

Michal Cirner

CEZHRANIČNÁ SPOLUPRÁCA V EURÓPE A VEREJNÁ SPRÁVA NAPRIEČ HRANICOU (SLOVENSKO – UKRAJINA)



Pracovný zošit VI.

CEZHraniČNÁ SPOLUPRÁCA V EURÓPE A VEREJNÁ SPRÁVA NAPRIEČ HRANICOU (SLOVENSKO – UKRAJINA)

Michal Cirner

Pracovný zošit vydaný v rámci projektu
**„Zdieľanie know-how pre lepší manažment Schengenskej hranice medzi
Slovenskom / Ukrajinou a Nórskom / Ruskom“**,
CBC 01018

Projekt je podporený z Nórskeho finančného mechanizmu
a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.
Program SK08 - Cezhraničná spolupráca: „Slovensko - Ukrajina:
Spolupráca naprieč hranicou“ - „Slovakia - Ukraine: Cooperation across the Border“.



Prešov 2017

CEZHRANIČNÁ SPOLUPRÁCA V EURÓPE A VEREJNÁ SPRÁVA NAPRIEČ HRANICOU (SLOVENSKO – UKRAJINA)

Pracovný zošit VI.



SFPA
Slovak Foreign Policy Association

© Mgr. Michal Cirner, PhD.

© RC SFPA, n.o., Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove



Vydal:

ADIN, s.r.o. pre

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.
a Filozofickú fakultu Prešovskej univerzity

Autor: Mgr. Michal Cirner, PhD.

Recenzenti: Prof. RNDr. Robert Ištók, CSc.

Prešovská univerzita v Prešove (Slovenská republika)

Doc. Nataliya Maradyk, PhD.

Užhorodská národná univerzita (Ukrajina)

Vydanie: prvé, 2017

Tlač a grafické spracovanie: ADIN, s.r.o.

Neprešlo jazykovou korektúrou.

SPOLUFINANCOVANIE:



Vydané v rámci projektu „**Zdieľanie know-how pre lepší manažment Schengenskej hranice medzi Slovenskom / Ukrajinou a Nórskom / Ruskom**“, CBC 01018

Výška projektového grantu: 619 454,- EUR. www.norwaygrants.org

Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

Program SK08 – Cezhraničná spolupráca: „Slovensko – Ukrajina:
Spolupráca naprieč hranicou“

ISBN 978-80-89540-91-4

4	ÚVOD
8	1. VÝVOJ A TEORETICKÉ VYMEDZENIE CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE V EURÓPE PODĽA VYBRANÝCH AUTOROV
11	1.1 História a vývoj cezhraničnej spolupráce
14	1.2 Vymedzenie cezhraničnej spolupráce EÚ podľa Perkmanna
18	1.3 Vymedzenie cezhraničnej spolupráce EÚ podľa O' Dowda
22	1.4 Vymedzenie cezhraničnej spolupráce EÚ podľa Blattera
28	2. REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU A V UKRAJINE – ZDIEĽANIE SKÚSENOSTÍ NAPRIEČ HRANICOU
30	2.1 Slovensko a Ukrajina. Úvodná charakteristika politických systémov
30	2.2 Systém verejnej správy Slovenskej republiky ako pozitívny alebo negatívny príklad pre reformu verejnej správy v Ukrajine
32	2.3 Základné informácie o zmenách a kompetenciách slovenskej verejnej správy od roku 1990
37	2.4 Ukrajinská verejná správa a decentralizácia
38	2.5 Vývoj verejnej správy Ukrajiny od vyhlásenia nezávislosti v roku 1991
40	2.6 Aktuálny stav decentralizačných procesov v Ukrajine: návrhy, zmeny a problémy
44	2.7 Spor: je federalizácia formou decentralizácie?
46	2.8 Výhody a nevýhody decentralizácie v ukrajinskom politickom kontexte
49	2.9 Komunálne voľby ako súčasť decentralizačných procesov
52	2.10 Niekoľko poznámok a odporúčaní k efektívnej a účinnej reforme verejnej správy
59	LITERATÚRA

ÚVOD

Verejná správa a cezhraničná spolupráca spolu úzko súvisia, a to v mnohorakých a mnohvrstevných dimenziách. Ak by sme sa na tieto spojitosť opýtali, zrejme by čitateľovi tohto textu spočiatku prebehla myšľou korelácia medzi správou a prekračovaním štátnych hraníc, teda orgánov štátnej správy na slovensko-ukrajinskej hranici (napríklad správa štátnych hraníc, ochrana štátnych hraníc a hraničná kontrola - colníci, policajti...) a ich cezhraničnou spoluprácou (nutnou koordináciou činností, spoločnými školeniami o rôznych právnych predpisoch v odlišných právnych systémoch a podobne). Súčasťou správy štátnych hraníc je aj kontrola dodržiavania záväzkov susedných štátov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o štátnych hraniciach. To je iba jeden aspekt súvťažnosti správy verejnej a cezhraničnej spolupráce. Na to, aby čitateľ lepšie pochopil eventuálne prepojenia, je potrebné vovedenie do problematiky cezhraničnej spolupráce a verejnej správy.

*Definícia
cezhraničnej
spolupráce*

Cezhraničnú spoluprácu môžeme definovať ako viac či menej inštitucionálnu spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi na území celej štátnej hranice. Cezhraničná spolupráca môže byť vymedzená aj týmito dvoma kritériami. Po prvé, hlavnými nositeľmi sú vždy verejné orgány a cezhraničná spolupráca prebieha v oblastiach, kde sa nachádza verejná agentúra. Po druhé, odkazuje na spoluprácu medzi medzinárodnými orgánmi v rôznych krajinách, pričom títo aktéri nie sú za normálnych okolností právne subjekty v súlade s medzinárodnými zákonmi (Perkmann, 2003).

*Úvodné
slovo
k novodobej
cezhraničnej
spolupráci
v Európe*

Od svojho vzniku, protagonisti európskej integrácie videli cezhraničnú spoluprácu ako protijed na problém štátnych hraníc v Európe. Napriek trochu zavádzajúcemu sloganu „Jednotný európsky trh - Európa bez hraníc“, proces európskej integrácie v praxi znamenal čoraz väčší počet štátnych hraníc. Máme skôr „Európu s hranicami“ ako „Európu bez hraníc“. Presnejšie povedané, o čo sa európsky projekt pokúsil, nie je vyhladenie hraníc, ale nové, demokratickejšie a konsenzuálnejšie spôsoby zvládať zmeny hraníc, nahradzovať tak dlhú európsku tradíciu medzištátnych vojen, násillia a nátlaku cezhraničnou spoluprácou. S vytvorením jednotného Európskeho trhu a postupným odstraňovaním ďalších prekážok, Európska únia (ďalej len „EÚ“) začala podporovať

regionálnu cezhraničnú spoluprácu a cezhraničné regióny (alebo euroregióny) na vnútorných a vonkajších hraniciach EÚ. Iniciatíva Interreg na podporu programov cezhraničnej spolupráce sa stala hnacím motorom použitým na podporu regionálnej cezhraničnej spolupráce. Širší vplyv na jednotnom trhu a stále väčší vplyv regionálnych špecifik poskytol významný a trvalý podnet k cezhraničnej ekonomickej spolupráci.

EÚ sa ako celok postupne a čoraz viac pohybuje smerom k politike „komplexných hraníc“, ktorá pridáva politické a bezpečnostné problémy k jej skoršiemu zameraniu na cezhraničnú hospodársku spoluprácu. Závazok k rozšíreniu voľného trhu so sebou priniesol zameranie sa na bezpečnostné hrozby spojené s trestnou činnosťou, nelegálnym prisťahovalectvom a terorizmom, ktoré sa stali dôležitými bodmi v programoch rokovania EÚ a jej členských štátov. Všetky zložky verejnej správy môžu rôznymi spôsobmi participovať aktívne alebo pasívne na tom, čomu hovoríme cezhraničná spolupráca a tento pracovný zošit približuje niektoré aspekty týchto prepojení. Čo všetko sa však skrýva pod označením „verejná správa“?

Zjednodušene, verejná správa zahŕňa tri piliere – štátnu správu, samosprávu a verejnoprávne korporácie. Štátnu správu vykonávajú a jej nositeľmi sú orgány štátnej správy. Sú to teda výkonné orgány štátu a vykonávajú základné činnosti štátu. Teda, ak nič, laicky povedané, robí štát, zvyčajne je to štátna správa prostredníctvom štátnych orgánov. Pod štátnou správou si môžeme teda predstaviť všetky štátne úrady, či už tie na ústrednej alebo inak povedané na centrálnej úrovni (napríklad ministerstvá alebo iné ústredné orgány štátnej správy), ktoré zvyčajne sídlia v hlavnom meste krajiny. Ďalším stupňom štátnej správy je regionálna alebo miestna štátna správa. V slovenských podmienkach k nej patria napríklad krajské alebo okresné úrady, ktoré väčšinou sídlia v krajskom alebo okresnom meste. Štátna správa má logicky úzky súvis so štátom.

*Rýchly
vstup do
problematiky
verejnej
správy*

Samospráva je druhým pilierom verejnej správy a člení sa územnú, záujmovú a špecializovanú samosprávu. Samospráva je preto samosprávou, že sa laicky povedané spravuje sama. To znamená, že má veľkú mieru autonómie a nezávislosti pri rozhodovaní, ale tiež je sama zodpovedná za svoje konanie. Viacerí si pri vyslovení slova

*Samospráva
a jej členenie*

„samospráva“ tento pojem stotožňujú s obecnými či mestskými úradmi, starostami či primátormi alebo obecnými či mestskými zastupiteľstvami a ich poslancami. To sú všetko zložky miestnej územnej samosprávy. Na Slovensku existuje aj regionálny stupeň územnej samosprávy. Sú nimi vyššie územné celky alebo samosprávne kraje, hovorovo im z historického hľadiska vravíme župy.

S cezhraničnou spoluprácou sa môže spájať aj záujmová samospráva. Záujmová samospráva má súvis so združovaním v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeníach. Patria tam všetky organizácie odvodzujúce svoju existenciu od združovacieho práva, ktoré spája konkrétny spoločenský problém. Rátame tam spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia, ale aj odborové organizácie. Hlavnou podobou záujmovej samosprávy sú stavovské organizácie, ktoré reprezentujú profesijné komory, ktoré združujú napr. advokátov, notárov, lekárov, architektov, právnikov atď.

Špecializovanú samosprávu tvorí napríklad školská alebo akademická samospráva, teda žiacke školské rady a rady školy alebo v akademickom prostredí sú to akademické senáty, dekan, rektor či vedecké rady.

Verejnoprávne korporácie

Tretím pilierom verejnej správy sú verejnoprávne korporácie. Tie vznikajú priamo zo zákona, alebo z rozhodnutia oprávneného a kompetentného orgánu verejnej správy (na základe zákona) a sú financované sčasti alebo kompletne z verejných rozpočtov. Sledujú verejnoprospešné ciele, ale okrem toho aj reálne poskytujú verejné služby. Aj keď sa verejnoprávne korporácie zriaďujú zákonom alebo na podklade zákona a svoju subjektivitu v istom zmysle odvodzujú od štátu, vystupujú neustále vo svojom mene, v okruhu vlastných kompetencií a za účelom dosiahnutia verejného záujmu, ktorý je však v ich prípade stanovený voľnejšie, ako to je tomu v prípade štátnej správy. Verejnoprávny naturel týchto organizácií sa prejavuje v zložení ich najvyšších samosprávnych orgánov, ktoré sú volené alebo potvrdzované vo svojich pozíciách najvyššími ústavnými, prípadne štátnymi orgánmi. Príkladmi verejnoprávnych korporácií na Slovensku sú RTVS, Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, ale aj Najvyšší kontrolný úrad, Slovenské národné divadlo, Slovenská akadémia vied, Slovenský hydrometeorologický ústav

či Prešovská univerzita v Prešove ako verejná vysoká škola alebo
Štátna vedecká knižnica v Prešove.

V rámci pracovného zošita **Cezhraničná spolupráca v Európe a verejná správa naprieč hranicou (Slovensko – Ukrajina)** majú študenti možnosť získať prehľad o vývoji cezhraničnej spolupráce a determinovaní cezhraničnej spolupráce v Európskej únii podľa vybraných autorov. Ďalej sa študenti oboznámia s problematikou systémov verejnej správy Slovenska a Ukrajiny, s tematikou reforiem verejnej správy (centralizáciou, decentralizáciou) a zdieľaním slovenských skúseností z týchto procesov naprieč hranicou s Ukrajinou.

1 VÝVOJ A TEORETICKÉ VYMEDZENIE CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE V EURÓPE PODĽA VYBRANÝCH AUTOROV

Ciele:

- Na príklade niektorých prístupov z vybraných publikácií významných autorov ozrejmiť problematiku vývoja a vymedzenia cezhraničnej spolupráce v Európskej únii;
- Priblížiť teoretický prístup k rôznym dimenziám cezhraničnej spolupráce a reflektovať fenomén hranice, cezhraničných regiónov a ďalších súvisiacich pojmov;
- Načrtnúť a objasniť súvzťažnosti medzi inštitucionálnym rámcom cezhraničnej spolupráce v kontexte verejnej správy, politikami podporujúcimi cezhraničnú spoluprácu a politicko-sociálno-ekonomickým a legislatívnym prostredím v prihraničných regiónoch.



Terminologické penzum:

- cezhraničná spolupráca (crossborder cooperation – CBC) a definície cezhraničnej spolupráce,
- história a vývoj cezhraničnej spolupráce,
- Európske združenie pohraničných regiónov,
- Európsky fond regionálneho rozvoja,
- Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci (tzv. Madridský dohovor),
- podporné programy EÚ pre cezhraničnú spoluprácu,
- kritériá cezhraničnej spolupráce podľa Perkmanna,
- európske cezhraničné regióny,
- funkčné regióny a definícia cezhraničného regiónu,

- cezhraničná spolupráca a procesy fragmentácie a integrácie,
- hranice a EÚ,
- hranice a ekonomika,
- sociálno-politické, historické a psychologicko-symbolické aspekty hranice,
- témy na analýzy cezhraničnej spolupráce,
- decentralizácia, regionalizácia a multi-level governance,
- globalizácia,
- územná alebo funkčná integrácia a diferenciácia – Európa regiónov alebo Európa s regiónmi
- pohraničné regióny ako kontaktné zóny

Sprievodca štúdiom:

Marcus Perkmann študoval politické vedy a ekonómiu na Viedenskej univerzite (University of Vienna). Titul PhD. získal v odbore sociológia na Lancasterskej univerzite (Lancaster University) vo Veľkej Británii. Pôsobil na University of Warwick, na Loughborough University a od roku 2008, aj v čase vydania tejto publikácie, pôsobí ako docent a vedúci Katedry inovácií a podnikania na Imperial College Business School v Londýne. Okrem výskumu cezhraničnej spolupráce (euroregiónov) a cezhraničných regiónov sa vo svojej vedeckej činnosti špecializuje na inovačný a technologický manažment, znalostný manažment či riadenie výskumu. Spolu s Ngai-Ling Sumom je editorom a spoluautorom publikácie *Globalization, regionalization and cross-border regions* (2002). Často citovanými sú jeho štúdie: *Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation* (2003); *Globalization, regionalization and cross-border regions: Scales, discourses and governance* (2002); *Building governance institutions across European borders* (1999); *Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region* (2007); *Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions* (2007); *The Rise of the Euroregion: A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Cooperation* (2003).

Liam O’Dowd v čase publikovania pracovného zošita pôsobí na Queen’s University v Belfaste. Pôsobí a prispieva do časopisov ako: International Journal of Urban and Regional Research; Journal of Borderland Studies; Urban Studies etc. Publikoval štúdie a ďalšie práce, ktoré sa týkajú cezhraničnej spolupráce a výskumu hraníc. Napríklad: Promoting Civil Society across the Borders of the EU Neighbourhood: Debates, Constraints and Opportunities (2011); From a ‘Borderless World’ to a ‘World of Borders’: ‘Bringing History Back In’(2010); Structures and Narratives of Border Change: Perspectives from North America, Europe and the Middle East (2008); Culture, Cooperation and Conflict at International Borders in Europe (2003); New Borders for a New Europe (2003); Transnational Integration and Cross-border Regions in the European Union (2002); Borders, Nations and States: Frontiers of Sovereignty in the New Europe (1996).

Joachim Blatter je profesorom politológie na univerzite v Luzerne od roku 2008. Vyštudoval sociálne vedy, politológiu, verejnú správu a právo na univerzite v Kostnici (Nemecko). V roku 1999 získal doktorát z politológie na Martin Luther Halle-Wittenberg University. V roku 2006 ukončil habilitačné konanie na univerzite v Kostnici. Od roku 2006 do roku 2008 sa bol odborným asistentom na Erasmus University v Rotterdame. Pôsobil na mnohých ďalších inštitúciách: University of St. Gall, Slobodnej univerzite v Berlíne, University of Zurich, University of Victoria, Kalifornskej štátnej univerzite v San Bernardino, Harvard University, Európskom inštitúte vo Florencii a Australian National University, v Canberre. Je autorom publikácii: Preconditions for Successful Cross-border Cooperation on Environmental Issues. Historical, Theoretical and Analytical Starting Points (1994) a Preconditions for Successful Cross-border Cooperation on Environmental Issues. Explanations and Recommendations (1994). Editoval publikácie ako: Frontiers of Methodological Progress in Qualitative Research (2011) alebo European Perspectives on Transboundary Cooperation (2000). Z článkov a štúdií vyberáme: Practicing Transnational Citizenship:

Dual Nationality and Simultaneous Political Involvement among Emigrants (2016); The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategies (2008); From „Spaces of Place“ to „Spaces of Flows“? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America (2004); Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Trans-boundary Political Spaces (2003); Debordering the World of States: Toward a Multi-level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions (2001); Cross-border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization and Contrasts to North America (2000); Emerging Cross-border Regions as a Step Towards Sustainable Development? Experiences and Considerations from Examples in Europe and North America (2000) a Explaining Cross-border Co-operation. A Border-focused and a Border-external Approach (1997).

Čas potrebný na preštudovanie kapitoly: 1 hodina

1.1 História a vývoj cezhraničnej spolupráce

Európa má dlhú históriu riešenia politických hraníc najmä silou, pokiaľ sa jedná o zmeny hraníc existujúcich štátov a vytvorenie nových štátov. V dvadsiatom storočí štátne hranice boli obzvlášť nestabilné. Vyvrcholilo to najmä kolapsom sovietskeho impéria po roku 1989. Dominantný vplyv na cezhraničnú spoluprácu mal proces európskej integrácie. Do roku 1980 sa Európske spoločenstvo (dnes EÚ), na rozdiel od Rady Európy, opatrne vyhýbalo otázkam týkajúcim sa hraníc, ktoré boli považované za internú záležitosť členských štátov.

