatné regióny (Klimovský, 2014). Vo všeobecnosti však možno konštatovať, že vo Fínsku v skutočnosti medzi obcami a centrálnou úrovňou nejestvuje medzistupeň samosprávneho charakteru. Za druhú neformálnu úroveň bývajú označované tzv. „joint municipal boards“, ktoré predstavujú prostriedok spolupráce obcí v oblastiach, ktoré nie sú schopné zabezpečovať samostatne (Jüptner a kol., 2007). Nejde však o nezávislú samosprávnú úroveň, keďže orgány na tejto úrovni sú tvorené členmi, ktorí sú dosadení z orgánov jednotlivých obcí v rámci daného regiónu. Popri tom existujú v regiónoch štátne orgány, ktoré fungujú primárne ako decentralizované územné jednotky štátnej správy (Sandberg, 2010). Netradičný systém vzťahov v systéme územnej samosprávy vo Fínsku sa odráža tiež od skutočnosti, že úlohy vykonávané regionálnymi radami majú prevažne administratívny charakter, avšak obce naopak oplývajú regulačnými právomocami ako napr. rozhodovaním o daňových sadzbách v regiónoch, územnoplánovacej a stavebnej činnosti a pod. Fínske regióny (s výnimkou regiónu Åland) nemajú de facto žiadne daňové právomoci a sú závislé na svojich zdrojoch od obcí, ktoré sú stále podstatne silnejšie v celkovom systéme samosprávy. V tomto kontexte nazýva S. Sjöblom (2011) regióny vo Fínsku ako „federácie obcí“.

V ďalšej časti sa zameriame na členské štáty EÚ vyznačujúce sa výraznou heterogenitou v oblasti štruktúry a organizácie územnej samosprávy. Bližšie si rozoberieme tri krajiny: Francúzsko, Taliansko a Holandsko. Tieto vybrané krajiny naplno ilustrujú rozmanitosť regionálnej úrovne vládnutia v EÚ, ktorá sa vyznačuje rôznymi štátnymi tradíciami a rôznymi medzivládskymi vzťahmi. Pozícia druhej úrovne územnej samosprávy je v týchto krajinách v kontexte viacúrovňových systémov vládnutia vysoko ovplyvnená územnou organizáciou a systémom politickej a administratívnej decentralizácie každej

krajiny. Oba faktory definujú ich inštitucionálnu silu vo vzťahu k centrálnej vláde a k najnižšej miestnej úrovni. Z inštitucionálnej perspektívy má druhá úroveň územnej samosprávy v týchto krajinách odlišné postavenie než vo väčšine krajín strednej a severnej Európy. Avšak právne a politické predpoklady pre reformy sú výraznejšie, čo ukazuje, že interné medzivládne vzťahy majú stále rozhodujúci vplyv pri prebiehajúcich diskusiách o rozsahu štátnosti.

Francúzsko je krajinou, ktorej vyplýva z historickej a teritoriálnej povahy zriadenie viac než jednej úrovne územných samosprávnych jednotiek. Najnižšiu samosprávnú úroveň reprezentujú obce a mestá, pričom ďalšie úrovne sú tvorené departmentmi a regiónmi. Obdobie, kedy sa Francúzsko radilo ku krajinám oscilujúcim medzi centralizáciou a decentralizáciou sa skončilo začiatkom 21. storočia, kedy bola prijatá séria zákonov smerujúca k silnejšej decentralizácii krajiny. Prijatie zákona zo 16. decembra 2010 prinášajúceho reformu územných samospráv predstavoval vrchol decentralizačného procesu spusteného v roku 2008. Tento proces iniciovaný tzv. Ballardurovým výborom (Výbor pre reformu miestnych samospráv) sa usiloval o zjednodušenie územných štruktúr (obce, departmenty, regióny), redukciu počtu územných stupňov a sprehľadnenie kompetencií a ich financovania (Cole, 2011). Decentralizácia vo Francúzsku si dala za cieľ poskytnúť územným samosprávam vlastné kompetencie, umožniť obyvateľom zvoliť si svojich zástupcov a tiež zaistiť lepšiu rovnováhu moci na celom území štátu. Spolu s prenosom nových právomocí na lokálne zvolených politikov pokročila demokracia, keďže požiadavky občanov sa stali adresnejšími. Ďalšia etapa decentralizácie bola uskutočnená vo Francúzsku v roku 2015, kde od 1. januára boli departmentom a regiónom udelené tzv. „exkluzívne kompetencie“. To znamená, že do svojho portfólia získali kompetencie, ktoré nemôžu byť vykonávané iným stupňom samosprávy. Od tohto momentu nemôže žiaden obecný alebo medziobecný projekt využívať kumulované granty od departmentu alebo regiónu bez rozhodnutia volených zástupcov (Pecquer, 2012). Cieľom

decentralizácie je poskytnúť územným samosprávam (obce, mestá, departmenty, regióny) vlastné kompetencie, umožniť im zvoliť si samostatne svojich reprezentantov a tiež zaistiť lepšiu rovnováhu moci na celom území štátu.

Taliansko reprezentuje ďalší zaujímavý príklad členskej krajiny EÚ, kde regióny, ktoré sú jeho integrálnou súčasťou, predstavujú heterogénne jednotky so značnými odlišnosťami. Ide o unitárny štát, deklarovaný ústavou, avšak svojim charakterom vykazuje určité definíčné prvky smerujúce k federácii. Najvýraznejším ukazovateľom je asymetrické usporiadanie regiónov¹¹, najmä v kompetenčnej oblasti, keď právomoci jednotlivých regiónov sú diferentné. Príliš silné legislatívne právomoci talianskych regiónov značia do určitej miery kontrast s unitárnou povahou štátu (Piattoni – Brunazzo, 2011). Taliansko bolo dlhé obdobie charakterizované silným centralizmom, avšak situácia sa zmenila v roku 1990, kedy nastala výraznejšia decentralizácia, ktorá sa prejavila vzostupom kompetencií územnej samosprávy (Čepová, 2002). V Taliansku sa uplatňuje trojúrovňový systém územnej samosprávy, keď najvyššiu samosprávnú úroveň reprezentuje dvadsať regiónov. Z toho päť regiónov má ústavou zaručený špecifický samosprávny status¹² (Klimovský, 2013). Jednotlivé regióny sú vymedzené na základe historických, jazykových či kultúrnych rozdielov. Regióny sa skladajú z provincií, ktoré predstavujú nižšiu samosprávnú úroveň. Na najnižšej úrovni existujú obce a metropolitné oblasti.

Decentralizačné tendencie sa začali naplno objavovať v 90. rokoch, keď regióny na severe tejto krajiny požadovali transformáciu štátu na federáciu. Motívom tejto požiadavky bolo

¹¹ Asymetrické postavenie regiónov koreluje s historickými súvislosťami na Apeninskom polostrove. V minulosti bolo Taliansko tvorené mnohými menšími štátnymi útvarmi, pričom niektoré silnejšie štáty majú práve prostredníctvom špecifického samosprávneho statusu záujem zachovať si významné historické postavenie.

¹² Ide o autonómne regióny: Sicíliu, Sardíniu, Trentino Alto-Adige, Friuli-Venezia Giulia a Valle d'Aosta. Tieto autonómne regióny disponujú výsadou, že si môžu samostatne určiť metropolitné oblasti v rámci svojho územia, pričom v ostatných častiach Talianska stanovil metropolitné oblasti zákon.

rozvíjanie hospodárskeho a kultúrneho potenciálu jednotlivých regiónov v medzinárodnej sfére čo úzko súviselo s rozvojom Európskej únie. Napokon sa v priebehu deväťdesiatych rokov uskutočnili v tejto oblasti reformy, ktoré priniesli existujúcim regiónom posilnenie právomocí, väčšiu finančnú nezávislosť od štátu a posilnenie participácie regiónov na národnom a európskom rozhodovaní. Ďalšiu vlnu decentralizácie talianskych regiónov priniesla ústavná reforma začiatkom 21. storočia, ktorá upravila právomoci medzi regiónmi a štátom (Dvořáková – Kunc, 2009). Táto ústavná reforma, ktorá musela byť schválená v referende talianskymi občanmi, nakoľko v parlamente nezískala potrebné dve tretiny hlasov poslancov, sa týkala väčšej skupiny regiónov, teda regiónov s riadnym štatútom. Dôležitou zmenou bolo zrušenie funkcie štátneho komisára, ktorý vykonával kontrolnú funkciu činnosti regiónov, čím došlo k oslabeniu centrálnej moci v regiónoch. Regióny zároveň nadobudli právo si samostatne určovať výšku vlastných poplatkov. Reforma taktiež zaviedla systém, v rámci ktorého je povinnosťou štátu regulovať sociálne a ekonomické diferencie medzi jednotlivými regiónmi. Dôležitá zmena nastala aj v kompetenčnom rámci v článku 117 talianskej ústavy (Costituzione Italiana, 2017, č. 117). Po novom sú v tomto článku priamo uvedené kompetencie štátu a začalo sa uplatňovať pravidlo, že ostatné kompetencie, ktoré nie sú priradené v tomto článku štátu, spadajú automaticky do portfólia pôsobnosti regiónov. Za ďalší benefit, ktorý regióny touto reformou nadobudli označuje S. Piattoni a M. Brunazzo (2011) možnosť zasahovať do legislatívy EÚ, pokiaľ majú tieto zákony prijímané na „európskej pôde“ dopad na pôsobnosť regiónov. Nastolenú decentralizáciu v Taliansku mala utlmiť ústavná reforma Mattea Renziho v roku 2016. D. G. Bianchi (2017) konštatuje, že jej cieľom malo byť oslabenie právomocí regiónov na úkor ústrednej moci. Občania však v referende túto ústavnú reformu odmietli, čo malo za následok odmietnutie centralizácie moci a odstúpenie premiéra z funkcie.

Holandské kráľovstvo je charakteristické špecifickými črtami, ktoré sa prejavujú ako na úrovni politického systému, tak v rámci

organizácie územnej samosprávy. F. Hendriks a L. Schaap (2011) konštatujú, že táto jedinečnosť vyplýva z historických skúsenosti, z obdobia vzniku tohto štátneho útvaru, ktorý bol konštituovaný zdola na úrovni obcí, miest a provincií. Oboma samosprávnymi úrovňami, teda obcami a tiež provinciami, sa pomerne obsiahlo zaoberá ústave, pričom podrobnosti vzťahu medzi centrálnou úrovňou a územnou samosprávou sú upravené v konkrétnych zákonoch (Fiala, 2002). Regionálnu samosprávnú úroveň predstavuje 12 provincií, ktorých počet bol ustanovený v roku 1996. Inštitucionálna štruktúra regionálnej samosprávy spolu s pôsobnosťou je v Holandsku definovaná Zákonom o provinciách z roku 1962 (Flanderová – Švec, 2009). Pomerne významné postavenie holandských provincií siaha podľa V. Fialu (2002) do minulosti. Holandské kráľovstvo sa už od 17. storočia členilo na 11 provincií, pričom každá sa vyznačovala vlastnou správou a jedinečnosťou. Neskôr postupne dochádzalo k centralizácii, čo sa začalo prejavovať aj na regionálnej úrovni a tento stav trval až do roku 1848, kedy bola opätovne posilnená úloha provincií.

V Holandsku bol od roku 2003 zavedený dualizmus na úrovni provinčných orgánov. To znamená, že dochádza k úzkemu prepojeniu centrálnych orgánov s provinčnými v podobe kráľovského komisára, ktorý predsedá provinčnému zhromaždeniu a tiež provinčnej rade. Výkonný orgán sa za svoju činnosť zodpovedá provinčnému zastupiteľstvu, kráľovský komisár sa zodpovedá vláde. Dualita funkcií sa prejavuje práve v prípade kráľovského komisára¹³, ktorý na jednej strane zastupuje záujmy centrálnej moci v provinciách, na druhej strane presadzuje záujmy provincií (Flanderová – Švec, 2009). Provincie sa okrem základnej pôsobnosti vyznačujú aj tzv. špeciálnou pôsobnosťou, ktorou je zaisťovanie vodných bariér a starostlivosť o vodné cesty a vodné úrovne, keďže časť holandského územia sa nachádza pod hladinou mora a býva pravidelne zaplavovaná (Klimovský, 2010). Z hľadiska získavania

¹³ Jednou z jeho kompetencií je navrhovanie starostov obcí. Zároveň medzi jeho kompetencie patrí kontrola obecných orgánov.

finančných prostriedkov sú závislé na dotáciách z centrálnej úrovne, keďže až 90% finančných prostriedkov je pokrytých zo štátneho rozpočtu. Zvyšný zdroj príjmov provincií pochádza z podnikateľskej činnosti s majetkom provincií (Flanderová – Švec, 2009).

Pre systém verejnej správy v Holandsku je charakteristická spolupráca medzi všetkými tromi úrovňami, teda medzi národnou úrovňou a medzi regionálnou a miestnou samosprávou (Hendriks – Schaap, 2011). Cieľom je zvyšovanie decentralizácie verejnej správy, v oblasti administratívnej a tiež finančnej, k čomu slúži permanentná komunikácia medzi jednotlivými správnyimi úrovňami. L. Flanderová a K. Švec (2009, s. 149) v tejto súvislosti uvádzajú, že vysokú mieru komunikácie medzi jednotlivými úrovňami prezentuje princíp: „nič o nás bez nás“.

Holandsko je krajinou, ktorá sa formálne označuje ako decentralizovaná krajina avšak reálne vykazuje skôr prvky, smerujúce k centralizácii, keďže územné jednotky poberajú financie výlučne zo štátneho rozpočtu a na čele provincie a rovnako aj obce sú nevolení, vládou dosadzovaní predstavitelia. Podobná situácia sa vzťahuje aj na krajiny patriace do geopriestoru strednej Európy, kde z formálneho hľadiska sú systémy územnej samosprávy označované ako decentralizované, avšak z hľadiska reálneho výkonu kompetencií a spôsobu financovania ich môžeme zaradiť skôr medzi čiastočne decentralizované krajiny¹⁴. V unitárnych krajinách s relevantnou regionálnou úrovňou z hľadiska politickej či administratívnej decentralizácie, má pozícia druhej úrovne územnej samosprávy jasnú tendenciu byť relatívne slabá, čo bol donedávna aj prípad Francúzska. Vo Francúzsku a Taliansku sa v poslednom období regionálna úroveň územnej samosprávy posilnila ako následok odlišných územných a funkčných reforiem v kontexte decentralizácie a regionalizácie, ktoré zmenili vertikálne rozdelenie moci.

¹⁴ Podrobnejšie pozri napr. S. Balík (2009) a S. Konečný (2016).

2 REGIONÁLNA ÚROVEŇ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU – VÝVOJ A OKOLNOSTI VEDÚCE K JEJ VZNIKU

Kľúčové zmeny, ktoré nastali v politickom a spoločenskom živote koncom roka 1989 sa prejavili aj vo verejnej správe, keď spustili proces jej postupnej transformácie. Tento proces mal za cieľ vytvoriť verejnú správu zodpovedajúcu požiadavkám demokratickej spoločnosti. Modifikovať vzťah štát, región a obec takou formou, aby problémy boli riešené najviac efektívne, teda najbližšie k ľuďom. Tento zámer mala naplniť reforma verejnej správy, ktorá simultánne zahŕňala decentralizáciu a dekoncentráciu úloh a kompetencií vo verejnej správe, zmenu územnosprávneho členenia, posilnenie finančnej nezávislosti územných samospráv a zvýšenie zodpovednosti územných samospráv za zabezpečovanie verejných úloh (Mikloš a kol., 2005). Jednou z hlavných úloh spomínanej reformy bolo zaviesť trojúrovňový model verejnej správy. Uvedený zámer sa podarilo naplniť dobudovaním regionálnej samosprávy, čím bol vyplnený priestor medzi štátnou a obecnou úrovňou.

2.1 Historický exkurz do vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku

V procese konštituovania regionálnej samosprávy na Slovensku boli zohľadňované nielen aktuálne spoločensko-politické podmienky, uplatňujúce sa celosvetové trendy vo vývoji verejnej správy, zahraničné skúsenosti či celkový charakter a potenciál krajiny, ale aj historický vývoj územnosprávneho členenia. Historický aspekt bol dôležitým bodom v konštitučnom procese, ktorý sa objavoval v diskusiách slovenských zákonodarcov rozhodujúcich o vytvorení a celkovej podobe regionálnej samosprávy. Z tohto dôvodu nemožno opomenúť historickú faktografiu vývoja územného a správneho členenia v slovenských podmienkach. Obzvlášť preto, že v tejto rovine majú oporu práve regionálne celky, ktoré boli disparátne v rôznych vývojových etapách Slovenska.

Územnosprávna organizácia štátnej moci sa v jednotlivých vývojových etapách našich dejín vyznačovala heterogénnosťou. Pohybovala sa od relatívne malých útvarov s jediným strediskom a jeho okolím, až po rozsiahle stredoveké štátne útvary o veľkosti jednej či viacerých krajín. Vývoj názorov o slovenskom území sa podľa V. Volka a M. Kiša (2007) odvolával na historický odkaz veľkomoravskej štátnosti¹⁵ a na špecifiká neskorších organizačných foriem Slováckmi osídlenej oblasti v Uhorsku, kde sa najprv vyvíjali v rámci uhorského kráľovstva, neskôr habsburskej monarchie a následne dualistickej Rakúsko – Uhorskej monarchie. V ďalšej vývojovej etape, od roku 1918, reprezentovali územný rozsah štátnej moci inštitúcie demokratických a tiež aj totalitných štruktúr.

Územie Slovenska sa po zániku Veľkomoravskej ríše, začiatkom 11. storočia postupne začleňovalo do uhorského štátu. V tomto období Uhorsko členilo na komitáty, ktoré neskôr vystriedali hradné španstvá, ktoré boli kráľovskou, v dnešnom ponímaní štátnou správnou organizáciou. Komitáty vznikali na území Slovenska etapovite, v období od konca 10. storočia do polovice 13. storočia¹⁶ (Volko – Kiš, 2007). V mnohých prípadoch hranice komitátov, t. j. kráľovských žúp tvorili zároveň aj hranicu etnografickej oblasti. D. Mikuš (2018a) konštatuje, že podľa niektorých autorov sa v rámci nich formovali základné princípy župného modelu.

Systém kráľovských komitátov bol postupne nahradený šľachtickými stolicami. Dochádza tak k rozpadu hradného zriadenia územne členeného na komitáty a k premene na nové

¹⁵ Počiatky najstaršej územnej organizácie späté s dnešným územím Slovenska siahajú do 9. storočia, kedy vznikol prvý slovanský štát Veľká Morava. Pre toto obdobie je charakteristický systém hradného zriadenia, kde boli strategickými centrami Nitra, Devín a Bratislava (Ištok – Matlovič – Michaeli, 1999).

¹⁶ Postupne vznikli Bratislavský, Mošovský, Rábsky, Komárňanský, Ostrihomský, Novohradský, Turniansky a Trenčiansky komitát. Neskôr Tekovský, Hontiansky, Zemplínsky, Užský a komitát Novum Castrum, z ktorého sa v prvej polovici 13. storočia odčlenil Šarišský komitát. V tomto období vznikol aj Gemerský a Spišský komitát, pričom ako jeden z posledných bol začiatkom 14. storočia vytvorený Zvolenský komitát (Mesíkova, 2008).

územnosprávne jednotky spočívajúce na šľachtickej samospráve¹⁷ (Vojáček – Schelle, 2007). Prechod k šľachtickým stoliciam¹⁸ bol rôznorodý, pričom ich počet počas celej existencie osciloval od sedemnást' do dvadsaťjeden. Od 14. storočia existovalo na území dnešného Slovenska dvadsaťjeden stolíc: Abovská, Bratislavská, Gemerská, Hontianska, Komárňanská, Liptovská, Mošonská, Nitrianska, Novohradská, Oravská, Ostrihomská, Rábska, Spišská, Šarišská, Tekovská, Trenčianska, Turčianska, Turnianska, Užská, Zemplínska a Zvolenská (Žudel, 1984). Ku koncu 18. storočia dochádza k úpravám územno-správneho usporiadania Uhorska, ktoré sa dotýkalo aj územia Slovenska. Základom tejto reformy¹⁹ bolo zrušenie stavovskej samosprávy a jej nahradenie štátnou administratívou. Súčasťou tejto úpravy bolo aj zriadenie dištriktov²⁰, nadstoličných územných jednotiek, ktoré zahŕňali viacero pôvodných stolíc (Malý – Sivák, 1992). Týmto krokom nastalo zníženie počtu stolíc, čím sa simplifikovala územná organizácia krajiny.

Ďalšia reorganizácia územného usporiadania, v rámci ktorého šľachtické stolice stratili samosprávnú povahu, nastala po roku 1848. Zmenili sa na štátne inštitúcie označované ako župy, ktoré sa začleňovali do vyššieho stupňa celkov - dištriktov. Z územného hľadiska župy zodpovedali rozsahu dovtedajších stolíc, avšak došlo k značným zmenám hraníc týchto územných celkov (Benda a kol., 2007). V období Bachovho absolutizmu²¹ bolo územie

¹⁷ Na vznik prvých regionálnych celkov so samosprávnym charakterom mali vplyv kráľovské dekréty, ktoré sformovali práva šľachty tak, že mohli voliť zástupcov šľachtickej samosprávy (Žudel, 1984).

¹⁸ Šľachtické stolice sa ďalej členili na menšie územné jednotky - na tzv. slúžnovské okresy, ktorých počet bol od dvoch do šesť v každej stolici.

¹⁹ Táto reforma sa označuje ako „Jozefínska reforma“, keďže ju inicioval vtedajší panovník Jozef II. Mala krátke trvanie, od roku 1785 do roku 1790, kedy bola zrušená, avšak ovplyvnila následný vývoj územno-správneho usporiadania na Slovensku.

²⁰ Spolu bolo vytvorených desať dištriktov, pričom hlavná časť územia Slovenska sa rozprestierala na území Nitrianskeho, Banskobystrického a Košického (Šutaj, 2003).

²¹ Označenie politického režimu v rokoch 1850 až 1860 v Uhorsku.

Slovenska členené do dvoch dištriktov (Bratislavského a Košického) a osemnástich žúp: Trenčianskej, Tekovskej, Hornonitrianskej, Dolnonitrianskej, Komárňanskej, Ostrihomskej, Abovsko-turnianskej, Bratislavskej, Hontianskej, Zvolenskej, Novohradskej, Gemerskej, Liptovskej, Spišskej, Šarišskej, Zemplínskej, Užskej a Oravsko-turčianskej (Volko – Kiš, 2007). Tento stav netrval dlho, nakoľko po Rakúsko-Uhorskom vyrovnaní²² bolo postupne reštituované územnosprávne usporiadanie pred roka 1849, teda teritoriálne usporiadanie bez dištriktov. Zároveň boli obnovené samosprávne orgány na úrovni žúp, ktoré sa z hľadiska teritoriálneho vymedzenia a funkčnosti zhodovali so stolicami pred rokom 1848. Aj napriek tomu, že boli obnovené župy ako samosprávne orgány, postupne boli ich právomoci presunuté na orgány štátnej správy v podobe ministerstiev a im podriadeným orgánom.

Štátoprávne zmeny v roku 1918 začlenili Slovensko do nového štátu. V októbri 1918 vznikol nový štátny útvar Česko – Slovensko, ktoré po svojom vzniku nadviazalo na dovtedajšie Rakúsko – uhorské územné a správne usporiadanie. Župné zriadenie sa síce zachovalo, ale z funkčno-politického hľadiska nastali podstatné zmeny, keď samosprávna funkcia žúp bola substituovaná funkciou štátneho úradníka dosadzovaného vládou. Hranica Slovenska v roku 1920 bola oklieštená po odstúpení časti Hornej Oravy a Severného Spiša do Poľska. V dôsledku vymedzenia hranice s Maďarskom sa zároveň modifikovali hranice pohraničných žúp (Ištok – Matlovič – Michaeli, 1999). V dôsledku vymedzenia hraníc sa upravil počet žúp, keď z územnosprávneho hľadiska Slovensko v tomto období pozostávalo z dvadsiatich žúp a štyroch územne samostatných miest s municipálnym právom (Volko – Kiš, 2007). Celým svojim

²² Týmto aktom, ktorý sa zvykne uvádzať aj ako Rakúsko – maďarské vyrovnanie sa vytvoril dualistický štátny útvar, ktorý od roku 1868 niesol názov Rakúsko – uhorská monarchia resp. Rakúsko – Uhorsko (Kováč a kol., 1998).

územím zasahovalo do územia Slovenska dvanásť žúp a niektoré naopak zasahovali len časťou svojho územia²³ (Gurňák, 2014).

V roku 1920 sa v Česko – Slovensku zaviedli zmeny v rámci územnosprávneho členenia, keď na území Slovenska vzniklo šesť veľžúp²⁴ so sídlami v Bratislave, Nitre, Turčianskom sv. Martine, vo Zvolene, v Liptovskom sv. Mikuláši a v Košiciach (Kováč a kol., 1998). Zmena sa uskutočnila nielen z hľadiska územnosprávnej organizácie, ale aj z funkčného a inštitucionálneho, na čo upozorňuje E. Mesíková (2008, s. 85), ktorá označuje uvedenú reformu za „výrazný medzník vo vývoji územno-správneho usporiadania Slovenska, pretože po prvýkrát v histórii sa upustilo od regiónov, ktoré s menšími obmenami existovali už takmer 900 rokov“. Samosprávna povaha dovtedajších regionálnych celkov sa vytratila, pričom nadobudli povahu reprezentanta štátnej správy. Modifikované župné usporiadanie vydržalo do roku 1928, kedy bolo nahradené krajinským zriadením. Územie Česko – Slovenska sa v rámci územno-správneho usporiadania členilo na štyri kraje resp. krajiny a to Českú, Moravsko-sliezsku, Slovenskú a Podkarpatsko-ruskú. Tie sa ďalej členili na okresy, pričom medzi oboma úrovňami nejestvoval žiaden medzistupeň. Krajinské zriadenie bolo platné do roku 1939, kedy v marci vznikol samostatný Slovenský štát. V roku 1940 nastala zmena v územnosprávnom členení, keď z administratívneho hľadiska bolo v tomto období Slovensko členené na šesť žúp²⁵ a päťdesiatdeväť okresov (Volko – Kiš, 2007).

Na jar roku 1945 bolo obnovené Česko – Slovensko, čo malo za následok aj ďalšie zmeny v územno-správnom usporiadaní štátu. Župný systém zanikol a Slovensko sa členilo len na okresy. Od roku 1948, po nástupe komunistického režimu k moci, sa zaviedol

²³ Hontská, Komárňanská, Novohradská a Zemplínska (podstatnou časťou), Ostrihomská, Rábska, Užhorodská (menšou časťou) alebo Mošonská župa (len čiastočne) (Gurňák, 2014).

²⁴ Ďalej sa členili na politické okresy, ktoré sčasti nadväzovali na „uhorské“ slúžnovské okresy (Žudel, 1984).

²⁵ Išlo o Bratislavskú, Nitriansku, Trenčiansku, Pohronskú, Tatranskú a Šarišsko-zemplínsku župu.

byrokratický trojstupňový systém národných výborov (kraj, okres, obec), štátnych orgánov s obmedzenou mierou samosprávnych právomoci. Prvýkrát boli vytvorené regionálne správne celky, ktoré boli pomenované podľa českého vzoru ako kraje, ktoré sa ďalej členili na okresy. Na Slovensku bolo vytvorených šesť krajov: Bratislavský, Banskobystrický, Nitriansky, Žilinský, Prešovský a Košický. Pri vzniku krajov sa východiskovou stala štruktúra veľžúp z obdobia rokov 1923 až 1927 (Žudel, 1984). Ďalšia významná reorganizácia prebehla v roku 1960, kedy sa zákonom č. 36/1960 Zb. z 9. apríla 1960 o územnom členení štátu uzákonilo nové administratívne členenie štátu, v dôsledku čoho nastala redukcia krajov a okresov. Na Slovensku vznikli tri kraje: Západoslovenský so sídlom v Bratislave, Stredoslovenský so sídlom v Banskej Bystrici a Východoslovenský kraj so sídlom v Košiciach. V roku 1968 nadobudla status samostatnej územnej jednotky na úrovni kraja Bratislava (Mesíková, 2008). Tento model nazývaný aj tri plus jedna pretrval až do obdobia transformácie politického režimu, čím sa stal pevnou súčasťou systému verejnej správy. Jednotlivé úrovne verejnej správy boli vykonávané prostredníctvom národných výborov ako reprezentantov socialistickej moci. V tejto etape absentoval samosprávny aspekt, keďže štátna štruktúra monopolnej pozície komunistickej strany centrálnie spravovala a kontrolovala výkon činnosti národných výborov, ktoré sa de facto stali súčasťou štátnej správy. D. Mikuš (2018a, s. 22-23) dodáva, že „krajská úroveň vo všetkých jej modelových variantoch bola počas socialistickeho obdobia len nástroj centrálnej vlády na presadzovanie svojich záležitostí“. Centralizácia systému sa naplno prejavovala sukcesívnym znižovaním počtu krajov. V kontexte regionálneho usporiadania ignorovala takto koncipovaná krajská sústava pôvodné determinovanie regiónov s prirodzenými väzbami.

Priestor pre vytvorenie verejnej správy na princípoch decentralizácie a samosprávneho riadenia priniesol až rok 1989. Rozbehli sa diskusie o ďalšom fungovaní regionálnych celkov, keďže dovtedajšie dedičstvo krajskej sústavy s modelom tri plus

jeden bolo považované za centralizačný prežitok (Mikuš, 2018a). Verejná správa na regionálnej úrovni mala pokračovať vytvorením nového mechanizmu založeného na princípoch samosprávneho riadenia.

2.2 Európska integrácia a jej dopad na konštituovanie regionálnej samosprávy na Slovensku

Vytvorenie vyšších územných celkov ako reprezentantov regionálnej samosprávy na Slovensku sa často dáva do súvisu s integračným procesom Slovenska do EÚ, keď sa uvádza, že vytvorenie regionálnej samosprávy predstavovalo jednu z explicitných požiadaviek Európskej únie v kontexte prístupového procesu. V dôsledku toho dochádza k spájaniu a podmieňovaniu procesov regionalizácie a europeizácie v priebehu konštituovania druhého stupňa územnej samosprávy na Slovensku.

Slovenská republika nadobudla status členskej krajiny Európskej únie 1. mája 2004, čím sa uzavrel takmer desaťročný prístupový proces²⁶, pozostávajúci z plnenia viacerých politických, administratívnych, ekonomických či právnych podmienok (Malová – Láštic – Rybář, 2005). Uvedené obdobie sa vyznačuje prítomnosťou procesov smerujúcich k interakcii medzi Európskou úniou ako celkom a Slovenskom ako jednou z kandidátskych krajín usilujúcich sa o vstup do tohto spoločenstva. V tejto súvislosti možno hovoriť o europeizácii ako o procese vyplývajúcom z priebehu prístupových rokování. Z pohľadu tejto koncepcie predstavuje európska integrácia proces, ktorého výsledkom je europeizácia (Hix – Goetz, 2001).

Europeizáciu možno vnímať z viacerých hľadísk, avšak v súhrnnom ponímaní je najčastejšie asociovaná s procesmi súvisiacimi s Európskou úniou. Podľa J. P. Olsena (2002) je europeizácia moderný, ale sporný koncept, nakoľko nemá upresnený význam. Tento výraz vníma ako užitočný pre

²⁶ Prístupový proces Slovenskej republiky začal podaním oficiálnej prihlášky v roku 1995.

pochopenie dynamiky vyvíjajúceho sa európskeho spoločenstva, pričom nám môže pomôcť lepšie zhodnotiť vznik, vývoj a dopady európskeho, inštitucionálne usporiadaného systému riadenia. Vyzdvihovaná je najmä jej územná dimenzia viažuca sa na rozširovanie EÚ, organizačná dimenzia spájaná s konštituovaním európskych inštitúcií či ich rozširovaním v podobe pravidiel, inštitúcií či noriem do sveta (Malová – Láštic – Rybář, 2005). Predstavuje politickú koncepciu preferujúcu integráciu v rámci európskeho prostredia a vplyv orgánov EÚ na národnú politiku členských štátov (Olsen, 2001b). V týchto súvislostiach nazeráme na europeizáciu v zmysle EÚ-izácie, ktorá predstavuje zmeny v kandidátskych a členských štátoch v dôsledku zosúladenia inštitucionálnej sústavy, noriem a právnych predpisov s legislatívou EÚ (Malová – Láštic – Rybář, 2005; Wallace – Reh, 2014). Z definičného pohľadu vyjadruje europeizácia „rozmanité procesy a javy, ktorých jediným zhodným menovateľom je osobitný typ transformácie (zmeny), ktorá prebieha na dvoch úrovniach, európskej a národnej“ (Olsen, 2001a, s. 335). Tento prístup chápania europeizácie ako EÚ-izácie zdôrazňuje vplyv Európskej únie na internú politickú scénu členských a kandidátskych krajín prostredníctvom inštitúcií EÚ²⁷.

Samotné dôsledky rezultujúce z európskej integrácie môžu byť rôzneho charakteru. Môže ísť o priamy vplyv, ktorý sa prejavuje zosúladením vnútornej politiky členských štátov so všeobecne platnými európskymi predpismi (Rybář, 2005). Zreteľnou intervenciou do politického systému SR, ktorá patrila do množiny explicitných podmienok plynúcich z prístupového procesu, bola podľa V. Bilčíka (2004) napríklad rozsiahla novelizácia Ústavy SR v rozhodujúcich oblastiach integrácie. Slovenský parlament tak koncom februára 2001 odsúhlasil najrozsiahlejšiu novelizáciu Ústavy SR od vzniku samostatnej republiky, ktorá zahŕňala zmeny v oblasti súdnictva, zavedenie funkcie ombudsmana, úpravu kompetencií prezidenta a pod.

²⁷ Bližšie k tejto problematike pozri napr. Figel' – Adamiš, 2003; Bilčík, 2004; Malová – Láštic – Rybář, 2005; Rybář, 2005; Világi – Bilčík, 2007 a pod.

V druhom prípade môže ísť o nepriamy vplyv, keď dochádza ku konverzii vo sfére národných politických inštitúcií, aktérov a samotného rozhodovacieho procesu (Rybář, 2005). „Nepriamy vplyv zahŕňa všetky zmeny, ktoré explicitne nevytvára povinnosť vyplývajúca z členstva, ale sú dôsledkom „špecifickej“ národnej reakcie na členstvo v EÚ. Členské krajiny vytvárajú inštitúcie, organizácie a normy, ktoré majú zabezpečiť efektívne fungovanie krajiny v rámci EÚ“ (Malová – Láštic – Rybář, 2005, s. 15-16). Ako sa uvádza vo viacerých interných hodnotiacich správach zaoberajúcich sa prístupovým procesom Slovenska do Európskej únie, práve úsilie o vstup do Európskej únie predstavovalo vo viacerých oblastiach argument pre presadenie určitých domácich zámerov. „Integrácia nebola priamočiarym procesom s jednoznačne stanovenou šablónou pre domáce politické aktérov“ (Világi – Bilčík, 2007, s. 10), avšak výrazným spôsobom vplývala na zmeny, ktoré sa udiali na domácej politickej scéne kandidátskych krajín. Široký záber podmienok EÚ v integračnom procese prispel k zmenám vo vnútri kandidátskych krajín (Grabbe, 2001) a generoval určitý spôsob interakcií medzi EÚ a jednotlivými uchádzačmi o členstvo v EÚ.

Tendencie „nepriameho vplyvu“ sa prejavili na Slovensku počas integračného obdobia prijatím reformy verejnej správy, v rámci ktorej na Slovensku vznikol regionálny stupeň územnej samosprávy. Zriadenie druhého stupňa územnej samosprávy nebolo explicitnou požiadavkou, ktorú musela Slovenská republika v prístupovom procese naplniť. Išlo však o oblasť, ktorá bola nepriamo asociovaná s plnením negotačných podmienok, keďže signalizovala alternatívy a reálne možnosti Slovenska efektívne využívať výhody z EÚ v podobe predvstupových fondov a najmä čo najúčinnejšie rozdeliť medzi jednotlivé regióny dotácie z regionálnych a štrukturálnych fondov EÚ. V pravidelnej správe o plnení záväzkov vyplývajúcich z prístupových rokovaní Slovenska do EÚ v roku 2002, Európska komisia zdôraznila dôležitosť zabezpečenia administratívnych kapacít pre následné presadzovanie politik Spoločenstva, najmä v oblasti regionálneho rozvoja a využívania fondov na tento účel. V správe bolo uvedené,

že Slovensko musí zabezpečiť jednotnú implementáciu úniijného práva, pričom je potrebné klásť osobitný dôraz na tie časti, ktoré „budú aplikovateľné, až po vstupe, najmä v súvislosti so správnym a efektívnym riadením fondov ES“ (Európska komisia, 2003, s. 9). Pozitívom plynúcim z reformy územnej samosprávy bolo zároveň vytvorenie nových inštitucionálnych aktérov, ktorí sa aktívnym spôsobom začali angažovať do politiky EÚ (Világi – Bilčík, 2007).

Hoci úspešné zavŕšenie integračného procesu SR do EÚ nesporne predstavovalo dôležitý argument v procese budovania regionálnej samosprávy na Slovensku, viacerí zákonodarcovia v tom čase vyjadrili názor, že nemal podmienený, ale skôr odporúčací charakter. V tomto kontexte sa vyjadril aj Róbert Fico, vtedajší nezávislý poslanec²⁸, ktorý zdôrazňoval, že „netreba Slovensko traumatizovať vyhláseniami, že bez reformy nemáme šancu na vstup do Európskej únie. Radšej žiadnu ako takúto reformu a krajiny Európskej únie, ako aj samotné orgány Európskej únie dávajú prednosť kvalitatívnej reforme pred náhodnými a subjektívnymi dôvodmi motivovanými politickými rozhodnutiami“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7. 2001, s. 86). Podobne sa v rozprave vyjadril ďalší zákonodarca, koalíčný poslanec Slovenskej demokratickej koalície Peter Osuský, ktorý reagoval na časté názory, že v rámci reformy verejnej správy musíme zriadiť regionálnu samosprávu, aby sme splnili požiadavky zo strany EÚ. „Reforma verejnej správy nie je nijaká formálna záležitosť, ktorú treba splniť kvôli nejakým požiadavkám. Ani Európska únia Slovensku nepredpisuje, ako má reforma verejnej správy vyzerat' v konkrétnej podobe. Reforma verejnej správy je prioritnou úlohou kvôli nám samotným, kvôli našim vnútorným pomerom, kvôli našej krajine a najmä kvôli ľuďom, ktorí v nej žijú“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001, s. 160).

Vytvoreniu regionálneho stupňa územnej samosprávy predchádzal hektický proces vyznačujúci sa tiež sporom o počet

²⁸ Do roku 1999 bol členom Slovenskej demokratickej ľavice, ktorá bola súčasťou vládnej koalície.

jednotiek reprezentujúcich regionálnu samosprávu. Argumentácia zástancov menšieho počtu samosprávnych krajov spočívala v odvolávaní sa na Európsku úniu, ktorá podľa nich preferovala regióny s vyšším počtom obyvateľov. Hoci tento trend bol prítomný vo viacerých krajinách EÚ, v konečnom dôsledku nebol počet a ani populačná veľkosť samosprávnych krajov z hľadiska integrácie Slovenska do EÚ kľúčová. Podľa vtedajšieho nemeckého eurokomisára pre rozširovanie EÚ Güntera Verheugena išlo o našu vnútornú vec, akým spôsobom reformu verejnej správy na Slovensku zrealizujeme. Vyzdvihol podstatu uskutočnenia tejto reformy, keď zdôraznil: „Len to konečne už nejako urobte nejakým spôsobom. O to sa tu hrá! Nie o nejaké politizácie problému“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2. 7. 2001, s. 160). Na skutočnosť, že reforma verejnej správy a s ňou súvisiace vytvorenie regionálnej samosprávy je kľúčovou záležitosťou, avšak nie je explicitnou podmienkou pre vstup do Európskej únie, upozornil vtedajší predseda vlády Mikuláš Dzurinda. Ten v rozprave o návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov uviedol: „...Slovensko potrebuje reformu verejnej správy, ale ani nie kvôli Európskej únii, ale predovšetkým kvôli nám samotným. Keď bude reforma, aj pomoc Európskej únie bude vyššia, bude efektívnejšia. Preto vás chcem všetkých požiadať, aby ste pri hlasovaní o pozmeňujúcich návrhoch i o zákone ako celku mysleli v prvom rade na záujmy občanov a záujmy Slovenskej republiky, aby záujmy občanov a záujmy nášho štátu boli prednejšie ako záujmy straníckych štruktúr alebo záujmy naše osobné. ...“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001, s. 22). Prijímanie zákona o zriadení regionálnej samosprávy, ktorý politickí aktéri rámcovali ako súčasť integračných cieľov SR, predstavoval pre vtedajšiu vládnu koalíciu dôležitý test stability. Poslanci NR SR neprijali vládny návrh zákona, ktorý predpokladal vznik dvanástich vyšších územných celkov, ale naopak podporili opozičný návrh, ktorý presadzoval vytvorenie ôsmich vyšších územných celkov, čo malo za následok krízu vo vnútri vládnej koalície. Uvedené skutočnosti naznačili, že „obhajoba zákonných noriem

prístupovým procesom do EÚ automaticky nezaručuje priechodnosť v národných parlamentoch či jednoznačnú zhodu politických subjektov“ (Világi – Bilčík, 2007, s. 11).

Vznik regionálnej samosprávy na Slovensku nevyplýval teda explicitne z podmienok určených pre vstup Slovenska do Európskej únie, avšak nepriamo urýchlil proces konštituovania dôležitého medzistupňa verejnej správy. Aj keď už v roku 1992 pôvodné znenie Ústavy SR predpokladalo vytvorenie regionálnej samosprávy, reálne vznikla až v roku 2002. Dlhotrvajúce neriešenie decentralizácie verejnej správy na Slovensku zapríčinilo, že jednotlivé regióny pôsobiace v centralizovanom systéme verejnej správy nemohli čerpať prostriedky z podporných fondov EÚ, čím prišli o značný finančný kapitál a zastavil sa ich ďalší rozvoj. V dôsledku toho bolo nevyhnutnosťou vytvorenie regionálnej samosprávnej úrovne, keďže čerpanie finančných prostriedkov z eurofondov bolo naviazané na regióny s priamo volenými reprezentantmi.

Najdôležitejšími kritériami v procese subvencie jednotlivých regionálnych celkov sa nejavili veľkosť územia, ani počet obyvateľov, ale ekonomická autonómnosť regiónov. V rámci zjednocovania Európy vytvárajú významnú úlohu práve prirodzené regióny, ktoré nevznikajú ako štatistické jednotky, ale ako územie rešpektujúce rôzne faktory, či už prírodné, ekologické, ekonomické alebo ľudské. Určujúcim znakom pre Európu je navyše rozdielnosť správnych jednotiek ako plánovacích regiónov. Pre získanie dotácií zo štrukturálnych fondov sa územné celky v jednotlivých štátoch²⁹ môžu spájať do väčších štatistických jednotiek NUTS II³⁰. V procese koncipovania regionálnej samosprávy nebolo preto rozhodujúce, aby sa územná organizácia SR podriaďovala dočasným podmienkam vyplývajúcim z možnosti čerpania podporných programov EÚ.

²⁹ V niektorých krajinách ako napr. v Dánsku, Slovinsku alebo v Pobaltských krajinách predstavoval štatistickú jednotku celý štát.

³⁰ Klasifikácia NUTS predstavuje tzv. územné, štatistické jednotky, ktoré územná systemizácia EÚ používa pre vymedzenia cieľov a prijímanie pomoci vo forme programov a prostriedkov z fondov.

Naopak, za rozhodujúci faktor bola považovaná prirodzená regionalizácia krajiny, na základe ktorej sa mali vytvoriť územné jednotky a subjekty, ktoré budú adresátom tejto podpory.

2.3 Politické aspekty konštituovania regionálnej samosprávy na Slovensku

Explicovanie politických aspektov, ktoré súviseli s vytváraním regionálnej samosprávy má značný význam, nakoľko proces reformy verejnej správy a teda aj konštituovania regionálnej samosprávy sa už od svojho počiatku posunul z odbornej roviny do roviny politickej. Dokladá to celkový priebeh vzniku tohto segmentu územnej samosprávy. Ten bol často poznačený rozsiahlymi diskusiami obsahujúcimi ambivalentné postoje, pričom v konečnej fáze postupov reformy verejnej správy sa neraz presadzovali politické preferencie pred odbornými.

❖ Vývoj po parlamentných voľbách 1998 v kontexte príprav reformy verejnej správy

Prvé úvahy o potrebe zriadenia regionálnej samosprávy sa objavili už v roku 1992 pri koncipovaní Ústavy Slovenskej republiky. Do štvrtej hlavy ústavy, časti pojednávajúcej o územnej samospráve, bolo inkorporované, že „samosprávu vyšších územných celkov spolu s orgánmi vymedzí zákon“ (Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., čl. 64, ods. 3). Tento článok ústavy predpokladal, že vytvorenie regionálnej úrovne územnej samosprávy bude jednou z priorít zákonodarcov v procese budovania štruktúry verejnej správy na Slovensku. Odborná a politická diskusia o vytvorení dvojúrovňovej územnej samosprávy tak prebiehala aj po vzniku samostatnej Slovenskej republiky. V tomto období uskutočnené procesy v rámci reformy verejnej správy mali skôr charakter dekoncentrácie moci v rámci jednotlivých úrovní verejnej správy. V roku 1996 vláda Vladimíra Mečiara uskutočnila zmeny v priestorovom usporiadaní štátnej správy, keď zrušila v rámci správneho usporiadania štátu 121

obvodov a zriadila 79 okresov s okresnými úradmi a 8 krajov s krajskými úradmi (Volko – Kiš, 2007). Ďalšie pripravované postupy v rámci reformy verejnej správy sa však nepodarilo zrealizovať. V tomto období sa síce návrh zákona o zavedení územnej samosprávy vyšších územných celkov dostal až do druhého čítania. Avšak nejednotnosť názorov vo vtedajšej vládnej koalícii neumožnila tento návrh zákona prijať. Nepodarilo sa tak súbežne naplniť všetky zámery reformy verejnej správy. Nedokončenie reformných krokov na úseku územnej samosprávy sa odrazilo aj na celkovom fungovaní verejnej správy. Na túto skutočnosť upozorňuje E. Mesíková (2008, s. 22), ktorá dodáva, že „absencia paralelného vzniku samosprávy vyšších územných celkov vtedy predstavovala nedostatok komplexnosti v štruktúre verejnej správy, čo sa odrazilo i v nižšej efektívnosti fungovania štátnej správy“. Treba tiež uviesť, že podobne ako ústava, tak aj zákon č. 221/1996 Z. z. rátať so vznikom ďalšej samosprávnej úrovne.

Pre vznik regionálnej samosprávy sa ukázalo ako kľúčové obdobie po voľbách v roku 1998, kedy sa prvá vláda Mikuláša Dzurindu³¹ vo svojom programovom vyhlásení zaviazala naštartovať reformu verejnej správy, ktorej súčasťou bolo dobudovanie dvojúrovňového systému územnej samosprávy vytvorením regionálnej úrovne. Vláda si tak podmienila, že bude posilňovať samosprávu na úkor štátnej správy, čo bolo v korelácii so zámerom decentralizovať a modernizovať verejnú správu. Aj napriek tomu, že v samotnom Programovom vyhlásení vlády SR z roku 1998 bol tento krok obsiahnutý len marginálne, vláda dala prísl'ub, že v nadväznosti na politickú a ekonomickú situáciu bude riešiť optimálne usporiadanie verejnej správy takým spôsobom,

³¹ Z parlamentných volieb v roku 1998 vzišla prvá koalíčná vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá pozostávala zo štyroch politických subjektov: Slovenskej demokratickej koalície (SDK), Slovenskej demokratickej ľavice (SDL), Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany občianskeho porozumenia (SOP). V NR SR disponovala vládna koalícia 93 mandátmi, čo predstavovalo ústavnú väčšinu, v dôsledku čoho mohla presadzovať významné spoločenské reformy (Kopeček, 2007).

aby naplnila základné potreby občanov. Zaviazala sa, že v súlade so zásadami Európskej charty miestnej samosprávy bude „realizovať ďalšiu decentralizáciu kompetencií z orgánov miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a pripravovanú regionálnu samosprávu“ (Programové vyhlásenie vlády SR, 1998, s. 37). Vláda si tak už na začiatku výkonu svojej funkcie stanovila záväzok, ktorým sa rozhodovanie o osude regiónov malo presunúť z centra, teda z rúk štátnych úradníkov do rúk občanmi priamo volených samosprávnych reprezentantov.

Postup novej vlády po parlamentných voľbách v roku 1998 do veľkej miery súvisel s úsilím o vstup Slovenska do Európskej únie. Dobudovanie demokratickej spoločnosti si vyžadovalo komplexný prístup a systémové zmeny aj v oblasti reformy verejnej správy, keďže tá bola podstatná aj pre ďalšie reformy. Okrem reformy verejnej správy realizovala vláda ďalšie reformy ako napr. daňovú reformu, dôchodkovú reformu, reformu školstva, reformu zdravotníctva či reformu sociálneho systému a trhu práce (Mikloš a kol., 2005). Jedným zo základných dôvodov pre implementáciu celého súboru reforiem bol zámer vlády SR, predložený v Programovom vyhlásení vlády SR, ktorého cieľom bolo „prelomiť kruh medzinárodnej izolácie, do ktorého sa Slovensko za posledné roky dostalo“ (Programové vyhlásenie vlády SR, 1998, s. 2). Reforma mala samospráve prinavrátiť význam, ktorý spočíval v tom, že volení zástupcovia obcí a regiónov by si spravovali svoje územie.

Konštituovanie regionálnej samosprávy, ktorá bola integrálnou súčasťou reformy verejnej správy prebiehalo pod gesciou ministerstva vnútra SR, ktoré malo zhotoviť a prezentovať vláde návrh zákonov determinujúcich reformu verejnej správy (Klimovský, 2006). Samotný proces realizácie reformy verejnej správy bol procesom sukcesívnym, skladajúcim sa z viacerých etáp, ktoré na seba postupne nadväzovali.

❖ *Príprava a schvaľovanie podkladov pre reformu*

V prvej etape, ktorú možno označiť aj ako prípravnú, bolo potrebné schváliť inštitucionálne zabezpečenie realizácie reformy verejnej správy, boli určené osoby zodpovedajúce za vypracovanie komplexného konceptu a bol stanovený časový harmonogram, resp. postup prípravy stratégie reformy. V tejto fáze sa vláda SR na rokovaní dňa 3. februára 1999 uzniesla, že „rozhodnutie o budúcom inštitucionálnom usporiadaní sa bude priamo dotýkať nielen štátnej správy, ale aj územnej samosprávy, záujmovej samosprávy a súkromného sektora. Vzhľadom na potrebu rýchleho postupu ako aj na zaťaženie vlády SR riešením situácie, v akej sa krajina nachádza, sa javí ako najvhodnejšie zriadiť inštitút splnomocnenca vlády SR pre reformu a decentralizáciu verejnej správy“ (Komuniké z rokovania vlády SR, 1999). Tejto funkcii sa ujal Viktor Nižňanský, pričom bol poverený prípravou a koordináciou práce na stratégii reformy a následne na vypracovaní koncepcie ďalšieho postupu konverzie verejnej správy (Komuniké z rokovania vlády SR, 1999). Splnomocnenec vlády v koordinácii so svojím poradným tímom pripravil v júli 1999 súhrnný materiál - Stratégia reformy verejnej správy v SR, ktorý zahŕňal princípy a zásady pre reformu verejnej správy. Uvedený dokument vo viacerých častiach deklaroval potrebu zriadenia druhého stupňa územnej samosprávy, bez ktorého bolo výrazne limitované budovanie občianskej spoločnosti a realizácie reformy verejnej správy. Z dokumentu Stratégia reformy verejnej správy (1999, s. 19) vyplynulo, že: „absencia samosprávy vyšších územných celkov nielenže obmedzuje ďalší postup reformy, ale aj celkovo oslabuje rovnovážne postavenie samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku a neumožňuje zveriť rozhodovanie o verejných úlohách iným subjektom ako sú ústredné orgány štátnej správy, ...“. Vláda SR tento dokument prerokovala a uznesením č. 695 v auguste 1999 poverila jednotlivých členov vlády, splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy a ďalších participujúcich aktérov prípravou parciálnych častí reformy verejnej správy a

stanovila ďalšie úlohy a časové lehoty vypracovania a realizácie reformy verejnej správy (Uznesenie vlády SR č. 695/1999).

Výsledkom práce splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy bolo zostavenie dokumentu - Konceptie decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Tento materiál bol dopracovanou verziou pôvodného materiálu Stratégia reformy verejnej správy. Viktor Nižňanský predložil tento dokument vláde v januári roku 2000. Návrh decentralizácie zahŕňal okrem iného najmä decentralizáciu kompetencií, spôsob a kontrolu financovania a zmenu územného a správneho usporiadania. Odvolával sa na „situáciu v štáte (ekonomické podmienky, súčasné územné a správne usporiadanie,...), ratifikované medzinárodné dohovory (európske charty,...), ale aj nové skutočnosti ktoré nastali v priebehu prác, napr. prizvanie SR na rokovania o vstupe do EÚ“ (Konceptia decentralizácie a modernizácie..., 2001, s. 5). Európska Únia upozorňovala najmä na dve rozhodujúce kritériá, ktoré ovplyvňovali pokračovanie reformy verejnej správy, pričom išlo „o princíp subsidiarity a konkurenčné prostredie, keďže toto kritérium platí aj pre vzťah medzi štátnou správou a samosprávou, ktorá musí byť v oblasti zabezpečovania služieb pre obyvateľov a pre podnikateľov konkurencieschopná aj v rámci subjektov územnej samosprávy krajín EÚ“ (Konceptia decentralizácie a modernizácie..., 2001, s. 5). Dôležité je dodať, že vytvorenie regionálnej samosprávy nebolo nikdy explicitnou podmienkou vstupu Slovenska do EÚ. Politici obhajovali revíziu územnej samosprávy požiadavkou EÚ, ktorá však spočívala najmä na vytvorení relevantne fungujúceho územného rámca pre čerpanie predvstupových a štrukturálnych fondov.

Konceptiu decentralizácie a modernizácie verejnej správy vláda schválila 11. apríla 2000 ako východisko pre ďalší postup realizácie reformy. Týmto dokumentom vláda potvrdila decentralizáciu úloh v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, či dopravy na územnú samosprávu. Z inštitucionálneho hľadiska vláda stanovila dátum začiatku činnosti regionálnej samosprávy na 1. január 2002 (Uznesenie vlády SR č. 230/2000).

❖ *Nezhody vo vnútri vládnej koalície*

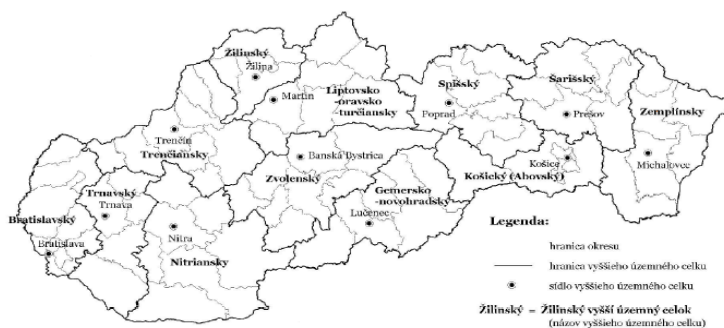
Materiál, ktorý komplexne zastrešoval reformu verejnej správy bol síce vypracovaný, stále však boli nedoriešené niektoré dôležité otázky. Kľúčovým a problematickým aspektom bol hlavne počet vyšších územných celkov a tiež prenos kompetencií, kde existoval spor o tom, či má ísť o jednorazový presun kompetencií alebo postupný presun v etapách. V tejto zásadnej otázke došlo dokonca ku kolízii názorov medzi koalíčnými partnermi. Ďalším problémom boli nedostatočne vypracované projekty decentralizácie kompetencií na samosprávu zo strany jednotlivých ministerstiev, ktoré museli byť nanovo prepracované, čím dochádzalo k narušeniu časového plánu reformy verejnej správy. V. Nižňanský (2005) v tejto veci konštatuje, že ministerstvá vypracovali skôr koncepcie ako si svoje právomoci ponechať a nie ako ich decentralizovať na územnú samosprávu.

Vláda prijala uznesenie v júni roku 2000, ktoré deklarovalo zmenu územného členenia Slovenskej republiky. Malo tak dôjsť k vytvoreniu dvanástich vyšších územných celkov spolu s volenými orgánmi (Uznesenie vlády SR č. 491/2000). Vo vnútri vládnej koalície aj napriek tomu panovala názorová diferenciacia so schválenou zmenou územného členenia, pretože predstavitelia SDĽ a SOP požadovali zriadenie ôsmich územných jednotiek. Na druhej strane ďalší koalíčný partner – SMK trvala na takom územnosprávnom členení, ktoré by zahŕňalo vyšší územný celok s väčšinovým zastúpením maďarskej komunity³². Keďže vláda nedospela k politickej zhode v závažných otázkach a neboli splnené časové lehoty na vypracovanie materiálov zo strany jednotlivých ministrov, premiér nestihol predložiť v stanovenom termíne (júl 2000) koncepciu reformy verejnej správy na rokovaní do NR SR.

³² Okresy Komárno, Galanta, Dunajská Streda, Nové Zámky, Šaľa a Levice mali tvoriť jeden vyšší územný celok (Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001).

V prvej polovici roku 2001 ďalej prebiehala napätá diskusia o charaktere územnosprávnej podoby regionálneho stupňa samosprávy. V uvedenom vládnom dokumente bol rozpracovaný ako najvhodnejší model s dvanástimi vyššími územnosprávnymi celkami, teda modifikovaný župný variant. Ako môžeme vidieť na obrázku č. 1, tento model zahŕňal Bratislavský kraj, Trnavský kraj, Trenčiansky kraj, Nitriansky, Žilinský, Liptovsko – oravsko – turčiansky kraj, Zvolenský kraj, Gemersko – novohradský kraj, Spišský kraj, Šarišský kraj, Zemplínsky kraj a Košický kraj (Láštic, 2010). Takéto rozdelenie Slovenska rešpektovalo kritériá regionalizácie a súčasne akceptovalo hranice prirodzených regiónov.

Obrázok č. 1: Vládny návrh územného členenia SR na 12 vyšších územných celkov



Zdroj: Bačík – Sloboda, 2005.

Ako protipól k uvedenému návrhu sa najčastejšie uvádzalo rozdelenie krajiny na menší počet veľkých regiónov alebo model označovaný ako tri plus jeden, pozostávajúci z východoslovenského, stredoslovenského, západoslovenského samosprávneho kraja a hlavného mesta Bratislavy (Nižňanský, 2002). Tento variant však nebol vyhovujúci, pretože podľa odborníkov podporoval centralizačné tendencie. Dochádzalo by

tak k polarizácii záujmov, k smerovaniu finančných prostriedkov iba do centra regiónu a prevládali by len práce koncepčného a koordinačného charakteru (Bilčík – Világi, 2007). Dodávame, že tento model nemal pevnú oporu ani z historického hľadiska v územnosprávnom členení Slovenska, aj napriek tomu, že v určitej etape vývoja verejnej správy na Slovensku sa uplatňoval³³. Výrazný nedostatok tohto modelu spočíval najmä v prílišnej vzdialenosti centier od ostatného územia. Časť vládnej koalície uprednostňovala iný variant územného členenia. Dokument vypracovaný splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy - Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy prešiel preto v prvej polovici roku 2001 úpravou. Do tohto novelizovaného dokumentu boli zakomponované alternatívne riešenia vo viacerých sporných oblastiach (napr. porovnanie dvoch alternatív územného členenia Slovenska na osem a dvanásť vyšších územných celkov) a komparácia pozitív a negatív jednotlivých variantov.

Situácia vo vnútri vládnej koalície eskalovala na prelome februára a marca roku 2001, kedy v dôsledku antagonistických názorov na počet a hranice pripravovaných vyšších územných celkov³⁴ deklarovalo SMK, že vystúpi z vlády. Jej súčasťou napokon zostala až do konca volebného obdobia, avšak za cenu ústupkov pri definovaní kompetencií samosprávnych krajov. To sa prejavilo prijatím zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (Mikuš, 2018b). Vládna koalícia navyše v napätej situácii aj bez SMK schválila pre voľby do regionálnej samosprávy

³³ Od marca roku 1968 sa v prípade krajov uplatňoval tzv. systém tri plus jeden, kedy sa počet celkov krajskej úrovne zvýšil na štyri, keďže Bratislava od tohto momentu predstavovala samostatnú územnú jednotku. Tento stav bol platný do roku 1990, keď v dôsledku viacerých zmien v územnosprávnom usporiadaní došlo k zrušeniu krajov (Volko – Kiš, 2007).

³⁴ SOP a SDL podporovali variantu s ôsmymi samosprávnymi krajmi, SDK a KDH variantu s dvanástimi a SMK stále presadzovalo vytvorenie „komárňanskej župy“.

väčšinový volebný systém a viacmandátové volebné obvody³⁵ (Láštic, 2010). Vzťahy vo vládnej koalícii sa v tomto období vyhrotili natoľko, že sa uvažovalo o odložení reformy verejnej správy, čo verejne v tom čase prezentoval podpredseda vlády pre ekonomiku Ivan Mikloš, ktorý bol garantom reformy verejnej správy.

❖ *Prijatie zákona o regionálnej samospráve*

Vzniknutú situáciu využili predstavitelia vtedajšej parlamentnej opozície³⁶. Vládny návrh územného členenia samosprávnych krajov podrobili kritike, keďže podľa nich oslaboval územnú suverenitu Slovenska. K opozícii sa pridali poslanci vládnej koalície SOP, ktorí deklarovali, že sa prikláňajú k návrhu ôsmich vyšších územných celkov. Na druhej strane poslanci SDK proklamovali podporu návrhu SMK a zároveň požadovali jednotný postup v procese schvaľovania zákona o samospráve vyšších územných celkov spolu s ďalšími nadväzujúcimi zákonmi. Okrem zákona o vyšších územných celkoch, to boli zákony týkajúce sa volieb do orgánov vyšších územných celkov, o financovaní územnej samosprávy a o presune kompetencií na územnú samosprávu. V spoločnom stanovisku gestorského výboru sa objavilo 74 pozmeňovacích návrhov. Z toho najzásadnejším bol pozmeňovací návrh zo strany opozičného HZDS týkajúci sa redukcie počtu krajov z vládou navrhovaných 12 na 8 (Machyniak, 2021). Tento opozičný protinávrh spočívajúci v členení na osem krajov získal v parlamente väčštinovú podporu v podobe 84 hlasov³⁷, teda aj zo

³⁵ Pôvodný vládny návrh zákona obsahoval jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov, čo však zmenil pozmeňovací návrh Jána Cupera z poslaneckého klubu HZDS (Kopeček, 2007).

³⁶ V tomto období reprezentovali opozíciu dva politické subjekty: Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) a Slovenská národná strana (SNS) (Kopeček, 2007).

³⁷ Zákon podporilo 40 poslancov HZDS, 21 poslancov SĎL, 13 poslancov SNS, 22 poslancov SDK, 14 poslancov z poslaneckého klubu SOP – LDÚ- SZS a dvaja nezávislí poslanci (Machyniak, 2021).

strany časti poslancov vládnej koalície (Láštic, 2010), čím bol de facto odmietnutý vládny návrh a schválená alternatíva opozície³⁸. Na margo tejto situácie uviedol koaličný poslanec František Mikloško, že v priebehu jedného rokovania Národnej rady Slovenskej republiky, z večera do rána, zmaril parlament hlasmi opozície a poslancami SDL a SOP výsledok trojročnej práce odborníkov a vlády SR (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 4. 7. 2001). Regionálna samospráva tak bola dobudovaná aj napriek nesúhlasu časti zákonodarcov s jej konečnou podobou.

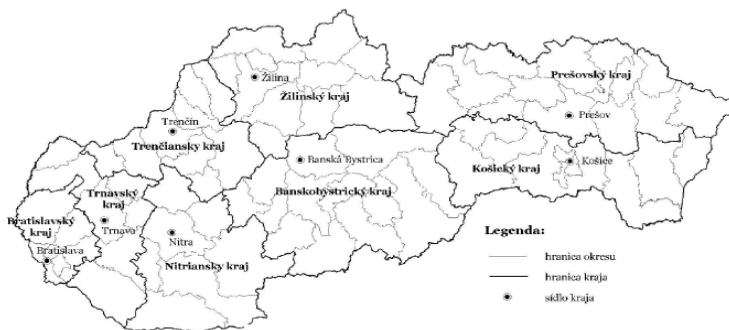
Dôležitým momentom pre dokončenie procesu konštituovania regionálnej samosprávy bola rozsiahla novelizácia ústavy³⁹, ktorá bola v parlamente prijatá začiatkom roka 2001. Jednou z konzekvencií tejto novelizácie bolo aj rozšírenie ustanovení o druhom stupni územnej samosprávy, ktoré mali analogický charakter s už jestvujúcimi ustanoveniami o miestnej samospráve. Vyššie územné celky ako reprezentant druhého stupňa územnej samosprávy nadobudli týmto krokom oporu v ústave, čo bol jeden z ďalších podnetov, ktorý indikoval úspešné dobudovanie regionálnej samosprávy.