Formovanie súčasnej Európy bolo dlhodobým a zložitým procesom, ovplyvnený mnohými historickými, politickými, ekonomickými a sociálnymi faktormi. Dôležitú úlohu po dlhé stáročia zohrávala hranica. V súčasnej integrujúcej sa Európe hranice nabúdajú nový rozmer, čo bezprostredne súvisí s významnými procesmi - so zmenami politických režimov, s procesom demokratizácie v krajinách strednej a východnej Európy a so zrušením vnútorných hraníc v rámci Európskej Únie ako súčasťou procesu rozširovania. Tiež sú to nové globálne výzvy a problémy, ktorým čelíme. Kríza EÚ, migračná kríza, terorizmus a podobne.

*História
cezhraničnej
spolupráce
v Európe*

Cezhraničná spolupráca má v Európe dlhú históriu. Potrebu odstránenia hraničných bariér a rozvoj vzájomnej spolupráce v pohraničných regiónoch deklarovali už v 50. rokoch 20. storočia zástupcovia európskych pohraničných území. Išlo nielen o udržateľnosť mieru, ale najmä o myšlienku celkového rozvoja pohraničných regiónov a zlepšenie životnej úrovne obyvateľstva. Hlavnou prekážkou vzájomnej spolupráce v pohraničných regiónoch bola absencia legislatívnych, inštitucionálnych a administratívnych kapacít.

Prvé úspechy cezhraničnej spolupráce v Európe boli zaznamenané na hraniciach Nemecka s Holandskom a Francúzskom. V daných regiónoch boli založené tzv. regionálne zväzy, zaoberajúce sa riešením spoločných problémov a záujmov. V 60-tych rokoch sa jednotlivé regionálne zväzy spájali do cezhraničného zväzu. Zameranie cezhraničnej spolupráce vyplývalo z očakávaní obyvateľstva, že cezhraničná spolupráca napomôže riešiť problémy, za ktoré niesli plnú zodpovednosť národné vlády. Cieľovými oblasťami sa stali verejná správa, administratívne štruktúry, územné plánovanie, výchova a vzdelávanie, dochádzka do zamestnania, infraštruktúra a životné prostredie.

*Európske
združenie
pohranič-
ných
regiónov*

V dôsledku založenia pracovného združenia Európskych pohraničných regiónov v roku 1971 sa cezhraničná spolupráca rozvíjala v koordinácii a priaznivejších podmienkach. Prostredníctvom prehlbovania vzájomnej dôvery, porozumenia a demokracie bola cezhraničná spolupráca významným činiteľom pri budovaní integrovanej Európy. Pohraničné regióny sa stali dôležitým prvkom aplikácie podporných rozvojových programov EÚ (Halás, Slavík, 2001).

*Európsky
fond regi-
onálneho
rozvoja*

V 70. a 80. rokoch sa EÚ rozšírila o nových členov a cezhraničná a regionálna politika získala nové smerovanie. V roku 1974 vznikol Európsky fond regionálneho rozvoja, ktorý bol považovaný za nástroj regionálnej politiky, ktorý mal za cieľ znižovať rozdiely v Európe. Rozvoj cezhraničnej spolupráce najpodstatnejšie ovplyvnil Európsky rámcový dohovor (ERD) o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi. Bol podpísaný 21. mája 1980 v Madride, platnosť nadobudol 22. decembra 1981. Za cezhraničnú spoluprácu sa v ňom považujú všetky aktivity zamerané na posilnenie a podporu susedských vzťahov obyvateľov

prihraničných území na oboch stranách spoločnej štátnej hranice. Tieto aktivity sú podľa Rady Európy základom pri napínaní jej hlavného cieľa, ktorý je čo najväčšie zjednotenie európskych štátov a ich obyvateľov. Z ostatných dokumentov podporujúcich cezhraničnú spoluprácu je ešte potrebné spomenúť Doplnkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi. Doplnkový protokol vymedzuje práva územných celkov alebo orgánov pre uzatváranie dohôd o cezhraničnej spolupráci (Halás, Slavík, 2001).

*Európsky
dohovor
o cezhraničnej
spolupráci*

V roku 1990 sa zaviedli podporné programy ako Interreg, Phare, ktoré urýchlili a zintenzívnili cezhraničnú spoluprácu medzi členskými krajinami EÚ ale i s kandidátskymi (Falťan et al., 2004). Interreg ako iniciatíva nadväzuje a zároveň nahrádza predstupový program cezhraničnej spolupráce PHARE CBC, ktorý vytváral podmienky pre zblížovanie ľudí na základe spoločných projektov v prihraničných oblastiach.

*Podporné
programy
EÚ pre
cezhraničnú
spoluprácu*

Neskôr sa objavil problém chýbajúcej jednotnej politiky, ktorá by zastrešovala rôznorodé programy v rámci cezhraničnej spolupráce. Po programoch Interreg I, Interreg II až Interreg III, ktoré priniesli reformu a zjednotenie politik sa výrazný posun docielil až období 2007 – 2013. Ako uvádza Európska Komisia, územná spolupráca ako celok zmenila svoj štatút a presunula sa na úroveň samostatného cieľa, čo zvyšuje jej viditeľnosť a dodáva jej významnejší právny základ. Spoluprácu s vonkajšími krajinami Európskej únie už nepodporujú Štrukturálne fondy, ale patrí do oblasti dvoch nových podpôr: Európskeho nástroja susedstva a partnerstva a Nástroja na predstupovú pomoc. Cezhraničná spolupráca stanovila širšie zemepisné pokrytie ako bývalý Interreg.

1.2 Vymedzenie cezhraničnej spolupráce EÚ podľa Perkmanna

Ako už bolo spomenuté v úvode, cezhraničná spolupráca môže byť v duchu Perkmanna definovaná ako viac či menej inštitucionalizovaná spolupráca medzi susediacimi subnárodnými orgánmi naprieč hranicami štátov. Pre praktické a výskumné účely však podľa neho musíme brať do úvahy faktory, ktoré sú empiricky dôležité, aby sme cezhraničnú spoluprácu boli schopní odlíšiť od iných javov. Tiež by sme mali pochopiť rozdiely medzi cezhraničnou spoluprácou a iniciatívami cezhraničnej spolupráce, ktoré sa týkajú ich správneho usporiadania, vymedziť typy verejných orgánov zúčastňujúcich sa tejto spolupráce. Okrem toho treba oddeliť rôzne zdroje a režimy financovania cezhraničnej spolupráce.

*Kritériá
cezhraničnej
spolupráce
podľa
Perkmanna*

Cezhraničnú spoluprácu preto môžeme v Perkmannovom ponímaní determinovať aj podľa štyroch nasledujúcich kritérií:

1. Jej hlavnými protagonistami sú vždy verejné úrady. Cezhraničná spolupráca sa musí nachádzať v teritóriu verejného sektora.
2. Cezhraničná spolupráca sa odvoláva čiastočne na spoluprácu medzi národnými orgánmi v rôznych krajinách, pričom títo aktéri za normálnych okolností nie sú právnymi subjektmi podľa medzinárodného práva. Preto nesmú uzatvárať medzinárodné zmluvy so zahraničnými úradmi, a v dôsledku toho, cezhraničná spolupráca predstavuje takzvanú „malú politiku“. To je dôvod, prečo je cezhraničná spolupráca často založená na neformálnych dohodách medzi zainteresovanými orgánmi.
3. Cezhraničná spolupráca má najprioritnejší vzťah k praktickému riešeniu problémov v širokom rade oblastí každodenného administratívneho života.
4. Cezhraničná spolupráca môže prispieť k stabilizácii zahraničných kontaktov. Časom takáto spolupráca môže prerásť do inštitucionálnej podoby.

Perkmann tiež spomína tzv. Madridský dohovor¹, ktorý definuje cezhraničnú spoluprácu ako všetky koordinované akcie smerujúce k posilneniu a pestovaniu susedských vzťahov medzi územnými komunitami a samosprávami. Akákoľvek zmluvná dohoda by mala byť uzatvorená za nejakým účelom. Táto definícia cezhraničnej spolupráce je podľa autora všeobecná, aby sa vyhla akýmkoľvek predpokladom týkajúcim sa zadefinovania podstaty „regiónu“ alebo „pohraničných komunit“. Tieto predpoklady sú napríklad implicitné v definícii Schmitta-Egnera, ktorý vníma cezhraničnú spoluprácu ako cezhraničné interakcie medzi susednými regiónmi pre uchovanie, správu a rozvoj spoločne osídlených území, bez zapojenia ústredných orgánov (Schmitt-Egner, 1998, s. 63). Táto definícia vraj predpokladá, že existuje a priori spoločný osídlený priestor, zatiaľ čo dôkazy v zmysle Perkmanna naznačujú, že v mnohých prípadoch tieto spoločné účely sú konštruované v prihraničných obciach spôsobom ad hoc.

Pre miestne a regionálne orgány, možnosť zapojiť sa do cezhraničnej spolupráce podľa názoru Perkmanna znamená, že vstúpili na pole dlhý čas vyhradené pre ústredných štátnych aktérov. Riešenie otázok ako miestne cezhraničné územné plánovanie alebo dopravná politika boli až do 70. rokov 20. storočia riešené prostredníctvom rôznych bilaterálnych a multilaterálnych vládnych komisií, kde nemali prístup miestne orgány. Najmä dve nad-

¹ Cezhraničná spolupráca sa najmä po rozšírení členskej základne Rady Európy dostala do centra jej pozornosti. Rada Európy v sérii európskych dohovorov prijala v Madride 21. mája 1980 pod číslom 106 Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi. V ňom sa za cezhraničnú spoluprácu považujú všetky aktivity zamerané na posilnenie a podporu susedských vzťahov obyvateľstva žijúceho na územiach nachádzajúcich sa na opačných stranách spoločnej štátnej hranice. Cieľom rámcového dohovoru je podporiť a uľahčiť uzatváranie dohôd o cezhraničnej spolupráci v rámci právomocí miestnych a regionálnych orgánov (MV SR, 2016). Okrem iného, v preambule dohovoru sa píše: „...cieľom Rady Európy je prehľbovanie jednoty jej členov a vzájomnej spolupráce medzi nimi... majú v tejto súvislosti na zreteli veľký význam spolupráce medzi územnými celkami alebo orgánmi v pohraničí v takých oblastiach, akými sú regionálny rozvoj, rozvoj mestských a vidieckych sídiel, ochrana životného prostredia, skvalitňovanie verejnoprospešných zariadení a služieb a poskytovanie vzájomnej pomoci v prípade katastrof, berúc do úvahy predošlé skúsenosti dokazujúce, že spolupráca medzi miestnymi a regionálnymi orgánmi v Európe im pomáha plniť úlohy efektívnejšie a najmä prispieva k rozvoju pohraničných oblastí, súc rozhodnuté podporovať takúto spoluprácu v rámci existujúcich možností a týmto spôsobom prispievať k ekonomickému a sociálnemu rozvoju pohraničných oblastí v duchu priateľstva, ktoré spája ľudí žijúcich v Európe...“ (Európsky rámcový dohovor..., 2016).

národné inštitúcie, Rada Európy a EÚ, boli dôležitými pre zlepšenie podmienok, aby lokálne orgány mohli spolupracovať naprieč hranicou. Európska komisia napríklad poskytuje podstatnú finančnú pomoc pre iniciatívy cezhraničnej spolupráce.

Tu sa opäť Perkmann vracia k Madridskému dohovoru. Tvrdí, že na popud Rady Európy niektoré európske krajiny uzavreli v roku 1980 medzinárodnú zmluvu známu ako Madridský dohovor, ktorý bol prvým krokom k budovaniu štruktúr cezhraničnej spolupráce na základe verejného práva. To spolu s dodatkovými protokolmi vytvára právny rámec pre dokončenie bilaterálnej a multilaterálnej dohody o verejnoprávnej podobe cezhraničnej spolupráce. Keďže EÚ je zďaleka najdôležitejším zdrojom financovania cezhraničnej spolupráce, väčšina iniciatív musí spĺňať náležitosti stanovené v predpisoch EÚ. Z tohto dôvodu je efektívne, aby cezhraničné regióny fungovali ako implementačné agentúry pre tento špecifický druh nadnárodnej regionálnej politiky.

*Európske
cezhraničné
regióny*

Ak sa v zmysle Perkmanna vrátíme do histórie, tak v povojnovom období právne formalistický prístup navrhoval cezhraničné regióny zatriediť ako formálne politicko-administratívne subjekty. Tento prístup bol neskôr opustený v prospech pragmatickejšieho a ekonomicky orientovanejšieho prístupu v rámci kontextu regionálnej politiky EÚ. Všeobecne platí, že európske cezhraničné regióny (Cross-Border Regions – CBR) predstavujú skôr politicky riadené ako trhovo orientované prípady lokálnej cezhraničnej integrácie. Už z toho vyplýva, že Perkmann rozlišuje trhovo riadenú integráciu a politicky riadenú integráciu. Európske cezhraničné regióny, ale aj iné „kompenzačné“ siete medziúrovní sa podľa neho objavili ako reakcia na vzájomnú závislosť alebo negatívne externality, ktoré vytvorila trhovo orientovaná integrácia.

Na všeobecnú otázku, či vznikol nový typ územia v pohraničnom regióne, existuje v duchu Perkmanna dvojaká odpoveď. Po prvé, do akej miery je združenie cezhraničnej spolupráce skutočne lokalizované naprieč miestnym cezhraničným územím, čo je v prvom rade závislé na územnosprávnom členení a špecifických miestnych podmienkach. V niektorých prípadoch euroregióny existujú iba „na papieri“, zatiaľ čo v iných oblastiach je vidieť embryonálny vznik cezhraničnej regionálnej spolupráce cez riadiace štruktúry spojené so združeniami cezhraničnej spolupráce. Po

druhé, aj v prípadoch úspešne inštitucionalizovaných združení cezhraničnej spolupráce je predčasné im prisudzovať znak regiónu. I keď spoločné územné rozmery vyvolávajú dojem veľkosti, pokiaľ ide o organizačnú veľkosť a veľkosť zdrojov, stále sú malé v porovnaní so zavedenými verejnými orgánmi na oboch stranách hranice. Predstavujú skôr inštitucionálny rámec, prostredníctvom ktorého sa existujúce orgány môžu zapojiť do kolektívnej akcie naprieč štátnou hranicou. Z tohto dôvodu je potrebné považovať eurorégióny skôr ako súčasť dynamickej inovačnej politiky za scenár vyvolaný integráciou EÚ, než akýchsi nových územných jednotiek.

Perkmann tiež používa pojem „funkčné regióny“, t. j. územné jednotky vyznačujúce sa vysokou hustotou vnútorných interakcií v porovnaní s interakciami zvonka. „Funkčný región“ považuje za dôležitý koncepčný nástroj územného plánovania a poskytuje empiricky zakotvené kritériá pre politiku intervencie. Funkčné regióny sú oblasti zoskupené spoločne na základe interakcie medzi nimi. Inými slovami, majú „empirické hranice“. Dokazujú to podľa neho niektoré kvantitatívne ukazovatele ako je objem dopravy v oboch smeroch alebo telefónne hovory. Rada Európy tiež podľa Perkmanna začala používať pojem funkčné regióny, pretože tvorcovia politiky cezhraničnej spolupráce boli viac a lepšie informovaní o teóriách územného plánovania a výsledkov z praxe. „Regionalizmus“ cezhraničných regiónov nemožno považovať za samozrejmosť, ale musí byť chápaný ako výsledok procesu sociálnej výstavby. V dôsledku toho môže cezhraničný región byť definovaný ako ohraničená územná jednotka pozostávajúca z územných orgánov podieľajúcich sa na cezhraničnej spolupráci. To znamená, že cezhraničné regióny nemožno chápať len ako funkčný priestor, ale aj ako socio-územnú jednotku vybavenú určitým stupňom strategickej kapacity na základe určitých organizačných opatrení.

*Funkčné
regióny,
a definícia
cezhraničného
regiónu*

Autor ešte konštatuje, že nezáleží na tom, či je cezhraničný región postavený na kultúrnych alebo etnických spoločných prvkoch, spoločnom historickom pozadí či existujúcej funkčnej vzájomnej závislosti alebo na samotných spoločných záujmoch alebo je to práve konštruovaný proces. Nielen v prípade spoločných prvkov sa predpokladá podpora iniciatívy cezhraničnej spolupráce, jej podmienený charakter môže uchopiť práve cezhraničný región.

Napríklad, iniciatívy cezhraničnej spolupráce na nemecko-poľskej hranici sú postavené na „spoločnej“ histórii kompletného odcudzenia, hoci v diskurze sa ešte podarí sformulovať celý rad spoločných prvkov, dopĺňa Perkmann.

1.3 Vymedzenie cezhraničnej spolupráce EÚ podľa O´Dowda

V priebehu posledných rokov došlo k dramatickému nárastu výskumov hraníc a v pohraničných regiónoch. Mnohé z nich sa zameriavajú na rýchly vývoj cezhraničnej spolupráce v Európe riadený rozširovaním a prehlbovaním Európskej únie. Výskumníci dospeli k názoru, že cezhraničná spolupráca je odpoveďou na dve vzájomne prepojené aspekty hranice:

Cezhraničná spolupráca a procesy fragmentácie a integrácie

- Procesy fragmentácie (t. j. tvorba hranice) - šírenie štátnych hraníc. V Európe po roku 1989 sa podľa Foucherovho odhadu, ktorý spomína O´Dowd, vytýčilo 8 000 míľ nových štátnych hraníc len do roku 1998. Okrem toho šírenie regionalizácie prispelo k zvýšeniu počtu vnútorných hraníc štátov.

- Procesy integrácie - vplyv zrýchlenej globalizácie a jej ekonomické, politické, kultúrne a technologické formy zmenili zmysel a význam štátnej hranice, popisuje O´Dowd.

Hranice a EÚ

EÚ sa snaží v zmysle O´Dowda skôr rekonfigurovať než vymazať štátne hranice. Jedným zo spôsobov analyzovania tohto procesu rekonfigurácie je skúmať meniacu sa rolu hranice ako bariéry, mosta, zdroja a symbolu identity. Tieto metafory možno označiť za analytické rozdiely medzi štyrmi vzájomne prepojenými rozmermi alebo funkciami štátnych hraníc. V praxi samozrejme všetky hranice slúžia súčasne ako zábrana, most pre zdroje a symbol identity. Hranice sú preto multidimenzionálne zložené, nejednoznačné a často protichodné. Tie isté vlastnosti majú tiež preto, aby boli naraz pružné a trvanlivé. Zvýšená priepustnosť a flexibilita, od zníženia významu štátnej hranice, vyzdvihuje trvalý význam hraníc vo vnútroštátnom práve a pre projekt európskej integrácie ako celku. Do istej miery cezhraničné regióny zrkadlia fungovanie samotnej EÚ. Sú príkladom viacúrovňového riadenia zapojenia Európskej komisie, národných štátov, miestnych a regionálnych orgánov, medzivládnych a mimovládnych agentúr. Cezhraničné regióny zahŕňajú rad flexibilných strate-

gických spojenectiev medzi miestnymi politickými, administratívnymi a obchodnými elitami.

Dostupnosť finančných prostriedkov prináša podľa O´Dowda do bytia nové dobrovoľné organizácie a umožňuje existujúcim združeniam, aby sa zapojili do nových aktivít. To poskytuje príležitosti pre také orgány, ktoré by ovplyvňovali regionálny rozvoj v pohraničných oblastiach, kde historické priority národných vlád znamenali minimalizovať miestny vplyv na cezhraničné režimy. Cezhraničné kontexty sú vytvárané s potenciálom pre vyjednávanie a učenie, čím by sa vytvorilo fórum pre deliberatívnu alebo participatívnu demokraciu. Čím väčší je rozdiel medzi ekonomikami na oboch stranách hranice, tým je väčší priestor pre aktivity, ako je obchodovanie s ľuďmi a pod. Východná hranica a južné hranice EÚ odrážajú masívnu štrukturálnu asymetriu, ktorá stavia proti sebe rôzne druhy ekonomík s rôznymi históriou ekonomického rozvoja. Bazáre pozdĺž poľsko-nemeckých hraníc sú príkladom len najviditeľnejších prejavov týchto hraničných ekonomík. Ale táto forma aktivity sa neobmedzuje len na okrajové ekonomické aktivity. Nadnárodní investori, ktorí využívajú hranice, aby mali výhodu lepších investičných podmienok, akými sú vládne dotácie, laxné ekologické predpisy, lacná pracovná sila alebo prebytok vyškolených pracovníkov.

*Hranice
a ekonomika*

Pohraničnú aktivitu živí tiež vzájomné porovnávanie trhov a nesúrodých politických, správnych a právnych inštitúcií. Pritom tie takisto položili základy pre rôzne typy cezhraničnej spolupráce medzi právnikmi, pri presadzovaní práva policajnými zložkami, medzi imigračnými alebo colnými úradmi. Ekonomika závislá na hranici je nutne nestabilná, pretože zákony, fiškálne politiky a výmenné kurzy sa líšia podľa zmien v štátnych a európskych politikách. Táto volatilita môže podporiť určitú formu flexibilného podnikania, ale nemusí kompenzovať zanedbávanie mnohých pohraničných oblastí od centier, napríklad pre nedostatok príťažlivosti pre nadnárodných investorov. Veľa záleží na vlastnostiach konkrétneho hraničného regiónu, tvrdí O´Dowd.

Diškurz o tom ako hovoriť o cezhraničnej spolupráci sa zasaďuje za výrazný odklon od používania hranice ako symbolu exkluzívnej formy nacionalistickej solidarity. Heslá ako „Európa bez hraníc“ môžu byť veľmi zavádzajúce pri opise skutočnosti, ale napriek

*Sociálno-
-politické,
historické
a psycho-
logicko-
-symbolické
aspekty
hranice*

tomu môžu mať reálny dopad na to, že legitimizujú určitý spôsob premýšľania o hraniciach a rozvíjajú hraničnú politiku. Trvalá cezhraničná interakcia/spolupráca môže prispieť k vytvoreniu pocitu „my“ alebo k pocitu spoločnej identity, ktorá sa klenie ponad hranice. Je lepšie, keď štátna hranica rozdelila etnické skupiny v minulosti a ak obnova cezhraničnej spolupráce uľahčuje (re)generáciu sociálneho kapitálu a dôvery. To zase uľahčuje hospodársku a politickú spoluprácu, dopĺňa O´Dowd.

Na druhej strane, pripomína O´Dowd, cezhraničná spolupráca a pohraničné regióny môžu byť obmedzené, ak susedné štáty sú ohrozené autonomistickými alebo separatistickými napätiami zvnútra. Rozšírenie cezhraničnej spolupráce tiež zvýšilo symbolickú úlohu v niekoľkých pohraničných regiónoch, ktoré sú jazykovo a kultúrne vysoko rôznorodé. Ako príklady možno uviesť trinárodné a trikultúrne pohraničné regióny, akými sú Maas-Rhein Euroregión na holandskom-nemecko-belgickej hranici a na Jadrane región spájajúci Taliansko, Slovinsko a Chorvátsko. Tieto regióny symbolizujú kľúčovú výzvu, ktorej čelí európska integrácia – najmä problémy inštalovania inštitúcií v multikultúrnom prostredí a správu interakcie kultúrnej diverzity a ekonomických nerovností. Teda ide o problémy pri presadzovaní cezhraničnej integrácie.

Obyvateľom pohraničných oblastí sú v ich životopisoch a rodinnej histórii neustále pripomínané role vojny, násillia a nátlaku, a takmer vrodenej nestability európskych hraníc. Vedia, že boli skôr objektmi ako predmetmi medzinárodnej politiky a domácej politiky. Niet divu, že mnohí z nich vítajú nový diškurz cezhraničnej spolupráce a súvisiace možnosti, aby aktívnejšie utvárali svoj vlastný životný priestor.

Samozrejme, symbolika hranice sa neobmedzuje iba na benígne obrazy spolupráce a vyjednávania, pokračuje O´Dowd. Tá je najzreteľnejšia v oblasti prisťahovalectva a kriminality. Tu je kladený dôraz na nadnárodnú cezhraničnú spoluprácu na posilnenie hraníc ako bariéry proti nelegálnemu prisťahovalectvu, utečencom a žiadateľom o azyl. Opäť platí, že symbolická reprezentácia je veľmi dôležitá. Preto je „Pevnosť Európa“ trochu hrou takisto ako plot na hranici USA s Mexikom. V praxi sú vonkajšie hranice EÚ na juhu a východe podľa mienky O´Dowda vysoko priedušné. Európsky

projekt predstavuje určitý pokrok smerom k demokratickejšej regulácii hraníc. Napríklad rozšírenie je závislé na demokratickej podpore v kandidátskych štátoch – čo je proces nekonečne lepší ako invázia a dobývanie. Okrem toho EÚ požaduje, aby kandidátske štáty na členstvo splnili „demokratické kritériá“, akými sú fungujúce trhové mechanizmy, volebné demokracie a „právny štát“, aj keď nielen samotná EÚ trpí ťažkým demokratickým deficitom.

Trvalou realitou však hranica v duchu O´Dowda ostáva: hranica sa môže zmeniť, ale nezmizne. Ľudia si ohraničujú svoje územie. Hranice sú preto neoddeliteľnou súčasťou ľudského správania - sú produktom, potrebou a objednávkou na kontrolu a ochranu ľudského života a to odráža naše protichodné túžby po rovnakosti a rozdielnosti na „my“ a „oni“. Zatiaľ, všetky hranice musia byť dostatočne tekuté a priepustné pre prežitie a povolenie cezhraničnej výmeny. Nevyhnutnou súčasťou budovania akéhokoľvek politického zriadenia je vytvorenie a udržiavanie svojich hraníc. Navyše musia byť stanovené pravidlá pre prekročenie hraníc. Až do relatívne nedávnej doby, EÚ nemala žiadnu explicitnú hraničnú politiku - postupné rozšírenie vytvorilo proces stanovovania a riadenia hranice EÚ - môžeme sledovať vývoj Schengenského priestoru a pod.

Prvoradým cieľom zásad hraničnej politiky EÚ zostáva, ako sa domnieva O´Dowd, predovšetkým trh a ekonomický dôraz na cezhraničnú spoluprácu, avšak ukazuje sa relatívne malá úloha, ktorú hrá súkromný sektor a veľkú úlohu zohrávajú orgány verejnej správy a neziskové organizácie. V skutočnosti, nebezpečenstvo, že hraničné regióny by mohli byť ignorované podnikateľmi na jednotnom trhu je jednou z hlavných pohnútok pre podporu hospodárskej cezhraničnej spolupráce. Treba dávať pozor na neočakávané dôsledky zvýšenej cezhraničnej spolupráce a kontaktov v prihraničných oblastiach. Takáto spolupráca niekedy povzbudzuje podvrtné spomienky, ktoré pripomínajú často nátlakom vytýčený pôvod hranice. Niekedy oživuje staré hranice a vzťahy medzi komunitami a etnickými skupinami na oboch stranách hranice a pomáha zmeniť geopolitickú a geoeconomickú úlohu hranice regiónmi.

Cezhraničná spolupráca musí byť predmetom ďalších analýz z hľadiska počtu prierezových výskumných tém alebo otázok, kto-

*Témy na
analýzy
cezhraničnej
spolupráce*

ré zohľadňujú veľkú rozmanitosť európskych pohraničných regiónov. Tieto témy by mohli podľa O´Dowda zahŕňať:

1. Dlhovekosť a rôzne dráhy cezhraničnej spolupráce v každom regióne vo svetle konkrétnej histórie tvorby hranice.
2. Udržateľnosť – t. j., či programy financovania EÚ povzbudili trvanlo udržateľné a dlhodobé cezhraničné spojenie.
3. Do akej miery cezhraničná spolupráca pomáha prenosu dobrej praxe vo verejnom a súkromnom sektore. Existuje pridaná hodnota organizácií, ktoré pracujú na oboch stranách hranice?
4. Zostávajúce prekážky cezhraničnej spolupráce.
5. Aké sú vonkajšie vplyvy cezhraničnej spolupráce na geopolitické alebo geoeconomické pozície v pohraničných regiónoch.
6. Symbolické účinky cezhraničnej spolupráce - ako potenciálny zdroj pre tvarovanie alebo rekonfiguráciu cezhraničnej identity.

Bez ohľadu na odpovede na tieto otázky, je jasné, že hranice a hraničné regióny zostávajú kľúčovými laboratóriami pre výskum meniacich sa vzťahov medzi ekonomikou, politikou a kultúrou v meniacej sa Európe, píše O´Dowd.

1.4 Vymedzenie cezhraničnej spolupráce EÚ podľa Blattera

Decentralizácia, regionalizácia a multi-level governance

Zatiaľ čo sa väčšina vedcov v zmysle Blattera zamerala na výzvu na suverénny národný štát prostredníctvom procesov globálnej a kontinentálnej integrácie, učenci federalizmu poukázali na skutočnosť, že v rovnakej dobe národné politické systémy boli svedkami procesu decentralizácie a regionalizácie, čo vedie k viac autonómnej úrovni správy na nižšej úrovni. Poukázali na vzájomné vzťahy týchto dvoch procesov a tvrdia, že regionalizácia v rámci národných štátov je silne ovplyvnená regionálnou integráciou na kontinentálnej úrovni. V dôsledku toho sme svedkami množenia vrstiev vládnutia. Učenci európskej integrácie používajú výrazy ako mnohostupňové/mnohovrstvové vládnutie „multi-level governance“ alebo „multi-stupňový systém správy“. Rovnako ako geografi, ktorí hľadajú nové „priestorové opravy“ a objavujú procesy reteritorializácie na regionálnej úrovni, politológovia sú veľmi ovplyvnení Európskou úniou a držia sa myšlienky klasického federalizmu. Tí, ktorí sa nesústreďujú výhradne na EÚ zaviedli neologizmus „glokalizácia“ na označenie silnejšej vzájomnej závislosti a interakcie medzi lokálnymi a globálnymi aktérmi.

Glokalizácia

Ďalším spoločným pohľadom sa zdá byť podľa Blattera proces funkčnej diferenciacie, ktorý je základným rysom v moderných spoločnostiach, a teraz sa stáva ešte výraznejším, pretože logika územnej integrácie a diferenciacie, ktoré charakterizujú medzinárodný svet za hranicou moderných národných spoločností je nahradený funkčnou logikou integrácie a diferenciacie. V podobnom diskurze o „Európe regiónov“ (bez národov) dochádza k zmene a pojednáva sa o „Európe s regiónmi“. Na regionálne budovanie inštitúcií naprieč národnými hranicami nemožno pozeráť len ako na pragmatický a inštrumentálny prístup k riešeniu spoločných problémov (ako je obvykle popisovaný).

*Územná
alebo
funkčná
integrácia
a diferenciacia – Európa
regiónov
alebo
Európa
s regiónmi*

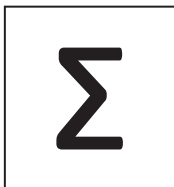
V duchu Blattera môžeme zhrnúť tieto diskusie v nasledujúcich otázkach, ktorým by sa mal venovať empirický výskum:

1. Má vrstvenie úrovni správy viesť k predĺženej verzii federalizmu; alebo sme svedkami procesu deteritorializácie, kde inštitúcie správy sú oddelené do funkčne diferencovaného systému s premennou a nejasnou geografickou váhou?
2. Do akej miery je možná transformácia od vlády k vládnutiu, pokiaľ ide o zahrnutie aktérov zo súkromného aj neziskového sektora v inštitúciách cezhraničnej správy hraníc; a aké väzby a mechanizmy držia aktérov zapojených a pohromade?

Blatter tiež podporuje teóriu, že pohraničné regióny sú ako laboratória a z „frontových línií“ sa menia na tzv. „kontaktné zóny“. Pohraničné regióny, videné ako okrajové časti štátneho územia, nie sú považované za normálnych okolností za predvoj globalizácie. Avšak ďalší zástancovia vzostupu regionálneho štátu ako Kenichi Ohmae (1993) cezhraničné regióny vnímajú na príklade budúcnosti vyznačujúcej sa klesajúcou dôležitosťou národného štátu a rastúcim významom regiónov, ktoré sú formované na intenzívnej sociálno-ekonomickej vzájomnej závislosti. Navyše mnoho pohraničných regiónov, i keď sú periférne, sú často svedectvom ekonomickej prosperity nad republikovým priemerom. Aspoň v severnej Amerike a v západnej Európe a po páde železnej opony v strednej a východnej Európe. Tak pohraničné regióny menia (alebo prinajmenšom dopĺňajú) ich charakter z „frontových línií“ suverénnych štátov na sociálno-hospodárske „kontaktné zóny“ pre susedné spoločnosti (Ratti, Reichman, 1993).

*Pohraničné
regióny ako
kontaktné
zóny*

Zhrnutie:



Cezhraničná spolupráca znamená aktivity smerované na posilnenie a podporu susedských vzťahov obyvateľstva, no aj inštitúcií na oboch stranách spoločnej hranice alebo spoločných hraníc, a to nielen v ich blízkosti, ale aj vo vnútrozemí. Zmyslom takejto spolupráce je pomôcť obyvateľom zlepšiť ich život tým, že okrem štátnych zámerov na socioekonomický rozvoj územia môžu sami rozvíjať aktivity v tomto smere aj s partnermi z príslušných oblastí susedských štátov no pod podmienkou rešpektovania vnútorných podmienok (prevažne právnych) a zahranično-politickej orientácie štátu.

Problematika cezhraničnej spolupráce do značnej miery súvisí s celkovým rozvojom spolupráce a integrácie v Európe. Postupne sa totiž naplňali ciele Rady Európy a Európskej únie zamerané na úzku spoluprácu medzi štátmi v rôznych oblastiach a na rôznych úrovniach. Cezhraničnú spoluprácu tak môžeme chápať ako rozsiahly súbor procesov, ktorý si vyžadoval prijímať rozsiahle administratívno-právne, technické, ekonomické, sociálne a kultúrne opatrenia, ktoré podporovali a upravovali vzájomné vzťahy medzi rôznymi subjektmi po oboch stranách hraníc no v súlade s uzatvorenými zmluvami a dohodami. Hranice regiónov sa tak snažia o efektívnu spoluprácu a uzatváranie dohôd len ak: existuje prekrývanie záujmov, majú spoločnú históriu, je prítomná silná vzájomná závislosť medzi oboma regiónmi na základe zemepisných alebo ekonomických faktorov, dostupný je politický cieľ zacielený na spoločné budúce aktivity.

Cezhraničné regióny sú dnes ako sa domnieva Perkmann integrálnou súčasťou krajín vo väčšine európskych hraničných oblastí. V súvislosti s rastúcou europeizáciou a internacionalizáciou, cezhraničná spolupráca medzi susediacimi miestnymi a regionálnymi orgánmi je iba jeden zvláštny prípad medzi rôznymi inými iniciatívami podobného typu. Táto spolupráca má tendenciu sústreďiť sa na koordináciu verejnej politiky, ak sa im podarí ísť nad rámec jednoduchých slávnostných vyhlásení a pokúša sa formulovať spoločné vízie cezhraničnej spolupráce. Vzhľadom na nedostatok zapojení aktérov súkromného sektora a malej veľkosti skutočných rozpočtov cezhraničnej združenia, je preto predčasné vnímať cezhraničné regióny ako niečo podobajúce sa na cezhraničné mestské režimy, alebo silné novovznikajúce konglomeráty výroby alebo spotreby.

Po druhé, táto koordinácia a spolupráca v rámci aktivít v oblasti verejného správy je vo väčšine prípadov spojená a presadzuje sa implementáciou európskej regionálnej politiky. To poskytuje hlavný vysvetľujúci faktor pre prudký nárast pohraničných

regiónov, ktorého sme boli svedkami v priebehu roka 1990, keď EÚ začala rozsiahly program na podporu cezhraničnej spolupráce (Interreg). Po tretie, rozlišujeme medzi rôznymi typmi cezhraničných regiónov. Vzostup mikroregiónov ako prevládajúci druh cezhraničnej spolupráce v porovnaní s relatívne stagnujúcimi väčšími spoločenstvami možno pozorovať počas 80. a 90. rokov 20. storočia. Dá sa to vysvetliť úlohou regionálnej politiky EÚ pri formovaní tohto procesu.

Zdá sa, že mikroregióny ako inštitucionálnej forma sú vhodnejšie pre aktívne vykonávanie opatrení politiky EÚ, než väčšie spoločenstvá, ktoré trpia koordinačnou nevýhodou v dôsledku vyššieho počtu zúčastnených orgánov, ako aj ich rozmanitosťou, pokiaľ ide o právo-administratívne kompetencie. Inštitucionálna forma mikroregiónov sa vyvinula tak, aby stále vhodne fungovala ako špecializovaná vykonávacia agentúra pre opatrenia EÚ v pohraničných oblastiach. Inými slovami, šírenie cezhraničných regiónov v celej Európe možno čítať ako proces inštitucionálnej inovácie prostredníctvom, ktorého sa mikroregióny stali legitímnym partnerom Európskej komisie pri zavedení regionálnych politických opatrení, ktoré sú zamerané na pohraničné oblasti.

To znamená, že rastúca „cezhraničnosť“ („cross-borderization“) v Európe nemusí nutne poukazovať na rastúcu teritoriálnu fragmentáciu národnoštátnej suverenity. Skôr cezhraničné regióny majú byť interpretované ako jedna z iných foriem inovačnej politiky, ktorá bola vyvolaná vznikom EÚ. V tomto zmysle, v malom meradle sú najmä cezhraničné regióny súčasťou niekoľkostupňovej štruktúry riadenia politiky EÚ, ale zďaleka nepredstavujúce bezprostrednú hrozbu orgánom z členských štátov, ktoré majú vplyv na tieto politiky.