V inštitucionálnej rovine bolo dobudovanie samosprávneho systému zrealizované 4. júla 2001 prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov a 1. januára 2002 začala vykonávať svoju činnosť druhá úroveň územnej samosprávy v rámci hraníc administratívnych krajov. Jednotky reprezentujúce túto samosprávnu úroveň dostali označenie vyššie územné celky, respektíve samosprávne kraje (Mesežnikov – Nižňanský, 2002) a sú zobrazené na obrázku č.2.

³⁸ Schválenie opozičného návrhu neprinieslo len zmenu územnosprávneho členenia z 12 na 8 vyšších územných celkov, ale zahŕňalo aj úpravu voľby predsedu VÚC z jednokolovej na dvojkolovú a tiež schválenie opatrenia, ktoré predpokladalo, že vláda SR môže pozastaviť nariadenia zastupiteľstva VÚC, pokiaľ sa domnieva, že je v nesúlade so záujmami ostatných VÚC, obcí prípadne národnými záujmami (Láštic, 2010).

³⁹ Ústavný zákon č. 90 z 23. 2. 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Obrázok č. 2: Územné členenie regionálnej samosprávy v SR



Zdroj: Bačík – Sloboda, 2005.

Vytvorenie druhého stupňa územnej samosprávy nachádzajúceho sa medzi miestnou samosprávou reprezentovanou obcami resp. mestami a štátom ako celkom, bolo rozhodujúce nielen z hľadiska vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie, ale najmä kvôli pomerne silne fragmentovanej obecnej štruktúre⁴⁰, v dôsledku ktorej mnohé, najmä menšie obce neboli schopné naplňať základné potreby občanov. Práve za účelom naplňania služieb, pre ktoré je príznačný nadobecný charakter, bola regionálna samospráva zriadená.

⁴⁰ V súčasnosti je na Slovensku 2927 obcí (Abecedný zoznam obcí SR, 2021), pričom v priemere ide o menšie obce z pohľadu populačnej veľkosti, keďže ich priemerná veľkosť sa pri ich celkovej počte pohybuje na úrovni 1870 obyvateľov na obec. Slovensko sa zaraďuje ku krajinám s veľkým počtom malých obcí, keďže dlhodobo približne polovicu z nich (40%) predstavujú obce s populačnou veľkosťou do 500 obyvateľov (Brix, 2014).

3 REGIONÁLNA ÚROVEŇ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU – POHĽAD DO SÚČASNOSTI A PERSPEKTÍVA JEJ ĎALŠIEHO VÝVOJA

V slovenských podmienkach existuje regionálna samospráva už takmer dve desaťročia. Uplynul teda už pomerne dlhý čas na to, aby sme mohli zhodnotiť, do akej miery tento dôležitý element verejnej správy naplnil svoj potenciál, ktorý mu bol v priebehu vytvárania prisudzovaný. Zároveň je možné si položiť otázku, či je súčasný stav a podoba regionálnej samosprávy v slovenských podmienkach vyhovujúca? Naplnil doterajší vývoj regionálnej samosprávy očakávania deklarované v období jej konštituovania? Aká je perspektíva vývoja regionálnej úrovne územnej samosprávy na Slovensku?

Diskusia o regionálnej samospráve je na Slovensku prítomná v rôznej intenzite v podstate od jej samotného vzniku. Rozprava smerujúca k postaveniu, pôsobnosti a vôbec významu tejto územnosprávnej úrovne v podmienkach, v akých je dnes konfigurovaná, prebieha nielen medzi odborníkmi z oblasti verejnej správy či ostatných spoločenskovedných disciplín, ale v pravidelných intervaloch je aj predmetom diskusií politikov. Intenzita diskusií o regionálnej samospráve sa stupňuje najmä v období pred regionálnymi voľbami, kedy je tento element územnej samosprávy stredobodom mediálnej a politickej pozornosti.

Už samotný proces vzniku regionálnej úrovne samosprávy sa nezaobišiel bez viacerých politických sporov a ambivalentných až nezmyselných rozhodnutí a tak bol už od jej počiatkov vrhnutý negatívny tieň na túto samosprávnu úroveň. Jedným z nosných zámerov pri jej koncipovaní bolo utvorenie harmonizačnej, aktivizačnej a kooperatívnej bázy pre subjekty v regióne, čo v konečnom dôsledku malo viesť k zefektívneniu progresie celého spravovaného regiónu. Podarilo sa tieto zámery dostatočne naplniť?

3.1 Politické očakávania deklarované v období formovania regionálnej samosprávy na Slovensku

Inštitucionálna úprava systému územnej samosprávy v podobe zriadenia vyšších územných celkov ako reprezentantov regionálnej samosprávnej úrovne bola súčasťou politického diskurzu už od obdobia utvárania samostatnej Slovenskej republiky. Dokumentuje to už zmienená skutočnosť, že vytvorenie tejto samosprávnej úrovne predpokladala samotná slovenská ústava vo svojom pôvodnom znení. V roku 1996 boli vykonané dôležité zmeny v správnom usporiadaní štátu. Tieto zmeny sa však týkali len miestnej štátnej úrovne, pretože rozdiely v názoroch na rozsah kompetencií a počet celkov neumožnili vtedajším vládnym predstaviteľom ustanoviť územnú samosprávu vyšších územných celkov. A to aj napriek tomu, že návrh príslušného zákona už vtedy prešiel dvoma čítaniami v parlamente.

Potreba vytvorenia druhého územnosprávneho stupňa sa opätovne dostala do popredia v roku 1998. V programovom koncepte vlády Mikuláša Dzurindu bol zdôraznený význam decentralizácie kompetencií štátu na nižšie elementy verejnej správy, ktoré zahŕňali pripravovanú regionálnu samosprávu v súlade s princípmi obsiahnutými v Európskej charte miestnej samosprávy (Programové vyhlásenie vlády SR, 1998). Začal prebiehať politický proces, ktorého cieľom bolo dobudovanie regionálnych štruktúr na samosprávnom princípe.

Počas priebehu konštituovania regionálnej samosprávy sa objavilo mnoho argumentov, ktoré demonštrovali potrebu utvorenia vyššej samosprávnej úrovne. Napriec politickým spektrom panovalo presvedčenie, že reforma verejnej správy je potrebná a rovnako tak je nevyhnutné aj vytvorenie ďalšej samosprávnej úrovne⁴¹. Túto skutočnosť vyzdvihol vtedajší

⁴¹ Túto skutočnosť vyzdvihol vtedajší minister vnútra I. Šimko (SDK), ktorý bol poverený odôvodnením návrhu zákona pred druhým, rozhodujúcim čítaním v NRSR. V tejto veci zdôraznil, že predkladaný vládny návrh zákona bol dôležitou súčasťou Programového vyhlásenia vlády SR.

minister vnútra Ivan Šimko, ktorý bol poverený odôvodnením návrhu zákona pred druhým, rozhodujúcim čítaním v NR SR. Zdôraznil, že predkladaný vládny návrh zákona bol dôležitou súčasťou Programového vyhlásenia vlády SR. V prvom čítaní o návrhu zákona o samosprávnych krajoch sa objavovali aj postoje, ktoré hovorili o zbytočnosti regionálnej samosprávy. Časť zákonodarcov ju nepovažovala za tak dôležitú, aby zaujímala ľudí na Slovensku⁴² (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2.-4. 7. 2001). Vo všeobecnosti však prevládal názor o potrebe zriadenia regionálnej samosprávy, pričom bolo možné pozorovať rozdiely v názoroch na formu a spôsob konštituovania regionálnej samosprávy, najmä v prípade počtu jednotiek tvoriacich regionálnu samosprávu. Taktiež relevantným problémom, na ktorý zákonodarcovia upozorňovali bolo, že regionálna samospráva sa utvárala príliš narychlo. V dôsledku toho sa vyskytli v rámci tohto procesu viaceré nedostatky. Očakávalo sa, že reforma verejnej správy bude pripravená kvalitne, na odbornej úrovni a v súlade s deklarovanými termínmi bude celý komplex návrhov zákonov predložený na rokovanie do parlamentu, keďže bola jednou z priorít programového vyhlásenia vlády. Realita však bola odlišná, keďže do prvého čítania bol predložený vládny návrh zákona o vzniku regionálnej samosprávy, ktorý zahŕňal len zákon o samospráve vyšších územných celkov a návrh zákona o voľbách do samosprávy vyšších územných celkov (Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001). Za nedostatočne pripravenú označili reformu aj ďalší poslanci. Vtedajší zákonodarcovia sa zhodli na tom, že takáto reforma potrebuje čas, pričom upozorňovali na zahraničné príklady, keď argumentovali, že niektoré európske štáty realizovali reformu verejnej správy viac ako desaťrošie.

⁴² Niektorí poslanci z opozičnej strany HZDS, hovorili o negatívnych skúsenostiach s regionálnym stupňom samosprávy v Nórsku a v Portugalsku v kontexte finančnej náročnosti prevádzkovania tejto úrovne. Ďalší opoziční poslanci upozorňovali, že regionálnu samosprávu ľudia nepotrebujú, dôležitejšie je pre nich zabezpečiť robotu, byty a zvýšiť celkovú životnú úroveň (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001).

Keďže bol zákon prijímaný v časovej tiesni, malo to za následok presadzovanie myšlienky, že ak má byť zlá reforma, tak radšej žiadna reforma (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2.7.2001). Predmetný zákon sa nevyhol kritike ani zo strany koalíčných poslancov. Tí upozorňovali na neúplnosť predkladaného návrhu zákona, keďže v rámci tohto zákona absentovali legislatívne riešenia ďalších právnych dokumentov, najmä v oblasti presunu alebo prerozdelenia kompetencií smerom k samosprávam obcí aj k samosprávam vyšších územných celkov. Konštatovali, že vláda si zvolila neštandardný postup už od začiatku, tým, že prípravou reformy verejnej správy nepoverila odbor verejnej správy Ministerstva vnútra SR, ale vládneho splnomocnenca (Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001). Upozorňovali tiež na skutočnosť, že návrh zákona neobsahoval finančné a ani kompetenčné krytie. Predkladaný materiál sa týmito dôležitými oblasťami nezaoberal, čo zdôrazňoval opozičný poslanec Rudolf Hofbauer: „Neuvádza predstavu prevodu majetku štátu na územné celky. Ani finančných prostriedkov z ústredia ministerstva financií na regióny. Neuvádza právne a kompetenčné postavenie územných celkov, ich funkčnú a kompetenčnú väzbu, zodpovednosť a vzájomný vzťah so štátnou správou na úrovni územných celkov, krajov aj štátu, a teda vlády. Materiál postráda aj obojstrannosť zodpovednostného a kompetenčného vzťahu štát verzus územný celok“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001, s. 174). Vo všeobecnosti prevládal názor, že predkladaný návrh je len forma a nie reforma, pretože sa nezaoberal obsahom reformy, ale len počtom samosprávnych krajov. Rezervovaný postoj k prijímanému zákonu zaujal aj vtedajší nezaradený poslanec Róbert Fico⁴³, ktorý sa vyjadril, že reforma je neucelená a návrh zákona rieši len okrajové veci ako napr. financovanie či kontrolu vyšších územných celkov štátnou správou. Reforma verejnej

⁴³ Róbert Fico sa stal po voľbách v roku 1998 poslancom NR SR za koalíčnú stranu SDL, ktorej rady opustil v septembri roku 1999 a založil vlastný politický subjekt – stranu SMER (Pôvodný poslanecký klub SDL doposiaľ opustili štyria poslanci, 2002).

správy bola síce prioritou pre Slovensko, ale podľa jeho slov mala vláda tento návrh odložiť a prehodnotiť požiadavky občanov a predstaviteľov samosprávy (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3. 7. 2001). Aj napriek uvedeným nedostatkom, ktoré sprevádzali reformu verejnej správy, prevládal medzi zákonodarcami väčšinový názor o potrebe jej zriadenia.

Vytvorenie regionálnej samosprávy malo prispieť k lepšiemu fungovaniu vecí verejných a chodu štátu, čím malo zároveň dôjsť k prechodu od centrálného riadenia k správe vecí verejných. Slovensko sa malo týmto krokom začleniť do Európy ako demokratický štát. Zároveň sa predpokladalo, že sa zaradíme k viacerým krajinám Európskej únie, v ktorých je poskytovanie verejných služieb rozdelené medzi jednotlivé územné samosprávne úrovne. Regionálna samospráva mala priniesť efektívnejšie využívanie prírodného, výrobného a ľudského potenciálu obcí, miest a regiónov v prospech vyššej kvality životnej úrovne ich obyvateľov. Zriadením regionálnej samosprávy sa deklarovalo, že by sa mali naplniť predpoklady decentralizácie verejnej správy v podobe posilnenia samosprávnych princípov a vplyvu občana, zapojením sa do reformných tendencií prebiehajúcich v Európe a zvýšením rastu ekonomiky jednotlivých regiónov a zabrzdnením rastu regionálnych disparít (Stenografický záznam zo 48. a 50. schôdze NR SR, 31. 5. - 4. 7. 2001).

Za hlavné argumenty zdôvodňujúce význam utvorenia regionálnej samosprávy, ktoré proklamovali vtedajší predstavitelia výkonnej a zákonodarnej zložky štátnej moci možno označiť:

- Prípravu štruktúry orgánov verejnej správy na realizáciu medzinárodných záväzkov.
- Vyrovnávanie ekonomických rozdielov medzi jednotlivými časťami štátu (regiónmi).
- Posilnenie samosprávneho prvku a vplyvu občana vo verejnej správe.

Najčastejšie pertraktovaným argumentom pre vznik regionálnej samosprávy bol pripravovaný vstup SR do EÚ a s ním

súvisiace dobudovanie štruktúry orgánov verejnej správy. Priamo v dokumente vypracovanom pracovnou skupinou pre reformu verejnej správy bolo skonštatované, že „súčasná podoba verejnej správy je pre realizáciu vecných opatrení vyplývajúcich z požiadaviek vstupu do EÚ nevyhovujúca“ (Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001, s. 124). Dôraz bol kladený na dynamickosť realizácie reformy verejnej správy, ktorá v dôsledku plnenia záväzkov vyplývajúcich z integračného procesu mala byť podľa autorov reformy uskutočnená čo najskôr. V tejto súvislosti sa často spomínal výrok britského politika Lorda Hanningfielda, ktorý na konferencii v máji 2001 v Bratislave uviedol, že „meškanie reformy verejnej správy je zásadnou prekážkou integrácie a mohla by zastaviť Slovensko pred bránou Európskej únie aj na dvadsať rokov“ (Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001, s. 42). Konštituovanie regionálnej samosprávy prebiehalo v hektickom období a zároveň pod ťarchou úspešnej realizácie prístupového procesu Slovenska do Európskej únie. Taktiež je potrebné dodať, že úprava organizácie verejnej správy úzko korelovala so stabilizáciou politickej situácie na Slovensku v kontexte zvýšenia miery demokracie. Predpokladalo sa, že vytvorením vyšších územných celkov by malo Slovensko urobiť ďalší krok v procese adaptácie územnej štruktúry na integráciu do spoločenstva EÚ. V týchto intenciách sa vyjadril aj minister vnútra Ivan Šimko počas odôvodnenia vládneho návrhu zákona na začiatku druhého čítania v NR SR, keď uviedol: „... považujem za potrebné vyjadriť presvedčenie, že v súčasnosti je z hľadiska záujmov Slovenskej republiky podstatné, čo najskôr regionálnu samosprávu krajov zriadiť a vybaviť ju potrebnými kompetenciami, ako aj finančnými a materiálnymi zdrojmi. O prioritte takto postavenej úlohy svedčia aj signály z Európskej únie, a preto by sme sa mali na tento cieľ v súlade s programovým vyhlásením vlády sústrediť“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2. 7. 2001). Očakávalo sa, že týmto krokom sa Slovensko nielenže začne uberať európskym smerom, ale najmä sa prostredníctvom regionálnych vlád otvorí využívaniu

štrukturálnych fondov EÚ. Na tento fakt upozorňovali aj ďalší zákonodarcovia. Argumentovali, že Európska únia požaduje vytvorenie VÚC, pretože v ústave máme zakotvené VÚC ako druhý stupeň samosprávy a ich vytvorenie požadujú aj z dôvodu, aby v rámci štrukturálnej pomoci existovali na území Slovenska partneri pre tieto vzťahy (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2. 7. 2001). Vytvorenie regionálnej úrovne územnej samosprávy tak malo zabezpečiť prísun zdrojov zo štrukturálnych fondov Európskej únie. Týmto spôsobom sa malo zlepšiť čerpanie podporných fondov na riešenie problémov v jednotlivých regiónoch a taktiež zintenzívniť spoluprácu so samosprávnymi celkami štátov Európskej únie (Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6.2001). Rovnako situácia v krajinách strednej a východnej Európy poukazovala na dôležitosť reformy verejnej správy, ktorá predstavovala nevyhnutný krok z hľadiska splnenia legislatívnych požiadaviek Európskej únie. Ako vyplýva z výrokov zákonodarcov, agenda vstupu do EÚ nesporne predstavovala dôležitý argument pre vytvorenie regionálneho stupňa samosprávy, avšak nemala podmienený, ale skôr odporúčací charakter. Vytvorenie vyšších územných celkov bolo realizované v súlade s rozhodujúcimi dokumentami, trendami a požiadavkami Európskej únie súvisiacimi s reformou verejnosprávneho systému a s cieľom naplnenia kritérií na integráciu do Európskej únie.

Eliminácia disparít medzi jednotlivými regiónmi bola ďalším, často uvádzaným argumentom pre vznik vyššieho samosprávneho stupňa. Z materiálu vypracovaného splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy vyplývalo, že eskaluje spoločenské napätie v regiónoch prameniace z rastúcich regionálnych rozdielov, zo stúpajúcej nezamestnanosti či z absencie regionálnych programov rozvoja územia (Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001). V tomto kontexte sa predpokladalo, že utvorenie jednotiek regionálnej samosprávy bude predstavovať pozitívny imperatív vyrovnávania disparít na území Slovenska. Reformou sa mal docieľiť taký stav, aby bolo možné flexibilne reagovať na neustálu

zmenu vonkajších a vnútorných podmienok a požiadaviek obyvateľov. Práve vybudovanie regionálnych štruktúr bolo podľa zákonodarcov predpokladom uspokojovania regionálne diferencovaných potrieb a požiadaviek občanov (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2. 7. 2001). Tento argument prezentoval aj predseda vlády Mikuláš Dzurinda. Zdôraznil, že reforma verejnej správy je nevyhnutná aj preto, aby sa časť kompetencií presunula z centrálnej úrovne na krajskú a to z toho dôvodu že centrálna úroveň nedokáže niektoré problémy vyriešiť efektívne. A keďže vyšší územný celok je bližšie k občanom, tak má o danom probléme lepšie informácie ako štát, ktorý má len vytvoriť podmienky, aby samosprávy mohli byť aktívne v daných problémoch (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3. 7. 2001). Prioritou podľa poslankyne Melánie Kollárikovej z SNS mali byť najmä kvalitné služby pre občana, teda vytvorenie takej verejnej správy, ktorá „dokáže mobilizovať ľudský, prírodný a výrobný potenciál Slovenska v prospech rastu ekonomiky štátu, a teda v prospech rastu životnej úrovne obyvateľov Slovenskej republiky“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2. 7. 2001, s. 123). Zároveň sa predpokladalo, že regionálna samospráva, prostredníctvom svojich reprezentantov, právomoci a nástrojov, ktoré mala nadobudnúť do svojho portfólia, dokáže do určitej miery eliminovať rastúcu nezamestnanosť v niektorých problematických oblastiach Slovenska.

Tretím najčastejšie spomínaným argumentom bolo posilnenie samosprávneho prvku a vplyvu občana vo verejnej správe. Tento dôvod pre vznik regionálnej samosprávy predpokladal presun demokracie do rúk občanov. Postavenie samosprávy sa od vzniku samostatnej Slovenskej republiky nielenže nerozvíjalo, ale naopak postupne dostávalo do priamej politickej a ekonomickej závislosti od centrálnej vlády s výnimkou krátkej historickej etapy, ktorá zahŕňala rekonštrukciu miestnej samosprávy. Namiesto očakávaného ďalšieho presunu právomocí a finančných prostriedkov na mestá a obce a ustanovenia regionálnej samosprávy nastal postupne stav zakonzervovania straníckych nominantov vládnuccich politických subjektov do úradov štátnej

správy. Tento nežiaduci stav sa mal podľa poslanca Milana Horta z SDK vyriešiť práve ustanovením samosprávy vyšších územných celkov, čím sa mal dovŕšiť ďalší krok na ceste, na ktorú naša krajina nastúpila po roku 1989, aby naozaj patrila svojim občanom. „Demokratizácia verejnej správy, posun rozhodovania o použití financií získaných z daní čo najbližšie k občanovi, posilnenie právomocí volených orgánov našich obcí, miest a regiónov, a tým naplnenie princípu subsidiarity chápeme ako základný kameň realizácie nášho národnoštátneho záujmu začleniť sa do vyspelej a prosperujúcej Európy a sveta ako moderný a demokratický štát“ (48. schôdza NR SR, 31. 5. a 1. 6. 2001, s. 57). V hlavnom dokumente determinujúcom kľúčové princípy, na ktorých bola postavená reforma verejnej správy bolo za rozhodujúci cieľ stanovené „posilnenie ústavného práva občanov vplývať na štátnu moc a posilnenie postavenia volených zástupcov občanov na všetkých úrovniach verejnej správy“ (Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001). Očakávalo sa, že reforma verejnej správy by mala vrátiť samospráve jej význam, aby práve ona riadila obce, mestá a regióny. A aby sa ich vedúci predstavitelia zodpovedali tým, čo ich zvolili a nie straníckym a vládnyim predstaviteľom, ktorí ich do funkcie dosadili. Autori reformy verejnej správy zároveň upozorňovali na to, že odsun vytvorenia regionálnej samosprávy a naopak prílišná koncentrácia moci na ústrednej úrovni môže spôsobiť čoraz väčší nezáujem a vyvolávať nedôveru u občanov v inštitúcie verejnej správy (Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001). Princíp samosprávnosti a jeho zintenzívnenie v rámci decentralizácie, ktorá sa v tom čase pripravovala, bol teda jedným z kľúčových aspektov determinujúcich reformu verejnej správy. Reforma mala priniesť posilnenie územnej samosprávy vytvorením jej regionálneho stupňa, čo sa malo odraziť v naplnení potrieb jednotlivých občanov na miestnej a regionálnej úrovni. Hlavný aktér a autor reformy verejnej správy, Viktor Nižňanský, sa vo veci vytvorenia ďalšieho samosprávneho stupňa vyjadril, že „vznik druhej úrovne územnej samosprávy má pritom podporiť identifikáciu

obyvateľov s územím, v ktorom žijú a umožniť ich intenzívnejšiu účasť na verejnom živote“ (Klimovský, 2006, s. 32). Je však potrebné doplniť, že tento predpoklad bol úzko naviazaný na vytvorenie regiónov na historickom princípe, ku ktorým by občanov od začiatku viazala historická a tradíciami upevňovaná regionálna identita. Zákonodarcovia sa vyjadrovali v podobnom duchu, pričom koaličný poslanec Rudolf Bauer zdôraznil, že „obyvateľ Slovenska je motivovaný angažovať sa vo verejnom živote až vtedy, keď sa plnohodnotne a celostne obnoví jeho individuálna bytostná identita. A tá obsahuje aj regionálnu identitu - pocit domova“ (Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31. 5. a 1. 6. 2001, s. 39). Zvýšenie participácie občanov v jednotlivých územných samosprávnych celkoch predpokladali nielen storočníci reformy a predstavitelia vlády, ale aj samotní zákonodarcovia, ktorí o konečnej podobe reformy verejnej správy rozhodovali. Na spojitosť medzi angažovanosťou verejnosti na riadení vecí verejných a systémom verejnej správy upozorňoval koaličný poslanec Peter Osuský, keď uviedol: „Jednoducho povedané, akú má štát verejnú správu, taký je. Taká je jeho architektúra, tak vyzerá, taký je v ňom vzťah občanov k moci“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 4. 7. 2001, s. 209).

3.2 Kritická analýza súčasného stavu regionálnej samosprávy na Slovensku

Regionálna samospráva sa od svojho vzniku postupne naplno etablovala v rámci systému verejnej správy na Slovensku. Relevantnosť existencie tejto samosprávnej jednotky možno odôvodniť jednak tým, že súčasná štruktúra samospráv na miestnej úrovni z hľadiska ich veľkosti, početnosti a hustoty v územiach nie je schopná riešiť nadobecné problémy. Taktiež jej význam spočíva v identifikácii špecifik a požiadaviek, ktoré sú charakteristické pre daný samosprávny kraj a teda v lepšom poznaní faktického stavu správy vecí verejných v území samosprávnych krajov a z toho vyplývajúcich rozhodnutí volených zástupcov občanov v jednotlivých regiónoch.

Napriek nesporným dôvodom, ktoré zdôrazňujú opodstatnenosť existencie tejto samosprávnej úrovne, možno pozorovať aj nedostatky, ktoré regionálnu samosprávu sprevádzajú už od obdobia jej konštituovania. Zameriame sa preto na analýzu súčasného stavu, v ktorom sa regionálna samospráva nachádza. Postupne rozoberieme najvýraznejšie problematické oblasti regionálnej samosprávy na Slovensku, ktoré sme determinovali na základe nadobudnutých dát a poznatkov v kontexte očakávaní, ktoré boli deklarované v období jej konštituovania.

I. Kompetencie samosprávnych krajov

Samosprávne kraje disponujú viacerými kompetenciami, ktorými vykonávajú činnosť v oblasti rôznych politík ako napr. v oblasti kultúry, ekonomiky či vzdelania. Ako vyplýva z §4 Zákona č. 302/2001 Z. z., základnou pôsobnosťou samosprávneho kraja je starostlivosť o všestranný rozvoj svojho územia a potreby svojich obyvateľov. Každý samosprávny kraj vyhotovuje plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja kraja, ktorý slúži ako vízia do budúcnosti a podrobne určuje akým smerom by sa jednotlivé oblasti či už školstvo, zdravotníctvo, doprava a ďalšie mali uberať. Decentralizáciou získali samosprávy viac kompetencií, ktoré im boli prenechané štátom. Kompetencie, ktorými disponujú, môžeme teda rozlišovať vo dvoch rovinách. V prvej rovine ide o kompetencie označované ako samostatné alebo originálne. Tie vykonávajú samosprávne kraje na základe vlastnej pôsobnosti, pričom v tomto smere môžu vydávať všeobecne záväzné nariadenia, avšak musia sa pri ich výkone pohybovať v medziach stanovených ústavou a zákonmi. V druhej rovine ide o kompetencie, ktoré sa označujú ako delegované alebo prenesené. Tie sú zdanlivo v pôsobnosti štátu, avšak ich samotný reálny výkon prebieha na úrovni samosprávnych krajov, ktoré by ich mali zabezpečovať efektívnejšie. V rámci procesu konštituovania regionálnej samosprávy bol schválený zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov

štátnej správy na obce a na samosprávne kraje. Išlo o presun ďalších právomoci z ministerstiev a vtedajších okresných a krajských úradov na samosprávne kraje a obce. Zároveň sa novelizovali ďalšie zákony v oblasti školstva, kultúry, dopravy, zdravotníctva, životného prostredia, územného plánovania a pod. (Kováčová, 2011). Do pôsobnosti samosprávnych krajov prešli podľa zákona č. 416/2001 Z. z. kompetencie vo viacerých oblastiach. Išlo najmä o oblasť pozemných komunikácií, železníc, cestnej dopravy, civilnej ochrany, sociálnej pomoci, územného plánovania, školstva, telesnej kultúry, zdravotníctva, humánnej farmácie, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu. V oblasti kultúrnej politiky to boli kompetencie v oblasti divadelnej činnosti, múzeí a galérií, osvetovej činnosti alebo knižníc (Lukáč, 2018). Taktiež išlo o koordináciu rozvoja a spolupráce s obcami pri tvorbe programov sociálneho a ekonomického rozvoja obcí, vykonávanie vlastnej investičnej činnosti a podnikateľská činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja.

Na samosprávne kraje prešli po ich vzniku v dôsledku decentralizácie kompetencie, ktorými sa predpokladalo, že nastane efektívnejšie a najmä všestrannejšie rozvíjanie regionálnej úrovne samosprávy, ako by tomu bolo v prípade, pokiaľ by zostali v pôsobnosti centrálnej vlády alebo miestnej samosprávy. Tento stav, kedy viaceré úlohy zostali v pôsobnosti štátnej správy a mnohé sú delenými úlohami medzi štátnou správou a územnou samosprávou (regionálne školstvo, sociálne veci, ale aj niektoré administratívno-správne kompetencie), nemožno však označiť za plne vyhovujúci. Na tento problém upozorňuje aj predseda združenia SK8 a predseda trnavského samosprávneho kraja J. Viskupič (2020), podľa ktorého úprava kompetenčného rámca by mala smerovať k efektívnej správe vecí verejných. Napríklad v rámci systému financovania zdravotnej starostlivosti cez uhrádzanie výkonov v zdravotníctve prostredníctvom zdravotných poisťovní majú samosprávne kraje problém zabezpečiť chod regionálnych zdravotníckych zariadení, lebo tieto štát okresal o lukratívne platené zdravotnícke úkony,

ktoré boli predmetom privatizácie. Systémovo by zdravotníctvo mal zabezpečovať štát tak, aby bola rovnomerne a na rovnakej úrovni v zmysle ústavy poskytovaná zdravotná starostlivosť všetkým občanom v regiónoch. Naopak v systéme stredného školstva by mal dôležitejšiu úlohu zohrávať štát, napr. v prípade financovania špecializovaných stredných škôl a školských zariadení, ktorých počty v jednotlivých regiónoch sú oproti ostatným školám minimálne a ich správu by dokázali samosprávne kraje zabezpečiť s existujúcimi počtami pracovníkov, ktorí riadia stredné školstvo v krajoch. V budúcnosti by bolo vhodné upraviť rozdelenie kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj medzi miestnou a regionálnou samosprávou. Pri tomto prerozdelení je podľa V. Nižňanského potrebné rešpektovať princípy fiskálnej ekvivalencie, subsidiarity a nedelenie kompetencií (Nižňanský – Cibáková – Hamalová, 2014). Samosprávne kraje v doterajšom období preukázali, že sú schopné operatívnejšie riešiť svoje kompetencie ako tie, ktoré zabezpečuje štátna správa prostredníctvom svojich dekoncentrovaných orgánov. Preto by postupne mohli na samosprávne kraje prechádzať aj ďalšie kompetencie zo štátnej správy tak, aby sa postupne obmedzovala priama riadiaca práca jednotlivých rezortov. Tie by mali zabezpečovať iba metodickú činnosť, čím by výkon v regiónoch zabezpečovali samosprávne kraje. V podstate by došlo k pretvoreniu prenesených kompetencií na originálne.

Na problém výkonu prenesených kompetencií štátu na samosprávne kraje sa zamerl aj Najvyšší kontrolný úrad SR, ktorý prostredníctvom tzv. kompetenčného dotazníka mapoval vykonávanie kompetencií samosprávnymi krajmi v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch a zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. V správe o výsledkoch a kontrolnej činnosti za rok 2018 Najvyšší kontrolný úrad upozornil na riziká vyplývajúce z činnosti samosprávnych krajov. Za najzásadnejšie označil absentujúce informácie o spravovaných oblastiach samosprávnymi krajmi,

nesprávne formulovanie zámerov a cieľov samosprávnych krajov a na to nadväzujúce neúčinné použitie zdrojov, pasívne využívanie resp. nevyužívanie svojich právomoci, absenciu kontroly a neúčinné využívanie zdrojov (Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, 2019).