Takisto výskumníci dospeli k názoru, že cezhraničná spolupráca je odpoveďou na dve vzájomne prepojené aspekty hranice: procesy fragmentácie (t. j. tvorba hranice) - šírenie štátnych hraníc (okrem toho šírenie regionalizácie prispelo k zvýšeniu počtu vnútorných hraníc štátov) a procesy integrácie - vplyv zrýchlenej globalizácie a jej ekonomické, politické, kultúrne a technologické formy zmenili zmysel a význam štátnej hranice.

V praxi všetky hranice slúžia súčasne ako zábrana, most pre zdroje a symbol identity. Hranice sú preto multidimenzionálne zložité, nejednoznačné a často protichodné. Tie isté vlastnosti majú tiež preto, aby boli naraz pružné a trvanlivé. Východná hranica a južné hranice EÚ odrážajú masívnu štruktúrnu asymetriu, ktorá stavia proti sebe rôzne druhy ekonomík s rôznymi históriou ekonomického rozvoja. Pohraničnú aktivitu živí tiež vzájomné porovnávanie trhov a nesúrodých politických, správnych a právnych inštitúcií. Pritom tie takisto položili základy pre rôzne typy cezhraničnej spolupráce medzi právnikmi, pri presadzovaní práva policajnými zložkami, medzi imigračnými alebo colnými úradmi.

Ekonomika závislá na hranici je nutne nestabilná, pretože zákony, fiškálne politiky a výmenné kurzy sa líšia podľa zmien v štátnych a európskych politikách. Trvalá cezhraničná interakcia/spolupráca môže prispieť k vytvoreniu pocitu „my“ alebo k pocitu spoločnej identity, ktorá sa klenie ponad hranice. Je lepšie, keď štátna hranica rozdelila etnické skupiny v minulosti a ak obnova cezhraničnej spolupráce uľahčuje (re)generáciu sociálneho kapitálu a dôvery. To zase uľahčuje hospodársku a politickú spoluprácu.

Cezhraničná spolupráca a pohraničné regióny môžu byť obmedzené, ak susedné štáty sú ohrozené autonomistickými alebo separatistickými napätiami zvnútra. Posilnenie hraníc je prípustné v zmysle, že ide o bariéru proti nelegálnemu prísťahovalectvu, utečencom a žiadateľom o azyl. Symbolická reprezentácia je veľmi dôležitá. Preto je „Pevnosť Európa“ trochu hrou takisto ako plot na hranici USA s Mexikom.

Európsky projekt predstavuje určitý pokrok smerom k demokratickejšej regulácii hraníc. Napríklad rozšírenie je závislé na demokratickej podpore v kandidátskych štátoch – čo je proces nekonečne lepší ako invázia a dobývanie. Okrem toho EÚ požaduje, aby kandidátske štáty na členstvo splnili „demokratické kritériá“, akými sú fungujúce trhové mechanizmy, volebné demokracie a „právny štát“, aj keď nielen samotná EÚ trpí ťažkým demokratickým deficitom.

Prvoradým cieľom zásad hraničnej politiky EÚ zostáva, ako sa domnieva O’Dowd, predovšetkým trh a ekonomický dôraz na cezhraničnú spoluprácu, avšak ukazuje sa relatívne malá úloha, ktorú hrá súkromný sektor a veľkú úlohu zohrávajú orgány verejnej správy a neziskové organizácie.

Zatiaľ, čo sa väčšina vedcov v zmysle Blattera zamerala na výzvu na suverénny národný štát prostredníctvom procesov globálnej a kontinentálnej integrácie, učenci federalizmu poukázali na skutočnosť, že v rovnakej dobe národné politické systémy boli svedkami procesu decentralizácie a regionalizácie, čo vedie k viac autonómnej úrovni správy na nižšej úrovni. Tí, ktorí sa nesústreďujú výhradne na EÚ zaviedli neologizmus „glokalizácia“ na označenie silnejšej vzájomnej závislosti a interakcie medzi lokálnymi a globálnymi aktérmi.

Ďalším spoločným pohľadom sa zdá byť podľa Blattera proces funkčnej diferenciácie, ktorý je základným rysom v moderných spoločnostiach a teraz sa stáva ešte výraznejším, pretože logika územnej integrácie a diferenciácie, ktoré charakterizujú medzinárodný svet za hranicou moderných národných spoločností je nahradený funkčnou logikou integrácie a diferenciácie. V podobnom diskurze o „Európe regiónov“ (bez národov) dochádza k zmene a pojednáva sa o „Európe s regiónmi“. Na regionálne bu-

dovanie inštitúcií naprieč národnými hranicami nemožno pozerat' len ako na pragmatický a inštrumentálny prístup k riešeniu spoločných problémov.

Blatter tiež podporuje teóriu, že pohraničné regióny sú ako laboratóriá a z „frontových línií“ sa menia na tzv. „kontaktné zóny“. Pohraničné regióny, videné ako okrajové časti štátneho územia, nie sú považované za normálnych okolností za predvoj globalizácie. Avšak ďalší zástancovia vzostupu regionálneho štátu ako Kenichi Ohmae (1993) cezhraničné regióny vnímajú na príklade budúcnosti vyznačujúcej sa klesajúcou dôležitosťou národného štátu a rastúcim významom regiónov, ktoré sú formované na intenzívnej sociálno-ekonomickej vzájomnej závislosti.

Úlohy k textu:

1. Pokúste sa stručne popísať vývoj cezhraničnej spolupráce a jednotlivé míľniky, politiky, dokumenty a inštitúcie cezhraničnej spolupráce v EÚ.
2. Identifikujte, zosumarizujte a porovnajte prístupy k cezhraničnej spolupráci od autorov Perkmanna, O' Dowda a Blattera.
3. Napíšte krátku esej o tom, čo pre Vás znamená „hranica“.
4. Vyhľadajte informácie o niektorých podporených projektoch cezhraničnej spolupráce medzi Slovenskom a Poľskom, Maďarskom, Ukrajinou.
5. Nájdite informácie o euroregiónoch (alebo cezhraničných regiónoch), ktoré pôsobia aj na Slovensku.



Kontrolné otázky:

1. Čo by ste vedeli povedať o tzv. Madridskom dohovore?
2. Ako rôzne by ste vedeli zdefinovať cezhraničnú spoluprácu?
3. Ktoré programy EÚ boli alebo sú podpornými programami pre cezhraničnú spoluprácu?



2. REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU A V UKRAJINE – ZDIEĽANIE SKÚSENOSTÍ NAPRIEČ HRANICOU

Ciele:

- Priblížiť systémy verejnej správy Slovenska a Ukrajiny, popísať základné zmeny a reformné procesy v oblasti verejnej správy, načrtnúť fenomén decentralizácie a ďalších postupov súvisiacich s premenami verejnej sféry, ozrejmiť problémové dimenzie reformných postupov, poukázať na pozitívne a negatívne stránky týchto opatrení a cez aplikačnú prax upriamiť pozornosť na eventuálne inšpirácie pre ďalšie pokračovanie úprav verejného sektora;
- Na základe výstupov konkrétnych reformných opatrení alebo zamýšľaných zmien, formulovať odporúčania alebo návrhy na zmeny vo verejnej správe, poukázať na paralely a na rozdiely v úrovni vyspelosti skúmaných systémov verejnej správy na Slovensku a v Ukrajine.



Terminologické penzum:

- problémy slovenskej verejnej správy,
- základné údaje o slovenskej verejnej správe,
- miestna štátna správa na Slovensku,
- samosprávne kraje na Slovensku,
- miestna samospráva na Slovensku,
- definícia decentralizácie,
- autonomistické tendencie v Ukrajine
- základné informácie o ukrajinskej verejnej správe
- priority ukrajinskej decentralizácie

- komunálna reforma v Ukrajine
- fiškálna decentralizácia v Ukrajine
- plánované ústavné zmeny vo verejnej správe v Ukrajine
- problematika zavedenia prefektúry v Ukrajine
- separatistické tendencie Donbasu a anexia Krymu
- Minské dohody a verejná správa v Ukrajine
- hranica medzi decentralizáciou a federalizáciou
- pozitíva decentralizácie
- negatíva decentralizácie
- Európska charta miestnej samosprávy a princíp subsidiarity
- problémové aspekty zákona o miestnych voľbách v Ukrajine
- slovenský kontext komunálnych a regionálnych volieb
- komunálna reforma a jej slovenský kontext
- volebné pravidlá a občianska participácia v slovenskom kontexte
- problém kumulácie funkcií vo verejnej správe
- skúsenosti z fiškálnej decentralizácie na Slovensku

Sprievodca štúdiom:

Kultúrna, jazyková, historická a iná blízkosť dvoch susediacich štátov Slovenska a Ukrajiny je nesporná. Je však potrebné zdôrazniť, že najmä politický vývoj od 90. rokov 20. storočia prispieva k odlišnému nastaveniu štruktúry verejnej správy v daných krajinách. Na jednej strane je tu Slovensko, ktoré je súčasťou EÚ, NATO, OECD a ďalších euroatlantických štruktúr, taktiež je východnou hranicou Schengenského priestoru. Slovensko je tiež jedným z predstaviteľov krajín V4 (višegrádskej skupiny). Ukrajina je, na druhej strane, v inom medzinárodnom politickom postavení, i keď podpísala Asociačnú dohodu s EÚ. Individuálne sa vyvíjajúca politická situácia v týchto krajinách tiež prispieva k odlišnému vývoju verejnej sféry.

Čas potrebný na preštudovanie kapitoly: 2 hodiny

2.1 Slovensko a Ukrajina. Úvodná charakteristika politických systémov

Politické systémy týchto krajín je možné diferencovať. Sú demokratické a republikánske, ale na Slovensko ide o parlamentný systém a v Ukrajine o poloprezidentský systém. Takisto ide o unitárne a suverénne štáty, i keď Ukrajina sa nachádza v nezávideniahodnej situácii (okupácia Krymu Ruskou Federáciou a separatistické snahy Donbasu, časté revolúcie a nestabilná politická situácia). V nedávnej minulosti sa Ukrajina v dôsledku rozhodnutia ústavného súdu, ktorý odmietol v roku 2010 politickú reformu z decembra 2004, stala prezidentskou parlamentnou republikou. Právomoci parlamentu (Najvyššia rada Ukrajiny), resp. vlády (Kabinet ministrov) boli obmedzené a prevažná časť bola prevedená na prezidentský úrad. Bol reštaurovaný politický systém, ktorý bol na Ukrajine platný v období pred „oranžovou revolúciou“ v roku 2004 (MZV ČR, 2014). Turbulentný vývoj priniesol ďalšiu revolúciu – tzv. Euromajdan, ktorý vyvrcholil vo februári 2014. Od tohto obdobia dochádza k mnohým zmenám i v politickom systéme krajiny. V čase vydania tohto pracovného zošita je Ukrajina stále poloprezidentskou republikou. Ukrajina má viacero spoločensko-politických problémov, deklarujúcich nedostatočnú funkčnosť niektorých demokratických inštitútov. Slovensko je oproti Ukrajine klasickou parlamentnou demokraciou, kde má vláda značne silnejšie postavenie v politickom systéme ako prezident. Čo je zaujímavé z hľadiska zákonodarnej moci, parlamenty Ukrajiny a Slovenska sú jednokomorové.

*Problémy
slovenskej
verejnej
správy*

2.2 Systém verejnej správy Slovenskej republiky ako pozitívny alebo negatívny príklad pre reformu verejnej správy v Ukrajine

Faktom je, že doposiaľ najvýraznejšie zmeny vo verejnej správe sa na Slovensku udiali ešte pred a tesne po vstupe našej krajiny do Európskej únie. Okrem rôznych domácich socioekonomických a politických okolností po roku 1998, ktoré vytvorili priaznivé podmienky na realizáciu týchto rozsiahlych zmien, bola to práve EÚ, ktorá nás svojimi odporúčaniami a podmienkami nabádala reformovať systém verejnej správy, aby sme splnili prístupové kritériá a mohli sa stať členskou krajinou Európskej únie. Neustále čelíme nielen vnútorným výzvam pri hľadaní optimálneho nastavenia fungovania správy verejnej, ale ako súčasť európskeho verejného priestoru sme formovaní a formujeme to, čo nazývame európskou

verejnou správou. Príkladov by boli desiatky, ale za všetky môžeme spomenúť prebiehajúci operačný program s priliehavým názvom Efektívna verejná správa 2014-2020, ktorého riadiacim orgánom je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky a finančná pomoc na podporu reformy verejnej správy z Európskeho sociálneho fondu v programovom období do roku 2020 by v prípade plného čerpania mohla tvoriť okolo 335 miliónov eur (MV SR, 2016). A to je iba jeden čriepok z mozaiky, ktorý dokazuje prepojenosť slovenskej a európskej verejnej správy.

Napriek mnohým nesporným úspechom môže aj laický pozorovateľ identifikovať niektoré problémy, ktorým čelí slovenská štátna správa, samospráva a iné verejnoprávne korporácie. Tradičnými problémami verejnej správy sú prezamestnanosť, nízka produktivita práce a značná neefektívnosť spojená navyše s antipatiou obyvateľstva voči úradníctvu. Aj verejnoprávne korporácie ako všetky zložky verejnej správy trpia nedostatkom finančných prostriedkov. Za zmienku stojí súčasný politický spor o zvýšenie koncesionárskych poplatkov z 4,64 eur na 7 eur mesačne pre verejnoprávny Rozhlas a televíziu Slovenska. Nedoriešenou otázkou ostáva elektronizácia verejných služieb. Ohlasovaná najväčšia reforma štátnej správy ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa) započatá po roku 2012 má stále rozpačité výsledky, i keď je stále neukončená, no veľa o nej nepočuť. V každom prípade vytvorením okresných úradov ako všeobecných orgánov miestnej štátnej správy so širokými právomocami pod ministerstvom vnútra došlo k centralizácii štátnej správy. V prípade samosprávy odborníci nabádajú k tretej vlnе decentralizácie, to znamená, aby sa konečne realizovala tzv. komunálna reforma dotýkajúca sa najmä malých obcí (ak by napríklad došlo k ich zlučovaniu bola by to v istom zmysle lokálna centralizácia v rámci samosprávy, ale posilnením ich kompetencií v celoštátnom význame by šlo o enormnú decentralizáciu zo štátu na samosprávu), ale aj celkovej efektivity samosprávy a ďalšieho prenosu právomocí zo štátnej správy práve na orgány samosprávy.

Politici a experti tiež čoraz častejšie hovoria o prehodnotení miery centralizácie a decentralizácie, o novom vymedzení pôsobnosti medzi štátom a samosprávou. Samozrejme, názory sa v politike líšia podľa politického presvedčenia. Niektoré politické zoskupenia hovoria o tom, že je napríklad potrebné zrušiť regionál-

nu samosprávu alebo ju minimalizovať (3 samosprávne kraje + Bratislava)². Na politickú scénu sa chystajú vstúpiť aj ľudia s víziou budovania malého štátu s minimom ministerstiev a rozhodujúcim vplyvom komunálnej politiky na chod štátu po vzore švajčiarskych kantónov³. To je iba náčrt problematík, s ktorými sa na Slovensku boríme. Z uvedeného vyplýva, že čoraz častejšie bude dochádzať, zjednodušene povedané, k teoretickým a politickým stretom medzi zástancami centralizácie a decentralizácie.

2.3 Základné informácie o zmenách a kompetenciách slovenskej verejnej správy od roku 1990

Základné
údaje
o slovenskej
verejnej
správe

Po páde totalitného režimu koncom roka 1989 bol už v roku 1990 prijatý zákon o obecnom zriadení a v ústave Slovenska z roku 1992 sa píše, že základom územnej samosprávy je obec a vyšší územný celok. Od roku 1996 platí na Slovensku územnosprávne členenie, ktoré ho rozdeľuje na 8 krajov a 79 okresov. Slovensko má fragmentovanú sídelnú štruktúru, pretože oficiálne má vyše 2900 obcí (čo je pri 5,5 miliónoch obyvateľov viac ako má 38 miliónové Poľsko). Z toho vyše 135 obcí má status mesta (niektoré z týchto miest však majú menej obyvateľov ako niektoré obce) (ŠÚ SR, 2012). V slovenských podmienkach má špecifickú pozíciu postavenie hlavné mesto Slovenska (Bratislava) a mestá s populáciou prekračujúcou 200 tisíc obyvateľov (týka sa to len mesta Košice, ktoré má samostatný zákon o svojom fungovaní, rovnako ako hlavné mesto Slovenska). Samozrejme, právne predpisy v rôznych oblastiach diferencujú pôsobnosti obcí podľa ich veľkosti, významu a pod.

Najzásadnejšie reformné zmeny sa uskutočnili vo verejnej správe v období rokov 1998 až 2005. Vznikol druhý (regionálny) stupeň samosprávy – Vyšší územný celok, kopírujúci územie krajov (tzv. model 8 + 8, 8 krajov a 8 VÚC) a prebehla decentralizácia verejnej správy. Na samosprávne kraje, obce a mestá sa prenieslo vyše

² Momentálne je na Slovensku 8 samosprávnych krajov.

³ V rešpektovanom slovenskom týždenníku Trend vyšiel v júni 2015 rozhovor s primátorom krajského mesta Trenčín Richardom Rybníčkom. Rybníček má ambície vstúpiť do politiky na národnej úrovni a načrtáva víziu posilnenia kompetencií miestnej samosprávy. Hovorí o vytvorení šestnástich mestských regiónov so silnými právomocami a o zrušení samosprávnych krajov. Rozhovor je dostupný na internete: <http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2015/cislo-22/manazovat-prosperujuce-mesto-je-tazsie-ako-praca-ministra.html>.

400 kompetencií zo štátu spolu s majetkom či záväzkami a pod. Kompetencie uvedené v zákone č. 416/2001 Z. z. sú podľa Ústavy SR rozdelené na originálne kompetencie a prenesený výkon štátnej správy. V rámci originálnych kompetencií obce vystupujú vo vlastnom mene, a v rámci preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy v mene štátu.

Štátna správa prechádza od roku 2012 v SR transformáciou, ktorá má pred sebou ešte niekoľko fáz. Reforma ESO – efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa, je zásadnou reformou a mení štruktúru a postavenie štátnej správy na Slovensku. Od 1. januára 2013 je platný zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe. Kompetencie zrušených špecializovaných krajských a obvodných úradov prešli v októbri 2013 na novovzniknuté integrované miestne orgány štátnej správy - okresné úrady so sídlami v 72 okresoch. Rekompensujú doterajších 50 obvodných úradov so všeobecnou kompetenciou. S okresnými úradmi začnú postupne vznikať tzv. klientske centrá.

*Miestna
štátna
správa na
Slovensku*

Obnovenie okresných úradov prináša ministerstvu vnútra enormnejšie kompetencie. Prednostu okresného úradu navrhuje minister vnútra vláde a tá ho následne menuje. Ministerstvo pre okresné úrady licituje tovar alebo služby a uskutočňuje personálnu politiku. Pod vnútro sa po reforme presunula zmiešaná agenda od školstva, stavebného, katastrálneho či živnostenského konania. Medzi kompetencie okresných úradov patria záležitosti súvisiace s prevodom nehnuteľností na katastroch nehnuteľností, starostlivosť o životné prostredie, vydávanie živnostenských oprávnení, územné plánovanie, výstavba a bytová politika, záležitosti školskej správy – rušenie či zriaďovanie materských škôl, špeciálnych základných či stredných škôl, odborných učilíšť, bilingválnych škôl, záležitosti poľovníctva, hospodárenia v lesoch, pozemkových úprav, obrany štátu (Cirner, 2013).