Ako už bolo uvedené, z legislatívneho rámca vyplývajú samosprávnym krajom povinnosti, najmä starať sa o všestranný rozvoj svojho územia a potreby svojho obyvateľstva a zabezpečenie vzniku rozvojového programu a tiež jeho napĺňanie. Z toho vyplýva, že samosprávne kraje by mali plniť úlohu rozhodujúceho aktéra v procese prosperity svojho územia a mali by do veľkej miery vplývať na kvalitu a rýchlosť regionálneho rozvoja. V dôsledku napĺňania týchto kritérií plnia zásadnú úlohu aj finančné kapacity, ktoré by mali byť dostačujúce na plnenie ich poslania. Problematickým sa javí byť v prípade samosprávnych krajov tiež veľký priestor venovaný oblastiam, ktoré by mohli byť riešené aj na inej úrovni, čím by sa získal väčší priestor k plneniu kľúčového poslania samosprávnych krajov v podobe všestranného regionálneho rozvoja. Stať sa rozhodujúcim aktérom v oblasti prosperity regiónov, čo by malo byť hlavným poslaním samosprávnych krajov, znemožňujú samosprávnym krajom niektoré ich právomoci. Ich presunutím na iné orgány verejnej správy by sa dosiahol nárast efektivity ich výkonu. Na druhej strane možno v prípade samosprávnych krajov badať absenciu v oblasti kompetencií, ktoré nevyhnutne potrebujú k tomu, aby mohli uskutočňovať svoje hlavné poslanie. Medzi tieto kompetencie, ktoré by sa mali dostať do pôsobnosti, spadá výraznejší podiel na rozhodovaní o prerozdelení doplnkových zdrojov EÚ, posilnenie koordinačnej úlohy samosprávnych krajov pri rozvoji územia smerom k obciam či spolurozhodovanie o cestách 1. triedy a diaľniciach.

II. Rozvoj samosprávnych krajov a vyrovnávanie regionálnych disparít

Z hľadiska regionálnej divergencie možno vymedziť Slovensko ako značne diferencovanú krajinu. Pod týmto označením rozumieme nerovnomernosť sociálno-ekonomického charakteru jednotlivých regiónov, pod ktorými chápeme kraje predstavujúce jednotky územnosprávneho usporiadania SR. Táto regionálna rozdielnosť plynie z historického vývoja, z kultúrneho, politického či geografického hľadiska. Diferencie medzi jednotlivými regiónmi sú definované rozdielnymi podmienkami a teda sú prirodzené (Matlovič – Matlovičová, 2011). Medzi ďalšie faktory⁴⁴ vplývajúce na divergenciu jednotlivých regiónov sa podľa V. Krivého (1996) radí etnické zloženie, vierovyznanie, vzdelanostná a veková štruktúra jednotlivých regiónov, poloha na rozmedzí východ – západ a s tým úzko súvisiaca intenzita ekonomického vývoja spätého s industrializáciou a urbanizáciou. Pre vývoj regiónov na Slovensku v 90. rokoch boli rozhodujúce podľa sociológov J. Pašiaka (1993) a P. Gajdoša (1992) práve posledné dva faktory, teda industrializácia a urbanizácia, ktoré označujú za oneskorené, keďže na Slovensku sa začali rozvíjať až v druhej polovici dvadsiateho storočia. Zatiaľ čo v urbanizovaných krajinách, kde sa etabloval mestský spôsob života, sa prejavovala decentralizácia obyvateľstva v sídlach, na Slovensku prebiehal opačný proces v podobe centralizácie.

⁴⁴ Regionálnu diferenciáciu Slovenska možno pozorovať na základe viacerých faktorov. Z pohľadu etnického zloženia sú viditeľné rozdiely medzi severom Slovenska, keď v Dolnom Kubíne žije viac ako 95% slovenského obyvateľstva, naopak na južnom Slovensku, v Dunajskej stredě je to len niečo viac ako 10%. Z pohľadu vierovyznania je možné sledovať rovnako rozdiely naprieč regiónmi Slovenska, keď na severe, v Čadci je takmer 90% príslušníkov rímskokatolíckej cirkvi a naopak na severovýchode, vo Svidníku viac ako polovica obyvateľov preferuje iné ako rímskokatolícke vierovyznanie. Na západe v hlavnom meste sa takmer polovica obyvateľstva hlási k ateizmu. Značné rozdiely je možné badať aj v oblasti vzdelanosti, keď v Bratislave má viac ako polovica obyvateľov stredoškolské a vyššie vzdelanie, naproti tomu na juhu Slovenska, v Rimavskej Sobote je to len necelých 30% obyvateľov (Nižňanský – Hamalová, 2013).

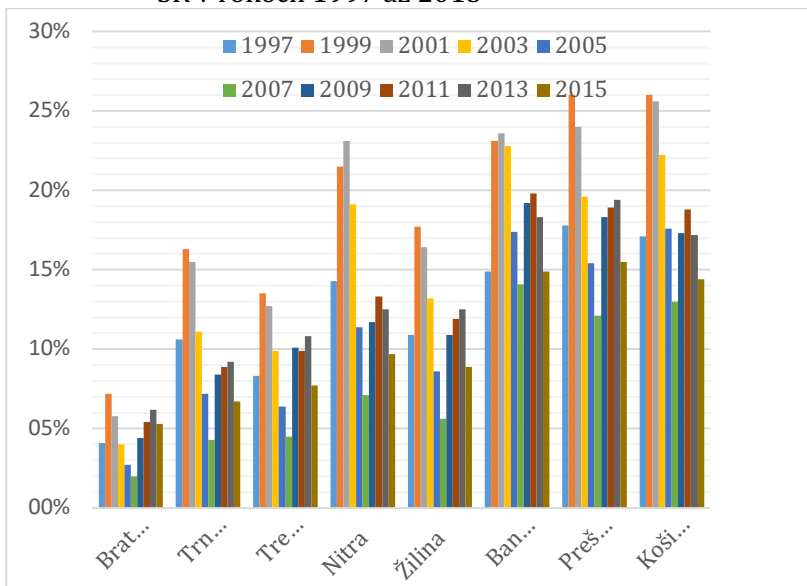
Prejavom toho bolo administratívne zlučovanie obcí do väčších sídelných celkov. Išlo o obdobie rokov 1950 až 1980, kedy nastalo zlučovanie obcí v dôsledku dislokácie nových priemyselných centier na území Slovenska (Swaniewicz, 2003). Regionálnu divergenciu zvýrazňovala skutočnosť, že v niektorých regiónoch industrializácia neprebehla alebo sa realizovala len okrajovo, čím sa zvýšil ich civilizačný deficit. Dochádzalo tak k zvyšovaniu rozdielov medzi jednotlivými oblasťami, dokonca aj v rámci tých istých regiónov (Pašiak, 1993). Medzi regiónmi stúpala polarizácia, ktorá sa prejavovala tak, že na jednej strane vznikali urbanizačné strediská a na druhej strane sa tvorili tzv. okrajové časti (Krivý, 1996). Keďže jednotlivé faktory spolu súvisia, bola nepriamym dôsledkom týchto tendencií absencia kultúrnej modernizácie v jednotlivých regiónoch, čím vznikli rozdiely medzi jednotlivými krajinami, prejavujúce sa v takých aspektoch, akými sú mentalita obyvateľov a tiež sociálna situácia.

Naplnilo sa ukázal rozdielny vývoj jednotlivých regiónov na Slovensku po páde komunistického režimu v roku 1989, čo bolo dôsledkom diferencovaných ekonomických, sociálno-kultúrnych či demografických podmienok. Ako dôsledok ekonomickej transformácie v období po prechode k demokracii sa prejavila zvýšená dynamika regionálneho vývoja. To sa odzrkadlilo v disparitných trendoch, ktoré boli prejavom pôsobenia konkurenčných mechanizmov (Matlovič – Matlovičová, 2011). Na margo tejto skutočnosti dodávajú M. Hampl a J. Müller (2011, s. 216), že „išlo v podstate o interferenciu postkomunistickej a postindustriálnej transformácie, teda na jednej strane nápravy nedostatočne efektívnej distribúcie kapitálu a pracovných zdrojov, zdedených z obdobia reálneho socializmu a na strane druhej kvalitatívne prehodnotenie a reštrukturalizáciu jednotlivých ekonomických aktivít“. Treba však dodať, že je dôležité rozlišovať medzi disparitami územnými a spoločenskými. Nárast nerovnomerností zo spoločenského hľadiska v tomto transformačnom období je považovaný za dočasný, avšak vývoj územných disparít označujú M. Hampl a J.

Müller (2011) z dlhodobej perspektívy za zväčša divergentne smerujúci.

V kontexte rozdielného regionálneho vývoja vystúpil podstatný spoločenský faktor v podobe odlišnej ekonomickej štruktúry (finančný a pracovný kapitál) jednotlivých regiónov, keď oblasti ako napr. Bratislava, Košice, Trnava či Banská Bystrica boli na tom v tomto období neporovnateľne lepšie ako napr. Bardejov, Stará Ľubovňa, Spišská Nová Ves, Dolný Kubín či Nové Zámky (Matlovič – Matlovičová, 2005). Uvedený deficit sa odzrkadlil v odlišnom tempe transformačnej adaptácie jednotlivých regiónov po roku 1989 (Krivý, 1996). Nedostatočne rozvinuté regióny v dôsledku toho rýchlejšie upadali, čo sa najviditeľnejšie prejavilo vo vývoji miery nezamestnanosti, ktorú môžeme pozorovať v grafe č. 1. Dodajme, že táto situácia sa v priebehu nasledujúcich rokov výrazne nezmenila.

Graf č. 1: Vývoj miery evidovanej nezamestnanosti v krajoch SR v rokoch 1997 až 2015



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: Štatistický úrad SR, 2017.

Ako môžeme na grafe č. 1 pozorovať, vývoj nezamestnanosti na Slovensku je regionálne diferencovaný, pričom najnižšiu nezamestnanosť aj v roku 2020 vykazuje západná časť Slovenska v rámci bratislavského kraja na úrovni 4,71% a trnavského kraja na úrovni 5,18% (Miera evidovanej nezamestnanosti, 2021). Naopak v porovnaní so západným Slovenskom môžeme sledovať niekoľkonásobne vyššiu mieru nezamestnanosti na východe a juhu Slovenska v pozorovaných obdobiach a tiež v súčasnosti. Najvyššia miera nezamestnanosti sa v roku 2020 preukázala v Prešovskom kraji v podobe 11,39%, Košickom kraji v podobe 10,55% a Banskobystrickom kraji v podobe 9,83% (Miera evidovanej nezamestnanosti, 2021)⁴⁵. Na základe toho môžeme tvrdiť, že na Slovensku je prítomná polarizácia severozápad verzus juhovýchod. Odzrkadľuje sa v komplexnom obraze regionálnych rozdielností, pričom najmenej priaznivé ukazovatele sa prejavujú v južnej časti stredného Slovenska a na severovýchode Slovenska. Autori zaoberajúci sa problematikou regionálnej diferenciácie (napr. Sloboda, 2006; Džupinová a kol., 2008; Korec, 2009; Matlovič – Matlovičová, 2011 a i.) sa zhodujú, že uvedené heterogenizačné tendencie sú výsledkom procesu transformácie centrálnu-byrokratickej ekonomiky na trhovú.

Regionálne rozdiely na Slovensku sú evidentné aj v súčasnosti a práve samosprávne kraje ako jednotky regionálnej samosprávy sú jedným z hlavných aktérov, ktorý by mal zabezpečovať znižovanie disparít medzi jednotlivými regiónmi. Práve tento aspekt bol často uvádzaným dôvodom pre zriadenie vyššieho samosprávneho stupňa zo strany zákonodarcov a autorov reformy. Predpokladalo sa, že bez vytvorenia samosprávy na úrovni vyšších územných celkov nemožno začať uskutočňovať

⁴⁵ Pomerne pozitívny vývoj na trhu práce na Slovensku narušila pandémia COVID-19. Po niekoľkoročnom znižovaní, začala miera nezamestnanosti od marca 2020 opätovne výrazne rásť. Stalo sa tak v dôsledku nástupu koronavírusu, ktorý sa v odlišnom rozsahu odrazil v raste nezamestnanosti vo všetkých krajoch Slovenska. Tá najviac vzrástla medzi mesiacmi február až august v Nitrianskom a Trenčianskom kraji a naopak najmenej v tom istom období zasiahla Bratislavský a Žilinský kraj (Baliak – Bělín, 2020).

regionálnu rozvojovú politiku založenú na využívaní vnútorných rastových faktorov. Takáto politika predpokladala vytvorenie inštitúcií, ktoré majú právo a schopnosť spravovať na vlastnú zodpovednosť a v prospech obyvateľov územných celkov hlavný úsek záležitostí verejného záujmu. Na tento argument sa odvolávali koalíční poslanci, ktorí predpokladali, že sa vytvoria také regionálne krajinné celky, ktoré sa budú blížiť ku schopnosti samofinancovania a budú predpokladom rastu životnej úrovne obyvateľov žijúcich v regióne. „Sami by potom rozhodli napríklad o tom, či v regióne budú vytvárať priestor na podnikanie, ktorým určite dosiahnu regionálny hospodársky rast. Teda dosiahnu v regióne rast spotreby, a tým významné navýšenie výnosov daní, ktoré sa im vrátia späť na financovanie aktivít regiónu. Ak sa im zákonom umožní ponechať podstatnú časť týchto daňových výnosov v regióne, budú sa vytvárať zdroje na financovanie napríklad regionálneho zdravotníctva, školstva, kultúry, technickej infraštruktúry, zlepšovania životného prostredia, bývania, občianskej vybavenosti, teda zvyšovania životnej úrovne bez zásadnej účasti štátu v rozhodovaní“ (Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31. 5. a 1. 6. 2001, s. 113-114). Predpokladalo sa, že samosprávne celky by tak lepšie dokázali využívať svoj potenciál a dochádzalo by tak k vyrovnávaniu ekonomickej a sociálnej úrovne jednotlivých oblastí Slovenska. Práve vybudovanie regionálnych štruktúr bolo predpokladom uspokojovania regionálne diferencovaných potrieb a požiadaviek občanov (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2. 7. 2001). Vo výrokoch zákonodarcov sa často objavovala aj téza, že vznik regionálnej samosprávy bude mať pozitívny vplyv na riešenie nezamestnanosti. Vytvorenie samosprávnych celkov predstavovalo možnosť ako eliminovať nezamestnanosť v najviac problematických okresoch, načo opäť upozorňoval predseda vlády Mikuláš Dzurinda, ktorý tvrdil: „... určite budeme úspešnejší v zápase s nezamestnanosťou, ak o nových investíciách budú premýšľať a rokovať reprezentanti občanov, ktorí v uvedených regiónoch žijú“ (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3. 7. 2001, s. 21).

V období konštituovania regionálnej samosprávy existovalo všeobecné presvedčenie, že vznikom regionálnej samosprávnej úrovne sa zvýši ekonomická sila regiónov a budú sa znižovať ekonomické a sociálne rozdiely medzi jednotlivými krajinami. Vytvorenie druhého stupňa územnej samosprávy považuje D. Sloboda (2006, s. 4) za jeden z dôležitých impulzov pre vyrovnávanie regionálnych nerovností, keď dodáva, že „záujem o regionálne disparity sa zvýšil v súvislosti s konštituovaním a rastúcou úlohou regionálnych samospráv a bol tiež podmienený európskou integráciou, teda vstupom Slovenska do Európskej únie v roku 2004, v ktorej sa uplatňuje regionálna politika inšpirovaná skupinou divergentných teórií regionálneho rozvoja a teda zameraná na znižovanie regionálnych rozdielov“. Riešenie regionálnych rozdielov medzi regiónmi a tiež v rámci nich nemôže byť len v rukách centrálnej vlády, keďže práve regionálna resp. miestna samosprávna úroveň dokáže najlepšie posúdiť aké riešenia sú pre danú oblasť najlepšie. Každý región sa vyznačuje iným vnútorným potenciálom, pričom územná samospráva zohráva dôležitú úlohu pri jeho využívaní. V tomto kontexte narastá dôležitosť decentralizácie kompetencií zo štátnej moci na územnosprávnu úroveň, na tú úroveň politiky, ktorá vníma ako hlavných aktérov regionálnej politiky samosprávne kraje a obce.

Nepochybne existuje niekoľko dôvodov, ktoré zdôrazňujú význam jednotiek regionálnej a miestnej samosprávy pri vyrovnávaní regionálnych nerovností, na čo upozorňuje aj autor reformy verejnej správy V. Nižňanský (2005). Ako prvý dôvod môžeme uviesť demokraticky volené orgány reprezentujúce občanov, zodpovedajúce za sociálny a ekonomický rozvoj regiónov. Ďalší dôvod spočíva v prijímaní riešení, ktoré najviac odrážajú preferencie občanov, keďže tak robia v mene určitej komunity, aj keď v súčasne nastavenej štruktúre samosprávnych krajov o tom možno polemizovať. Jednotky územnej samosprávy disponujú rozsiahlym záberom vedomostí o problémoch na regionálnej alebo miestnej úrovni a v neposlednom rade majú určité nástroje a moc. Je preto potrebné, aby územná samospráva disponovala silným postavením, keďže ide o priestor, kde

prebiehajú dôležité rozhodnutia smerom k rozvoju spravovaného územia. Okrem rozhodovacej právomoci k tomu potrebuje adekvátne finančné a daňové prostriedky.

V tomto smere možno badať v súčasnosti viaceré nedostatky, a to nielen v oblasti financií, ktoré sú brzdou vo vyrovnávaní regionálnych rozdielov. Tieto nedostatky sa vzťahujú k obdobiu koncipovania regionálnej samosprávy, kedy nebola rešpektovaná prirodzená identita krajov a tiež priestorová dimenzia. V dôsledku toho vznikli samosprávne kraje v rámci umelo zadaných hraníc, čo sa do určitej miery nepriaznivo odráža vo vyrovnávaní regionálnych disparít. Tento stav pretrváva aj v súčasnosti, keď regionálna samospráva vykazuje závažné nedostatky najmä v nízkej miere kooperácie a z toho prameniaceho individualistického odvetvového prístupu riadenia, v odvetvovom prerozdeľovaní finančných prostriedkov na všetkých úrovniach riadenia či v absencii vytvárania koncepčných a záväzných strategických rozvojových dokumentov jednotlivých krajov presahujúcich periódu jedného volebného obdobia. V prípade samosprávnych krajov je tak jednou z problematických oblastí strategické plánovanie. Samosprávne kraje využívajú strategické plánovanie k tomu, aby na jednej strane poznali minulé a súčasný stav a na druhej strane, aby sa čo možno najlepšie pripravili na budúcnosť. Strategické plány plnia rozhodujúcu úlohu v určovaní cieľov, stanovovaní úloh, rozdeľovaní kompetencií, zodpovedností, ale aj v kontrolnej rovine po dovŕšení plánovacej etapy (Butoracová Šindleryová – Hoghová, 2020). Samosprávne kraje nevytvárajú strategické plány len na báze dobrovoľnosti, ale sú k tomu viazané viacerými zákonmi. Konkrétne ide o pomerne rozsiahlu skupinu zákonov⁴⁶,

⁴⁶ Ide o nasledovný výpočet zákonov, ktoré sa viažu k rôznym oblastiam verejnej správy: Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja spolu so zákonom č. 309/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o podpore regionálneho rozvoja; Zákon č. 254/1998 Z. z. o verejných prácach; Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách; Zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave; Zákon č. 61/2005 Z. z. o odbornom vzdelávaní; Zákon č. 50/1976 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku; Zákon č. 24/2006 Z. z. o

súčasťou ktorých je obsiahnutá povinnosť vytvoriť strategický plán. Ako vyplýva zo štúdie I. Butoracovej Šindleryovej a M. Garaja (2021) prezentovanej na medzinárodnej vedeckej konferencii Publicity 2021 v Trnave, pri dodržiavaní legislatívy dochádza na Slovensku zo strany všetkých samosprávnych krajov k pochybeniam v podobe neplnenia si povinností, ktoré im vyplývajú zo zákonov⁴⁷. Pozitívne možno vnímať vypracovávanie stratégií na princípe dobrovoľnosti. V tomto kontexte by však prioritou pre samosprávne kraje malo byť najmä plnenie si povinností vyplývajúcich zo zákonov. Obzvlášť preto, že úseky, v rámci ktorých sa realizuje strategické plánovanie nadväzujú na tie, kde majú samosprávne kraje hlavné pole svojej pôsobnosti a aktivít. Autori ďalej pozorujú nedostatky v aktuálnosti stratégií a tiež v nízkej miere kontinuálneho nadväzovania v oblasti plánovania. Za pozitívum naopak považujú, že v rámci úzkeho okruhu konkrétnych stratégií nadväzujú samosprávne kraje na predchádzajúce stratégie a tiež pozitívne vnímajú súčasný aktívny prístup samosprávnych krajov, keď v mnohých prípadoch sú zhotovené nové stratégie. V tejto súvislosti A. Šteiner a A. Kozlayová (2010) upozorňujú, že výrazný deficit v súčasných podmienkach regionálnej samosprávy môžeme pozorovať v procese rozhodovania a v následnej prípravnej fáze tvorby strategických dokumentov rozvoja krajov. Jednotlivé fázy rozhodovacieho procesu v oblasti regionálnej samosprávy, najmä v prípade prosperity regiónu sa vykonávajú čiastkovo a neucelene. Postupy v genéze rozhodovania sú formalizované, pred koncepciou stratégiou sa dáva prednosť riešeniam „na konkrétny účel“ čo znamená, že na tejto úrovni absentuje systematizácia týchto procesov, čo sa odráža aj v nejasnom vymedzení legislatívnych pravidiel. Kooperácia medzi jednotlivými aktérmi, či už predstaviteľmi nižšej úrovne

posudzovaní vplyvov na životné prostredie; Zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu a Zákon č. 440/2015 Z. z. o športe.

⁴⁷ V tomto smere možno pozorovať istú variabilitu, keď v určitých prípadoch vybraných typov plánov si samosprávne kraje plnia svoje povinnosti na sto percent, avšak v iných je naopak miera úspešnosti výrazne nižšia.

samosprávy (miestnej) alebo expertných inštitúcií, podieľajúcich sa na procese spravovania na regionálnej úrovni nie je v požadovanej podobe, dokonca v mnohých prípadoch úplne absentuje. Postup spravovania je tak vnímaný ako výlučná právomoc regionálneho parlamentu na úrovni samosprávnych krajov. Z účasti na procesoch spravovania sú v dôsledku toho odstavení ostatní významní aktéri v podobe predstaviteľov samosprávy, štátnej správy či odbornej verejnosti, čo indikuje ich nižšiu relevantnosť.

Samostatnou problematickou kapitolou pre celkový rozvoj je spolupráca samosprávnych krajov a obcí. Často pozorovateľným problémom v praxi je neexistencia intenzívnej spolupráce medzi miestnou a regionálnou úrovňou územnej samosprávy, čo má za následok, že rozvojové programy na miestnej úrovni mnohokrát nerešpektujú programy regionálnej úrovne a teda previazanosť medzi oboma zložkami územnej samosprávy nie je taká aká by sa žiadala. V konečnom dôsledku to znamená, že spolupráca medzi vyššími územnými celkami a mestami či obcami je na veľmi slabej úrovni, respektíve by sa dalo tvrdiť, že existuje len vo výnimočných prípadoch. Uvedený stav má na svedomí do veľkej miery legislatívna úprava pre vyššie územné celky, ktorá nepodnecuje k spolupráci obe tieto samosprávne jednotky, práve naopak, vedie ich k individuálnej činnosti. Zákon neusmerňuje samosprávne kraje k spájaniu sa subjektov v prospech regiónov. Potrebu zmeny v činnosti regionálnej samosprávy si uvedomuje samotná samospráva, ktorá sa domáhala zmeny v prerozdeľovaní financií z eurofondov. Pokiaľ by tento proces zabezpečovali samosprávne kraje, spôsobilo by to užšiu väzbu miest a obcí na regionálnu samosprávu. Na margo vplyvu regionálnej samosprávy na prerozdeľovanie eurofondov A. Šteiner a A. Kozlayová (2010, s. 8) uvádzajú: „ ... jeden nástroj je projekt, druhý nástroj sú peniaze. Keby VÚC-ky mali možnosť o týchto peniazoch rozhodovať, a tlačili na obce, aby sa spájali v projektoch s nadobecným charakterom, efektívnych pre viac obcí – čo župy vedia naozaj lepšie posúdiť ako centrálné orgány – mohlo to viesť k prirodzenejšej spolupráci, než akákoľvek umelá

municipalizácia“. Tento nedostatok sa teda prejavuje v oblasti formovania a využívania rôznych nástrojov spolupráce, keď do tejto kategórie spadajú tiež formy spolupráce s ostatnými aktívnymi účastníkmi podieľajúcimi sa na regionálnom rozvoji. Podobný názor prezentoval aj bývalý poslanec zastupiteľstva žilinského samosprávneho kraja a bývalý primátor mesta Žilina Igor Choma⁴⁸. Zdôrazňuje, že zvýšenie ekonomickej sily jednotlivých regiónov a z toho vyplývajúce eliminovanie regionálnych rozdielov pozostáva z úzkej partnerskej spolupráce s podnikateľským sektorom, ktorý má dominantný vplyv na zamestnanosť v regiónoch. Nízka úroveň týchto partnerských vzťahov s podnikateľskými subjektmi sa odzrkadľuje v zaostávajúcich regiónoch stredného a východného Slovenska. V porovnaní s vyspelými zahraničnými krajinami zaostávame v tomto smere v legislatívnej a inštitucionálnej oblasti. Problémom je, že nemáme vychovaných a stabilizovaných odborníkov a chýbajú administratívne kapacity na regionálnych a miestnych úrovniach správy štátu. V tejto oblasti sa javí ako nepostačujúci zákon o podpore regionálneho rozvoja. Nerieši koordináciu rozvoja medzi obcami a krajinami. Programy rozvoja obcí len zohľadňujú priority a ciele programu rozvoja samosprávneho kraja, ale musia byť tak ako aj program kraja v súlade s rozvojovou stratégiou štátu. Mechanizmy spolupráce medzi samosprávnymi krajinami a inými regionálnymi aktérmi (s obcami, štátnymi organizáciami, so subjektmi pôsobiacimi v oblasti regionálneho rozvoja) považuje preto za nedostatočné. Treba však uviesť, že v tejto oblasti zohrávajú okrem regionálnej samosprávy významnú úlohu aj ďalšie faktory ako napr. štát a preto nemožno z neúspechu v oblasti znižovania regionálnych rozdielov viniť iba samosprávne kraje. Špecifickú rolu plní aj ľudský faktor determinujúci manažment, ktorý riadi jednotlivé kraje. Schopnosť pritiahnúť investorov do regiónov alebo

⁴⁸ Bývalý poslanec NR SR, ktorý v rokoch 2010 – 2012 bol predsedom Výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj. Uvedené na základe informácií získaných z riadeného štruktúrovaného rozhovoru, ktorý bol uskutočnený začiatkom roku 2015.

zabezpečiť ľudom prácu závisí tak do istej miery aj od schopnosti a aktívneho postoja reprezentantov, ktorí stoja na jeho čele alebo sa podieľajú na jeho riadení.

Očakávania v podobe eliminovania rozdielov medzi jednotlivými regiónmi sa dodnes nepodarilo inštitútu regionálnej samosprávy v dostatočnej miere naplniť. Predseda združenia SK8 a predseda trnavského samosprávneho kraja J. Viskupič (2020) sa v tejto veci vyjadril, že napraviť doterajšiu situáciu a urýchliť rozvoj slovenských regiónov by mohlo posilnenie kompetencií regionálnych samospráv a jasné konkretizovanie financovania. Zdôraznil v tejto oblasti, že „v súčasnosti je základným nedostatkom skutočnosť, že samosprávne kraje nedisponujú žiadnymi ekonomickými a regulačnými nástrojmi, teda kompetenciami, ktorými by mohli reálne vplývať na integrovaný rozvoj kraja“. Ako uviedol, oblasť regionálneho rozvoja, eurofondov, cestovného ruchu, životného prostredia, oblasť prepojenia vzdelávania medzi jednotlivými stupňami škôl a podnikateľským prostredím v oblasti zamestnanosti sú tými sférami, kde by mali mať samosprávne kraje posilnené kompetencie. Zároveň zdôraznil, že spolu s posilnením kompetencií je nevyhnutné aj posilnenie tzv. fiškálnej nezávislosti kraja, pričom za vhodný považuje model financovania založený na rozpočtovom určení výnosu viacerých daní.

III. Financovanie samosprávnych krajov

Popri vzniku druhej úrovne územnej samosprávy bolo nevyhnutné vybaviť ju zodpovedajúcimi kompetenciami a zabezpečiť jej adekvátne financovanie. Finančné zdroje by mali pokryť výkon zverených, tak aj originálnych právomocí. V prípade samosprávnych krajov môže vývoj ich finančného systému rozdeliť do niekoľkých etáp, ktoré sa líšia najmä spôsobom financovania.

Prvá etapa⁴⁹ sa vyznačovala financovaním jednotiek regionálnej samosprávy formou transferov zo štátnych rozpočtov. V prvých rokoch existencie samosprávnych krajov, teda v období presunu kompetencií, boli samosprávne kraje financované účelovými (tzv. decentralizačnými) dotáciami zo štátneho rozpočtu (Maruchnič – Čunderlík, 2005), prostredníctvom ktorých financovali zverené samosprávne úlohy. V tomto období nemôžeme ešte hovoriť v pravom zmysle slova o úplnom, funkčnom a efektívnom systéme financovania druhej úrovne územnej samosprávy, ktorý by zodpovedal aspoň minimálnym európskym štandardom. Dôvodom bol neúplný prenos kompetencií na samosprávne kraje a s tým súvisiaca neukončená fiškálna decentralizácia. Práve realizácia a uplatnenie fiškálnej decentralizácie sú podmienkou pre výkon prenesených, aj originálnych kompetencií (Cíbik, 2014). Prvá významnejšia zmena vo financovaní samosprávnych krajov sa udiala 1. januára 2004, kedy sa účelové dotácie zmenili na globálnu dotáciu v členení na bežné výdavky a kapitálové výdavky. Rozdelenie tejto globálnej dotácie podľa vlastných priorít bolo v pôsobnosti orgánov samosprávnych krajov, ktoré rozhodovali cestou schválených rozpočtov o použití transferu zo štátneho rozpočtu. Úlohy, ktoré zabezpečovali v mene štátu boli naďalej financované účelovou dotáciou (Cíbik, 2018).

V období od roku 2005 môžeme hovoriť o druhej etape, kedy vstúpili do platnosti opatrenia, ktoré priniesla fiškálna decentralizácia. Tá priniesla zásadnú zmenu v oblasti financovania samosprávnych krajov (Krnáč, 2007). Rozdelila bežné príjmové zdroje do dvoch oblastí. Prvou oblasťou zostali transfery v rámci verejnej správy na realizáciu preneseného výkonu štátnej správy (prenesené kompetencie). Fiškálna decentralizácia vymedzila druhý okruh vlastných príjmov, ktoré slúžia na hradenie výkonu originálnych kompetencií

⁴⁹ Prvá etapa financovania samosprávnych krajov bola determinovaná zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov, zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky a zákonom č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách.

samosprávnych krajov (Cívik, 2018). Od tohto obdobia môžeme rozdeliť príjmovú zložku aj podľa medzinárodných štandardov na oblasť vlastných príjmov a oblasť cudzích príjmov. Uplatňovanie nového systému financovania vychádzalo zo zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, nariadenia vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve a zo zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov (Zákon č. 60/2009 Z. z.). Fiškálna decentralizácia v tomto období priniesla samosprávnym krajom samostatnosť pri získavaní finančných prostriedkov v niektorých oblastiach. Zámer nového spôsobu financovania spočíval v zavedení zodpovednosti jednotiek územnej samosprávy za distribúciu verejných prostriedkov na poskytovanie služieb občanom. Došlo k aplikácii hlavného princípu fiškálnej decentralizácie v podobe zvyšovania vlastných príjmov samosprávnych krajov spojeného s narastaním voľnosti pri rozhodovaní o štruktúre a veľkosti výdavkov rozpočtov samosprávnych krajov (Krnáč, 2007). Koniec druhého obdobia môžeme datovať do roku 2014, kedy sa z pohľadu teórie verejných financií systém financovania regionálnej samosprávy výrazne zmenil. Pre druhé obdobie (2005 – 2011) je charakteristická stabilná výška podielu regionálnej samosprávnej úrovne na celoštátnom výnose dane z príjmu fyzických osôb. Vplyvom celosvetovej ekonomickej a finančnej krízy, ktorá zasiahla aj Slovensko, pristúpila Národná rada SR k zníženiu tohto podielu o 1,6%, čo môžeme pozorovať v tabuľke č. 1. Stalo sa tak v dôsledku konsolidácie verejných financií, k čomu prispeli samosprávy, keďže približne sto miliónov eur sa stalo súčasťou štátneho rozpočtu, namiesto rozpočtu samospráv (Kancelária rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2012).

Tabuľka č. 1: Vývoj prerozdelenia výnosu DPFO v % od roku 2005 po súčasnosť

Časová perióda	Miestna úroveň	Regionálna úroveň	Štátna úroveň
1.1. 2005 – 31.12. 2011	70,3%	23,5%	6,2%
1.1. 2012 – 31.12. 2014	65,4%	21,9%	12,7%
1.1. 2015 – 31.12. 2015	68,5%	29,2%	2,3%
1.1. 2016 – po súčasnosť	70%	30%	0%

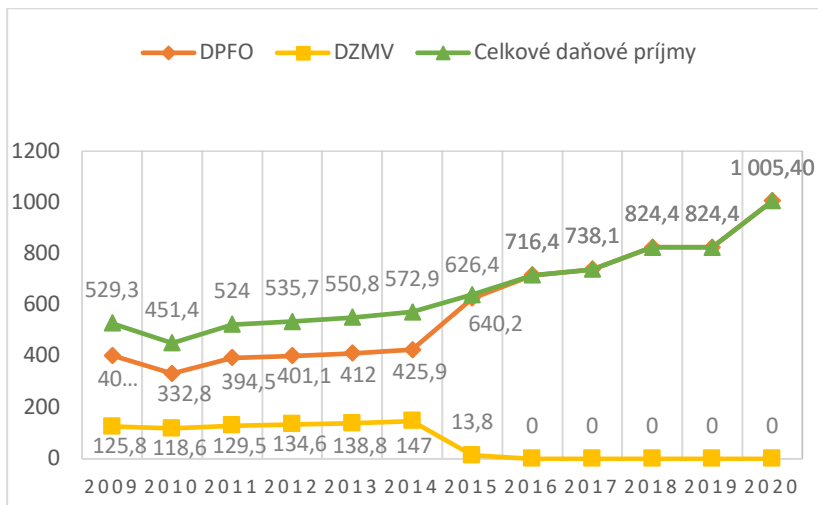
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe zákona č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákona č. 548/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, schválený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony zo dňa 30.10. 2014, zákon 361/2014 Z.z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Tretia etapa finančného systému regionálnej územnej samosprávy na Slovensku sa vyznačuje odobratím jedinej vlastnej dane (daň z motorových vozidiel) z výlučnej právomoci samosprávnych krajov a jej následné priradenie do portfólia centrálnych celoštátne vybraných daní, za ktorú zodpovedajú daňové úrady⁵⁰. Zároveň sa v tomto období stretávame s navýšením prerozdelenia koeficientu z podielovej dane pre samosprávne kraje, ktoré malo kompenzovať výpadok finančných prostriedkov z dane z motorových vozidiel, čo možno pozorovať v tabuľke č. 1. V grafe č. 2 je ďalej vidieť konkrétny

⁵⁰ Daň z motorových vozidiel už nie je od tohto momentu riadená všeobecne záväznými nariadeniami jednotlivých samosprávnych krajov, ale je normovaná povinne a jednotne zákonom. Zároveň nastalo zjednotenie taríf tejto dane pre celé územie Slovenska, keďže dovtedy mal každý samosprávny kraj stanovenú inú sadzbu tejto dane.

vplyv odobratia dane z motorových vozidiel na celkovú výšku sumy daňových príjmov pre regionálnu samosprávu a následný vývoj daňových príjmov v reálnych číslach od roku 2009 do roku 2020.

Graf č. 2: Vývoj daňového podielu pre regionálnu samosprávu v SR od roku 2009 do roku 2020 v mil. eur



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov dostupných k 1.10.2021 na webovej stránke: cenastatu.sme.sk.

V súčasnosti určuje rozdelenie príjmových tokov rozpočtu a výdavkov vyššieho územného celku zákon č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa tohto právneho predpisu sú príjmami samosprávnych krajov:

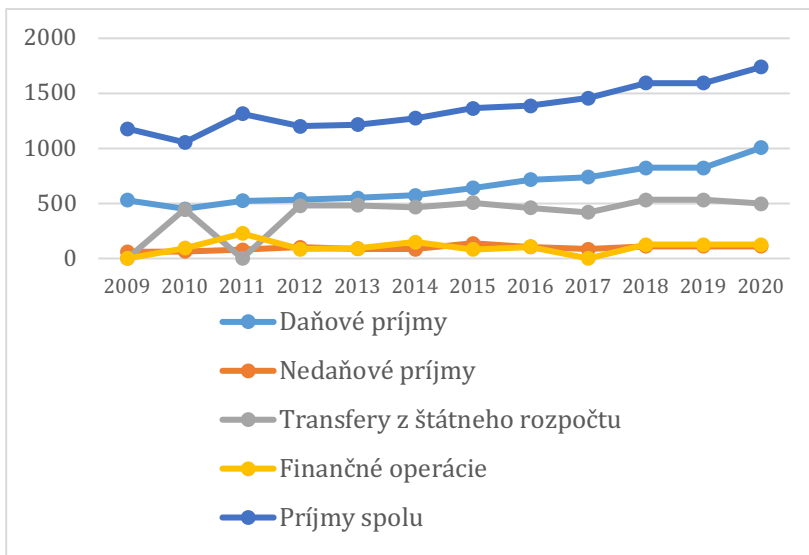
- a) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku vyššieho územného celku a z činnosti vyššieho územného celku a jeho rozpočtových organizácií;
- b) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov vyššieho územného celku;

- c) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené vyšším územným celkom;
- d) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech vyššieho územného celku;
- e) podiely na iných daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu;
- f) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov;
- g) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok;
- h) účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného vyššieho územného celku na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov;
- i) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel;
- j) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

Samotná legislatívna úprava definuje vlastné príjmy rozpočtu samosprávneho kraja. Za vlastné príjmy sa v tomto prípade považujú príjmy rozpočtu samosprávneho kraja spadajúce do kategórie a) až e). Ich špecifikom je, že o ich využití rozhoduje samosprávny kraj samostatne.

Na grafe č. 3 môžeme pozorovať, že dominantná časť príjmov samosprávnych krajov pochádza z prevodov od vlády a to buď vo forme podielu na vybratej dani z príjmov fyzických osôb alebo z transferov určených na financovanie prenesených kompetencií.

Graf č. 3: Diverzifikácia príjmov samosprávnych krajov od roku 2009 do roku 2020 v mil. eur



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov dostupných k 1.10.2021 na webovej stránke: cenastatu.sme.sk.

Z hľadiska príjmov je kľúčovou zložkou rovnako v prípade samosprávnych krajov, ako aj v prípade miest a obcí, daň z príjmov fyzických osôb (ďalej len „DPFO“). Tá sa medzi jednotlivé samosprávne kraje distribuuje na základe počtu obyvateľov samosprávneho kraja, počtu stredoškolských študentov a dôchodcov v samosprávnom kraji, rozlohy samosprávneho kraja, hustoty zaľudnenia a počtu kilometrov ciest II. a III. triedy v rámci daného samosprávneho kraja. Daňové príjmy tak predstavujú viac ako 50% celkových príjmov samosprávnych krajov. Inými daňovými príjmami samosprávne kraje nedisponujú. Podstatnú časť príjmov tvoria dotácie zo štátneho rozpočtu na prenesený výkon štátnej správy, z čoho prevažná časť smeruje do školstva (cca 90%) a menšia časť na regionálny rozvoj (cca 10%). Z grafu č. 3 ďalej vyplýva, že len minimálnu časť

predstavujú vlastné príjmy krajov, keď ide najmä o príjmy z podnikania a poskytovania služieb, poplatky či úroky.

Podiel na dani v správe štátu predstavuje samostatnú kategóriu v príjmovej oblasti. Jedná sa o DPFO, ktorej výnos sa rozdeľuje medzi miestnu a regionálnu územnú samosprávu⁵¹. Slovenská právna úprava radí predmetnú daň k vlastným príjmom, čo však nezodpovedá medzinárodným štandardom daňovej autonómie. Dôvodom, prečo takto konštruovaná podielová daň nespĺňa parametre vlastných príjmov, resp. autonómnych príjmov je jej súčasné nastavenie. Zahraniční autori (napr. Blöchliger – King, 2006; Sutherland – Price – Joumard, 2005; Jílek, 2008) podobne ako aj Európska komisia rozdeľujú daňové príjmy do dvoch skupín. Prvú tvoria autonómne dane, ktorých výnosy má územnosprávna jednotka možnosť korigovať alebo môže v nich meniť kľúčové parametre. Druhou skupinou sú zdieľané dane, kde na výnos daní nemá územnosprávna jednotka žiadny vplyv. Svojim nastavením spadá DPFO medzi podielové dane, pretože samosprávne kraje a ani obce nemajú možnosť priamo ovplyvniť dôležité premenné ako je daňová sadzba, daňový základ alebo úľavy z dane⁵². Výber tejto dane sa zároveň uskutočňuje cez daňové úrady (centrálnou vládou cez vlastné dekoncentráty) a plynie do štátneho rozpočtu. Až následne je časť z celoštátneho výnosu prevedená do rozpočtov regionálnej samosprávy na základe vopred stanovených kritérií prerozdelenia. V prípade podielovej dane na Slovensku platí, že svojimi parametrami zodpovedá skôr neúčelovej dotácii a preto by sme ju nemali zaraďovať k vlastným príjmom územnej samosprávy. Vlastné príjmy územnej samosprávy vo všeobecnosti slúžia na kvantifikáciu toho, na koľko percent

⁵¹ V súčasnej dobe už na výnose z DPFO štát neparticipuje, ale do roku 2015 bola časť tejto dane príjmom štátneho rozpočtu, čo môžeme vidieť v tabuľke č. 1.

⁵² V zákone č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov je uvedené, že regionálna samospráva prostredníctvom svojich zástupcov môže len navrhnúť zmeny kritérií a spôsob prerozdelenia výnosu tejto dane vláde SR, ktorá o tom rozhoduje prostredníctvom nariadenia.

príjmov majú územnosprávne jednotky skutočne vplyv. Základným rysom vlastných príjmov je možnosť aktívne ovplyvniť ich výšku. V prípade vlastných daňových príjmov spočíva základ v tom, že územnosprávna jednotka stanovuje daňovú sadzbu, základ dane aj daňové úľavy či výnimky samostatne (Blöchliger – King, 2006). Ako sme už uviedli, tieto kritéria DPFO na Slovensku nespĺňa. Z tohto pohľadu môžeme za vlastné príjmy samosprávnych krajov pokladať tie, ktoré stanovuje zákon s výnimkou podielu z DPFO. Podiel bežných vlastných príjmov na celkových príjmoch následne vyjadruje mieru samostatnosti jednotlivých jednotiek územnej samosprávy. Percentuálny podiel finančnej samostatnosti demonštruje, koľko percent z celkových príjmov dokáže územnosprávna jednotka aktívne ovplyvniť svojím rozhodovaním, nezávisle od centrálnej úrovne. Tým poskytuje možnosť na zhodnotenie autonómnosti v príjmovej oblasti a vyjadruje do akej miery vykazuje obec alebo samosprávny kraj samostatnosť.

Pri pohľade na rozpočty a rovnako aj záverečné účty jednotlivých samosprávnych krajov na Slovensku môžeme pozorovať, že bežné vlastné príjmy tvoria pomerne veľkú príjmovú zložku rozpočtov samosprávnych krajov. Ak však očistíme bežné vlastné príjmy o prostriedky plynúce z podielovej dane zistíme, že vlastné príjmy tvoria len malú časť z celkových príjmov samosprávnych krajov. Prvotná ambícia bola túto skutočnosť demonštrovať výpočtom finančnej nezávislosti samosprávnych krajov od roku 2005 do roku 2016 a zachytiť ju aj graficky. Máme však za to, že vhodnejším spôsobom ako demonštrovať minimálne zastúpenie vlastných príjmov v rozpočtoch samosprávnych krajov, bude prístup implikujúci modifikáciu vzorca na výpočet finančnej nezávislosti. Namiesto finančnej nezávislosti sa tak zameriavame na mieru finančnej závislosti od bežných tuzemských grantov, transferov a dotácií v rámci verejnej správy, pričom sem zaradujeme aj prostriedky z podielovej dane. Finančná závislosť identifikuje mieru naviazania rozpočtov samosprávnych krajov na štátny rozpočet bez

možnosti aktívne ovplyvniť výšku týchto finančných tokov. Regionálna územná samospráva je v tejto oblasti plne odkázaná a závislá na rozhodnutiach štátnej (centrálnej) úrovne, ktorá ako jediná má právomoc meniť výšku finančných prostriedkov, ktoré smerujú do rozpočtov samosprávnych krajov cez bežné dotácie, granty a transfery v rámci systému verejnej správy. To isté platí aj v prípade výnosu z podielovej dane pre územnú samosprávu, kedy jej prerozdelenie má plne v kompetencii centrálna vláda.

Pri zisťovaní finančnej závislosti sme na začiatku vychádzali z ukazovateľa finančnej autonómie, ktorý sme modifikovali pre naše potreby. Ak sa pri výpočte finančnej nezávislosti sústredíme na pomer bežných vlastných príjmov na celkových príjmov, v prípade finančnej závislosti sme sa rozhodli skúmať hodnotu antagonistickej veličiny – bežných cudzích/externých príjmov. Zistením finančnej závislosti môžeme následne identifikovať mieru závislosti samosprávnych krajov na bežných dotáciách, grantoch a transferoch, ktoré sa vyskytujú vo finančnom systéme verejnej správy na Slovensku. Tieto finančné zdroje pochádzajú z centrálnej úrovne a jej inštitúcií a predstavujú tok prostriedkov, ktoré primárne slúžia na výkon prenesených kompetencií zo štátu na samosprávne kraje. Z tohto pohľadu predstavujú samosprávne kraje vo svojej podstate „dekoncentráty“ centrálnej vlády resp. štátnej správy, ktoré vykonávajú okruh prenesených kompetencií a ich realizácia je hradená zo štátneho rozpočtu cez rozpočty jednotlivých ministerstiev. Centrálna úroveň využíva v tomto prípade štruktúru regionálnej samosprávy na realizáciu prenesených kompetencií zo štátnej správy, pričom formou účelových transferov je na 100% hradený ich výkon.

Finančná závislosť vyjadruje mieru naviazania rozpočtov regionálnej samosprávy na bežné transfery v rámci verejnej správy. Výdatnosť tohto finančného toku však nedokáže regionálna samospráva aktívne ovplyvniť a je plne závislá na rozhodnutí centrálnej vlády. Pri výpočte finančnej závislosti sme medzi bežné transfery v rámci verejnej správy zaradili aj podiel samosprávnych krajov na výnose z DPFO. Dôvodom je naše presvedčenie, že jej nastavenie v takej podobe, ako v súčasnosti

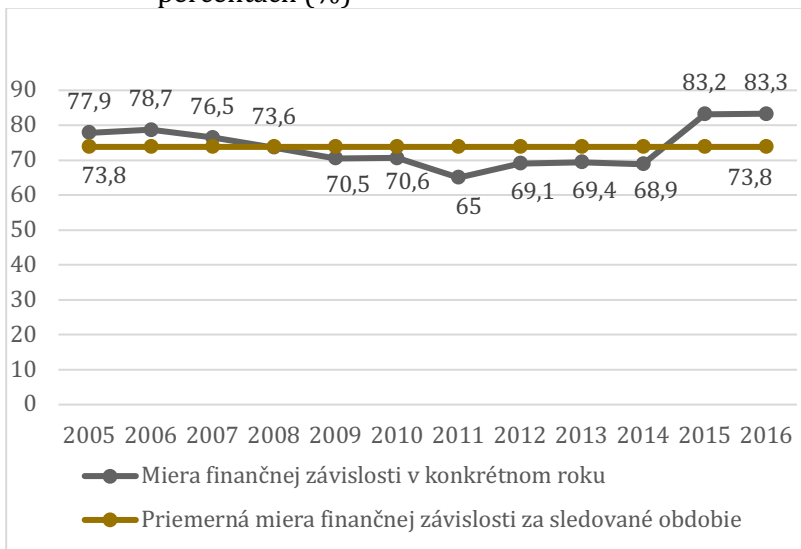
existuje ju radí skôr k neúčelovým dotáciám. Vychádzame z toho, že pri hodnotení daňovej autonómie by sme podielovú daň na Slovensku nemohli spájať s kategóriou vlastných daňových príjmov, ktoré tvoria jadro bežných vlastných príjmov.

Samotnú finančnú závislosť vypočítame prostredníctvom vzorca, do ktorého postupne dosadíme konkrétne údaje zo záverečných účtov a rozpočtov vyšších územných celkov. Vzorec finančnej závislosti tak predstavuje podiel bežných grantov, dotácií a transferov spolu s výnosom z dane z príjmov fyzických osôb na celkových príjmoch samosprávnych krajov. Medzi bežné granty, dotácie a transfery sme zaradili dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov, transfery zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného vyššieho územného celku na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov. Výnos z DPFO predstavuje prostriedky z podielovej dane, na dani v správe štátu podľa osobitného predpisu. Pri diskusii sa môžu objaviť námietky v prípade zaradenia výnosov z DPFO pre regionálne samosprávy do bežných neúčelových dotácií. Pokiaľ by boli príjmy z podielovej dane vnímané ako vlastný príjem samosprávnych krajov, radikálne by to zvýšilo finančnú samostatnosť a súčasne by sa znížila miera finančnej závislosti. Tiež sa môže objaviť argument založený na tom, že prostriedky z DPFO nie sú primárne určené pre výkon prenesených kompetencií. Hoci ide o opodstatnený argument, prax ukázala, že finančnými prostriedkami z DPFO sú hradené najmä bežné, teda prevádzkové výdavky. Výnosy z podielovej dane slúžia na pokrytie nákladov na zabezpečenie chodu administratívy a hradia sa z nich náklady na energie, mzdy, poistenie, materiál a podobne. Celkové príjmy tvorí súčet bežných príjmov, kapitálových príjmov a príjmov z finančných operácií za konkrétny rozpočtový rok. Následne do takto modifikovaného vzorca na výpočet finančnej závislosti dosádzame hodnoty zo

záverečných účtov a rozpočtov všetkých samosprávnych krajov za obdobie rokov 2005 - 2016.

Vývoj priemernej miery finančnej závislosti od roku 2005 do roku 2016 všetkých ôsmich samosprávnych krajov zachytáva graf č. 4. Zároveň znázorňuje výšku priemernej miery finančnej závislosti všetkých samosprávnych krajov za obdobie dvanástich rokov, teda za celý segment regionálnej samosprávy počas skúmaných rokov 2005 - 2016. Vývojový trend priemernej miery finančnej závislosti od roku 2006 postupne klesal. Najnižšiu priemernú mieru finančnej závislosti samosprávnych krajov možno pozorovať v roku 2011. Následne do roku 2014 priemerná miera finančnej závislosti mierne vzrástla. V roku 2015 možno badať nezvyčajne vysoký nárast finančnej závislosti, ktorý predstavoval zvýšenie o 14,3% oproti predchádzajúcemu roku. Tento obrovský skok bol spôsobený reformou daňových príjmov samosprávnych krajov. Z ich pôsobnosti bola vyňatá daň z motorových vozidiel, čo bolo kompenzované navýšením prerozdeľovacieho koeficientu pri podielovej dani. To malo na jednej strane negatívny dopad na zníženie finančnej samostatnosti a na druhej to prispelo k zvýšeniu finančnej závislosti samosprávnych krajov od centrálnej vlády. Finančná závislosť na bežných finančných prostriedkoch od centrálnej vlády za celý segment regionálnej samosprávy na Slovensku v období rokov 2005 - 2016 bola analýzou a výpočtom stanovená na úroveň 73,8%. To znamená, že počas tohto obdobia príjmová zložka rozpočtov regionálnej samosprávy bola takmer v $\frac{3}{4}$ pevne naviazaná na finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu, na finančné prostriedky, o ktorých výdatnosti nerozhoduje samospráva, ale sú plne v rukách centrálnej vlády.

Graf č. 4: Miera finančnej závislosti regionálnej samosprávy v konkrétnom roku a výška priemernej miery finančnej závislosti za obdobie rokov 2005-2016 v percentách (%)



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa záverečných účtov a rozpočtov za jednotlivé samosprávne kraje v období rokov 2005 až 2016.

Zároveň je nevyhnutné dodať, že ak je priemerná finančná závislosť regionálnej samosprávy, ako vyplýva z grafu č. 4, na úrovni 73,8%, automaticky to neznamená, že regionálne samosprávy sú v priemere 26,2% autonómne v oblasti svojich príjmov. Rozdiel medzi týmito hodnotami odzrkadľujú príjmové operácie v oblasti kapitálových príjmov a finančných operácií, s ktorými oba ukazovatele na meranie finančnej situácie samosprávnych krajov operujú. V skutočnosti sa miera finančnej samostatnosti bez započítania podielov z DPFO pohybovala do roku 2014 na nízkej úrovni, ktorej priemerný medián na základe čiastkových výpočtov bol stanovený na úroveň 11-16%. Po odobratí dane z motorových vozidiel z portfólia výlučných

právomocí regionálnej samosprávy tento už nízky podiel vlastných príjmov výrazne klesol.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že regionálna územná samospráva vykazuje na Slovensku vysokú finančnú závislosť na prostriedkoch plynúcich zo štátneho rozpočtu vo forme bežných dotácií, grantov a transferov. Ich výšku môže aktívne ovplyvňovať centrálna vládna úroveň, na ktorej „dobrej vôli“ sú regionálne územnosprávne jednotky plne závislé. S miernym nadhľadom by sme mohli tiež konštatovať, že samosprávne kraje vykonávajú činnosti štátnej správy, ktoré im určila a zafinancovala centrálna vláda. Pri veľmi vysokej miere finančnej závislosti by sme mohli na takúto územnú samosprávu nahliadať ako na ďalšiu úroveň štátnej správy, síce s volenými predstaviteľmi v demokratických voľbách a s presne stanoveným portfóliom prenesených kompetencií, za ktorých výkon je zodpovedná centrálna vláde, ktorá ich aj v plnej miere financuje. Samosprávny prvok takejto samosprávnej jednotky reprezentovaný originálnymi kompetenciami a vlastnou príjmovou základňou je zatláčaný do úzadia. Spôsob financovania regionálnej samosprávy tak možno označiť za nevyhovujúci, keďže je príliš závislý od centrálne vyberaných zdrojov. Na túto skutočnosť upozorňuje aj predseda združenia SK8 a Trnavského samosprávneho kraja J. Viskupič. Ako uviedol, spoločne s posilnením kompetencií samosprávnych krajov, ktoré navrhuje, je nevyhnutné aj posilnenie tzv. fiškálnej nezávislosti kraja. Odporúča preto zavedenie systému financovania založeného na rozpočtovom určení výnosu viacerých daní. Ďalej dodáva, že finančná nezávislosť krajov by mohla stúpať zavedením vlastných zdrojov príjmov, pričom v niektorých prípadoch požaduje pre samosprávne kraje tiež kompetenciu rozhodovania o sadzbe. Konkrétne by sa tak mohlo stať pri dani z príjmu právnických osôb, dani z motorových vozidiel alebo environmentálnej dani (Viskupič, 2020).

Súčasne nastavený systém financovania samosprávnych krajov možno považovať za nevyhovujúci taktiež vzhľadom k úlohám, ktoré majú plniť. Samosprávne kraje sú

podkapitalizované a ich finančné prostriedky im častokrát plne nepostačujú na pokrytie originálnych kompetencií. V dôsledku toho dochádza k rastu zadlžovania a nekvalitnému zabezpečeniu zverených kompetencií regionálnou samosprávou resp. k ich zabezpečeniu s nedostatočnými kapacitami a nízkym štandardom. Príčinou tohto stavu môže byť okrem iného podľa V. Nižňanského a M. Hamalovej (2013) modernizačný dlh. Ten mal za následok, že samosprávne kraje v čase svojho vzniku prevzali od štátu kompetencie a majetok s obrovskými dlhmi, napr. v oblasti zdravotníctva (nemocnice) alebo školstva (školy). Prioritou do budúcnosti by mal byť v dôsledku toho audit vykonávania prenesených a originálnych kompetencií samospráv tak, aby celkový objem zdrojov pre obe úrovne územnej samosprávy zohľadňoval rozsah a finančnú náročnosť kompetencií.

Za problém v oblasti financovania možno považovať skutočnosť, že priveľa financií je investovaných na administratívu samosprávnych krajov. Pokiaľ sa zameriame na výdavkovú oblasť samosprávnych krajov, tak zistíme, že viac ako 90% tvoria náklady na prevádzku a zvyšok predstavujú kapitálové výdavky. Viac ako tretina výdavkov na prevádzku sa vynaloží na mzdy, tovary a služby. Značnú časť finančných prostriedkov vynaložia samosprávne kraje na presun vlastným príspevkovým organizáciám alebo záujmovým združeniam (Hospodárenie územnej samosprávy, 2018). Na základe vládou SR schváleného návrhu rozpočtu verejnej správy na obdobie rokov 2022 až 2024⁵³ vyplýva, že celkové výdavky samosprávnych krajov by mali v nasledujúcom roku dosiahnuť približne 1,75 miliardy eur. Z toho bežné výdavky všetkých ôsmich samosprávnych krajov sa predpokladajú na celkovú sumu približne 1,5 miliardy eur. Asi 180 miliónov eur je rozpočtovaných pre oblasť kapitálových výdavkov a na výdavkové finančné operácie by sa mala použiť suma približne 45 miliónov eur. Ako uviedlo Ministerstvo financií

⁵³ Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024 bol vládou SR schválený dňa 14.10.2021.

SR, viac ako jednu miliardu zo sumy uvedenej na plánované bežné výdavky zahŕňa pokrytie originálnych kompetencií. Ide najmä o financovanie cestnej dopravy, čoho súčasťou je správa a údržba ciest II. a III. triedy, prímestská a regionálna doprava, ďalej na chod a zabezpečenie školských zariadení a stredoškolských internátov, na prevádzku zariadení sociálnych služieb a kultúrnych zariadení či výdavky spojené s projektom Digitálne Slovensko (Predpokladané výdavky VÚC rozpočtujú..., 2021). Celkovo najviac výdavkov vynakladajú samosprávne kraje na stredoškolské vzdelávanie a tiež oblasť sociálneho zabezpečenia, kde zriaďujú a financujú množstvo rôznych zariadení sociálnych služieb. Výdavky v sume približne 500 miliónov eur by mali byť použité na financovanie preneseného výkonu štátnej správy, ktoré zahŕňa najmä financovanie stredných škôl, ku ktorým plnia samosprávne kraje zriaďovateľskú funkciu. Už spomínané kapitálové výdavky v hodnote asi 180 miliónov eur by podľa navrhovaného rozpočtu mali samosprávne kraje použiť najmä na výstavbu, modernizáciu, prípadne rekonštrukciu ciest II. a III. triedy a ďalšieho majetku vo svojom vlastníctve a na financovanie medzimestskej autobusovej dopravy (Návrh rozpočtu verejnej správy..., 2021).

Nepriaznivý dopad na oblasť financovania samosprávnych krajov zanechala koronakríza, keďže výrazne zasiahla rozpočty samospráv na regionálnej a tiež miestnej úrovni. Popri poklesoch príjmov zohral negatívnu rolu aj nárast neplánovaných výdavkov, ktorý súvisel s prijatými opatreniami a tiež nárast nezamestnanosti. V oblasti výpadkov príjmov išlo najmä o výpadok dane z príjmov fyzických osôb. Problémom bol nielen celkový pokles príjmov, ale aj časové nastavenie transferov výnosu z dane z príjmov fyzických osôb, čo predstavuje kľúčový príjem samosprávnych krajov⁵⁴. Ďalej to boli neplánované výdavky súvisiace s preventívnymi opatreniami v čase koronakrízy. Za výrazný problém možno označiť nerovnomerné rozdelenie transferov, čo sa negatívne ukazuje najmä v období

⁵⁴ Napr. za rok 2019 to bolo viac ako tri miliardy eur.

koronakrízy, najmä pre samosprávy, ktoré nedisponujú finančnou rezervou. Pozitívnym príkladom je v tomto smere Trnavský samosprávny kraj, ktorý finančné dopady koronakrízy kompenzoval práve z rezervného fondu, ktorý bol zriadený ešte v období pred pandémiou. V nadväznosti na aktuálnu situáciu bol prijatý kľúčový zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej choroby, ktorý dáva možnosť samosprávam v priebehu trvania pandémie a až do konca roka 2021, na základe rozhodnutia zastupiteľstiev, použiť na vyrovnanie bežných výdavkov prostriedky rezervného fondu, kapitálové príjmy alebo prostriedky získané z návratných zdrojov financovania⁵⁵. Zámerom tohto opatrenia je možnosť využiť všetky disponibilné zdroje samospráv na pokrytie výdavkov vzťahujúcich sa k pandémie a súčasne riešiť odhadovaný nepriaznivý dopad pandémie na daňové príjmy samospráv, najmä príjmy z DPF0.

IV. Záujem občanov o samosprávne kraje

Diskusia o regionálnej samospráve je pravidelne v centre pozornosti politikov a médií, najviac však v období pred regionálnymi voľbami. Tieto rozpravy sa týkajú najčastejšie počtu samosprávnych krajov, ale už v menšej miere komplexného významu tejto jednotky územnej samosprávy. Na túto skutočnosť upozorňuje aj D. Sloboda (2013), ktorý konštatuje, že ešte nenastala situácia, kedy by sa v niektorom z uplynulých volebných období orgánov regionálnej samosprávy nebola opakovane rozprúdila a vzápätí upadla diskusia o počte a zmysle samosprávnych krajov. Zároveň dodáva, že tento stav je očakávaný, keďže takto koncipovaná podoba regionálnej samosprávy je od svojho počiatku viacerými aktérmi spochybňovaná. V tejto súvislosti sa objavuje otázka ako vnímajú regionálnu samosprávu samotní občania. V procese

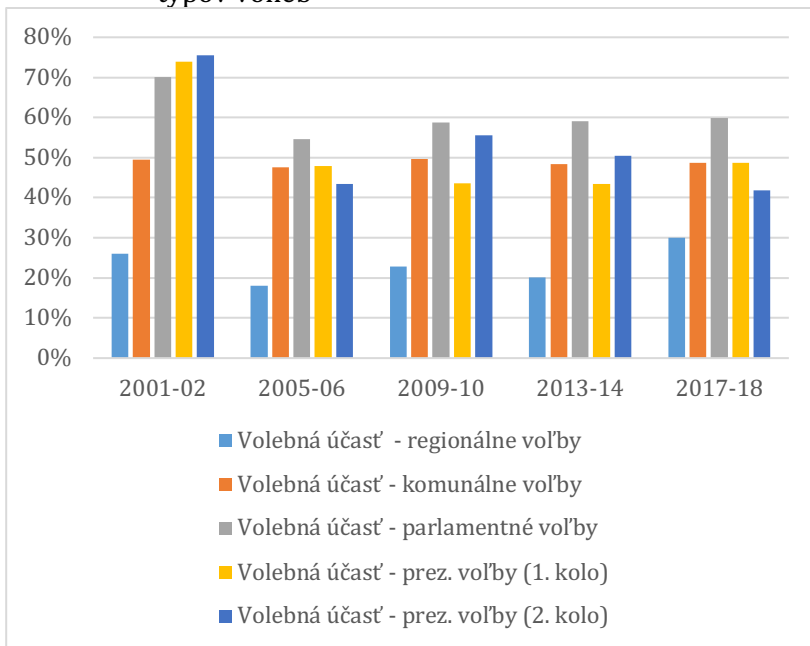
⁵⁵ Tento postup sa nepovažuje za porušenie § 10 ods. 7 a 9, § 12 ods. 3a, § 17 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

konštituovania regionálnej samosprávy bol zo strany zákonodarcov často spomínaný argument v podobe zintenzívnenia demokracie a priblížení spravovania vecí verejných bližšie k občanom. Vystáva tak otázka, ako vníma regionálnu samosprávu verejnosť.

Za indikátor percepcie určitej úrovne vládnutia v štáte občanmi možno označiť demokratický akt, v rámci ktorého môžu dať najavo svoju spokojnosť vyjadrením pozitívnych preferencií alebo nespokojnosť, ktorá sa dá prejaviť rozmanitým spôsobom (Horváth – Machyniak, 2014). V slovenských podmienkach môžeme pozorovať pasivitu verejnosti smerom k regionálnej úrovni územnej samosprávy v kontexte volieb do jej orgánov. Práve občania aj prostredníctvom volieb dávajú najavo svoj postoj k oprávnenosti a zmyslu existencie regionálnej samosprávy. Tento stav môžeme demonštrovať na volebnej účasti, ktorá je výrazne nižšia v porovnaní s ostatnými typmi volieb v slovenských podmienkach. Uvedenú skutočnosť môžeme pozorovať v grafe č. 5, kde je zreteľne vidieť, že voľby do orgánov samosprávnych krajov vykazujú v porovnaní s ostatnými voľbami do vnútroštátnych orgánov⁵⁶ v Slovenskej republike výrazne najnižší záujem občanov.