Pokiaľ ide o regionálnu samosprávu, občania si tam volia svojich zástupcov v priamych voľbách. Predsedu samosprávneho kraja aj zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Predseda zvoláva a vedie zasadnutia zastupiteľstva. Zastupuje samosprávny kraj navonok. V majetkovoprávných vzťahoch, pracovnoprávných vzťahoch a v iných vzťahoch je štatutárnym orgánom. Rozhoduje aj vo veciach, v ktorých zákon rozhodovanie zveruje samosprávnemu

*Samosprávne
kraje na
Slovensku*

kraju. Zastupiteľstvo zriaďuje mandátovú komisiu a finančnú komisiu, môže zriaďovať aj ďalšie komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Komisie sú zložené z poslancov a z ďalších osôb zvolených zastupiteľstvom. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja môže schvaľovať všeobecne záväzné nariadenia a uznesenia. Administratívne a organizačné veci zastupiteľstva, predsedu a ďalších orgánov zriadených zastupiteľstvom zabezpečuje úrad, ktorý tvoria zamestnanci samosprávneho kraja. Prácu úradu riadi a organizuje riaditeľ úradu, ktorý za svoju činnosť zodpovedá predsedovi. Hlavný kontrolór je zamestnancom samosprávneho kraja, ktorý vykonáva kontrolu plnenia úloh samosprávneho kraja, najmä kontrolu príjmov a výdavkov rozpočtu samosprávneho kraja a kontrolu hospodárenia a nakladania s jeho majetkom. Samosprávny kraj financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Samosprávny kraj môže v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Má právo stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov (Zákon č. 302/2001 Z. z.).

Župy ročne hospodária až s 1,14 miliardou eur a majú významné kompetencie. Od rozhodnutí župných politikov a úradníkov záleží, aké budú v regiónoch stredné školy, nemocnice, domovy dôchodcov, divadlá, galérie, múzeá či knižnice. Rozhodujú aj o tom, koľko peňazí a kam pôjde na opravu ciest II. a III. triedy. Kraje schvaľujú aj grafikony a ceny v prímestskej autobusovej doprave, dotujú umelecké školy, poskytovateľov sociálnych služieb, kultúru a šport. Vedenie župy môže ovplyvniť aj to, koľko peňazí z eurofondov bude do regiónu prúdiť (Piško, 2013).

Okrem iného samosprávne kraje udeľujú dopravné licencie vo vnútroštátnej autobusovej doprave. Majú právo zriaďovať i rušiť stredné školy, základné umelecké školy, školské internáty, zariadenia školského stravovania. V právomoci žúp je tiež menovanie a odvolávanie riaditeľov škôl. Zabezpečujú prevádzku telovýchovných, turistických a športových zariadení. V pôsobnosti majú zariadenia núdzového či podporovaného bývania, domovy sociálnych služieb. Poskytujú sociálne poradenstvo. Môžu rozhodnúť o prenájme alebo predaji nemocníc. Zabezpečujú lekársku službu prvej pomoci a lekárenskú pohotovostnú službu. Vydávajú povolenia

na prevádzku zdravotníckych zariadení aj lekární. V pôsobnosti majú divadlá, knižnice, galérie, osvetové strediská. Prispievajú finančne na rôzne kultúrne aktivity v regióne (Stupňan, 2013).

Na miestnej úrovni sú priamo volenými orgánmi samosprávy starostovia obcí alebo primátori miest, obecné alebo mestské zastupiteľstvá. Obec je pritom samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky. Lokálna samospráva má právo združovať sa s inými obcami v záujme dosiahnutia spoločného prospechu. Obce sa môžu zlúčiť do jednej obce, obec sa môže rozdeliť na dve obce alebo viac obcí. Táto samospráva vykonáva najmä úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnuteľným a nehnuteľným majetkom obce, zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce. Ďalej rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov. Zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev a ďalších obecných zariadení. Zabezpečuje verejnoprospešné služby, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu, obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce (Zákon č. 369/1990 Zb.).

*Miestna
samospráva
na Slovensku*

Popri tom obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci, vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce, zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce, zabezpečuje verejný poriadok v obci. Na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na samosprávu štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky. Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Takisto môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu. Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov (Zákon č. 369/1990 Zb.).

Obecné/mestské zastupiteľstvo môže zriadiť a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, najmä obecnú/mestskú radu, komisie a určuje im náplň práce. Obecné/mestské zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, ktoré sú vyššie uvedené ako pôsobnosti obce. Starosta (respektíve primátor) je predstaviteľom obce (mesta) a najvyšším výkonným orgánom obce. Funkcia starostu je verejná funkcia. Ten zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obcej rady a podpisuje ich uznesenia, vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Okrem toho je štatutárnym orgánom obce. Môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné. Starostu zastupuje zástupca starostu (Zákon č. 369/1990 Zb.).

Obecný úrad zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom. Ak je v obci zriadená funkcia prednostu obecného úradu, obecný úrad vedie a jeho prácu organizuje prednosta. Prednosta vymenúva a odvoláva starosta. Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo. Obec si môže zriadiť obecnú políciu. Obce môžu navzájom spolupracovať na základe zmluvy a môžu zriaďovať združenia obcí. Taktiež môžu miestne samosprávy v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnyimi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi miestne funkcie. Majú právo stať sa členmi medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov (Zákon č. 369/1990 Zb.).

Na lokálnu úroveň obcí a miest prešli v rámci decentralizácie napr. tieto kompetencie: v oblasti vodného hospodárstva, vedenia matriky, sociálnej pomoci – napr. poskytovanie starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb a zriaďovanie zariadení sociálnych služieb, opatrovateľská a prepravná služba, v oblasti územného plánovania a stavebného poriadku pôsobnosť obce ako stavebného úradu, ochrana prírody, vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení, zriaďovanie a zrušovanie základných škôl, predškolských zariadení, umeleckých škôl, centier voľného času atď., zriaďovanie ambulancií vrátane staníc lekárskej služby prvej pomoci, vypracúvanie programov hospodárskeho rozvoja a sociál-

neho rozvoja, vypracúvanie programov cestovného ruchu a množstvo ďalších významných právomocí (Zákon č. 416/2001 Z. z.).

Pokiaľ ide o mestá, Národná rada Slovenskej republiky môže vždy k 1. januáru na návrh vlády vyhlásiť za mesto obec, ktorá je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom, zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí, má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami, má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby, má najmenej 5 000 obyvateľov. Mesto môže zriaďovať v mestských častiach s vlastným spravidla katastrálnym územím výbory. Členmi výborov sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva zvolení v mestskej časti. Na čele výboru je predseda, ktorým je člen výboru zvolený výborom. Výbory v mestských častiach reprezentujú obyvateľov mestskej časti a podieľajú sa na samospráve mesta (Zákon č. 369/1990 Zb.).

2.4 Ukrajinská verejná správa a decentralizácia

Podľa správy Freedom House z roku 2015 je Ukrajina vysoko centralizovaný štát. Decentralizácia a procesy, ktoré sú s ňou spojené sa stali hlavnými prioritami ukrajinskej politickej agendy po tzv. Euromajdane, ktorý sa skončil začiatkom roka 2014. Nebolo to prvýkrát, keď sa za univerzálny liek vyriešenia zložitých vzťahov medzi jednotlivými časťami Ukrajiny považoval proces decentralizácie. Taktiež sa decentralizácia stala ukrajinskou odpoveďou na ruskú požiadavku federalizácie Ukrajiny. V prvom rade ide o vyriešenie vzťahu regiónov s národnou vládou krajiny. Tento proces môžeme jednoducho chápať ako rozšírenie právomocí nižších orgánov administratívy. Je taktiež metódou, prostredníctvom ktorej sú rozhodovacie, manažérske, finančné a ďalšie právomoci delegované z centra do rúk vedenia regionálnych alebo miestnych orgánov či priamo z orgánov štátnej správy na orgány samosprávne. Decentralizácia by mala umožňovať flexibilnejšie rozhodovanie a väčšiu samostatnosť jednotlivých administratívnych jednotiek. Inak povedané, decentralizácia by mala byť prostriedkom celkovej demokratizácie. Hlavnou úlohou decentralizácie na Ukrajine je vytvoriť funkčnú regionálnu úroveň samosprávy, aby okrem reprezentatívnych orgánov mala aj reálnu výkonnú moc.

*Definícia
decentrali-
zácie*

Na Ukrajine má však decentralizácia silný sociálnopolitický a ekonomický kontext. Súvisí s dlhodobou neriešenými problémami

*Autonomis-
tické
tendencie
v Ukrajine*

mami v oblasti budovania občianskej spoločnosti a utvárania reálnej samosprávy, vo sfére korupcie, v oblasti kompetenčnej a fiškálnej nerovnováhy medzi jednotlivými zložkami v danom územnosprávnom členení krajiny ako aj v pnutí medzi tzv. východnými regiónmi a ďalšími oblasťami Ukrajiny. Od získania nezávislosti na Ukrajine existovalo veľké riziko charakterizované odstredivými tendenciami, pre ktoré vážne hrozil rozpad novovzniknutého štátu. Najväznejší pokus bol na Kryme, ale lokálne organizované referendá o otázke nezávislosti sa uskutočnili aj v západnej časti Zakarpatska a vo Donetskej a Luhanskej oblasti (označujúcej sa ako Donbas) sa konali referendá o používaní ruského jazyka. Dôležité referendum na Kryme sa konalo 27. marca 1994. Hlasovalo v ňom vyše 1 300 000 občanov. 78,4 % z nich hlasovalo za autonómiu v rámci Ukrajiny, 82,8 % hlasujúcich podporilo povolenie dvojitého rusko-ukrajinského občianstva a 77,9 % zúčastnených sa vyslovilo za to, aby dekréty prezidenta Krymu mali silu zákona (University of Maryland, 2010). V Donbase bol konflikt s Kyjevom determinovaný viacerými príčinami, ktoré sú naznačené v tejto štúdii. Jednou z nich bolo pokračovanie napätia pre uhoľný a oceliarsky priemysel v regióne. Donbas v 90. rokoch 20. storočia profitoval na metalurgii či chemickom priemysle, čo sa neskôr prejavilo na celonárodných politických ambíciách tzv. doneckej skupiny na čele s oligarchom R. L. Achmetovom.

2.5 Vývoj verejnej správy Ukrajiny od vyhlásenia nezávislosti v roku 1991

*Základné
informácie
o ukrajinskej
verejnej
správe*

V ére Sovietskeho zväzu bolo ukrajinské územie rozdelené na oblasti (kraje alebo regióny), rajóny (okresy alebo dištrikty), obce (kam patria aj mestá) a táto tradícia ostala zachovaná dodnes. Po vyhlásení nezávislosti v roku 1991 boli na Ukrajine prijaté viaceré zákony, ktoré rozlíšili regionálnu a lokálnu samosprávu. Rozhodlo sa o priamej voľbe starostov a miestnych poslancov a zákon o miestnej správe bol prijatý v roku 1992. Na najnižšej úrovni pôsobilo približne 28 500 obcí, okolo 890 osídlení mestského typu, asi 120 mestských častí (obvodov) a 280 miest. Na strednej úrovni pôsobilo 490 rajónov (okresov) a takmer 180 miest okresného významu. Najvyššia z miestnych úrovní bola tvorená 24 oblasťami (regiónmi), Autonómnou republikou Krym a mestami oblastného významu, ktorými boli Kyjev a Sevastopol' (Swianiewicz, 2006).

Na regionálnej úrovni pôsobili jednotky, ktorých časť mala charakter orgánov miestnej štátnej správy a časť pôsobila ako samosprávne orgány. Na čele oblastí a rajónov, ako aj na čele Kyjeva a Sevastopola stáli guvernéri, ktorí boli najvyššími predstaviteľmi štátnej administratívy v týchto územnosprávnych jednotkách. Guvernérov regiónov menuje a odvoláva prezident republiky. Orgány štátnej správy sa formálne zodpovedali nielen vyššie postaveným orgánom štátnej správy, ale tiež samosprávnym radám. Tieto rady mali dokonca právomoc navrhnúť, respektíve aj iniciovať odvolanie guvernéra. Základom lokálnej samosprávy na Ukrajine sú územné spoločenstvá miest, mestských častí, vidieckych osídlení a obcí. Mestské obvody sa povinne zriaďovali v hlavnom meste Kyjev. Ostatné mestá si mohli zriadiť mestské obvody, pričom pri ich zriaďovaní platilo pravidlo, aby boli aspoň približne populačne zhodné. V prípade, že sú mestské obvody zriadené, pôsobia v nich obvodné rady a výkonné obvodné orgány na čele s predsedami (Klimovský, 2012).

Prijatím ústavy v roku 1996 sa Ukrajina oficiálne a definitívne vydala cestou budovania unitárneho štátu namiesto federácie, ale ako ústupok voči tlaku pre väčšiu mieru samosprávnej autonómie ústava ponúkla tzv. kombináciu centralizácie a decentralizácie výkonu štátnej moci. Ako už bolo spomenuté, prejavilo sa to v tom, že Krymu bol udelený štatút autonómnej republiky v rámci ukrajinského štátu s jeho vlastným parlamentom a vládou. V regiónoch Ukrajiny mohli mať mestá a obce vlastné lokálne volené rady a dostali prísľub zvýšenia finančnej nezávislosti od centrálnej vlády, čo sa nenaplnilo. Zároveň však bola posilnená úloha miestnej štátnej správy. V praktickej rovine to znamenalo, že na všetkých úrovniach samospráv bolo poskytovanie verejných služieb v zodpovednosti národných ministerstiev, ktoré prostredníctvom procesu decentralizácie posunuli realizáciu týchto služieb na regionálnu a miestnu štátnu správu. Rozhodoval viac Kyjev ako miestni voliči (Leitch, 2015).

Tento hybridný systém miestnej a regionálnej samosprávy a jeho súbor paralelných zodpovedností medzi menovaných štátnych funkcionárov a lokálne samosprávy existuje na Ukrajine už pomerne dlhú dobu. Toto usporiadanie má podľa D. Leitcha (2015) vstavaný sklon k zmätku a nefunkčnosti, no bolo bežným javom v transformujúcich sa postkomunistických krajinách východnej

Európy po roku 1989. D. Leitch tento systém porovnáva so sovietskou štruktúrou regionálnej správy, na ktorej čele stál prvý tajomník strany v oblasti. Bol šéfom z oboch strán – aj štátnych aj stranických oblastných štruktúr a kompetenčne bol bezpochyby kľúčovou politickou osobnosťou v existujúcej štruktúre a hlavným zdrojom politickej moci. V postsovietskej Ukrajine napríklad už spomínaného guvernéra oblasti menuje prezident, čo napína paralelu s predchádzajúcim totalitným obdobím. Preto starostovia väčších miest majú sklon zdôrazňovať ich význam a vymedzovať sa voči menovanému guvernérovi oblasti, keďže sú priamo volení. Napätie tiež vznikalo v regiónoch medzi guvernérom a samosprávou, kde magistráty boli pod kontrolou opozičných politických zoskupení voči prezidentovi, i keď nebolo pochýb, že väčší politický vplyv patril guvernérovi⁴.

2.6 Aktuálny stav decentralizačných procesov v Ukrajine: návrhy, zmeny a problémy

Po prvé, decentralizácia bola jednou z požiadaviek demonštrantov, ktorí vyšli na Námestie nezávislosti v Kyjeve vo februári 2014, aby protestovali proti politike prezidenta Janukoviča. Decentralizáciu vnímajú ako zásadnú záležitosť pre ukončenie sovietskeho dedičstva v podobe nadmerného centralizmu, ktorý prispel k bezuzdnej korupcii a zlému hospodáreniu. Po druhé, návrh decentralizovať býva opakovanou agendou zo strany vedenia separatistickej východnej Ukrajiny ako spôsob zachovania ich samostatnosti od Kyjeva a mohol by prispieť k ukončeniu občianskej vojny, keďže sa opiera o požiadavky Ruskej federácie, čo však nebude vôbec jednoduché (Partlett, 2015). V skutočnosti totiž separatisti požadujú federalizáciu, ale ich súčasný návrh je v rovine konfederácie alebo menovej únie.

Ukrajinský prezident Petro Porošenko vo vyhlásení z júna 2014 tiež priznal, že decentralizačné reformy znamenajú zásadné prebudovanie mocenských vzťahov a pokles právomocí ústredných orgánov štátnej moci. Načrtoľ aj prioritné ciele decentralizácie: viaceré orgány miestnej štátnej správy by mali byť postupne zrušené a ich kompetencie a funkcie majú byť prenesené na výkonné výbory

⁴ A. Duleba popisuje komplexnejšie dopad konca sovietskeho režimu na podobu verejnej správy v Ukrajine v publikácii *Ukrajina a Slovensko: Geopolitické charakteristiky vývinu a medzinárodné postavenie Ukrajiny, implikácie pre Slovensko*, ktorá bola vydaná na Slovensku v roku 2000 vo vydavateľstve VEDA.

v samosprávach. Takisto má byť umožnené to, aby značný podiel vybraných daní mala pod svojou priamou kontrolou samosprávy (Myshlovska, 2015).

V rokoch 2014 a 2015 bolo podaných kvantum⁵ legislatívnych opatrení viažucich sa na rôzne aspekty decentralizácie. Na základe potreby realizovať dohodu Minsk-II⁶ podpísanú vo februári 2015 sa do parlamentu v polovici roku 2015 dostal návrh ústavných zmien súvisiacich s decentralizáciou. Jednou z priorít sa mala stať finančná decentralizácia, keďže ešte v roku 2014 bolo vyše 95 % miestnych rozpočtov závislých na štátnych dotáciách. Väčšine územných spoločenstiev chýbajú aj ľudské zdroje, aby boli finančne udržateľné. V tomto období bolo na Ukrajine 11 518 obcí z toho 10 278 boli dediny. Vyše 90 % z nich mali menej ako 3000 obyvateľov a 47 % mali menej ako 1000 obyvateľov (Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Municipal Economy of Ukraine, 2014). Okrem iných skutočností je teda problémom aj nedostatok produktívneho obyvateľstva žijúceho v malých obciach, ktoré by generovalo príjmy prostredníctvom daní pre tieto obce. Dňa 1. apríla 2014 kabinet ministrov schválil koncepčný rámec pre reformu miestnej štruktúry riadenia, ktorá plánuje rozšíriť veľkosť územných spoločenstiev a poskytnúť im potrebné zdroje a autoritu. Parlament nadviazal na tento krok prostredníctvom dvoch právnych predpisov, ktoré umožnili zapojiť územné komunity do spoločných projektov, delegovali na nich právomoci a umožnili ich konsolidáciu, aby zvýšili svoj potenciál a finančnú sebestačnosť. V dôsledku toho vláda dúfa, že dôjde k zníženiu počtu obcí z približne 11 500 na 1500 (Zubko, 2015). Súčasná reforma verejnej správy v Ukrajine je inšpirovaná poľským modelom verejnej správy. Ide o vytvorenie združenia obcí podľa vzoru poľských gmín. Koncom roka 2015 už existovalo 159 nových komunít z 800 pôvodných.