⁵⁶ Zámerne sme z porovnávaných typov volieb vynechali voľby do inštitúcie nadnárodného charakteru – do Európskeho parlamentu. Tieto voľby vykazujú dlhodobo najmenší záujem zo strany Slovákov. V posledných uskutočnených voľbách do EP sme zaznamenali na Slovensku volebnú účasť na úrovni 22,25%. Vo voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2014 dosiahlo Slovensko dokonca negatívne prvenstvo, keďže vykázalo najnižšiu mieru volebnej účasti v podobe 13,05% v rámci celej EÚ.

Graf č. 5: Porovnanie volebnej účasti v % podľa jednotlivých typov volieb



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Voľby a referendá, 2021.

Ako môžeme pozorovať v grafe č. 5, volebná účasť vo voľbách do orgánov regionálnej samosprávy v ich doterajšej existencii atakovala úroveň 30% len jedenkrát a to práve v posledných voľbách, konaných v roku 2017. Predchádzajúce voľby priniesli osciláciu volebnej účasti okolo 20%, čo môžeme pozorovať na vyššie uvedenom grafe. Uvedené hodnoty boli dosiahnuté v prvom kole regionálnych volieb, pričom druhé kolo vykazovalo ešte väčší nezaujem občanov v podobe nižšej volebnej participácie voličov⁵⁷. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že

⁵⁷ Volebná účasť v regionálnych voľbách vykazovala nasledovné hodnoty: v roku 2001 v prvom kole 26,02% a v druhom kole 22,61%, v roku 2005 v prvom kole 18,02% a v druhom kole 11,07%, v roku 2009 v prvom kole 22,9% a v druhom

pred regionálnymi voľbami v roku 2017 boli zavedené zmeny vo voľbe predsedov samosprávnych krajov⁵⁸. To malo za následok, že posledné voľby prebiehali jednokolovo. Jedným z kľúčových dôvodov, ktorý viedol k úprave volebných pravidiel, mala byť nízka účasť voličov na druhom kole volieb. Zo štatistických ukazovateľov je zrejmé, že účasť na druhom kole volieb bola vždy v porovnaní s účasťou na prvom kole volieb nižšia, avšak s relatívne malým rozdielom. Ako problém sa však javí účasť na voľbách ako celku. Zvýšenie volebnej účasti bolo tiež cieľom ďalšieho opatrenia prijatého na ústavnej úrovni. Toto opatrenie spočívalo v zjednotení volieb do oboch úrovní územnej samosprávy. Tým, že volebné obdobie orgánov samosprávnych krajov, vrátane ich predsedov zvolených v roku 2017, skončí až v roku 2022 sa docieli zjednotenie volebných období na komunálnej a regionálnej úrovni. Predpokladá sa tak nárast volebnej účasti, keďže voľby do orgánov samosprávnych krajov a voľby do orgánov samosprávy obcí sa budú konať súčasne.

V porovnaní s komunálnymi voľbami je vidieť na grafe č. 5 takmer o polovicu nižší záujem občanov o regionálne voľby. Tých sa v priemere zúčastňuje každý štvrtý až piaty občan, disponujúci právom voliť. Naopak, komunálnych volieb sa zúčastňuje každý druhý volič, pričom podobná situácia je aj pri ostatných typoch volieb. Dôsledkom tohto stavu je skutočnosť, že o tom, kto sa stane zástupcom občanov v samosprávnych krajoch rozhoduje len niekoľko stovák získaných hlasov. Tento stav je výsledkom pôsobenia viacerých faktorov⁵⁹. Za prvé, to čo sa deje bezprostredne v okolí bydliska občanov je rozhodujúce a preto je aj volebná účasť v komunálnych voľbách vyššia ako v regionálnych voľbách. Za druhé, občan, najmä v menších obciach, mnohokrát osobne pozná kandidátov kandidujúcich na pozíciu starostu alebo za člena zastupiteľstva a preto si vie zvoliť pre

kole 18,39%, v roku 2013 v prvom kole 20,11% a v druhom kole 17,29% (Voľby do orgánov samosprávnych krajov, 2017).

⁵⁸ Národná rada SR schválila koncom marca 2017 novelu Zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

⁵⁹ Podrobnejšie pozri Bardovič, 2018.

neho najlepšiu alternatívu, častokrát vyplývajúcu aj z osobnej skúsenosti s daným kandidátom. Naopak, v menšej miere možno uplatniť osobné väzby a poznanie pri výbere kandidátov, ktorí majú občanov zastupovať na regionálnej úrovni, keďže ide o samosprávnú jednotku pokrývajúcu rozsiahlejší priestor, v rámci ktorého sú vzťahy menej osobné. V tomto kontexte sa opäť dostávame ku problému konfigurácie nesprávnej podoby hraníc samosprávnych krajov, keď sa nám v teritoriálne väčšom prostredí stávajú veci navôkol cudzie. Zaujímavosťou je tiež skutočnosť, že zatiaľ čo komunálne, parlamentné a prezidentské voľby si z hľadiska občianskeho záujmu udržujú akýsi štandard, tak v prípade regionálnych volieb tento indikátor záujmu občanov až do posledných volieb rapídne klesal. Volebná účasť tak predstavuje dôležitý aspekt na základe ktorého môžeme poukázať na záujem občanov o participáciu na správe vecí verejných, v tomto prípade na regionálnej úrovni. R. Hardin (1998) v tejto súvislosti nadväzuje na myšlienky W. H. M. Jonesa (1954), pričom obaja sa zhodujú, že politická apatia voličov je svojim spôsobom ukazovateľom spokojnosti voličov s existujúcim vládnyim systémom, resp. s politikou vykonávanou ich predstaviteľmi na určitej úrovni vládnutia.

Nielen voľby sú jediným determinantom vnímania regionálnej samosprávy občanmi. Pri spätnom pohľade na zložitý proces vzniku druhého samosprávneho stupňa možno konštatovať, že aktuálne územnosprávne členenie Slovenska nekorešponduje s požiadavkami regionálneho rozvoja a nerešpektuje historické hranice regiónov (Nižňanský – Hamalová, 2013). Tento jav sa neodráža, len v územnom, respektíve populačnom význame, ale tiež v oblasti stotožňovania sa obyvateľov s regiónmi, zužitkovania kapacít územia či upevňovania sociálnej kompaktnosti. Namiesto pôvodne navrhovaného modelu územnosprávneho usporiadania rešpektujúceho prirodzené regióny, vzniklo osem krajov, pričom vymedzené hranice týchto krajov blokujú medziregionálnu spoluprácu, namiesto toho aby ju podporovali. Z historického hľadiska boli pre Slovensko charakteristické regióny ako Zemplín, Šariš, Liptov, Kysuce, Orava

či Záhorie, teda regióny, ktoré oprávnené nesú pomenovanie „prirodzené“ a v komunikácii občanov sa používajú dodnes (Rešetka, 2010). V súčasnosti ani jeden z týchto spomenutých regiónov nie je zastúpený ako samostatný samosprávny kraj. Napríklad región Zemplína podobne ako Podtatranský a Šarišský región patria do Prešovského kraja, Záhorie je súčasťou Trnavského samosprávneho kraja. Je zrejmé, že heterogenita v rámci jednotlivých regiónov je značná a určitý rámcový atribút, typický pre jednotlivé regióny absentuje. V tejto súvislosti nastáva aj problém so stotožnením sa obyvateľov s daným samosprávnym krajom. Ako uvádza L. Rešetka (2010), obyvateľ Oravy či Kysúc sa nebude identifikovať ako „Žilinčan“, obyvateľ Skalice alebo Senice ako „Trnavčan“ a obyvatelia historického regiónu Zemplína či Šariša sú v súčasnosti dokonca rozdelení do Košického a Prešovského samosprávneho kraja. Historický aspekt rovnako ako aj ekonomický či demografický, predstavuje jedno z hľadísk determinujúcich samotnú regionalizáciu. Ľudia sú koncentrovaní najmä okolo centra, teda populačne či teritoriálne väčšej jednotky, najmä z pohľadu poskytovania služieb či práce. Toto „stredisko“ je dôležitým článkom v rámci identifikácie sa občanov s príslušným regiónom. Práve okolo takého centra možno vytvoriť určitú spoločenskú jednoliatosť a súdržnosť a teda je tu prítomný potenciál pre následný rozvoj celej časti regionálnej samosprávy. V súčasných podmienkach však tieto skutočnosti neplatia. Na základe uvedeného možno vysloviť tézu, že najakútnejším problémom pertraktovaným v diskusiách slovenských odborníkov v oblasti regionálnej samosprávy sú práve nesprávne konfigurované jednotky tvoriace regionálnu samosprávu na Slovensku, teda samosprávne kraje označované aj ako vyššie územné celky. Načrtnutý problém nám umožňuje lepšie pochopiť nízku mieru záujmu občanov o regionálnu samosprávu, s podobou ktorej nie sú stotožnení, čo sa prejavuje v konečnom dôsledku v apatii verejnosti k tejto úrovni verejnej správy.

V tomto kontexte by sme ešte chceli zdôrazniť, že niektoré doterajšie výskumy (napr. Žárska – Šebová, 2005; Klimovský,

2009 a pod.) potvrdili, že občania nemajú vedomosť o základných náležitostiach týkajúcich sa regionálnej samosprávy na Slovensku. Z výskumov vyplýva, že v prevažnej miere nevedia kto ich zastupuje vo vedení kraja, koľko je samosprávnych krajov na Slovensku, aké majú kompetencie, akým spôsobom sú financované či aké aktivity vykonávajú. Z toho je zrejmá apatia občanov vo vzťahu k regionálnej samosprávnej úrovni.

3.3 Alternatívy vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku

Ako vyplýva z uvedených poznatkov, súčasný stav, ktorý determinuje pôsobnosť a funkčnosť regionálnej samosprávy na Slovensku nie je so zreteľom na súčasné socioekonomické podmienky optimálny. Počas doterajšej niekoľkoročnej existencie sa regionálna samospráva usilovala o nadobudnutie statusu relevantného aktéra v systéme verejnej správy na Slovensku, čo sa jej do istej miery podarilo. Zároveň však musíme kriticky konštatovať, že zámer, s ktorým bola koncipovaná sa úplne nenaplnil. Tento stav sa v súčasnosti odráža vo viacerých oblastiach, ktoré vykazujú výrazné nedostatky, na čo sme upozornili v predchádzajúcich častiach práce. V kontexte uvedeného považujeme za nevyhnutné načrtnúť možné scenáre budúceho vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku. V akej podobe a vôbec mala by byť regionálna samospráva súčasťou systému verejnej správy na Slovensku?

V nasledujúcich riadkoch naznačíme možné scenáre budúceho vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku. A. Veselý, J. Kalous a P. Nováček (2007) upozorňujú na skutočnosť, že je veľmi zložitá odhadovať budúci vývoj a preto je vhodným postupom kalkulovať s viacerými alternatívami. V tejto súvislosti je potrebné dodať, že samotná predikcia budúceho smerovania sa vyznačuje komplikovanosťou a to z toho dôvodu, že reálne uskutočnenie predpokladaného stavu závisí vo veľkej miere od politických rozhodnutí. Napriek problémom, ktoré sú spojené s predpovedaním možného vývoja ide o dôležitý postup, na základe

ktorého môžeme sociálne procesy regulovať do žiaduceho stavu. Nadobudnuté poznatky zosumarizujeme do konceptov, ktoré by mohli byť za určitých okolností realizovateľné.

I. Zachovanie súčasného modelu regionálnej samosprávy

Prvý koncept možného budúceho vývoja regionálnej samosprávy predpokladá najviac pravdepodobný vývoj v podobe zachovania súčasného modelu regionálnej samosprávy. Diskusia o potrebe zmeny na regionálnej úrovni sa objavuje opakovane pred voľbami do orgánov samosprávnych krajov. Požiadavky na reformu regionálneho samosprávneho stupňa zostávali doteraz v diskusnej rovine. Výrazná zmena nastala pred poslednými regionálnymi voľbami v roku 2017, kedy politická rozprava o význame a celkovej podobe regionálnej samosprávy vyústila do zmeny volebného zákona⁶⁰ upravujúceho voľby do orgánov regionálnej samosprávy. Ako sme už upozornili v predchádzajúcej časti, týmto spôsobom sa zákonodarcovia rozhodli vyriešiť doterajší problém spočívajúci v nezájme ľudí o tento samosprávny stupeň, ktorý sa prejavoval veľmi nízkou volebnou účasťou. Zrušením druhého kola volieb predsedov samosprávnych krajov a synchronizáciou regionálnych a komunálnych volieb sa nárastom volebnej účasti navonok vyrieši problém nezájmu občanov o regionálnu samosprávu. Máme však za to, že ide len o formálny krok, ktorým sa nevyrieši podstata problému, prečo je tento segment verejnej správy na okraji záujmu občanov, pre ktorých bol de facto konštituovaný. Týmto krokom sa nateraz ukončili akékoľvek ďalšie politické diskusie zaoberajúce sa reformou regionálnej samosprávy.

Z uvedeného vyplýva, že v kontexte nedávno realizovaných zmien je najpravdepodobnejšou alternatívou budúceho vývoja

⁶⁰ Poslanci Národnej rady SR schválili 21. marca 2017 novelizáciu zákona č. 180/2014 Z. Z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kedy prelomili prezidentovo veto nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov (Jednokolové voľby do VÚC. Zmena zákona zostane bez Kiskovho podpisu, 2017).

regionálnej samosprávnej úrovne na Slovensku zachovanie súčasného stavu. Napriek predpokladu nevykonávania systémových zmien je potrebné uvažovať o zmenách čiastkových, za účelom odstránenia identifikovaných nedostatkov. Uvedená alternatíva predstavuje partikulárnu úpravu systému regionálnej samosprávy, prioritne v kompetenčnej a finančnej oblasti.

- *Kompetenčná oblasť* – v porovnaní s aktuálnym stavom navrhujeme úpravu neprehľadnosti kompetencií, dôkladné prerozdelenie pôsobnosti medzi miestnu, regionálnu a štátnu úroveň, čo by malo mať za následok väčšiu prehľadnosť a transparentnosť vo vzťahu k občanovi ako spotrebiteľovi verejných služieb poskytovaných regionálnou samosprávou. Navrhujeme eliminovať prenesený výkon štátnej správy, na úkor originálnych kompetencií, v dôsledku čoho by sa dosiahla väčšia voľnosť v oblasti pôsobnosti jednotlivých samosprávnych krajov, najmä v oblasti rozvoja.
- *Finančná oblasť* – v porovnaní so súčasnosťou odporúčame modifikovať spôsob financovania regionálnej samosprávy v nadväznosti na úpravu kompetencií. Za nevyhnutné považujeme realizovať zásadu fiškálnej ekvivalencie a zabezpečiť tak plnú kompenzáciu finančných prostriedkov vynaložených na zabezpečovanie úloh preneseného výkonu štátnej správy. Navrhujeme pozmeniť systém financovania tak, aby sa zintenzívňovala motivácia predstaviteľov jednotlivých samosprávnych krajov na využívanie možnosti a kapacít, ktoré poskytujú jednotlivé regionálne územia. Potreba úpravy financovania jednotiek územnej samosprávy sa dostáva do popredia aj v kontexte aktuálnej situácie s celosvetovou pandémiou Covid-19. Ako sme ž uviedli, samosprávne kraje sa stretávajú v tomto „pandemickom“ období v oblasti financovania s viacerými problémami. Nejde pritom len o celkový úpadok príjmov, ale aj nastavenie prevodov výnosu z dane z príjmov fyzických osôb, ktorý predstavuje v podstate hlavný príjem samosprávnych krajov. Problém s absenciou financií na

pokrytie bežných pravidelných výdavkov akými sú mzdy, pravidelné platby či splátky úverov nastane, pokiaľ sa k tomu pridruží pokles iných príjmov, napr. z prenájmu majetku, odkladaním platieb dane z nehnuteľnosti, výpadkom príjmov v kultúrnych a športových zariadeniach alebo neplatením iných poplatkov. Najväčší problém predstavuje skutočnosť, že transfery nie sú rovnomerne rozdelené na základe mesiacov, ale sú závislé od daní, ktoré sa skutočne vyberú v danom mesiaci počas roka. V nekrízovom období nejde o až tak závažný problém, pričom samosprávy sú schopné tieto absencie vykryť z rezervy z predchádzajúcich mesiacov, avšak v krízovom období môže byť tento problém ešte výraznejší. Môže to byť výsledkom vplyvu viacerých faktorov, ako napr. dĺžkou trvania krízy, mierou postihnutia ekonomiky v podobe nezamestnanosti, stagnácie miezd a pod., ako aj verejných financií. Domnievame sa preto, že by bolo vhodné opätovne otvoriť tému úpravy daňových príjmov samospráv v prospech stabilnejšej dane alebo tzv. daňového mixu. Aktuálne nastavenie daňových príjmov v podobe dane z príjmov fyzických osôb má svoje opodstatnenie v časoch ekonomického rastu. Problém nastáva v prípade, keď sa ekonomika dostane do stavu stagnácie alebo poklesu, ako je tomu v dôsledku pandémie v súčasnosti.

Aj za predpokladu zachovania súčasného rámca fungovania regionálnej samosprávy navrhujeme vykonať parciálne zmeny v podobe úpravy systému jej financovania. Zároveň považujeme za žiaduce upraviť a sprehládnúť aj kompetenčný rámec regionálnej samosprávy. Vzhľadom k tomu, že ide o nadväzujúce procesy je dôležité prepojenie nasledujúcich troch postupov – presun kompetencií, financií a politickej zodpovednosti. Uskutočnenie tohto konceptu by bolo prospešné z toho dôvodu, že doteraz nebol úplne naplnený princíp subsidiarity, keďže stále je badateľný vplyv centrálnnej vlády na regionálnu úroveň prostredníctvom prenesených kompetencií a spôsobu financovania (delené úlohy vo sfére školstva, sociálnych vecí

a pod.). Zároveň jednou z výhod tohto kroku by bolo nielen zefektívnenie výkonu správy vecí verejných, ale aj sprehľadnenie činnosti regionálnej samosprávy pre občanov, ozrejmienie kto je za čo vo verejnej sfére zodpovedný, čo by mohlo mať v konečnom dôsledku pozitívny vplyv na percepciu regionálnej samosprávy občanmi.

II. Zavedenie „škandinávského“ modelu fungovania regionálnej samosprávy

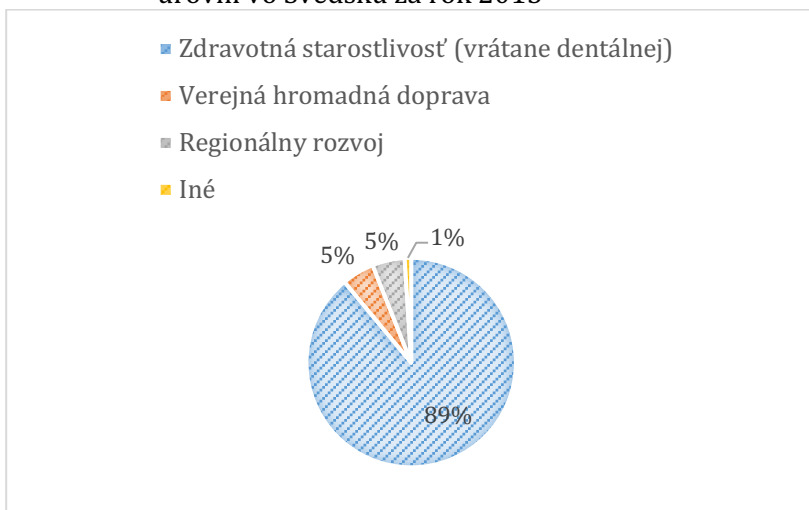
Tento koncept vychádza z empirie škandinávskych krajín, ktoré sú často odborníkmi uvádzané za pozitívny príklad (najčastejšie Dánsko alebo Švédsko) najmä v súvislosti s riešením nevyhovujúcej fragmentovanosti sídelnej štruktúry na Slovensku. Pozitívne skúsenosti s reformným procesom v oblasti územnej samosprávy môžu byť pre Slovensko do určitej miery inšpiráciou, pričom sa domnievame, že niektoré prvky by bolo možné v našom prípade implementovať aj na regionálnu úroveň samosprávy. Cieľom reformného úsilia je vytvoriť funkčnú subštátnu úroveň vládnutia, podobne ako v prípade škandinávskych krajín, kde orgány územnej samosprávy a ostatné verejnoprávne inštitúcie na samosprávnej úrovni predstavujú dôležitý element verejného sektora. Dosiahnutie tohto stavu je podmienené vytvorením silných samosprávnych jednotiek (nielen na regionálnej, ale aj miestnej úrovni), ktoré by boli kompetenčne silné a boli by schopné akumulovať finančné prostriedky na zabezpečovanie zverenej pôsobnosti.

Ako sme už uviedli, základná premisa tejto alternatívy vývoja regionálnej samosprávy spočíva v inšpirácii v oblasti vládnutia na subštátnej úrovni v krajinách Škandinávie. Konkrétne sme vychádzali zo švédskych skúsenosti (čiastočne aj dánskych), kde regionálna samosprávna úroveň funguje na tzv. „jednosektorovom“ princípe⁶¹. Zameranie pôsobnosti

⁶¹ Označenie jednosektorový princíp nie je úplne presné, nakoľko aj v škandinávskych krajinách disponuje regionálna samospráva pôsobnosťou vo

regionálneho stupňa samosprávy vo Švédsku na jeden sektor sa prejavuje tým, že je dominantne orientovaný na zabezpečovanie odvetvia zdravotníctva. Táto skutočnosť sa odzrkadľuje aj v rozložení finančných prostriedkov v rozpočtoch regionálnej samosprávy, čo môžeme pozorovať v grafe č. 6. Ústredné postavenie regionálnej samosprávy vo sfére zdravotnej starostlivosti v regionálnom kontexte je zjavné, v neposlednom rade kvôli tomu, že tento sektor predstavuje približne 90 % jej pôsobnosti.

Graf č. 6: Rozloženie finančných prostriedkov na regionálnej úrovni vo Švédsku za rok 2015



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: Statistical yearbook Public Finances in Sweden, 2017.

Nasledujúca tabuľka č. 2 poukazuje na to, že popri odvetví zdravotníctva patrí do pôsobnosti regionálnej samosprávy verejná doprava a sčasti aj regionálny rozvoj či rozvoj turistického ruchu. Kompetenčný rámec švédskej regionálnej

viacerých oblastiach, dominantne sa však venuje jednej vybranej oblasti akou je napríklad zdravotníctvo vo Švédsku alebo v Dánsku.

samosprávy je finančne pokrytý formou vlastných daňových príjmov, ktoré dopĺňajú štátne dotácie vo forme grantov. Regionálne jednotky sú výrazne finančne nezávislé od centrálnej vlády, keďže prevažnú časť rozpočtových nákladov vykrývajú vlastnými finančnými prostriedkami.

Tabuľka č. 2: Kompetencie regionálnej samosprávy vo Švédsku

Kompetencie	Obligatórne	Fakultatívne
Zdravotná starostlivosť	✓	✗
Dentálna starostlivosť	✓	✗
Verejná hromadná doprava	✓	✗
Regionálny rozvoj	✗	✓
Kultúrne zariadenia	✗	✓
Turistický ruch	✗	✓

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Lidström, 2010.

Po vzore Švédska navrhujeme, aby bola pôsobnosť regionálnej samosprávy na Slovensku prioritne orientovaná na určitý vybraný sektor, v rámci ktorého by vykonávala pôsobnosť v plnom rozsahu, s čo najmenšími zásahmi štátu. V slovenských podmienkach sa javí ako najvhodnejšie uvažovať o oblasti regionálneho rozvoja, na ktorú je kladený dôraz aj v samotnom zákone o samospráve vyšších územných celkov. V tomto smere by sme navrhovali modifikovať prenesené kompetencie na originálne a rozšíriť portfólio pôsobnosti pre regionálnu samosprávu v tejto oblasti. Okrem tejto sféry by samosprávne kraje mohli disponovať pôsobnosťou v oblasti sociálnych služieb a tiež v oblasti dopravy. Ostatné oblasti, ktoré zabezpečuje regionálna samospráva v súčasných podmienkach (zdravníctvo, kultúra či školstvo), by boli presunuté do pôsobnosti štátu alebo miest a obcí. V nasledujúcej tabuľke č. 3

môžeme pozorovať súčasnú kategorizáciu kompetencií na regionálnej úrovni v porovnaní s navrhovaným prerozdelením kompetencií v prípade tzv. „jednosektorového“ zamerania regionálnej samosprávy.

Tabuľka č. 3: Návrh prerozdelenia kompetencií regionálnej samosprávy na Slovensku

Kompetencie (oblasť)	Súčasný stav	Navrhovaný stav
Doprava	✓	✓
Školstvo	✓	✗
Zdravotníctvo	✓	✗
Sociálne služby	✓	✓
Regionálny rozvoj	✓	✓
Kultúra	✓	✗

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Zákona č. 302/2001 Z. z.

Súčasný stav v oblasti kompetencií regionálnej samosprávy je neprehľadný. Vyznačuje sa veľkým množstvom duplicit v rámci pôsobnosti, čo nielen zneprehľadňuje správu vecí verejných pre občana, ale aj veľmi zvyšuje počet nákladov na správu. Komplikuje legislatívu a jej napĺňanie, sťažuje vynútiteľnosť práva, nevyžaduje vysokú profesionalitu zamestnancov a ich komplexné chápanie problémov, ako aj vytvára prostredie pre korupciu a klientelizmus. V dôsledku toho sa domnievame, že nárast funkčnosti samosprávnych krajov by bolo možné docieľiť prechodom na princíp tzv. „jednosektorového“ zamerania politiky na regionálnej úrovni. Dodávame však, že úprava kompetencií regionálnej samosprávy po vzore vybraných škandinávskych krajín (napr. Švédsko) je podmienená uskutočnením reformy miestnej úrovne územnej samosprávy, keďže práve tam by sa mala časť niektorých „zbytočných“

kompetencií presunúť z regionálnej úrovne. V jej zameraní by tak zostali len vybrané oblasti, v ktorých by došlo k zvýšeniu ich kompetenčnej a finančnej pôsobnosti.

Prechod na uvedený koncept fungovania regionálnej samosprávy predstavuje dlhodobý etapovitý proces, v rámci ktorého je potrebné zrealizovať viacero na seba nadväzujúcich opatrení. Na základe pozitívnych skúseností s reformou územnej samosprávy vo Švédsku a Dánsku navrhujeme nasledovný postup. V prípravnej, organizačnej etape považujeme za nevyhnutné zriadiť pracovnú skupinu pre reformu územnej samosprávy, ktorá by bola proporčne zastúpená reprezentantmi štátnej správy (členovia vlády, odborní pracovníci štátnej správy), zástupcovia Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj, reprezentanti územnej samosprávy (predstavitelia miestnej a regionálnej samosprávy) a odbornej verejnosti (zástupcovia akademickej obce a tretieho sektora), pričom jej funkcia by spočívala v posúdení alternatívnych modelov fungovania územnosprávneho segmentu verejnej správy a vypracovaní návrhu konceptu reformy územnej samosprávy. Súčasťou činnosti pracovnej skupiny by bolo organizovanie diskusií, konferencií a workshopov za účelom informovania predstaviteľov územnej samosprávy a verejnosti o potrebách zmien v oblasti územnej samosprávy. Na základe konsenzuálnych riešení prijatých pracovnou skupinou by bol finálny návrh reformy systému územnej samosprávy predložený na schválenie zákonodarnému zboru Slovenskej republiky.

V rámci konkrétnych opatrení formujúcich prechod na uvedený koncept fungovania regionálnej samosprávy navrhujeme:

- prepojiť štátnu správu a regionálnu samosprávu v oblasti regionálneho rozvoja a využívania dotačných prostriedkov z EÚ zriadením funkcie menovaných zástupcov vlády pre regionálny rozvoj⁶² pre každý samosprávny kraj, za účelom

⁶² V nedávnej minulosti už existovala v rámci Úradu vlády SR obdobná funkcia v podobe splnomocnenca vlády SR pre podporu najmenej rozvinutých okresov.

zefektívnenia vyrovňovania regionálnych rozdielov – úlohou zástupcu vlády by bola koordinácia postupov štátnej moci a regionálnej samosprávy v procese určovania priorít v oblasti regionálneho rozvoja, keďže by v súčinnosti so samosprávnymi orgánmi na regionálnej úrovni najlepšie vedel identifikovať špecifiká a posúdiť potreby jednotlivých samospráv;

- nastaviť systém, na základe ktorého ústredná vláda stanoví mieru a hranice poskytovania verejných služieb a jednotlivé samosprávne jednotky si samostatne upravujú podobu a spôsob poskytovania verejných služieb;
- modifikovať systém financovania, ktorého cieľom by malo byť postupné uvoľňovanie pôsobnosti samosprávnych krajov formou znižovania účelových štátnych subvencií naviazaných na výkon konkrétnych funkcií a ich nahradením všeobecnými štátnymi dotáciami – jednotlivé samosprávne kraje by tak mohli samostatne rozhodovať, na akú sféru a v akom rozsahu využijú finančné prostriedky.

Zdôrazňujeme, že uvedená alternatíva možného vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku kladie dôraz pred formou na obsah zmien, ktorých uskutočnenie jej realizácia predpokladá. V prípade uplatnenia tejto alternatívy sa domnievame, že by bolo možné zachovať počet a súčasnú priestorovú diverzifikáciu jednotiek regionálnej samosprávy na Slovensku a zamerať sa predovšetkým na transparentnejšiu alokáciu pôsobnosti a na to nadväzujúcu úpravu financovania.

Je potrebné si uvedomiť, že podobne ako napr. vo Švédsku alebo Dánsku, by bolo nevyhnutné, aby zmenám na regionálnom samosprávnom stupni predchádzala úprava sídelnej štruktúry z hľadiska počtu obcí a ich funkčnosti. Pokiaľ by sme vytvorili silné obecné jednotky ako napr. v spomínaných krajinách, bol by práve prechod na tzv. „jednosektorovú“ politiku na regionálnej úrovni vhodným riešením posilnenia postavenia tejto úrovne územnej samosprávy.

III. Zrušenie regionálnej samosprávy

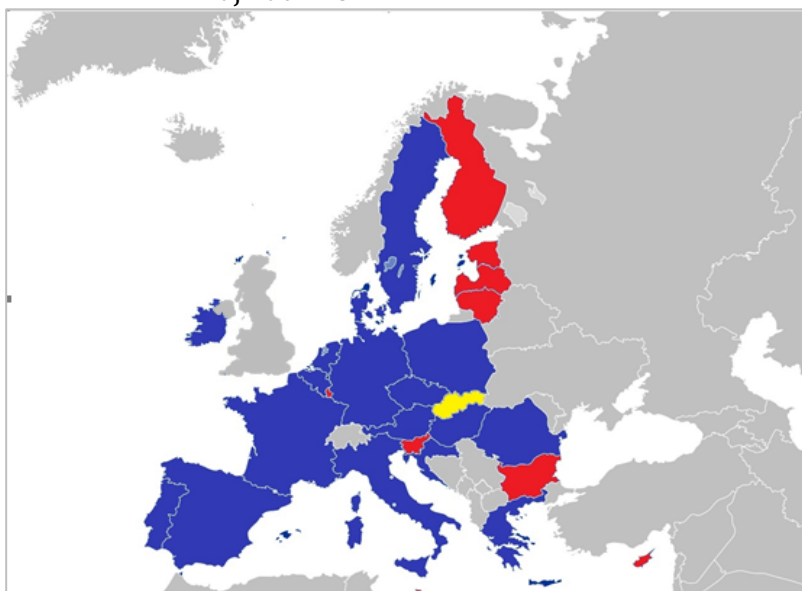
Tretí koncept považujeme za najmenej žiaduci a zároveň najmenej pravdepodobný. Ako sme už aj v predchádzajúcej časti monografie naznačili, regionálna samospráva má svoje opodstatnenie a dôležitú pozíciu v systéme územnej samosprávy na Slovensku. Tú ešte viac umocnila v čase koronakrízy, keď samosprávy na miestnej a rovnako aj regionálnej úrovni naplno preukázali svoj význam. Práve predstavitelia oboch úrovní územnej samosprávy boli tí prvotní aktéri, ktorí robili dôležité rozhodnutia v snahe zastaviť šírenie COVID-19. Samosprávy naplno preukázali v tomto smere svoju koordinačnú funkciu, teda jednu z dôležitých kompetencií, ktorá im prináleží. Samospráva tak v rámci miesta svojej pôsobnosti koordinovala a organizovala činnosti v kooperácii s ostatnými subjektami, ktorých aktivity sú taktiež realizované na danom území. To znamená, že sa na procese zabezpečovania verejných služieb nepodieľajú len prostredníctvom vlastných samosprávnych orgánov, ale tiež v súčinnosti s orgánmi v pôsobnosti štátnej správy či ďalšími subjektami (napr. podnikateľskými). Zároveň počas tohto obdobia došlo k formálnemu posilneniu postavenia regionálnej samosprávy, keď poslanci Národnej rady SR prijali v januári 2021 novely zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu a zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva (Samosprávy sa oficiálne stanú orgánmi krízového riadenia, 2021). Na základe toho sa samosprávne kraje oficiálne zaradili medzi orgány krízového riadenia. Krízový štáb samosprávneho kraja tak už nie je len koordinačným orgánom krízového riadenia, ale je aj jeho subjektom.