*Priority
ukrajinskej
decentralizá-
cie*

*Komunálna
reforma
v Ukrajine*

⁵ Tejto problematike sa venuje napríklad Ukraine reform monitor team. Pozri bližšie: Ukraine reform monitor team. Ukraine Reform Monitor, Carnegie Endowment for International Peace, 5. 10. 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7> (prístup 6. 3. 2016) alebo VoxUkraine Editorial View: Decentralization: Second Try. VoxUkraine, 16. 7. 2015, <http://voxukraine.org/2015/07/16/decentralization-second-try/> (prístup 14. 5. 2016).

⁶ Pozri bližšie: The Telegraph: Minsk agreement on Ukraine crisis: text in full. In: *The Telegraph*, 12. 2. 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html> (prístup 13. 5. 2016).

Fiškálna decentralizácia v Ukrajine

Zmeny nastali aj v rozpočtovaní a daniach. V decembri 2014 bolo schválené nové prerozdelenie daňových príjmov v prospech miestnych komunít, zvýšil sa podiel štátnych dotácií do miestnych rozpočtov. V rámci veľmi diskutovanej daňovej reformy ústredná vláda konkrétne navrhla rozšíriť miestny daňový základ o daň z nehnuteľnosti zúžením výnimiek v závislosti od toho, či ide o komerčné nehnuteľnosti, sklady alebo luxusné byty. Miestne vlády majú naďalej právo stanoviť výnimky. Daň z majetku bola zavedená v roku 2015, ale priniesla zvýšenie príjmov miestnych rozpočtov len o 0,3 %, pretože existujú výnimky pre zníženie daňového základu. Predpokladá sa, že miestne komunity sa finančnými stimulmi a teda väčšou mierou suverenity zapoja do úsilia, aby zvýšili svoje príjmy a zlepšili odvádzanie daní. Konkrétne v roku 2015 sa celkový príjem miestnych rozpočtov zvýšil o 40,7 % v porovnaní s rovnakým obdobím v roku 2014: z 1,96 miliardy eur na 2,76 miliardy eur. Počas tejto doby miestne komunity získali dodatočný príjem, ktorý presahuje ich výdavky o 953,8 miliónov eur, čo poukazuje na ich potenciál stať sa sebestačnými a dokonca aj prosperujúcimi subjektmi. Problémom je, že aj keď proces decentralizácie finančných prostriedkov bol začatý, prerozdelenie právomocí od štátu na nižšiu úroveň riadenia bude možné až po zmene ústavy parlamentom, čo sa doposiaľ nepodarilo vykonať (Sydorčuk, 2015).

Problematika zavedenia prefektúry v Ukrajine

Navrhované ústavné zmeny možno rozdeliť do troch kategórií. Prvá by zaviedla nové územnosprávne rozdelenie Ukrajiny do troch typov územných jednotiek: komunít, dištriktov a regiónov. Druhá kategória zmien hovorí o novom modeli mocenskej distribúcie medzi rôznymi úrovňami samospráv a centrálnymi úradmi tým, že zruší miestnu štátnu správu na regionálnej úrovni, a poskytne regionálnym zastupiteľstvám právo vytvárať svoje vlastné výkonné orgány. Štátna správa má ostať zachovaná na úrovni dištriktov (okresná úroveň). Tretia skupina zmien zvyšuje autoritu prezidenta nahradením štátnej správy systémom menovaných prefektov, ktorí by mali právo pozastaviť rozhodnutie regionálnych rád. Okrem toho by mohol prefekt pozastaviť každé rozhodnutie samosprávneho zastupiteľstva v rozpore s ústavou, alebo ak by bolo hrozbou pre územnú celistvosť, národnú zvrchovanosť alebo bezpečnosť a podobne. Aj prezident by mal mať právomoc pozastaviť rozhodnutie regionálnych orgánov alebo ich rozpustiť a predložiť vec Ústavnému súdu (Sydorčuk, 2015).

Plánované ústavné zmeny vo verejnej správe v Ukrajine

Prefekti by mali byť poverení širokou koordináciou činnosti regionálnej samosprávy a dohľadom nad zákonnosťou. Prefekti sú novým prvkom ukrajinského systému. V roku 1990 mal však prezident regionálnych zástupcov zvaných „Predstavniki“, ktorí pomohli prezidentovi vybudovať jeho pozíciu v regiónoch. Tieto nejednoznačné právomoci potenciálne udelené tomuto novému orgánu sú preto najspornejšou súčasťou reforiem, nakoľko predstavujú mechanizmus pokračujúceho centrálného riadenia (Partlett, 2015). Okrem toho, štátna správa na úrovni dištriktov má byť podriadená vláde, zatiaľ čo prefekti na regionálnej úrovni by mali byť podriadení prezidentovi. Štátna administratíva na okresnej úrovni má mať voči lokálnym samosprávam tie isté kompetencie ako prefekt voči samospráve regionálnej.

Niektorí politici, odborníci a časť občianskej spoločnosti protestovali proti plánovanému zriadeniu systému prefektúr a kritizovali najmä to, že by došlo k zvýšeniu prezidentskej moci. Napríklad organizácia Freedom House (2016) vo svojom reporte uvádza, že kritici decentralizácie namietajú proti plánovaným ustanoveniam pripravovaného zákona, ktoré dávajú prezidentovi a jemu menovaným regionálnym prefektom možnosť zasahovať do rozhodnutí regionálnych rád, dokonca môžu tieto rady rozpustiť, čo prezident v súčasnosti nemôže. Avšak najpodstatnejšou zmenou je, že volení zástupcovia na všetkých úrovniach samosprávy by mali riadiť výkonnú moc v danom územnom celku. V obciach si občania volia svojich starostov aj obecné zastupiteľstvá. Na úrovni dištriktov (rajónov alebo okresov) a regiónov (oblastí) si občania volia zastupiteľstvá, ktoré potom zvolia svojho „manažéra“ – predstaviteľa výkonného orgánu. Celá reforma však čelí neistej budúcnosti, pretože v prvom čítaní získala 265 hlasov poslancov a v druhom čítaní, ktoré má nasledovať rok po komunálnych voľbách z 25. októbra 2015, bude potrebných 300 hlasov poslancov (Ukraine reform monitor team, 2015). Okrem toho počas prechodného obdobia do októbra 2017 budú paralelne fungovať aj doterajšie orgány štátnej správy. Tie budú pokračovať v kontrole štátnych dotácií. Dôležité otázky ostávajú pod dohľadom centrálnej vlády. Reformy aj naďalej poskytujú prezidentovi a vláde právomoci zasahovať do vnútorných činností samosprávy (Partlett, 2015).

*Separatistické
tendencie
Donbasu
a anexia
Krymu*

2.7 Spor: je federalizácia formou decentralizácie?

Vedenie separatistických republík na východnej Ukrajine dalo jasne najavo, že pod decentralizáciou chápu také ústavné usporiadanie, v rámci ktorého nemôžu byť zbavení moci ústrednou vládou. Reálne tak požadujú, aby ústavné zmeny zaistili ich neodvolateľnosť z funkcií. Takýto výklad pojmu decentralizácia by znamenal ústavné záruky pseudofederálnemu vzťahu (osobitnú formu federálneho štýlu autonómie), ktorý by garantoval zvláštne nároky pre tieto oblasti. Svojráznosťou je aj ústavný status Krymu, keď v oddieli ústavy s názvom Autonómna republika Krym sa nič nemení napriek tomu, že došlo k anexii Krymu, ktorý bol oficiálne pripojený k Ruskej federácii. Ústavná komisia však dôrazne odmietla akúkoľvek formu zvláštnej ochrany v duchu federálnej povahy pre vedenie separatistických regiónov. Časom pravdepodobne dôjde ku kompromisu, ktorý bude priznávať východe Ukrajiny zvláštne postavenie v podobe legislatívneho aktu o regionálnej autonómii na východnej Ukrajine (Partlett, 2015). Ukrajina sa zaviazala zabezpečiť, aby tieto regióny na základe dohody Minsk-II do konca roka 2015 získali špeciálny status, čo sa stalo realitou 16. októbra 2015, keď prezident podpísal zákon o špeciálnom autonómnom statuse pre Donbas (pre niektoré donecké a luhanské regióny) počas troch rokov (ITAR-TASS, 2014). Tento zákon však nevstúpil do platnosti a stále v ukrajinskom parlamente prebiehajú rokovania o jeho obsahu.

*Minské
dohody
a verejná
správa
v Ukrajine*

Y. Bila (2015) prízvukuje, že sa nemáme nechať pomýliť. Decentralizácia právomocí z ústrednej štátnej moci na miestne orgány nie je totožná s verziou federácie, ktorú obhajuje ruská vláda a separatistickí vodcovia v Donbase. Oponuje jej R. Youngs (2014), ktorý tvrdí, že decentralizácia a federalizácia implikujú vyhliadky na upevňovanie vnútorných rozdielov aj pri absencii akýchkoľvek ruských akcií. Celkové zahmlievanie toho, čo sa vlastne skrýva za decentralizáciou v Ukrajine, vysvetľuje M. Druckman (2015) tým, že nejasne formulované klauzuly v legislatíve o decentralizácii majú poskytnúť Ukrajine priestor nadýchnuť sa, aby Rusko, EÚ aj Spojené štáty americké videli snahu o naplnenie dohody Minsk-II. Zároveň je veľavravný názov jeho článku, že decentralizácia na Ukrajine neznamená autonómiu. Slovenský expert na Ukrajinu A. Duleba pri recenzovaní tohto pracovného zošita reagoval na niektoré názory uvedené v tomto odseku tým, že samosprávne kraje na Slovensku tiež neznamenajú, že Slovensko je federáciou. Podľa

neho ide na Ukrajine o reformu verejnej správy v duchu poľského modelu a cieľom tejto reformy je vytvorenie plnohodnotnej regionálnej samosprávy s výkonnými zložkami a uskutočnenie fiškálnej decentralizácie.

Pre východnú Ukrajinu je myšlienka federalizácie úzko spojená s kultúrnou autonómiou. V roku 1994 Donecká oblasť usporiadala miestne referendá, ktoré Kyjev neuznáva a v nich sa 80 % voličov vyjadrilo za federalizáciu krajiny. V roku 1996 mestská rada v Charkove rozhodla o oficiálnom používaní ruského jazyka v úradných záležitostiach v rozpore s vnútroštátnym právom. Odmietla taktiež vyhovieť rozsudku Najvyššieho súdu Ukrajiny z roku 2001, ktorý zrušil toto rozhodnutie mestskej rady v Charkove (Adamovych, 2006). Podobné rozhodnutia o udelení statusu regionálneho jazyka pre ruský jazyk boli prijaté v Donecku, Luhansku a niektorých iných miestnych orgánoch vo východnej a južnej Ukrajiny počas prezidentovania Viktora Juščenka (Myshlovsk, 2015).

Odborníci sa dlhodobo snažia stanoviť jasnú hranicu medzi decentralizáciou a federalizáciou. Zo skúseností vyplýva, že cesta k decentralizovanej verejnej správe musí byť sprevádzaná budovaním demokracie, ktorá presahuje etnické a jazykové rozdiely (Youngs, 2014). V oficiálnych akademických a politických kruhoch na Ukrajine bola federalizácia všeobecne odmietnutá ako neživotaschopná a spolitizovaná možnosť pre Ukrajinu. Niektorí vytýčili hranicu medzi decentralizáciou, ktorú chápu ako posilnenie postavenia občanov na miestnej úrovni a federalizáciou, ktorá podľa nich predstavuje zámer vytvorenia malých, slabých federálnych jednotiek. Tie by iba zhoršili už dosť zlú situáciu v zmysle, že Kremel' by sa jednoducho postaral o ich destabilizáciu a v konečnom dôsledku by zničil ukrajinský štát ako ho dnes poznáme. Otázka federalizácie je vraj umelá a nie je dobre konštruovaná pre potreby ukrajinskej spoločnosti. Pri federalizácii by Ukrajina mohla strácať svoju štátnosť a stať sa súčasťou iného štátu prípadne štátov. Bývalý ukrajinský prezident L. Kučma poznamenal, že federalizácia je snaha Ruska rozbiť Ukrajinu. Švajčiarsky diplomat Ch. Shoenenberger sa domnieva, že Ukrajina potrebuje decentralizáciu, ktorá by zabezpečila rast všetkých častí Ukrajiny a vymedzila skutočné potreby každého regiónu, nie zmenu pomerov cez systém federalizácie (Myshlovsk, 2015).

Hranica medzi decentralizáciou a federalizáciou

Oficiálna internetová stránka ukrajinskej vlády venujúca sa decentralizácii moci vysvetľuje rozdiel medzi decentralizáciou a federalizáciou takto:

„Decentralizovaný unitárny štát má najsilnejšie dve úrovne verejnej správy – národnú a miestnu. Vo federácii regionálna úroveň dominuje, údajne majoritný podiel právomocí a prostriedkov je sústredený na regionálnej úrovni. Vzhľadom na to sa koncentruje mocenská politická elita na regionálnej úrovni. Takéto elity nie sú pripravené vstupovať do riadenia štátu na národnej úrovni, ale sú príliš ambiciózne, aby zostali na úrovni regiónov. Veria, že majú lepšiu kvalifikáciu pre dané úlohy ako miestne alebo národné elity a budú požadovať viac a viac kompetencií pre región. To vraj bude viesť k separatizmu na regionálnej úrovni. Federalizácia teda znamená delegovanie značnej autority regiónom, zatiaľ čo decentralizačná reforma počíta s komunitami (ľuďmi). Prechod zdrojov a kompetencií na regióny považuje vláda za riskantný. To by mohlo viesť k vybudovaniu centralizovaného systému na regionálnej úrovni a poškodeniu systému moci v krajine. Hlavnou prekážkou federalizácie je údajne to, že vytvára problémy pre celoštátne rozhodovanie a namiesto úsilia o spoločné rozhodnutie si politici navzájom blokujú cestu“ (Webový portál vlády Ukrajiny, 2016).

Verejná mienka na Ukrajine podľa prieskumu Razumkovho centra (*Razumkov Centre*) podporuje decentralizáciu v rámci existujúceho unitárneho štátu. Až 78 % Ukrajincov podporuje unitárny štát s decentralizovanou mocou a zvýšenými právomocami miestnych orgánov, kým 12 % sa vyslovilo za federalizáciu. Dokonca aj na východe 63 % Ukrajincov podporuje koncept decentralizovaného unitárneho štátu (Shapovalova, 2014).

2.8 Výhody a nevýhody decentralizácie v ukrajinskom politickom kontexte

Pozitíva decentralizácie

Ako spomíname v texte, decentralizácia sa vo všeobecnosti považuje za prostriedok demokratizácie. Volené miestne samosprávy s rozšírenými zdrojmi a rozhodovacími právomocami by mali lepšie reagovať na miestne potreby, lepšie poskytovať služby na miestnej úrovni. Takáto samospráva by mala byť efektívnejšia aj pri vytváraní príležitostí na rast a posilňovanie marginalizovaných skupín ako centrálna vláda (Myshlovska, 2015). Medzi pozitíva decentralizácie sa zaraďuje aj kontrola nad vlastnými financiami

mi a daňami miestnych samospráv. S tým sa spája aj zodpovednosť. Každá správna jednotka by si mohla nastaviť zásady, aby vedela zvládnuť vlastné jedinečné výzvy, čím sa zapojí do zdravej konkurencie so svojimi susedmi pri poskytovaní verejných služieb, zlepšení podnikateľského prostredia a pri lákaní investícií. Decentralizácia by mohla mať dopad aj na občianskej úrovni. Po takmer troch desaťročiach občania žijúci v relatívnej apatii by nakoniec mohli nadobudnúť pocit, že môžu mať vplyv na miestne záležitosti a objavia hodnotu politického a občianskeho aktivizmu. Väčšie povedomie verejnosti a ich zapojenie do verejných vecí by takisto prispelo k tomu, aby sa miestne vlády správali zodpovednejšie (Bila, 2015).

Za decentralizáciu hovorí aj fakt, že verejná nespokojnosť s miestnymi úradmi pochádza z ich neschopnosti poskytovať vysoko kvalitný a cenovo dostupný servis, akým sú vo všeobecnosti verejné služby, doprava, cestná infraštruktúra, zdravotníctvo a vzdelávanie. Správa verejného majetku a pozemkov je tiež vysoko neefektívna, čo má za následok nedostatočnú kontrolu územného plánovania a pochybné zmeny vo vlastníctve pozemkov. Občanom tiež chýbajú účinné nástroje ako miestne úrady primäť k zodpovednosti. Volené rady na samosprávnej úrovni postrádali autoritu, pretože výkonná moc bola v rukách štátnej správy menovanej kabinetom ministrov alebo menovanej prezidentom. V dôsledku toho skutočné právomoci boli sústredené v rukách menovaných štátnych úradníkov, ktorí podporovali centralizačné tendencie, podporovali rozsiahlu národnú kontrolu nad regionálnym rozvojom a nechali inštitúcie samosprávy do značnej miery impotentné (Sydorчук, 2015).

R. Youngs (2014) naopak vyzdvihuje politický problém decentralizácie na Ukrajine. Domnieva sa, že mnohí Ukrajinci aj politici iných krajín sa obávajú, že pre napätie na východe a juhu Ukrajiny nie je vhodné uskutočniť dynamickú decentralizáciu, pretože jednota štátu sa javí príliš krehká, aby zvládla takýto komplikovaný proces. Odvoláva sa na akademické štúdie o tom, že decentralizácia môže komplikovať demokratické zmeny. Decentralizácia vraj na Ukrajine vždy nadobudla také formy, kde si svoje miesto našla korupcia a tvorili sa siete voči ktorých pokušeniam nebola nikdy imúnna ani centrálna vláda. R. Youngs takisto spomína, že decentralizácia je v mnohých krajinách hnacím motorom neuspokoje-

*Negatíva
decentralizá-
cie*

ných požiadaviek po úplnej nezávislosti. Otvára tiež otázku stáleho problému demokratických tranzícií. Decentralizácia na jednej strane pôsobí v týchto prechodoch ako zdravý tlakový ventil, na druhej strane prispieva k vysilujúcej fragmentácii.