Možnosť zrušenia regionálnej samosprávy by sa stala uskutočniteľnou len za predpokladu, pokiaľ by došlo kuž spomínanej konsolidačnej reforme obecnej štruktúry na Slovensku. Znamenalo by to prenesenie kompetencií na veľkostne primerané a populačne konsolidované obce, pričom v tomto smere by stratila regionálna samospráva svoj základný

význam v podobe zabezpečovateľa úloh nadobecného charakteru. Úloh, ktoré nie sú v momentálnej situácii schopné zabezpečiť obce na Slovensku.

Existuje niekoľko zahraničných príkladov, kedy v rámci systému verejnej správy členských krajín EÚ neexistuje regionálny stupeň. Ako príklad môžeme uviesť Slovinsko, Maltu, Luxembursko alebo Pobaltské krajiny, v prípade ktorých úlohy územnej samosprávy naplňajú jednotky konsolidovanej obecnej samosprávy. Ako si môžeme na obrázku č. 3 všimnúť, ide prevažne o krajiny, ktoré sú z pohľadu veľkosti rozlohy a populácie menšie alebo porovnateľné so Slovenskou republikou.

Obrázok č. 3: Regionálna úroveň samosprávy v členských krajinách EÚ



Legenda: ■ Členské krajiny EÚ bez regionálnej úrovne samosprávy
■ Slovenská republika
■ Členské krajiny EÚ s regionálnou úrovňou samosprávy

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat, 2021; L'Europe locale et régionale, 2021.

Pokiaľ by sme ďalej uvažovali o zániku regionálnej samosprávy, tak legitímnou je otázka, ako by na zrušenie samosprávneho medzistupňa reagovala Európska Únia prostredníctvom svojich orgánov, keďže jednou zo sekundárnych podmienok vstupu SR do EÚ bolo aj vytvorenie regionálnych štruktúr a došlo by týmto spôsobom k narušeniu princípu subsidiarity. Na druhej strane, oslabovanie pozície regionálnej samosprávy je aj v súčasnosti prítomné v niektorých členských krajinách EÚ.

Myšlienka zrušenia regionálnej samosprávy nie je nová, naopak permanentne sa objavuje v postojoch politických predstaviteľov k významu a pozícií regionálnej samosprávy na Slovensku. V tejto súvislosti považujeme za potrebné spomenúť, že prednedávnom bola táto myšlienka interpretovaná opozičným poslancom Miroslavom Beblavým, ktorý ju odôvodňoval tým, že počas pätnástich rokov nesplnili samosprávne kraje ciele, ktoré boli prezentované pri ich vytváraní. Právomoci regionálnej samosprávy mali byť prerozdelené medzi miestnu samosprávu a štátnu správu, pričom za hlavné výhody zrušenia boli uvádzané úspora finančných prostriedkov a umocnenie pozície prirodzených miestnych jednotiek (Beblavý, 2017). Táto iniciatíva sa však nestretla s pozitívnou odozvou zo strany ostatných zákonodarcov.

V nadväznosti na uvedenú alternatívu zániku regionálnej samosprávy by sme chceli dodať, že pokiaľ by tento krok nadobudol reálne kontúry, muselo by ísť o dlhodobejší proces, ktorý by mal byť kvalitne a odborne pripravený za účelom pozdvihnutia verejnej správy a nie jej ďalšej stagnácie. A to, ako sme už uviedli, by bolo pravdepodobné len za predpokladu vyriešenia otázky konsolidácie obcí, pretože v súčasnom stave nie je možné presunúť regionálne kompetencie, vyznačujúce sa nadobecným charakterom na príliš rozdrobenú miestnu samosprávu, ktorá sa vyznačuje vo viacerých prípadoch vlastnými existenčnými problémami.

ZÁVER

Vedecká monografia analyzuje vývoj regionálnej samosprávy na Slovensku od počiatkov jej vzniku až po súčasnosť. Zameriava sa na vymedzenie významu tohto segmentu územnej samosprávy v systéme verejnej správy. Prináša kritický pohľad na systém fungovania tejto samosprávnej úrovne. Zároveň predstavuje alternatívy jej budúceho vývoja.

Vedecká monografia je koncipovaná v súlade so zámerom prispieť do odbornej diskusie o význame regionálnej samosprávy na Slovensku, ktorá sa objavuje v pravidelných intervaloch, najčastejšie v období pred regionálnymi voľbami. Táto diskusia sa spravidla zameriava na návrhy úprav počtu samosprávnych krajov. Domnievame sa však, že uvedený problém je potrebné vnímať oveľa komplexnejšie a dôležitejšie sa javí diskutovať o funkčnosti regionálneho systému ako celku. Vychádzajúc zo zamerania publikácie a na základe sumarizácie zistených poznatkov syntetizujeme nasledujúce závery.

Na základe zistených poznatkov môžeme konštatovať, že aktuálne uplatňovaný systém, v ktorom pôsobí regionálna samospráva, nie je úplne vyhovujúci. Z dôvodu, že územie Slovenskej republiky sa z rôznych príčin nevyvíja rovnomerne, existujú výrazné rozdiely v rozvoji územia. Slovensko má v podstate akoby stále „dve tváre“, rozvinutejší západ a zaostávajúcejší východ. Tento trend nenapravil ani vznik regionálnej samosprávy, ktorá bola vo veľkej miere za týmto účelom koncipovaná. Negatívom je, že štátna úroveň častokrát neprihliada na tieto „regionálne“ špecifiká a preto sa môže javiť regionálna samospráva ako zbytočná. Neriešenie skutočných problémov obyvateľov spôsobujúce nárast sociálneho napätia v spoločnosti a pretrvávajúca nedôvera občanov v politické inštitúcie a politikov sa odráža v postojoch občanov k jednotlivým úrovňam verejnej správy, nevynímajúc regionálny stupeň. V oblasti kompetencií je záber regionálnej samosprávy príliš široký. Je potrebné zrealizovať opatrenia, na základe ktorých by sa odstránila duplicita pôsobnosti samosprávnych krajov a štátnej

správy, aby si občania uvedomovali zmysel regionálnej samosprávy. V dôsledku toho považujeme za nevyhnutné uskutočniť revíziu financovania a kompetenčného rámca samosprávnych krajov. Určiť, čo majú vykonávať samosprávne kraje a čo by malo naopak zostať v pôsobnosti štátu, prípadne prejsť do pôsobnosti miestnej samosprávy. Mnoho kompetencií bolo v priebehu existencie regionálnej samosprávy presunutých zo strany štátu na regionálnu samosprávu bez dodatočného finančného zabezpečenia, čo je v rozpore s princípmi prezentovanými v procese decentralizácie. Je to spôsobené aj zmenou vlád, keď prichádzajúca vláda sa už nechce zaoberať finančným vyrovnaním za prechod kompetencií, ktoré spôsobila odchádzajúca vláda. Výrazným problémom súčasného systému financovania regionálnej samosprávy je tiež skutočnosť, že nerozhoduje o vlastných príjmoch, keďže je stále viac naviazaná na centrálné dane. Absentuje tak akákoľvek miera finančnej autonómie regionálnej samosprávy. Problematickou je tiež oblasť regionálneho rozvoja, ktorý v podstate od vzniku samosprávnych krajov stagnuje, pričom regionálne disparity neustále pretrvávajú a dokonca narastajú. V tejto súvislosti je preto nutné vyhodnotenie dopadov doteraz, ale aj v budúcnosti prerozdelených zdrojov na rozvoj regiónov a zdôraznenie potreby skvalitnenia strategických a legislatívnych dokumentov súvisiacich s regionálnym rozvojom.

Napriek spomenutým nedostatkom existujú dôvody pre zachovanie regionálnej samosprávy. Jej význam zdôrazňuje skutočnosť, že je zafinancovaná v základnom zákone štátu a v prospech opodstatnenia regionálnej samosprávy hovorí aj tradícia samosprávy na regionálnej úrovni siahajúca do dávnej minulosti. Slovensko je regionálne diferencovanou krajinou, a preto je pre jeho prosperitu regionálna úroveň dôležitá. V tomto smere by sme chceli zdôrazniť, že potrebná je funkčná regionálna úroveň, ktorá prostredníctvom zverených nástrojov dokáže reálne ovplyvňovať regionálny rozvoj. Navyše, bez existencie regionálnej samosprávy je zložité uplatňovať politiku

regionálneho rozvoja založenú na využívaní endogénnych rastových faktorov.

Neopomenuteľnou skutočnosťou je v tomto kontexte stav obecnej štruktúry na Slovensku. Keďže máme veľký počet malých obcí, nebolo by možné bez druhej úrovne samosprávy uskutočňovať stratégiu decentralizácie, ktorá je jednou z najdôležitejších devíz demokracie. Komplexne možno konštatovať, že počas svojej približne dvadsať ročnej existencie samosprávne kraje ako exponenti regionálnej samosprávy urobili veľa pozitívnych vecí v podobe modernizácie zariadení, optimalizácie siete škôl, rozšírenia sociálnych služieb nadobecného charakteru, rekonštrukcie ciest a podobne. Ich hlavným zmyslom je podľa zákona všestranný rozvoj a využívanie ľudských, prírodných a výrobných zdrojov nimi spravovaného územia v prospech obyvateľov žijúcich na danom území. V tomto smere by mala regionálna samospráva vyvinúť viac aktivít na vyrovnávanie vnútroregionálnych rozdielov, na spoluprácu s podnikateľskými subjektmi, ale aj s mestami a obcami.

Máme za to, že je nevyhnutné, aby ďalší vývoj regionálnej samosprávy a s ním súvisiace prípadné zmeny týkajúce sa jej postavenia a pôsobenia boli podložené na odborných argumentoch. Doterajšia prax od obdobia vzniku Slovenskej republiky nám však príliš optimizmu neponúka. Objavenie sa prípadného „politického okna“, ktoré potenciálne umožní kľúčové zmeny vo vzťahu k regionálnej samospráve, je významne determinované politikou na celoštátnej úrovni. A tá často pristupuje k riešeniu problémov nesytemovo, pričom sa uplatňuje princíp: odborné analýzy nie sú žiaduce, pretože my vieme, čo máme robiť resp. čo chceme dosiahnuť, alebo dokonca nátlakovo, spôsobom: my máme moc, my rozhodneme bez ohľadu na protiargumenty. V tejto súvislosti sa tiež objavuje častý problém, kedy rozhodujúci aktéri príslušnú problematiku radšej ani neotvárajú a prikláňajú sa k politike nerozhodovania. Podobný priebeh vykazovala diskusia o potrebe reformy nielen regionálnej samosprávy, ale aj celkového systému územnej samosprávy na Slovensku už niekoľkokrát. Záverom tak možno

konštatovať, že budúce smerovanie regionálnej samosprávy je v rukách politických predstaviteľov, ktorých vôľa na zmenu je rozhodujúcim faktorom jej budúcej podoby.

SUMMARY

The scientific monograph titled "20 years of regional self-government in Slovakia: the opportunity seized?" analyses the development of regional self-government in Slovakia from its origins until the present time. It focuses on defining the importance of this segment of local government in the system of public administration within Slovakia. It provides a critical view of the current system of operation at this self-governing level. At the same time, it presents alternatives for its future development.

The monograph is created in accordance with the intention to contribute to the professional discussion on the importance of regional self-government in Slovakia, which appears at regular intervals - most often in the period before the regional elections. This discussion usually focuses on the proposals of changing the number of self-governing regions. However, we believe that this problem needs to be perceived much more comprehensively, and it seems the functioning of the regional system as a whole is more important to discuss.

The first chapter deals with regional self-government on a theoretical level. It analyses the theoretical basis which defines regional self-government. It is based on the knowledge of domestic, as well as foreign authors. It further analyses the position of regional self-government in the local government systems of selected EU countries. It focuses on reform tendencies and trends in the development of local government within the countries of EU.

The second chapter focuses on the development and context leading to the emergence of regional self-government in Slovakia in more detail. It brings historical insight into the development of regional self-government in Slovakia. It also deals with the impact of European integration on the constitution of regional self-government in Slovakia. The central part of this chapter is a summary of the political circumstances determining the process of constituting regional self-government.

The third and last chapter contains a critical analysis of the current state of regional self-government in Slovakia. It identifies and analyses the critical areas of regional self-government in the context of declared expectations presented at the time of its constitution. This chapter describes the most problematic areas, especially the lack of transparency in the area of competencies, financial under sizing, dependence on central state power – with minimal possibilities of regional self-government to influence regional development, as well as the lack of civic interest in this level of self-government. At the same time, it does not omit the possible alternatives of future development of regional self-government in Slovakia.

In conclusion, it can be stated that despite the indicated shortcomings, regional self-government has an indisputable place in the system of territorial self-government in Slovakia. However, it is essential that the further development of regional self-government and any related changes in its position and operation will be based on the arguments of experts. The possible situation that will potentially allow the key changes in relation to regional self-government is significantly determined by politics at the national level – which often approaches the problem-solving in a non-systematic way. In this context, there is also a frequent problem that the decision-makers prefer not to even discuss the relevant problem and incline to a policy of indecision. The discussion on the necessity of reform (not only regional self-government, but also the whole system of territorial self-government in Slovakia) has shown a similar course several times. Thus, the future direction of regional self-government is in the hands of Slovak political representatives, whose will to changes is a decisive factor of its future form.

ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV A LITERATÚRY

- ABECEDNÝ ZOZNAM OBCÍ SR, 2021. [online] In SLOVENSKÁ REPUBLIKA, zoznam obcí SR, internetové stránky obcí, vybrané štatistické údaje. [cit. 2021-09-12] Dostupné na internete: <<http://www.sodbtn.sk/obce/index.php>>.
- ALMAN. T. 2017. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2017, s. 81-90. ISBN 978-80-8152-543-8.
- ALMAN, T. 2021. Princíp transparentnosti v kontexte výkonu obecnej samosprávy. In: Územní samospráva jako forma veřejné moci [elektronický dokument] : Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference. 1. vyd. Opava : Slezská univerzita v Opavě, 2021, s. 105-113. ISBN 978-80-7510-463-2.
- AMORETTI, U. M. – BERMEO, N. 2004. *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. 498 p. ISBN 978-0801874086.
- BAČÍK, V. – SLOBODA, D. 2005. *Župný variant 2005. Návrh na zmenu územného členenia SR*. Mapová príloha. Bratislava : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2005.
- BACHE, I. et al. 2020. *Part One: Theory*. In BULMER, S. et al. 2020. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2020. Fifth Edition. 632 p. ISBN 9780198820635.
- BAILEY, J.S. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. London : Macmillan, 384 s. ISBN 978-1-137-61025-6.
- BALIAK, M. – BĚLÍN, M. 2020. *Aktuálny stav nezamestnanosti a jej krátkodobá prognóza (september 2020)*. Bratislava : Inštitút sociálnej politiky. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, 2020. [online] [cit. 2021-09-10] Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/analyticke-komentare/flash-odhady-final_18092020.pdf>.
- BALÍK, S. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha : Grada Publishing, 2009. 256 s. ISBN 978-80-2472908-4.
- BARDOVIČ, J. 2018. *Volby do orgánov VÚC a využívané volebné systémy*. In KOPÚNEK, G. (ed.) 2018. *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej mienky*. 1. vyd. Bratislava : IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2018, s. 99-110. ISBN 978-80-8200-022-4.

- BEBLAVÝ, M. 2017. 7 dôvodov, prečo chceme zrušiť VÚC. [online] In SME Blog. [cit. 2021-09-11] Dostupné na internete: <<https://blog.sme.sk/beblavy/politika/7-dovodov-preco-chceme-zrusit-vuc>>.
- BELAJOVÁ, A. – BALÁŽOVÁ, E. 2004. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*. Nitra : SPU, 2004. 248 s. ISBN 80-8069-344-7.
- BENČO, J. a kol. 1995. *Organizácia a riadenie verejnej správy*. Banská Bystrica : UMB, 1995. 79 s. ISBN 80-85162-92-X.
- BENDA, I. a kol. 2007. *Historický vývoj právni úpravy správniho řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918-2005)*. Olomouc: Periplum, 2007. 445 s. ISBN 978-80-86624-45-7.
- BERNARD, J. 2011. *Tradiční a nové modely participace a partnerství v místní veřejné správě: šance a rizika*. In ČERMÁK, D., VOBECKÁ, J. A KOL. 2011. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha : SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ (SLON), 2011. 181 s. ISBN 978-807419-067-4.
- BIANCHI, D. G. 2017. 'I missed a penalty': *The constitutional referendum and Matteo Renzi's mistakes*. In *Modern Italy*. ISSN 1469-9877, 2017, Vol. 22, No. 3, p. 1-15.
- BILČÍK, V. 2004. *Inštitucionálna adaptácia SR pri vstupe do EÚ*. In: BILČÍK, V. (ed.) 2004. *EÚ-monitoring 2003. Prístupový proces Slovenska a implikácie pre politické inštitúcie, právny štát a regionálnu politiku*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku a Friedrich Ebert Stiftung zastúpenie v SR, 2004. 128 s. ISBN 80-968148-7-7.
- BILČÍK, V. – VILÁGI, A. 2007. *Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti a odporúčania*. Bratislava : Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku (Výskumné centrum SFPA, n.o.), 2007. 40 s.
- BLÖCHLIGER, H. – KING, D. 2006. *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. [online] OECD: Paris, 2006, 30 p. ISSN 2226-5848 [cit. 2021.20.02.] Dostupné na internete: <<http://www.oecd127ilibrary.org/docserver/download/5k97b127pc0t.pdf?expires=1445511267&id=id&accname=guest&checksum=379FB941F2FE07F23D54954FAACB3816>>.
- BÖCKENFÖRDE, M. 2011. *A Practical Guide to Constitutional Building: Decentralized Forms of Government*. Štokholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011. 50 p. ISBN: 978-91-86565-34-3.

- BRIX, R. 2014. *Fragmented Settlement Structure as a barrier in providing Good local Governance services: The Case of Slovakia*. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond / Edited: Polonca Kovač ; Reviewed: Polonca Kovač. 1. vyd. Bratislava : NISPACEE Press, 2014. s. 83-89. ISBN 9789-80-89013-71-5.
- BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ, I. – HOGHOVÁ, K. 2020. Brand Marketing of Regional Products - A Potential Strategic Management Tool in Regional Development. In: *Communication Today*. ISSN 1338-130X, 2020, roč. 11, č. 1, s. 164-185.
- ŠINDLERYOVÁ BUTORACOVÁ, I. – GARAJ, M. 2021. Strategické plánovanie na úrovni VÚC. In ŠVIKRUHA, M. – ŠAMALÍK, P. – GANOBČÍK, J. (eds.) 2021. PUBLICY 2021 – Časť I. : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. 1. vyd. Trnava : Fakulta sociálnych vied, 2021. ISBN 978-80-572-0211-0.
- CIECHOCINSKA, M. 1994. *Paradoxes of Decentralization: Polish Lessons During the Transition to a Market Economy*. In: R. J. BENNETT (ed.), 1994. *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries*. Tokyo: United Nations University Press, 1994, pp. 226–245. ISBN 92-808-0834-6.
- CIHELKOVÁ, E. 2007. *Nový regionalismus: teorie a případová studie. Evropská unie*. Praha: C. H. Beck, 2007. 392 s. ISBN 978-80-7179-808-8.
- CÍBIK, L. 2014. Slovensko a fiškálna decentralizácia. In *Acta Oeconomica Universitatis Selye*. ISSN 1338-6581, Roč. 3, č. 2 (2014), s. 24-32.
- CÍBIK, L. 2015. Decentralizácia moci ako neuniformný proces. In *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration : slovenská revue pre verejnú politiku a verejnú správu*. ISSN 1339-5637, 2015, roč. 2, č. 1, s. 5-17.
- CÍBIK, L. 2018. *Financovanie a hospodárenie regionálnej samosprávy v podmienkach SR*. In KOPÚNEK, G. (ed.) 2018. Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej mienky. 1. vyd. - Bratislava : IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2018, s. 56-70. ISBN 978-80-8200-022-4.
- CÍBIK, L. – MELUŠ, M. 2019. Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures. In *Lex Localis*. ISSN 1581-5374, 2019, roč. 17, č. 3, s. 697-720.
- COLE, A. 2011. *France: Between Centralization and Fragmentation*. In Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A. (eds.) 2011. *The Oxford*

- Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York : Oxford University Press, pp. 307-330. ISBN 978-0-19-956297-8.
- COOPER, A. F. – HUGHES, CH. W. – DE LOMBAERDE, P. (eds.) 2008. *Regionalisation and Global Governance. The taming of Globalisation?* New York: Routledge, 2008. 265 p. ISBN 978-0-203-93339-8.
- ČEPOVÁ, A. 2002. *Decentralizace národních států v západní Evropě (Velká Británie, Španělsko, Francie, Itálie)*. In FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B. a kol. 2002. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc; Praha : Moneta-FM, Katedra politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého, Katedra politologie Institutu politologických studií Univerzity Karlovy, 2002. 616 s. ISBN 80-900965-8-1.
- DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno : Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 13–28. ISBN 9788021044586.
- DVOŘÁKOVÁ, V. – KUNC, J. 2009. *Italská republika: partitokracie v re/konstrukci*. In ŘÍCHOVÁ, B. a kol. 2009. *Zapadoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha: Oeconomica, 2009. 292 s. ISBN 978-80-245-1516-8.
- DŽUPINOVÁ, E. a kol. 2008. *Periférnosť a priestorová polarizácia na území Slovenska*. Bratislava : Geografika, 2008. 183 s. ISBN 978-80-89317-06-6.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2003. *Súhrnná monitorovacia správa o pripravenosti Slovenska na členstvo v EÚ*. [online] In Úrad vlády Slovenskej republiky. [cit. 2021-09-10] Dostupné na internete: <<https://archiv.vlada.gov.sk/phare/data/files/466.pdf>>.
- FIALA, V. 2002. *Nizozemská lokální vláda a úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. In FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B. a kol. 2002. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc; Praha : Moneta-FM, Katedra politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého, Katedra politologie Institutu politologických studií Univerzity Karlovy, 2002. 616 s. ISBN 80-900965-8-1.
- FIGEL, J. – ADAMIŠ, M. 2004. *Slovensko na ceste do Európskej únie : kapitoly a súvislosti*. Bratislava: Grafis, 2004. 207 s. ISBN 80-89180-01-9.
- FLANDEROVÁ, L. – ŠVEC, K. 2009. *Nizozemí*. In JÜPTNER, P. – POLINEC, M. a kol. 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha : Institut politologických studií FSV UK, 2009. 413 s. ISBN 978-80-254-3510-6.

- FLEURKE, F. - WILLEMSE, R. 2006. The European Union and the autonomy of sub-national authorities: Towards an analysis of constraints and opportunities in sub-national decision-making. In *Regional & Federal Studies*. ISSN 1743-9434, 2006, Vol. 16, No. 1, pp. 83-98.
- GAJDOŠ, P. 1992. Sociálno-priestorové súvislosti vývoja Slovenska. In *Sociológia*. ISSN 0049 – 1225, 1992, roč. 24, č. 5, s. 408-420.
- GRABBE, H. 2001. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, In *Journal of European Public Policy*. ISSN 1466-4429, 2001, Vol. 8, No. 6, p. 1013-1031. DOI: 10.1080/13501760110098323.
- GRŮŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava : EUROUNION, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.
- GURŇÁK, D. 2014. *Regionálno-geografické špecifiká vývoja administratívneho členenia územia Slovenska*. In LAUKO, V. a kol. 2014. *Regionálne dimenzie Slovenska*. Bratislava : Univerzita Komenského, 2014. s. 129-168. ISBN 978-80-223-3725-0.
- HAMPL, M. – MÜLLER, J. 2011. Společenská transformace a regionální diferenciacie Česka: Příklad vývoje rozmístění pracovních míst a obyvatelstva. In *Geografie*. ISSN 1335-9258, 2011, roč. 116, č. 3, s. 211-230.
- HARDIN, R. 1998. *Trust in Government*. In BRAITHEWAITE, V. – LEVI, M. 1998. *Trust in Government*. New York : Russell Sage Foundation, 1998, s. 9 – 27.
- HENDERSON, A. – MEDEIROS, M. 2021. Identities and attitudes to decentralization in multi-level states: understanding the territorial scales of political life. In *Comparative European Politics*. ISSN: 1740-388X, 2021. Vol. 19, No. 2, p. 139–145.
- HENDRIKS, F. – SCHAAP, L. 2011. *The Netherlands: Subnational Democracy and the Reinvention of Tradition*. In LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York : Oxford University Press, 2011. 785 p. ISBN 978-0-19-956297-8.
- HESSE, J. J. - SHARPE, L. J. 1991. *Local government in international perspective: some comparative observations*. In HESSE, J. J. (ed.) 1991. *Local government and urban affairs in international perspective*. Bade-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 603–621.

- HIX, S. – GOETZ, K. H. (eds.) 2001. *Europeanised politics? European integration and national political systems*. London, UK : Routledge, 2000. 248 p. ISBN 9780714651415.
- HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. 2011. *Politické systémy*. Brno : Barrister & Principal, 2011. 292 s. ISBN 978-80-87474-23-5.
- HOOGHE, L. - MARKS, G. 2003. Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-Level Governance. In *American Political Science Review*. ISSN 1537-5943, 2003, Vol. 97, No. 2., pp. 233-243.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. 2016. *Community, Scale, and Regional Governance. A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume II*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-876697-1.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. 2019. Grand theories of European integration in the twenty-first century. In *Journal of European Public Policy*. ISSN 1466-4429, 2019, Vol. 26, No. 8, pp. 1113-1133.
- HOPKIN, J. – VAN HOUTEN, P. 2009. Decentralization and state-wide parties: an introduction. In *Party Politics*. ISSN 1354-0688, 2009, Vol. No. 2. p. 131–135.
- HORVÁTH, P. – MACHYNIAK, J. 2014. Electoral behaviour as affected by the media. In *European Journal of Science and Theology*. ISSN 1841-0464, 2014, Vol. 10, Supp. 1, pp. 219-228.
- HOSPODÁRENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY, 2018. [online] CENA ŠTÁTU, 12. september 2021. [cit. 2021-10-12] Dostupné na internete: <<https://cenastatu.sme.sk/blog/34/>>.
- ILLNER, M., 1997. Territorial Decentralization - a Stumbling Block of Democratic Reforms in East-Central Europe? In *Polish Sociological Review*. ISSN 1231-1413, 1997, Vol. 1, No. 117, pp. 23–45.
- IMROVIČ, M. 2019. *Postavenie občana v komunálnej sfére - možnosti participácie*. In MIKUŠ, D. (ed.) 2019. *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. 1. vyd. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2019, s. 71-81. ISBN 978-80-572-0022-2.
- IŠTOK, R. – MATLOVIČ, R. – MICHAELI, E. 1999. *Geografia verejnej správy*. Prešov : FHPV PU, 1999, 158 s. ISBN 80-88885-65-5.
- JASAŇOVÁ, K. 2007. Verejná správa v niektorých krajinách Európskej únie. In *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007, s. 56 – 60. ISBN 978-80-7194-936-7.
- JEFFERY, Ch. 2000. Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference? In *Journal of Common Market Studies*. ISSN 1468-5965, 2000, vol. 38, issue 1, p. 1–23. DOI: 10.1111/1468-5965.00206.

- JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha : ASPI WoltersKluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- JONÁKOVÁ, T. 2015. *Exkurs do problematiky organizace územní samosprávy v Evropské unii*. In FIALA, Z. – ZPĚVÁK, A. JONÁKOVÁ, T. – NOVOTNÝ, V. 2015. *Evropská veřejná správa*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015. 544 s. ISBN 978-80-7452-110-2.
- JONES, W. H. M. 1954. Defence of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote. In *Political Studies*. ISSN (-), 1954, Vol. 2, no. 1, p. 25 – 37.
- JÜPTNER, P. a kol. 2007. *Evropská lokální politika*. Praha : IPS FSV UK, 2007. 251 s. ISBN 978-80-254-1187-2.
- KADEČKA, S. 2003. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C.H. Beck, 2003. 424 s. ISBN 80-7179-794-4.
- KLIMOVSKÝ, D. 2006. *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni*. In KRÁLOVÁ, Ľ. a kol. 2006. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: TYPOPRESS, 2006. s. 225-296. ISBN 80-89089-46-1.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v druhom funkčnom období: občianska perspektíva. In *Slovenská politologická revue*, ISSN 1335-9096, 2009, č. 2, roč. IX., s. 83-95.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010a. Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve. In *Ekonomický časopis/Journal of Economics*. ISSN 0013-3035, 2010, roč. 58, č. 2, s. 188-205.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010b. Samospráva v Maďarsku. [online]. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2010, s. 44-48. [cit. 2021-01-09]. Dostupné na internete: <http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24363_subor.pdf>.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010c. Samospráva v Holandsku. [online]. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2010, s. 44-49. [cit. 2017-02-03]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/236877007_Samosprava_v_Holandsku>.
- KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samospráva v Taliansku. [online]. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2013, s. 68-73. [cit. 2021-04-07]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/265058366_Samosprava_v_Taliansku>.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samospráva vo Fínsku. [online] In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2014, s. 46-49. [cit. 2021-06-05]. Dostupné na internete:

- <https://www.researchgate.net/publication/264124685_Samosprava_vo_Finsku>.
- KLÍMA, K. 2019. *Dělbá moci jako vertikální konkurence státu a územní samosprávy*. In VERNARSKÝ, M. – KRÁL, R. – MITAL, O. – VOLOCHOVÁ, J. 2019. *Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní*. Recenzovaný zborník vedeckých prác z vedeckého seminára. Košice: UPJŠ, Šafárik Press, 2019. 258 s. ISBN 978-80-8152-782-1.
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava : Mayor Group, 2009. 290 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor, 2016. 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1.
- KOPANYI, M. et. al. 2000. *Hungary: Modernizing the Subnational Government System*. World Bank - Discussion Papers, World Bank, 2000. 50 p. ISBN 978-0-8213-4653-2.
- KOPEČEK, L. 2007. *Politické strany na Slovensku 1989 až 2006*. Brno : CDK, 2007. 628 s. ISBN 978-80-7325-113-0.
- KOREC, P. 2009. *Štrukturálne zmeny ekonomiky Slovenska v prvej etape spoločenskej transformácie v regionálnom kontexte*. In HALÁS, M. – K LAPKA, P. – SZCZYRBA, Z. (eds.) 2009. *Geographia Moravica 1*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2009. s. 11 – 26. ISBN 978-80-244-2464-4.
- KOVÁČ, D. a kol. 1998. *Kronika Slovenska 1. Od najstarších čias do konca 19. storočia*. Bratislava : Fortuna Print, 1998. 616 s. ISBN 80-7153-174-X.
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica : FPVaMV UMB, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.
- KRIVÝ, V. 1996. *Regióny Slovenska: východisková situácia a nedávny vývin*. In BÚTORA, M – HUNČÍK, P. (ed.) 1996. *Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava : Nadácia Sándora Máraiho, 1996. s. 257 – 273. ISBN 80-85509-41-7.
- KRNÁČ, J. 2007. *Ekonomika miestnej samosprávy v procese decentralizácie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. [online] Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2007. Dostupné na internete: <<http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/32419/1/CL646.pdf>>.
- KUBÁT, M. 2006. *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století. Institucionálně politická studie*. Praha: Dokořán, 2006. 237 s. ISBN 8073630796.

- KUKLIŠ, P. – VÍROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o., 2012. 240 s. ISBN 978-80-89477-77-0.
- LACINA, K. – ČECHÁK, V. 2005. *Evropské systémy veřejné správy*. Praha: VŠFS, 2005. ISBN 80-86754-37-5.
- LÁŠTIC, E. 2010. *Územná samospráva. (učebný text)* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. 98 s. ISBN 978-80-223-2827-2.
- LIDSTRÖM, A. 2010. *The Swedish Model under Stress: The Waning of the Egalitarian, Unitary State?* In BALDERSHEIM, H. – ROSE, L. (eds.) 2010. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. New York : Palgrave Macmillan, 2010. 283 p. ISBN 978-0-230-28982-6.
- LIDSTRÖM, A. 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York : Oxford University Press, 2011. 785 p. ISBN 978-0-19-956297-8.
- LIJPHART, A. 1999. *Patterns of Democracy: Governemnt Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven : Yale University Press, 1999. 368 p. ISBN 978-0300078930.
- LITVACK, J. – SEDDON, J. (eds.) 1999. *Decentralization. Briefing notes*. Washington, DC : World Bank Instiute. Working papers. 1999. 99 p.
- LOUGHLIN, J. 2007. *Subnational Government: The French Experience*. UK : Springer, 2007. 239 p. ISBN 9780230210622.
- LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York : Oxford University Press, 2011. 785 p. ISBN 978-0-19-956297-8.
- LUKÁČ, M. 2018. *Riadenie kultúrnej politiky na regionálnej úrovni*. In KOPÚNEK, G. (ed.) 2018. *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej mienky*. 1. vyd. Bratislava : IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2018, s. 85-98. ISBN 978-80-8200-022-4.
- MACHYNIAK, J. 2021. *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu. Slovensko 1990 – 2020*. Trnava : Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2021. 123 s. ISBN 978-80-572-0121-2.
- MALAST, J. 2016. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. 340 s. ISBN 978-80-261-0657-9.
- MALOVÁ, D. – LÁŠTIC, E. – RYBÁŘ, M. 2005. *Slovensko ako nový členský štát Európskej únie: Výzva z periferie?* Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, 2005. 184 s. ISBN 80-89149-05-7.
- MALÝ, K – SIVÁK, F. 1992. *Dejiny štátu a práva v Československu do roku 1918*. Bratislava: Obzor, 1992. 403 s. ISBN 80-215-0221-5.

- MARKOVÁ, K. 2009. *Maďarsko*. In JÜPTNER, P. – POLINEC, M. a kol. 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha : Institut politologických studií FSV UK, 2009. 413 s. ISBN 978-80-254-3510-6.
- MARUCHNIČ, J. – ČUNDERLÍK, Ľ. 2005. Fiškálna decentralizácia v Slovenskej republike. In *Mezinárodní a srovnávací právní revue*. ISSN 1213-8770, 2005, roč. 15, č. 14, s. 64-77.
- MATĚJKA, J. 1938. *Principy organisace veřejné správy*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938.
- MCCALLION, M. S. 2017. *Regionalism in Sweden*. In CICCARONE, A. – SALINE, A. – PRZYBYLA, A. – NICOLAS, J. (eds.) 2017. *Report on the state of Regionalisation*. Edition: 2017. Publisher: Assembly of European Regions (AER), 2017.
- MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. (eds.) 2002. *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: IVO, 2002, 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- MESÍKOVÁ, E. 2008. Vývoj územného a správneho členenia na Slovensku. In *Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy*. ISSN 1335-2741, 2008, roč. 11, č. 3 – 4, s. 72 – 96.
- MIHÁLIK, J. – HORVÁTH, P. – ŠVIKRUHA, M. 2019. Give me liberty or give me money: The fiscal decentralization and autonomy of regional governance in Slovakia. In *European Journal of Government and Economics*. ISSN 2254-7088, 2019, roč. 8, č. 1, s. 96-109.
- MIKLOŠ, I. a kol. 2005. *Knihareformiem alebo Ako si Slovensko získalo medzinárodné uznanie v ekonomickej oblasti*. Bratislava : Trend Visual, 2005. 41 s.
- MIKUŠ, D. 2018a. *Formovanie a premeny regionálnych celkov na území Slovenska*. In KOPÚNEK, G. (ed.) 2018. *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. 1. vyd. Bratislava : IRIS, 2018. s. 14-26. ISBN 978-80-8200-022-4.
- MIKUŠ, D. 2018b. *Pohľady politických strán na verejnú správu*. 1. vyd. Trnava : Fakulta sociálnych vied, 2018. 118 s. ISBN 978-80-8105-962-9.
- MOISIO, A. 2010. *Introduction*. In: MOISIO, A. (ed.) 2010. *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. Helsinky : VATT, 2010. 240 p. ISBN: 978-951-561-937-2.
- NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2019. *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky za rok 2018*. [online]. Bratislava: Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky. Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR, 23. apríl 2019. [cit. 2021-09-05].

- Dostupné na internete:
<<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Spr%C3%A11va+o+v%C3%BDsledkoch+kontrolnej+%C4%8Dinnosti+NK%C3%A9A+SR+za+rok+2018>>.
- NÁVRH ROZPOČTU VEREJNEJ SPRÁVY ..., 2021. [online] Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Rozpočet verejnej správy. 2021. [cit. 2021-10-23] Dostupné na internete:
<<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>>.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2002. *Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku 1998-2002*. In MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. (eds.) 2002. *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: IVO, 2002, 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava : Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005.
- NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. *Decentralizácia a Slovensko*. Bratislava: VŠEMVS, 2013. 77 s. ISBN 978-80-89600-18-2.
- NIŽŇANSKÝ, V. – CIBÁKOVÁ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s. ISBN 978-80-8168-138-7.
- OATES, E. W. 2006. *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. [online] IFIR Working Paper No.2006-05 [cit. 2021-10-20] Dostupné na internete:
<http://www.ifir.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf>.
- OLSEN, J. P. 2001a. *Organizing European Institutions of Governance ... a Prelude to an Institutional Account of Political Integration*. In WALLACE, H. (eds.) 2001. *Interlocking Dimensions of European Integration*. Basingstoke : Palgrave Macmillan UK, 2001. p. 323-353. ISBN 978-0-230-51443-0.
- OLSEN, J. P. 2001b. *Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics*. In *American Political Science Association*. ISSN 1605-8003, 2001, vol. 95, no. 1, pp. 191-198.
- OLSEN, J. P. 2002. *The Many Faces of Europeanization*. In *Journal of Common Market Studies*. ISSN 1468-5965, 2002, Vol. 40, No. 5, p. 921-952. DOI: 10.1111/1468-5965.00403.

- PAASI, A. – HARRISON, J. – JONES, M. 2018. *New Consolidated Regional Geographies*. In PAASI, A. - HARRISON, J. – JONES, M. (eds.) 2018. *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018. p. 1-20. ISBN: 978-1-78536-579-9.
- PAGE, E. C. – GOLDSMITH, M. (eds.) 1987. *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987. 179 p. ISBN 080398071X.
- PAINTER, J. 2002. *Multilevel citizenship, identity and regions in contemporary Europe*. In ANDERSON, J. (ed.) 2002. *Transnational Democracy : Political Spaces and Border Crossings (Transnationalism)*. London: Routledge, 2002. pp. 93-110. ISBN 9780415223430.
- PAPCUNOVÁ, V. – GECÍKOVÁ, I. 2011. *Základy verejnej správy*. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu, 2011. 166 s. ISBN 9788097080204.
- PAŠIAK, J. 1993. Socio-priestorová situácia Slovenska. In *Sociológia*. ISSN 0049 – 1225, 1993, roč. 25, č. 4 – 5, s. 343 – 354.
- PECQUER, B. 2012. *Des pôles de compétitivité aux villes créatives? Evolution récente des dynamiques territoriales en France*. In EGLI, H. – BOULIANNE, L. (eds.) 2012. *Forschungsmarkt regiosuisse & Tagung Regionalentwicklung 2011. Regionalpolitik in den Nachbarländern: Lessons Learned und Folgerungen für die Schweiz*. Luzern : Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, 2012. 91 s. ISSN 1662-162X.
- PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J. 2002. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: Aspi Publishing, 2002. 441 s. ISBN 80-86395-21-9.
- PEKOVÁ, J. 2011. *Finance územní samosprávy - Teorie a prax v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PIATTONI, S. – BRUNAZZO, M. 2011. *Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy since the 1900s*. In LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – PIERRE, B. G. 2011. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London, New York: Bloomsbury Academic, 2011, 232 p. ISBN 978-1441130426.
- PIERRE, J. 2000. *Introduction*. In PIERRE, J. (ed.) 2000. *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York : Oxford University Press, 2000. 272 p. ISBN 978-0198297727.
- PITROVÁ, M. – DVOŘÁK, P. 2016. Vliv regionálních vlád na pozice států v Radě EU: Ústavně-právní perspektiva. In *Mezinárodní vztahy*. ISSN 0323-1844, 2016, roč. 51, č. 3, s. 27-51.
- PREDPOKLADANÉ VÝDAVKY VÚC ROZPOČTUJÚ ..., 2021. [online] Teraz.sk, 14. októbra 2021. [cit. 2021-10-19] Dostupné na internete:

<<https://www.teraz.sk/slovensko/predpokladane-vydavky-vuc-rozpocetuj/583519-clanok.html>>.

- PROVAZNÍKOVÁ, R. 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha : GRADA Publishing, 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.
- PRŮCHA, P. 2008. *K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy*. In Dny práva - 2008 - Days of Law. Brno: Masarykova univerzita, 2008. p. 1582 -1595. ISBN 978-80-210-4733-4.
- PRŮCHA, P. 2012. *Správní právo, obecná část*. Brno: Doplněk, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- REŠETKA, L. 2010. *Vyššie územné celky ako nesprávne konfigurovaný segment politického systému SR* [online]. E-polis.cz, 2. červen 2010. [cit. 2021-11-02]. Dostupné na internete: <https://www.e-polis.cz/clanek/vyssie-uzemne-celky-ako-nespravne-konfigurovany-segment-politickeho-systemu-sr.html#_ftnref9>. ISSN 1801-1438.
- RHODES, R. A. W. 1994. The Hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain. In *Political Quarterly (electronic journal)*, 1994, Vol. 65, No. 2, p. 138-151.
- RHODES R.A.W. 2007. Understanding Governance: Ten Years On. In *Organization Studies*. ISSN 0170-8406, 2007, Vol. 28, No. 8, p. 1243-1264.
- RICHALSKÝ, L. 2019. *Civic participation and municipal elections in municipalities of Trnava region*. In: DOKBAT 2019 : conference proceedings : 15th Annual International Bata Conference for Ph.D. Students and Young Researchers : conference proceedings : 15th Annual International Bata Conference for Ph.D. Students and Young Researchers. Zlín: Fakulta managementu a ekonomiky, 2019. ISBN 978-80-7454-893-2 (online), s. 926-936 [online]. DOI 10.7441/dokbat.2019.090.
- RINGLEROVÁ, Z. 2009. *Typologie komunálních systémů*. In Jüptner, P., Polinec, M. a kol. 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK, pp. 37-53. ISBN 978-80-254-3510-6.
- ROSENAU, J. N. 2004. *Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch*. In BACHE, I. – FLINDERS, M. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford : Oxford University Press, 2004. 256 p. ISBN 978-0199259250.
- RYBÁŘ, M. 2005. *From Isolation to Integration: Internal and External Factors of Democratic Change in Slovakia*. In FLOCKHART, T. (ed.) 2005. *Socializing Democratic Norms. The Role of International*

- Organizations for the Construction of Europe*. Basingstoke: Palgrave, 2005. s. 169 – 189. ISBN 978-1-4039-4521-1.
- ŘEHŮŘEK, M. 2001. *Základy teórie samosprávy*. Bratislava: SAV, 2001. 132 s. ISBN 80- 9538-21-7.
- ŘÍCHOVÁ, B. – FIALA, V. 2002. *Decentralizační trendy v současné západní Evropě*. In FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B. A KOL. 2002. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc; Praha : Moneta-FM, Katedra politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého, Katedra politologie Institutu politologických studií Univerzity Karlovy, 2002. 616 s. ISBN 80-900965-8-1.
- SANDBERG, S. 2010. *Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery*. In BALDERSHEIM, H. – ROSE, L. (eds.) 2010. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. New York : Palgrave Macmillan, 2010. 283 p. ISBN 978-0-230-28982-6.
- SCISKALOVÁ, M. 2014. *Veřejná správa*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2014. 41 s. ISBN 978-80-7248-880-3.
- SELLERS, J. M. – LIDSTRÖM, A. 2007. Decentralization, Local Government and the Welfare State. In *Governance*. ISSN 1468-0491, 2007, Vol. 20, No. 4, pp. 609-632.
- SCHAKEL, A. H. 2010. Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. In *Governance*. ISSN 1468-0491, 2010, vol. 23, no. 2, p. 331-355.
- SCHRIJVER, F. 2005. *Regionalism after regionalisation: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales*. Paper presented for AAG Pre-Conference at the University of Colorado at Boulder, CO, 3-5 April, [online] [cit. 2013-01-04] Dostupné na internete: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf>>.
- SIVONEN, R. 2005. Kainuu regional self-government experiment. In *Nordia Geographical Publications*. ISSN 2736-9722, 2005, Vol. 34, No. 4, p. 49-55.
- SJÖBLOM, S. 2011. *Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model*. In Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A. (eds.) 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York : Oxford University Press, pp. 241-260. ISBN 978-0-19-956297-8.
- SLOBODA, D. 2006. *Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie, regióny, indikátory, metódy*. Bratislava : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2006. 49 s. bez ISBN.

- SLOBODA, D. 2013. *Kraje alebo župy?* In KONZERVATÍVNE LISTY – Mesačník konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, september 2013. [online] [cit. 2014-01-16] Dostupné na internete: <http://www.konzervativizmus.sk/upload/Konz_listy/KL_09_2013.pdf>.
- SMITH, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin, 1985. 228 p. ISBN 978-0043521144.
- SOÓS, G. – KÁKAI, L. 2010. *Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy*. In LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York : Oxford University Press, 2011. 785 p. ISBN 978-0-19-956297-8.
- SORENS, J. 2009. The partisan logic of decentralization in Europe. In *Regional & Federal Studies*. ISSN 1743-9434, 2009, Vol. 19, No. 2. p. 255–272.
- SOTOLÁŘ, J. 2002. *Miestna samospráva na Slovensku*. Košice: SOTAC, 2002. 113 s. ISBN 80-968356-6-1.
- STURM, R. – DIERINGER, J. 2005. The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives. In *Regional & Federal Studies*. ISSN 1359-7566, 2005, vol. 15, no. 3, p. 279 - 294.
- SUTHERLAND, D. – PRICE, R. – JOUMARD, I. 2005. Sub-central government fiscal rules. In *OECD Economic Studies*, ISSN 1995-2856, 2005, Vol. 2, No. 41, p. 142-179.
- SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In *Local Government Studies*. ISSN 1743-9388, 2014, Vol. 40, No. 2, pp. 292-311.
- ŠELEŠOVSKÝ, J – PAVLÍK, M. 2012. *Vliv Krajských samospráv na rozvoj regionů*. In ŠELEŠOVSKÝ, J. – VALOUCH, P. 2012. *Dopady vybraných veřejných politik na regionální rozvoj v České a Slovenské republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 139–149. ISBN 978-80-210-5805-7. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-5805-2012-139.
- ŠTEINER, A – KOZLAYOVÁ, A. 2010. *Dobré spravovanie rozvoja regiónov - výzva pre Slovensko*. Košice : Karpatský rozvojový inštitút, 2010. 166 s. ISBN 978-80-970368-0-5.
- ŠUTAJ, Š. 2003. *Dejiny verejnej správy na Slovensku*. Košice : FVS UPJŠ, 2003. ISBN 80-7097-516-4.
- ŠVEC, K. 2010. *Stát a moc*. In DOČEKALOVÁ, P. – ŠVEC, K. a kol. 2010. *Úvod do politologie*. Praha : Grada Publishing, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-2940-4.

- ŠVIKRUHA, M. 2018. *Teoretické predpoklady existencie regionálnej samosprávy*. In KOPÚNEK, G. (ed.) 2018. *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej mienky*. Bratislava : IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2018, s. 5-13. ISBN 978-80-8200-022-4.
- TEJ, J. 2007. *Správa a manažment*. Prešov : ManaCon, 2007, 232 s. ISBN 987-80-89040-33-9.
- TÓTH, R. 2005. *Úvod do teórie politiky*. In TÓTH, R. a kol. 2005. *Úvod do politických vied*. Bratislava: Smaragd pedagogické nakladateľstvo, s.r.o., 2005. 195 s. ISBN 80-89063-15-2.
- TROJAN, M. 2009. *Polsko*. In JÜPTNER, P. – POLINEC, M. a kol. 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha : Institut politologických studií FSV UK, 2009. 413 s. ISBN 978-80-254-3510-6.
- VESELÝ, A. – KALOUS, J. – NOVÁČEK, P. 2007. *Prognózování veřejných politik*. In VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (eds.) 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 397 s. ISBN 978-80-86429-75-5.
- VISKUPIČ, J. 2020. Samosprávy potrebujú posilniť kompetencie a finančnú nezávislosť. [online] Združenie miest a obcí Slovenska. Samospráva tu a teraz. 15. apríla 2020. [cit. 2021-10-29] Dostupné na internete: <<https://www.zmos.sk/samosprava-tu-a-teraz.html>>.
- VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. 2007. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava : Key Publishing, 2007. 450 s. ISBN 978-80-87071-43-4.
- VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava : Ministerstvo vnútra SR, 2007. 104 s. Bez ISBN.
- VOLBY A REFERENDÁ, 2021. [online] Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2021. [cit. 2021-10-25] Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/>>.
- VOLBY DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV, 2017. [online] Štatistický úrad Slovenskej republiky. Štatistiky: Voľby a referendá. 2017. [cit. 2021-10-25] Dostupné na internete: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections/vuc/about!/ut/p/z1/pZFND4IwDIZ_0soYMI4DBUZQPsaXvRhOhkTRg_H3C6jxxDCxt6bP275tCZKW4NA9-IN3769Ddx7zA9rH0sm45xkCQ01ckLViZcodGjNkmhnIHfkC-L7YgixFFhYxM4BZBmdyoDIqXBb6myINxrJPuUpsCmC89RoAl-db2We-H4qIQkAT0ILpIiqws1NE4Sp03_9w0II-E2vMfiPfgjQb68hOCO6C6z1wLUnoW4L01gBpivcLtUULfSyfwjYRYMn/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/>.

- VOMLELA, L. 2014. *Regionální elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství*. In VOMLELA, L. - HUŠEK, P. a kol. 2014. *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000-2012*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2014, s. 41-67. ISBN 978-80-7510-112-9.
- VYKOUPILOVÁ, H. 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy*. In DANČÁK, B. - HLOUŠEK, V. 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno : Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 13-28. ISBN 9788021044586.
- WALLACE, H. - REH, CH. 2014. *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. In Wallace, H. - M. A. Pollack - A. R. Young (eds.). 2014. *Policy-making in the European Union*. Oxford : Oxford UP, 2014. s. 72-112. ISBN 9780199689675.
- WOKOUN, R. - MATES, P. - KADERÁBKOVÁ, J. a kol. 2011. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: A. Čeněk, 2011. 474 s. ISBN: 978-80-7380-304-9.
- WOLLMAN, H. - LANKINA, T. 2003. *Local Governemnt in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*. In BALDERSHEIM, H. - ILLNER, M. - WOLLMAN, H. (eds.) 2003. *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske and Budrich, 2003. 338 pp. ISBN 978-3-663-10677-7.
- ZPĚVÁK, A. 2015. *Exkurs do problematiky primárního práva EU*. In FIALA, Z. - ZPĚVÁK, A. JONÁKOVÁ, T. - NOVOTNÝ, V. 2015. *Evropská veřejná správa*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015. 544 s. ISBN 978-80-7452-110-2.
- ŽÁRSKA, E. - ŠEBOVÁ, M. 2005. *Decentralizácia verejnej správy v zrkadle predstaviteľov samosprávy, štátnej správy a občanov*. In Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky - otvorené otázky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou verejnej správy a regionálneho rozvoja Ekonomickej univerzity v Bratislave. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2005. s. 58-78. ISBN 80-89 149-06-5.
- ŽÁRSKA, E. a kol. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: EKONÓM, 2007. 192 s. ISBN 978-80-225-2293-9.
- ŽUDEL, J. 1984. *Stolice na Slovensku*. Bratislava : Obzor, 1984. 200 s. bez ISBN.

Právne predpisy

Costituzione della Repubblica italiana aggiornato alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (G.U. n. 95 del 23 aprile 2012).

Európska charta regionálnej samosprávy.

Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov.

Uznesenie vlády SR č. 695/1999.

Uznesenie vlády SR č. 230/2000.

Uznesenie vlády SR č. 491/2000.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. - Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 221/1996 Z. z. - Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

Zákon č. 302/2001 Z. z. - Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

Zákon č. 416/2001 Z. z. - Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

Zákon č. 583/2004 Z. z. - Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 60/2009 Z. z. - Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 595/2003 Z. z. - Zákon o dani z príjmov.

Zákon č. 564/2004 Z. z. - Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Iné dokumenty

COUNCIL OF EUROPE, 2017. Reference Framework for Regional Democracy.

Kancelária rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2012.

Komuniké z rokovania vlády SR 3. februára 1999.

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001.

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1998.

Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001.

Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 2.7.2001.

Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001.

Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 4.7.2001.

Stratégia reformy verejnej správy, 1999.

- VÝBOR REGIÓNOV. 2001. Biela kniha výboru regiónov o viacúrovňovom riadení.
- VÝBOR REGIÓNOV. 2009. Biela kniha výboru regiónov o viacúrovňovom riadení.
- VÝBOR REGIÓNOV. 2013. Decentralizácia v európskej únii a úloha miestnych a regionálnych samospráv pri tvorbe a uplatňovaní politiky EÚ.
- VÝBOR REGIÓNOV. 2014. Charta viacúrovňového riadenia v Európe.
- VÝBOR REGIÓNOV. 2015. Stanovisko Výboru regiónov „Budovanie európskej kultúry viacúrovňového riadenia: sledovanie uplatňovania Bielej knihy Výboru regiónov“.

ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

CLRAE – konzultačný orgán Rady Európy, ktorý je nápomocný hlavne v procese budovania efektívnej miestnej a regionálnej samosprávy

Čl. – článok

DPFO – daň z príjmov fyzických osôb

DZMV – daň z motorových vozidiel

EÚ – Európska únia

HZDS – Hnutie za demokratické Slovensko

KDH – Kresťanskodemokratické hnutie

KEGA – Kultúrna a edukačná grantová agentúra

LDÚ – Liberálnodemokratická únia

MŠVVaŠ SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

NUTS - Klasifikácia NUTS predstavuje tzv. územné, štatistické jednotky, ktoré územná systemizácia EÚ používa pre vymedzenia cieľov a prijímanie pomoci vo forme programov a prostriedkov z fondov

Ods. - odsek

OSN – Organizácia spojených národov

SDK – Slovenská demokratická koalícia

SDĽ – Slovenská demokratická ľavica

SK8 – združenie 8 samosprávnych krajov Slovenska

SMER – politická strana

SMK – Strana maďarskej koalície

SNS – Slovenská národná strana

SOP – Strana občianskeho porozumenia

SR – Slovenská republika

SZS – Strana zelených Slovenska

VÚC – Vyšší územný celok

Z. z. – Zbierka zákonov

Zb. – Zbierka zákonov

ZOZNAM TABULIEK, GRAFOV A OBRÁZKOV

Tabuľka č. 1: Vývoj prerozdelenia výnosu DPFO v % od roku 2005 po súčasnosť

Tabuľka č. 2: Kompetencie regionálnej samosprávy vo Švédsku

Tabuľka č. 3: Návrh prerozdelenia kompetencií regionálnej samosprávy na Slovensku

Graf č. 1: Vývoj miery evidovanej nezamestnanosti v krajoch SR v rokoch 1997 až 2015

Graf č. 2: Vývoj daňového podielu pre regionálnu samosprávu v SR od roku 2009 do roku 2020 v mil. eur

Graf č. 3: Diverzifikácia príjmov samosprávnych krajov od roku 2009 do roku 2020 v mil. eur

Graf č. 4: Miera finančnej závislosti regionálnej samosprávy v konkrétnom roku a výška priemernej miery finančnej závislosti za obdobie rokov 2005-2016 v percentách (%)

Graf č. 5: Porovnanie volebnej účasti v % podľa jednotlivých typov volieb

Graf č. 6: Rozloženie finančných prostriedkov na regionálnej úrovni vo Švédsku za rok 2015

Obrázok č. 1: Vládny návrh územného členenia SR na 12 vyšších územných celkov

Obrázok č. 2: Územné členenie regionálnej samosprávy v SR

Obrázok č. 3: Regionálna úroveň samosprávy v členských krajinách EÚ

MENNÝ REGISTER

A

Alman, Tomáš 10-11, 19

B

Balík, Stanislav 16-17, 31, 42

Bardovič, Jakub 110

Beblavý, Miroslav 125

Bilčík, Vladimír 50-52, 54, 62

Blöchliger, Hansjörg 98-99

Böckenförde, Markus 28

Brix, Richard 65

Butoracová Šindleryová, Ivana 87-88

C

Cihelková, Eva 30

Cívik, Lukáš 28, 92

Č

Čepová, Andrea 39

D

Dančák, Bretislav 27-28

Dvořáková, Vladimíra 40

Dzurinda, Mikuláš 53, 73, 85

F

Fiala, Vlastimil 21, 28-29, 30, 40-41

Fico, Robert 52, 69

Figeľ, Ján 50

G

Grůň, Lubomír 11-12

Gurňák, Daniel 46-47

H

Hendriks Frank 7, 26, 40, 42

Henderson, Ailsa 28-29

Hloušek, Vít 27-28

Hooghe, Liesbet 30

Horváth, Peter 28, 108

I

Illner, Michal 33
Ištok, Robert 44, 46

J

Jeffery, Charlie 25-26
Jílek, Milan 98
Jüptner, Petr 37

K

Klimovský, Daniel 7-8, 33, 36-37, 39, 41, 57, 74-75, 112-113
Klíma, Karel 16
Konečný, Stanislav 11-12, 16, 42
Kopeček, Lubomír 56, 63
Kováčová, Eleonóra 76-77
Krivý, Vladimír 81-82
Kukliš, Peter 20, 22, 35-36

L

Láštic, Erik 49-51, 61-64
Lidström, Anders 7, 26, 31, 36, 119
Lijphart, Arend 31
Litvack, Jennie 29
Loughlin, John 7, 13, 26

M

Machyniak, Ján 11, 63, 108
Malová, Darina 49-51
Malý, Karel 45
Maruchnič, Ján 91
Mesíková, Eva 47-48, 56
Mikloš, Ivan 43, 57, 63
Mikuš, Dalibor 44, 48-49, 62

N

Nižňanský, Viktor 58-61, 64, 74-75, 78, 80, 86, 111

O

Oates, Wallace E. 13-14
Olsen, Johan P. 49-50
Osuský, Peter 52, 75

P

Papcunová, Viera 14,16

Pašiak, Ján 80-81
Peková, Jitka 12-13, 15
Pilný, Jaroslav 15
Pierre, Jon 7, 30
Pitrová, Markéta 10
Provazníková, Romana 16-17
Průcha, Petr 16, 18, 26-27

R

Rhodes, Roderick Arthur Williams 7-8
Rybář, Marek 49-51
Říchová, Blanka 21, 27-28, 30

S

Sciskalová, Marie 8, 154
Sellers, Jefferey M. 31
Schrijver, Frans 7-8
Sjöblom, Stefan 36-37
Sloboda, Dušan 61, 65, 84-85, 107
Sotolář, Jozef 17-18
Swianiewicz, Pawel 26

Š

Šelešovský, Jan 17
Šimko, Ivan 67-68, 71
Šteiner, Andrej 88-89
Švec, Kamil 25, 28, 41-42

T

Tóth, Rastislav 10

V

Viskupič, Jozef 77-78, 90-91, 104
Volkó, Viliam 44, 46-47, 55-56, 62
Vykoupilová, Hana 9, 30

W

Wallace, Helen 13-14, 50

Ž

Žárska, Elena 112-113
Žudel, Juraj 45, 47-48

VECNÝ REGISTER

A

administratívny 29, 37, 49, 51, 64
aktéri 16, 53, 88, 123, 128
argumenty 5, 15, 51-52, 67, 70, 72-73, 84, 101, 108, 128
aspekty 9, 18, 25, 43, 48, 55, 60, 74, 81, 84, 111-112
autonómia 8, 17-18, 20-22, 25, 29, 36, 98, 100-101, 127
autorita 8

C

centralizácia 7
centrálny 28, 41, 94

D

decentralizácia 18, 22, 28, 30, 38-39, 80, 92
dekoncentrácia 28
demokratický štát 70, 74
determinovať 10, 12, 14, 35, 48, 76, 91, 128
diferencovaná 73, 80-81, 83, 85, 127
dimenzia 50, 86
disparity 85, 127
disponovať 119
distribúcia 8, 25, 81, 92

E

efektívnosť 18, 19
element 12, 29, 66-67, 117
europeizácia 49-50
európska integrácia 5, 25, 49
Európska únia 52, 59, 72, 125
existencia 4, 13, 16-17, 20
explicitný 49-50

F

faktor 13, 27-28, 30, 37, 54-55, 80-82, 84, 90, 110, 116, 128-129
financovanie 36, 69, 85, 91, 96, 106
finančná závislosť 99-100, 102-103
funkcia 17-18, 46, 121

G

genéza 13

H

historický 10, 23, 33, 39-40, 43-44, 112

horizontálny 8

I

identifikovať 17, 100, 112, 122

indikátor 36, 108, 111

K

kompetencie 36, 38, 40-41, 76-79, 91, 105, 113, 119, 125

koncept 7, 10, 14, 32, 49, 58, 67, 114, 116-117, 121, 123

konštituovanie 5, 49, 57, 71

L

legislatívny 72, 88, 127

M

medzinárodný 5, 19, 23, 39, 57, 59, 70, 87, 92, 98

N

nezávislosť 12, 21, 24, 31, 33, 35, 40, 43, 91, 99-100, 104

O

občan 10-11, 14-16, 19-20, 23-24, 29, 38, 40, 53, 56-57, 65, 70, 73-75, 78, 85-86, 92, 107-115, 117, 120, 126-127

P

participácia 10, 12, 15, 40, 75, 109, 111

potenciál 13, 39, 43, 66, 70, 73, 85-86, 112, 128

príjmy 95-99, 101, 107

prirodzené regióny 54, 111

R

regionalizácia 30, 55

regionálny rozvoj 97, 118, 121, 127

regionálna samospráva 4, 9, 13-15, 17, 20-24, 33, 64-66, 68, 70, 73, 75-76, 87, 98, 100, 113, 117, 119, 123, 126, 128

regionálna úroveň 7, 12-13, 24, 27, 31, 36, 42-43, 66, 124, 127, 152

reformný proces 33

relevantný 30, 68

S

samospráva 4, 7, 9-18, 20-24, 31, 33, 35, 38, 64-66, 68-70, 73, 75-76, 86-89, 98, 100, 102, 104, 107, 113, 117, 119, 123, 126, 128
samosprávny kraj 14, 75-76, 94, 96, 99, 107, 112, 121
segment 4-5, 55, 102, 114, 121, 126
spolupráca 42, 88-89
strategický 28, 44, 87-88, 127
subordinácia 8, 18
subsidiarita 22
subštátne 28-29, 117
súčasný stav 66, 87, 113, 120
suverenita 12
systém územnej samosprávy 24-25, 39

T

tendencie 5, 30, 39, 51, 61, 84, 130
teoretický 4, 7, 9, 12-13, 30
teritoriálne 27, 38, 46, 111-112
transfer 29, 91-92, 96, 99-101, 104, 106, 116
transformácia 39, 43, 48, 50, 81, 84

U

unitárny 25, 31, 39, 42
ústava 22, 48, 56, 64, 67
územnosprávna jednotka 17, 98-99

V

viacúrovňové riadenie 7, 20, 149-150
verejný 8, 10-11, 13-14, 17, 19-20, 26, 35, 43, 58, 70, 75, 77, 87, 92-93, 108, 111, 115-117, 120, 122
vertikálny 8, 16, 24, 42
volebná účasť 109-111
význam 6, 7, 9-11, 13, 17, 19, 21, 24-25, 30, 39, 41, 48-49, 54-57, 66-67, 70, 74-75, 85-86, 107, 111, 114, 123, 125-128

Z

záujem občanov 107-108, 110-111
zriadenie 38, 45-47, 51, 60, 84

20 ROKOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU: VYUŽITÁ PRÍLEŽITOSŤ?

(Vedecká monografia)

Autor: PhDr. Martin Švikruha, PhD.

Recenzenti: prof. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Vydanie: Prvé

Počet strán: 159

Náklad: 150 ks

ISBN 978-80-572-0210-3



ISBN 978-80-572-0210-3