O negatívach decentralizácie pre Ukrajinu píše aj D. Leitch (2015). Decentralizácia je podľa tohto autora jedným z tvárných pojmov, u ktorých sa darí kombinovať rôzne odtiene významu a silne normatívny obsah. Ukrajina je klasifikovaná ako krajina so stredným príjmom, ale má mnoho spoločného s chudobnejšími rozvojovými krajinami pokiaľ ide o kvalitu materiálnej aj inštitucionálnej infraštruktúry na regionálnej úrovni a podobne. A v rozvojových krajinách sú vraj výsledky s ohľadom na výnosy politik decentralizácie prinajlepšom zmiešané. Pri takto zanedbanej infraštruktúre je malý dôvod domnievať sa, že problém regenerácie infraštruktúry bude vyriešený pomocou programu decentralizácie. Medzinárodné skúsenosti údajne poukazujú na nutnosť riešiť takéto problémy národnými programami kapitálových investícií. Na druhej strane hrozí, že decentralizácia by mohla poskytnúť možnosť preniesť a znížiť záťaž štátu pri obnove komunálnej infraštruktúry na malé mestá a dediny, ktoré sú určenými príjemcami reformy. Môže tak ísť o zbavovanie sa zodpovednosti.

Na Slovensku štát preniesol veľké množstvo kompetencií na regionálnu a miestnu samosprávu. V prvej fáze fiškálnej decentralizácie sa ukázalo, že štát nezabezpečil dostatočne možné finančné riziká prenosu týchto kompetencií najmä v oblasti školstva, zdravotníctva alebo sociálnych zariadení. Problémom boli prevádzkové dlhy, nevysporiadané majetkové vzťahy, nepoistenie majetku, ale aj havarijný stav budov a zariadení, ktoré sa stali po novom majetkom samosprávy. Komplikáciou sa stalo aj dofinancovanie rozostavaných stavieb. Vtedajšia decentralizačná dotácia postačovala iba na prevádzkové náklady a neboli v nej obsiahnuté náklady na poistenie alebo havarijnú situáciu. Napríklad prechod zriaďovateľských kompetencií v oblasti zdravotnej starostlivosti na obce, mestá a samosprávne kraje sprevádzal dlh vo výške 3,5 miliardy vtedajších slovenských korún. Z toho až 2,8 miliardy slovenských korún predstavovali dlhy zdravotníckych zariadení, ktoré prešli pod samosprávne kraje na Slovensku. Vláda tieto situácie musela riešiť jednorazovými dotáciami a oddĺžením (Tichý, 2003).

Asi najpochopteľnejším príkladom okrem stavu budov a verejného osvetlenia je stav cestnej infraštruktúry. Na Slovensku prešla starostlivosť o cesty II. a III. triedy pod samosprávne kraje a miestne komunikácie pod správu miest a obcí. Najmä malé obce a mestá by si bez úverov, dotácií, ale predovšetkým bez finančných prostriedkov z fondov Európskej únie nemohli dovoliť opravy ciest, zateplovanie a rekonštrukcie kultúrnych domov, obecných úradov, škôl a ďalších zariadení. Keďže Ukrajina nie je členským štátom Európskej únie a ekonomika krajiny je v problémoch, podstatnou zložkou decentralizácie musí byť finančné krytie prenesených kompetencií. Ďalej D. Leitch (2015) poznamenáva, že tzv. neopatrimoniálne vzťahy medzi politickými, byrokratickými a podnikateľskými elitami na všetkých úrovniach verejnej správy (pranie špinavých peňazí z centra, provízie, úplatky, zabezpečenie osobného prospechu a podobne) demonštrujú, že dekadentný stav ukrajinskej inštitucionálnej infraštruktúry na každej (aj nižšej) úrovni nie je zárukou, že pri širokej decentralizácii moci dôjde k vyriešeniu bezprostredných ekonomických a politických problémov Ukrajiny.

2.9 Komunálne voľby ako súčasť decentralizačných procesov

Volebný systém pre komunálne voľby prijatý ukrajinským parlamentom nie je zďaleka ideálny pokiaľ ide o participatívnu demokraciu. Z tohto dôvodu je kritizovaný viacerými odborníkmi. Problémom ostáva aj zmienená autorita regionálnych a miestnych zastupiteľstiev. Špecifické rysy komunálnych volieb uskutočnených v roku 2015 vyplývajú aj z politického kontextu, ktorým je okupácia Krymu a ozbrojený konflikt v Donbase. Nemožnosť vykonania volieb na okupovaných územiach pod kontrolou separatistov v tzv. Doneckej ľudovej republike (DPR) a tzv. Luhanskej ľudovej republike (LPR), rovnako ako na Kryme, vylúčil princíp všeobecného volebného práva, čo je samozrejme problematické. Európska charta miestnej samosprávy, ktorú ratifikovalo aj Slovensko deklaruje vo svojej preambule zásady demokracie, decentralizácie moci alebo princíp subsidiarity (blízkosť k občanovi). To predpokladá existenciu miestnych orgánov, ktoré sú vybavené demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie. V článku 3 tejto charty sa uvádza, že členovia (miestnej samosprávy) sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním (Európska charta miestnej samosprávy, 2016).

*Európska
charta
miestnej
samosprávy
a princíp
subsidiarity*

*Problémové
aspekty
zákona
o miestnych
voľbách
v Ukrajine*

Preto vyriešenie otázky realizácie slobodných a demokratických komunálnych volieb aj na zmieňovaných územiach je jedným z predpokladov prehĺbenia decentralizácie moci, čo sa javí byť veľmi komplikovaným procesom. Avšak aj samotný volebný zákon obsahuje nedostatky. Zákon o miestnych voľbách stanovuje niekoľko typov volebných systémov. Napríklad väčšinový systém absolútnej väčšiny vo voľbách starostov v tých mestách, kde počet voličov presahuje 90 000 ľudí alebo väčšinový systém jednoduchej väčšiny v sídlach, kde je počet obyvateľov menší ako 90 000 ľudí. Kritika vyplýva z faktu, že do roku 2015 voľby vo veľkých mestách väčšinou vyhrali kandidáti so značným finančným, mediálnym alebo iným zázemím. Kým doposiaľ získavali takíto kandidáti 20 až 30 % hlasov, teraz bolo možné, že v druhom kole volieb starostov sa ocitnú iba takíto kandidáti (miestni oligarchovia?). Druhé kolo hlasovania sa očakávalo v takých mestách ako Odesa, Kyjev, Charkov alebo Dnepropetrovsk. Zo spomínaných miest bolo realitou druhé kolo volieb len v meste Kyjev a meste Dnepropetrovsk. Dnepropetrovsk na východe Ukrajiny zažil volebný súboj medzi B. Filatovom a O. Vilkulom, ktorý sa opieral o podporu oligarchu Rinata Achmetova. Obaja kandidáti využili tzv. špinavú kampaň, podvádzanie a manipuláciu voličov. Boulègue (2015) tvrdí, že politický boj v Dnepropetrovsku stelesňuje využitie politickej technológie v celej svojej „kráse“ v Ukrajine. O. Vilkul získal v prvom kole 35,78 % hlasov a B. Filatov 37,94 % (Interfax – Ukraine, 2015). V druhom kole zvíťazil B. Filatov s 53,76 % hlasov voličov (Ukrinform, 2015).

Zmiešaný pomerný volebný systém, ktorý skôr pripomína pomerný volebný systém a využíva sa vo voľbách regionálnych alebo miestnych poslancov, ma takisto svoje nedostatky. Bol odstránený princíp sebanominácie, čo značne obmedzuje možnosť realizovať pasívne volebné právo a kandidáti sú veľmi závislí na straníckej príslušnosti. Takisto sa zvýšilo volebné kvórum z 3 na 5 %, čo predstavovalo veľkú záťaž pre novovznikajúce strany po tzv. euromajdane etablovať sa a uspieť vo voľbách. Problémom sa stala aj volebná kaucia, ktorú pri nedostatku finančných zdrojov transformujúce sa iniciatívy občianskej spoločnosti na politické strany mali problém zaplatiť. Nepriamo sa zavádza aj imperatívny mandát. Rozhodnutím strany môže byť zbavený poslanec za danú stranu svojho mandátu z dôvodu, ak sa na špeciálny zoznam do roka po voľbách nepodpíše dostatok voličov (na zozname nesmie

byť menší počet podpisov ako reálny počet hlasov pre kandidáta) (Serbina, 2015).

Tieto problémy sa môžu považovať iba za podnet na teoretické polemizovanie politologickej obce o tom, čo je viac demokratické a čo dáva voleným zástupcom viac legitimity z politologickeho hľadiska, pretože zákonná úprava bola demokraticky prijatá a z právneho hľadiska sú zástupcovia občanov zvolení legálne a legitímne. Treba však mať na pamäti, že zžitie sa so samosprávou a pochopenie jej dôležitosti vychádza aj od občanov tým, v akom počte sa budú občania zúčastňovať volieb. Ak budú vnímať na samosprávnej úrovni vysokú mieru partokracie, volebné pravidlá sa im nebudú zdať úplne férové voči všetkým aktérom, ak nenaobudnú pocit, že participáciou na voľbách alebo využitím iných participačných mechanizmov nie sú schopní reálne zmeniť politiku vo svojej obci alebo meste a rozhodujú za nich politické strany alebo miestni oligarchovia, rezignujú na svoje kontrolné a iné funkcie, nebudú sa dostatočne angažovať a ponechajú úzke zainteresované skupiny, aby rozhodovali o veľkom balíku kompetencií a financií aj v ich mene.

Poslankyňa slovenského parlamentu V. Remišová v slovenskom kontexte naopak tvrdí, že neobstojí argument, že pri väčšej decentralizácii moci by sa ľudia aktívnejšie zapájali do verejného života a mali by väčší záujem o dianie v ich regióne. Volebná účasť v posledných komunálnych voľbách v roku 2014 na Slovensku bola výrazne nižšia (48 %) ako v parlamentných voľbách (59,8 %) v roku 2016. A to aj napriek tomu, že témy v komunálnej politike sú ľuďom bližšie a zrozumiteľnejšie ako témy veľkej politiky. Otázkou je aj tzv. únava z volieb a príliš veľa volených funkcionárov. Na Slovensku je okolo 20 tisíc volených funkcionárov na rôznych úrovniach. Máme päť rôznych druhov volieb. Analytik D. Sloboda sa domnieva, že na Slovensku nepodarené nastavenie regionálnej samosprávy „zabilo“ možnosť, že občania sa vo väčšej miere začnú podieľať na správe vecí verejných na regionálnej úrovni. Odporúča po vzore niektorých západoeurópskych krajín, že na regionálnej úrovni nebude potrebné, aby občania chodili k voľbám. Do regionálnych zastupiteľstiev by sa automaticky dostávali priamo volení starostovia a predsedu regionálnej rady by mohli voliť zo svojich radov (Magušin, Krivošík, Čobejová, Olšovský, 2016).

*Slovenský
kontext
komunálnych
a regionálnych
volieb*

V roku 2017 slovenský parlament prijal zákon, ktorým novelizoval pravidlá pre voľbu predsedov samosprávnych krajov ako volených predstaviteľov regionálnej samosprávy na Slovensku. Po novom voľba predsedov nebude dvojkolová, ale iba jednokolová. Tiež sa od roku 2022 budú konať spoločne komunálne voľby a regionálne voľby. To sú len niektoré náčrty rôznych problematik súvisiacich s decentralizáciou moci, ktoré stoja aj pred Ukrajinou a ich skoršie uchopenie zabráni kumulácii nežiaducich javov v samospráve.

2.10 Niekoľko poznámok a odporúčaní k efektívnej a účinnej reforme verejnej správy

Decentralizačnej reforme by mal predchádzať audit – personálny, finančný, audit systémov a podobne. Ak sú informácie v maximálnej možnej miere zozbierané a sprehládnuté, ďalšou fázou by mali byť prípravy koncepčných materiálov a všeobecnej diskusie. To znamená, že odborníci a inštitúcie, politici a občania by prostredníctvom verejnej diskusie mohli polemizovať o záveroch súhrnnej správy o stave riešenej problematiky v krajine. Rôzne námietky, pripomienky a vylepšenia či dopĺňanie koncepcií je vítané a má byť dostatočné množstvo času a rôznych fór či iných foriem propagovaných médiami, aby ktokoľvek mohol vnieť do problematiky svoj postoj. Je to najdôležitejšia fáza, pretože na základe tejto odbornej i neodbornej diskusie sa uskutoční politické rozhodnutie o tom, ako bude reforma vyzeráť. Politické rozhodnutie by malo byť výsledkom všeobecného konsenzu medzi občanmi, politickým spektrom a expertmi. Z tejto polemiky by mala vzísť dlhodobá strategická vízia, ktorá by vychádzala z väčšinovej zhody a zaviazali by sa ňou riadiť takmer všetky relevantné politické sily.

Proces decentralizácie kritizujú oponenti, ktorí sa obávajú, že tento proces sa realizuje príliš direktívne zhora nadol a nie sú v ňom obsiahnuté dostatočné konzultácie s občianskou spoločnosťou a širokou verejnosťou. Využíva to aj byrokracia, aby posilnila, svoje pozície v odpore voči reformám a „zakonzervovala“ súčasný stav. Nahráva tomu rozšírené negatívne vnímanie občanov, nedostatočná komunikácia a koordinácia medzi jednotlivými agentúrami zapojenými do procesu prípravy ústavnej reformy. Napriek rastúcemu rozsahu a zameraniu činností v oblasti reformy a zvýšenej podpory pre ňu sa zdá, že celkové úsilie trpí nedostatkom strategického zámeru. Ak k takému kompromisu nedôjde medzi politikmi, odborníkmi a širokou verejnosťou na osnovných bodoch

reformy, dá sa očakávať nekonceptnosť, polovičatosť, neúplnosť a protichodnosť reformy. Lepšie je žiadnu reformu neuskutočniť, ako realizovať reformu bez súhlasu odborníkov so zásadným odporom verejnosti a opozície. Všeobecná zhoda v kľúčových otázkach by mohla padnúť kvôli diskusiám o novej ústave a celá proreformná politická scéna by mohla byť oslabená politickými bojmi, na ktoré sa využíva v značnej miere decentralizačná reforma.

Decentralizácia kompetencií by mala nasledovať až po prijatí nového územnosprávneho členenia krajiny a po upevnení nových jednotiek regionálnej a miestnej správy. Aby boli tieto jednotky finančne životaschopnými subjektmi a dokázali poskytovať kvalitné služby, mali by mať na najnižšej úrovni najmenej okolo 20 000 obyvateľov, čo ukazuje prax vo vyspelých štátoch západnej Európy, kde tieto reformy boli uskutočnené. Malo by sa začať alebo intenzívne pokračovať v prebiehajúcej komunálnej reforme, aby dochádzalo k zlučovaniu sídel do väčších jednotiek, aby sa vytvárali nové správne celky s novou administratívou predtým, než príjmu od štátu ďalšie povinnosti. Celý proces sa taktiež nezaobíde bez celkovej daňovej reformy a bez súbežného procesu fiškálnej decentralizácie.

Na Slovensku ešte komunálna reforma neprebehla, ale hovorí sa o nej od roku 2004. Vtedy bol prijatý materiál určený pre verejnú diskusiu. V tomto dokumente sa k procesu zlučovania obcí píše nasledovné: Je potrebné zabezpečiť ochranu identity spájaných obcí, pretože identifikácia obyvateľov s menšou územnou jednotkou je hodnota, ktorú je potrebné chrániť. Riešením je symbolická politická reprezentácia na úrovni dediny. V spojených obciach decentralizovať zodpovednosť za niektoré funkcie a zveriť ich jednotlivým dedinám. Taktiež je vhodné zvoliť taký volebný systém, aby zabránil dominancii jedného mesta a aby zabezpečil vyrovnanú reprezentáciu geografických záujmov (väčšinový systém s jednomandátovými volebnými obvodymi tak, aby každá časť obce mala zástupcu v zastupiteľstve). Ďalej je nutné zabezpečiť dostupnosť miestnej administratívy. Riešením je ponechať v každej dedine pobočku obecného úradu, ktorá nemusí byť otvorená denne, ale musí byť dostatočne prístupná, aby slúžila miestnym obyvateľom. Toto riešenie je vďaka rastúcej dostupnosti internetu a iných počítačových technológií dnes technicky ešte dostupnejšie (Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu, 2004). V tejto súvislosti netreba zabúdať na tzv. e-government, ktorý

*Komunálna
reforma
a jej slovenský
kontext*

výrazne môže znížiť náklady na byrokráciu a zvýšiť komfort obyvateľov.

Volebné pravidlá a občianska participácia v slovenskom kontexte

Čo sa týka volebného systému, v regionálnych a komunálnych voľbách by bolo vhodné, pokiaľ to tak nie je, dať možnosť kandidovať aj nezávislým kandidátom a občianskym aktivistom, je potrebné odstrániť prekážky v uplatňovaní pasívneho volebného práva, zrušiť monopolizáciu politických strán, skôr zaviesť systém tzv. panašovania – aby si mohli občania vyberať svojich kandidátov z viacerých kandidátok (rôznych politických strán, nezávislých kandidátov). Ďalším krokom v rámci tzv. ústavy samospráv by mali byť široké možnosti participácie a kontroly občanov na procesoch v samosprávach. Len v slovenskej „ústave samosprávy“, zákone o obecnom zriadení je týchto možností viacero. Ak opomenieme základný prvok voliť orgány samosprávy obce a byť zvolený do samosprávy obce, tak je to možnosť hlasovať o dôležitých otázkach rozvoja obce v miestnom referende, zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce, zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva s možnosťou požiadať poslancov o slovo, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce. Občania môžu byť zvolení do obecných komisií. Poslanec samosprávy je povinný na požiadanie voličov informovať o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva. Samozrejme, existujú aj mnohé ďalšie formy participácie ako pripomienkovanie návrhov pred ich schválením zastupiteľstvom samosprávy a podobne.

Problém kumulácie funkcií vo verejnej správe

Okrem toho by mali existovať adekvátne legislatívne opatrenia, ktoré by zamedzovali kumulácii postov a funkcií, čím by sa odstránila pre mnohých verejných činiteľov skutočná motivácia ich aktívnej účasti a pôsobenia vo verejnej politike. Inšpiráciou pre ďalšie odporúčanie je problémová skúsenosť zo slovenského systému samosprávnych celkov, ktorá je často príčinou kritických hodnotení volených predstaviteľov samosprávnej moci. Je to problém súbehu viacerých poslaneckých a verejných funkcií, čo je pomerne rozšírený jav na slovenskej politickej scéne. Nie je ničím výnimočným, ak pomerne veľký počet starostov a primátorov zastáva súčasne aj posty poslancov slovenského zákonodarného zboru, poslancov zastupiteľstiev samosprávnych orgánov regiónov a miest, čo u občanov celkom oprávnenne vyvoláva pochybnosti o ich skutočnej motivácii a posilňuje u nich presvedčenie o viac-menej formálnom výkone mandátov či ich nízkej pracovnej

vyťažnosti. Kumulácia viacerých poslaneckých mandátov a zastávaných funkcií a priori vylučuje skutočne profesionálny a odborný, t. j. zodpovedný prístup k výkonu každej zo zastávaných pozícií. Niektoré politické strany na Slovensku sa zaviazali dodržiavať princíp „jeden mandát stačí“, aby ich funkcionári kandidovali iba na jedno volené miesto. Jednofarebná vláda strany SMER-SD na Slovensku v roku 2015 mala prijať zákon, že za každú ďalšiu verejnú funkciu môže jeden funkcionár dostať plat najviac v sume minimálnej mzdy, aby nebol motivovaný kandidovať na viaceré verejné funkcie. Zákon bol prijatý s mnohými výnimkami a viac menej sa miňa účinku (SITA, 2015).

V súvislosti s reformnými opatreniami vo verejnej správe by sme chceli pripomenúť, aby sa nezabúdalo na protikorupčné opatrenia, pretože samotná kontrola občanov, participačné nástroje, štátna kontrola ani nové nastavenie procesov vo verejnej správe, ktoré môžu byť prodemokratické, nezabezpečuje odstránenie korupcie, možno ju len v niektorých prípadoch limituje tam, kde sú procesy otvorené a transparentné. Boj proti korupcii a permanentné vzdelávanie a svedomitý výber pracovníkov verejnej správy sú kľúčovými faktormi odborne zdatnej a eticky budovanej verejnej služby. Na tieto faktory sa často zabúda, ale všetko nevyriešia priamo volení zástupcovia, ktorí môžu byť nekompetentní, zlí manažéri a korupčníci.

Čo sa týka fiškálnej decentralizácie, na Slovensku s ňou máme skúsenosti od roku 2005, kedy nadobudli platnosť právne normy, ktoré sa jej týkajú. Boli prijaté tieto najdôležitejšie právne normy, ktoré odporúčame ako inšpiráciu pri prijímaní obdobných legislatívnych návrhov:

- zákon o miestnych daniach,
- zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov,
- nariadenie vlády o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve a
- zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Fiškálna decentralizácia priniesla zásadnú zmenu. Pred rokom 2005 závisela časť príjmov samosprávy od toho, aký podiel daní jej bol pridelený v rámci štátneho rozpočtu, od roku 2005 je to inak. Nový systém financovania je postavený na pevne daných kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje

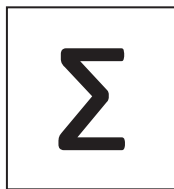
*Skúsenosti
z fiškálnej
decentralizá-
cie
na Slovensku*

medzi jednotlivé obce a mestá a stáva sa ich vlastným príjmom. Ďalšiu významnú časť príjmov získavajú samosprávy z miestnych daní, o výške ktorých majú právomoc rozhodovať (Sedláková, 2008). V roku 2016 bola daň z príjmu fyzických osôb nariadením vlády na Slovensku rozdelená v pomere 70 % z výnosu dane obciam a mestám, 30 % výnosu dane samosprávnym krajom. Je to v súlade s chápaním decentralizácie podľa ukrajinskej vlády, ktorá chce mať silné komunity a slabšie regióny. Napriek tomu nie je tento systém podielových daní najdokonalejší. Vláda každoročne nariadením určuje tento výnos, čo prináša neistotu. V čase finančnej a hospodárskej krízy po roku 2008 štát začal tento výnos znižovať, aby sanoval štátny rozpočet (z 70,3 % klesol výnos za pár rokov na 65 % pre obce a mestá). I keď tento proces je komplikovanejší a závisí aj na rôznych koeficientoch.

Uchopiteľným príkladom je zvýhodnenie obcí s vyššou nadmorskou výškou, kde sa v zimnom období predpokladá viac snehu a teda väčší finančný obnos potrebný na správu verejných komunikácií, ale aj na vykurovanie budov a podobne. Dôležité je, aby samospráva vyberala miestne dane. Na Slovensku môže samospráva určovať niekoľko miestnych daní, najdôležitejšia z finančného hľadiska je daň z nehnuteľnosti (daň z domu). Vo vyspelých západoeurópskych krajinách si samospráva sama vyberá aj daň z príjmu fyzických osôb a niekde aj tzv. korporátnu daň, teda daň z príjmov právnických osôb alebo iné mimoriadne dane, aby bola samospráva takmer úplne finančne sebestačná. Regionálna samospráva na Slovensku prišla pred časom o možnosť výberu dane z motorových vozidiel, ktorú si sami určovali aj vyberali a stala sa príjmom štátneho rozpočtu. Niektoré samosprávne kraje túto zmenu kritizovali. Napríklad Bratislavský samosprávny kraj⁷ hovoril o centralizácii dane a zoštatnením príjmov vyprodukovaných živnostníkmi a podnikateľmi. Kraj to považoval za politické zadanie a kraje tak vraj prišli o garanciu finančnej nezávislosti regiónov a prakticky jediný zdroj príjmov, ktorý dokázali ovplyvňovať (Turanský, 2014).

⁷ Zo zrejmých dôvodov, pretože v Bratislavskom samosprávnom kraji sídli množstvo firiem a tie odvádzali daň z motorových vozidiel práve tomuto kraju, čo ostatné samosprávne kraje kritizovali z dôvodu, že firemné autá brzdili a „ničili“ cesty po celom Slovensku, o ktoré sa v prípade ciest II. a III. triedy museli postarať zo svojich zdrojov práve samosprávne kraje. Starostlivosť o tieto cesty mohla byť financovaná práve z predmetnej dane, ale existovala spomínaná komparatívna výhoda Bratislavského samosprávneho kraja s počtom evidovaných motorových vozidiel.

Zhrnutie:



Proces decentralizácie verejnej správy je na Ukrajine nevyhnutný. Ukrajina je stále silne centralizovaná, sídelná štruktúra je fragmentovaná, realitou sú zmätočné kompetencie medzi štátnou správou a samosprávou, pričom právomoci samospráv sú slabé a ešte aj tie priznané sú finančne podhodnotené. Nie je to však všelik na problémy, ktoré Ukrajina má v ekonomike, s korupciou, so separatistami, demokratizáciou a budovaním občianskej spoločnosti. Do decentralizácie nútia Ukrajinu takisto záväzky vyplývajúce z dohody Minsk-II, ktorú paradoxne žiadajú napíňať tak lídri západných krajín ako aj Rusko, ktoré chápe decentralizáciu skôr pod slovami *autonómia* alebo *federalizácia*. Netreba obzvlášť zdôrazňovať, že niektorým typom decentralizácie by mala predchádzať reforma územnosprávneho členenia krajiny a zlučovanie sídiel do väčších celkov. Až následne by mala byť realizovaná (okrem politickej decentralizácie) aj fiškálna a administratívna decentralizácia. Zatiaľ to vyzerá na chýbajúcu stratégiu a nekonceptnosť, čo pri politickej nestabilite a všetkých popísaných problémoch Ukrajiny môže ľahko skončiť reformou bez obsahu alebo zdeformovaním či zakonzervovaním súčasného stavu, ktorý je inak neudržateľný.

Decentralizácia a miestna reforma štátnej správy bola permanentne aktuálna na Ukrajine od vyhlásenia nezávislosti v roku 1991. Administratívno-územné usporiadanie a rozdelenie právomocí medzi rôznymi úrovňami verejnej správy na Ukrajine dodnes nesie dedičstvo sovietskej minulosti – silnú centralizáciu. Systém zahŕňal štyri úrovne (centrum, oblasti, rajóny a obce) bez jasného vymedzenia zodpovedností a právomocí medzi nimi. Tento charakteristicky centralizovaný model štátnej správy s existenciou orgánov miestnej štátnej správy a volenými miestnymi radami v podstate riadil prezident. Problémom bola aj stále ostáva veľmi fragmentovaná sídelná štruktúra s tisíckami dedinských rád bez dostatočných zdrojov pre poskytovanie služieb a realizáciu projektov. Okrem toho bol neefektívne centralizovaný aj systém výberu daní, prerozdeľovanie zdrojov a rozhodovanie v akých záležitostiach musia miestne orgány schváliť rozhodnutie týkajúce sa miestnej úrovne v spolupráci s centrálnymi orgánmi, čo viedlo k lobingu, klientelizmu a korupcii (Myshlovska, 2015).

Štátna správa na Slovensku, napriek tomu, že je prebyrokratizovaná a v rámci reformy štátnej správy sa hovorí o zrušení alebo zlúčení okolo 700 rozpočtových a príspevkových organizácií, nie je takou komplikovanou ako ukrajinská štátna správa. Najsilnejšie je postavenie ukrajinskej štátnej správy, kde ešte neprebehol proces decentralizácie právomocí. Decentralizácia kompetencií prebehla aj v Slovenskej republike, ale tiež nie je dokončená (komunálna reforma). Samospráva na Ukrajine nemá zatiaľ také postavenie ako na Slovensku, ale nemožno povedať, že jej právomoci sú úplne marginálne. Slovensko spoločne s Ukrajinou majú problém s fragmen-

tovanou sídelnou štruktúrou. Za spoločný problém oboch krajín môžeme považovať korupciu a klientelizmus, i keď je táto otázka vypuklejšia v Ukrajine. Predstavitelia väčšiny samosprávnych orgánov sú v týchto krajinách priamo volení (starostovia, primátori, poslanci samospráv a pod.), kým exponenti štátnej správy sú menovaní vládnymi orgánmi. Vzhľadom na unikátnosť daných štátov sú isté špecifiká a nuansy vo verejnej správe prirodzené a majú súvis so spoločenskou genézou týchto teritórií.

Úlohy k textu:



1. *Nájdite a popíšte podobnosti a rozdiely medzi slovenskou a ukrajinskou verejnou správou (prípadne medzi politickými systémami a spoločensko-politickým vývojom).*
2. *Popíšte niektoré problémy a nedostatky slovenskej verejnej správy.*
3. *Vyhľadajte a porovnajte kompetencie miestnej štátnej správy a miestnej alebo regionálnej samosprávy na Slovensku.*
4. *Identifikujte osnovné zmeny vo verejnej správe na Slovensku po roku 1990.*
5. *Načrtnite ako sa vyvíjala ukrajinská verejná správa po roku 1991.*
6. *Čo je to podľa Vás decentralizácia?*
7. *Zosumarizujte základné alebo plánované reformy vo verejnej správe v Ukrajine.*
8. *Popíšte problematické oblasti zamýšľaných alebo zavádzaných zmien vo verejnej správe v Ukrajine.*
9. *Vymenujte možné pozitívne a možné negatívne stránky decentralizácie.*
10. *Vyhľadajte informácie o Európskej charte miestnej samosprávy a princípe subsidiarity.*
11. *Čo by ste vedeli povedať o komunálnej reforme na Slovensku a v Ukrajine?*
12. *Áké by podľa Vás mali byť volebné pravidlá pre komunálne či regionálne voľby? Áké formy môže mať podľa Vás občianska participácia?*
13. *Čo chápete pod pojmom kumulácia funkcií vo verejnej správe?*
14. *Čo viete o fiškálnej decentralizácii na Slovensku a v Ukrajine?*



Otázka na zamyslenie:

Napište krátku esej o tom, ako vnímate úroveň vyspelosti systémov verejnej správy Slovenska a Ukrajiny. Pokúste sa identifikovať najmenej tri silné a tri slabé stránky týchto dvoch sústav verejnej správy.

LITERATÚRA

- BLATTER, J.: 'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 3 (2004), s. 530 – 548.
- CEZHRANIČNÁ SPOLUPRÁCA: Dostupné na internete: <<http://gtk.uni-miskolc.hu/files/5028/Cezhrani%C4%8Dn%C3%A1%20spolupr%C3%A1ca.pdf>> [12/08/2016].
- CIRNER, M. 2013. Reforma štátnej správy ESO – návrat k centralizácii verejnej správy na Slovensku? In BOBÁKOVÁ, V. a kol. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“. Časť 1*. Košice : FVS UPJŠ, 2013. ISBN 978-80-8152-057-0. s. 61-71.
- DUDINSKÁ, I. a kol.: Politologické penzum II. Prešov: Vydavateľstvo PU, 2014.
- DUDINSKÁ, I. a kol.: Politologické penzum III. Prešov: Vydavateľstvo PU, 2015.
- EURÓPSKY RÁMCOVÝ DOHOVOR O CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCI MEDZI ÚZEMNÝMI CELKAMI ALEBO ORGÁNMI. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20578> [05/12/2016].
- FALŤAN, L. (2004, ed.) Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch (Regióny, prihraničné regióny, euroregióny). Bratislava: NK UNESCO – Most, Sociologický ústav SAV, Interlingua.
- HALÁS, M. – SLAVÍK, V.: Cezhraničná spolupráca a euroregióny v SR (ciele, realita, perspektívy). In: *Miscellanea geographica 9*. Plzeň: ZČU v Plzni, 2001.
- KLIMOVSKÝ, D. 2012. *Samosprávy v EÚ: Ukrajina: existencia neprehľadnej samosprávy v politicky rozdelenej krajine*. Územná samospráva, vol. 8, no. 3, pp. 46-50. ISSN 1337-9305.
- MAGUŠIN, M. – KRIVOŠÍK, L. – ČOBEJOVÁ, E. – OLŠOVSKÝ, F.: Potrebujeme Rybníčkovu (r)evolúciu? *Tyzden.sk* [online]. [cit. 2016-08-18]. Dostupné na: <<http://www.tyzden.sk/politika/32038/potrebujeme-rybnickovu-revoluciu/>>.
- MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. 2014. *Partnerské regiony. Polsko* [online]. 2014, [cit. 2014-01-08]. Dostupné na internete: <<https://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/cz/partnerske-regiony/polsko-11553/>>.
- MV SR. 2016. MV SR a EÚ. Operačný program Efektívna verejná správa. *Minv.sk* [online]. [cit. 2016-08-08]. Dostupné na: <<http://www.minv.sk/?opevs>>.
- MV SR. 2016. Medzinárodné európske dokumenty. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty> [05/12/2016].
- MZV ČR. 2014. *Ukrajina. Vnitropolitická charakteristika* [online]. 2014, [cit. 2014-01-04]. Dostupné na internete: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/ukrajina/politika/vnitropoliticka_charakteristika.html>.

- O'DOWD, L. – MCCALL, C. – DAMKAT, I.: Sustaining Cross-Border Cooperation: A Cross-Sectoral Case Study Approach. Working Papers in British-Irish Studies No. 61. Dublin: Institute for British-Irish Studies University College Dublin 2006, s. 1 – 21.
- O'DOWD, L.: Analysing Europe's Borders. IBRU Boundary and Security Bulletin, Vol. 9, No. 2 (2001), s. 67 – 79.
- O'DOWD, L.: The Research Perspective: The Cross-Border Issue in Europe. In: ARNAUD, J.-L. (ed.): Crossborder and Transnational Cooperation, The New Europe is Inventing Itself in Its Margins. Brusel: Notre Europe 2002, s. 21 – 25.
- OHMAE, K. (1993) The rise of the region state. *Foreign Affairs* 72, 78-87.
- PERKMANN, M.: Cross-border co-operation as policy entrepreneurship: explaining the variable success of European cross-border regions. CSGR Working Paper No. 166/05. Warwick: Warwick Business School, University of Warwick 2005.
- PERKMANN, M.: Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 2 (2003), s. 153 – 171.
- PIŠKO, M. 2013. Župy oslabuje aj vláda. Čo vlastne robia? *Sme* [online]. 29.09.2013, [cit. 2014-01-10]. Dostupné na internete: <<http://www.sme.sk/c/6952456/zupy-oslabuje-aj-vlada-co-vlastne-robia.html>>.
- RATTI, R. – REICHMAN, S. (eds.) (1993) Theory and practice of transborder cooperation. Helbig and Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main.
- SEDLÁKOVÁ, S. 2008. Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu. *Ekf.tuke.sk* [online]. [cit. 2016-08-11]. Dostupné na: <<http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf>>.
- SCHMITT-EGNER, P.: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des transnationalen Regionalismus. In: BRUNN, G. - SCHMITT-EGNER, P. (eds.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden: Nomos 1998, pp. 27-77.
- SITA. 2015. Poslancom sa jeden plat máli, za ďalšiu funkciu si odklepli minimálnu mzdu. *Spravy.pravda.sk* [online]. [cit. 2016-08-13]. Dostupné na: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344602-poslancom-sa-jeden-plat-malil-za-dalsiu-funkciu-si-odklepli-aspon-minimalnu-mzdu/>>.
- STUPŇAN, I. 2013. Právomoci žúp ľudí k urnám nelákajú. *Pravda* [online]. 01.10.2013, [cit. 2014-01-10]. Dostupné na internete: <<http://spravy.pravda.sk/volby/clanok/294689-pravomoci-zup-ludi-k-urnam-nelakaju/>>.
- ŠŤ SR. 2012. *Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011* [online]. 2012, [cit. 2014-01-04]. Dostupné na internete: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=24273>>.
- TICHÝ, D. 2003. Financovanie prenesených kompetencií. Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (II). *Verejná správa* [online]. [cit. 2016-08-14]. Dostupné na: <http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/VS122003.pdf>.

- TURANSKÝ, V. 2014. Samosprávne kraje doplatia na daň z motorových vozidiel. *Hnporadna. hnonline.sk* [online]. [cit. 2016-08-19]. Dostupné na: <<http://hnporadna.hnonline.sk/clanky/541320-samospravne-kraje-doplatia-na-dan-z-motorovych-vozidiel>>.
- ZÁKON č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.
- ZÁKON č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- ZÁKON č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.
- Adamovych, S.: Донбас у суспільно-політичному житті України (1991-2005 рр.) (Івано-Франківськ: Горицвіт), 2006, р. 59.
- Bila, Y.: Decentralize or perish. To beat Russia, Ukraine must give its local governments a chance to flourish. In: *Foreign Policy*, 14. 4. 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/04/14/decentralize-or-perish-ukraine-kiev-russia/> (prístup 18. 2. 2016).
- Boris Filatov becomes Dnipropetrovsk mayor announced election commission. *Ukrinform*, 2015, <http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1915506-borys-filatov-becomes-dnipropetrovsk-mayor-election-commission.html> (prístup 12. 5. 2016).
- Boulègue, M.: Local Elections in Ukraine Bring Mixed Results. In: *Huffington Post*, 30. 10. 2015, http://www.huffingtonpost.com/mathieu-boulegue/local-elections-in-ukrain_b_8429472.html (prístup 11. 5. 2016).
- Decentralization of Power, webový portál vlády Ukrajiny, 2016, <http://decentralization.gov.ua/en> (prístup 9. 3. 2016).
- Druckman, M.: Decentralization in Ukraine does not equal Autonomy. In: *Democracy Speaks*, 9. 9. 2015, <http://www.democracyspeaks.org/blog/decentralization-ukraine-does-not-equal-autonomy> (prístup 19. 2. 2016).
- Európska charta miestnej samosprávy. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2016, <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149381> (prístup 15. 5. 2016).
- Freedom House: Freedom in the world 2016. Ukraine, Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/ukraine> (prístup 15. 5. 2016).
- http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/Obednannya_spivrobitnuctvo.
- Klimovský, D.: Samosprávy v EÚ. Ukrajina. In: *Územná samospráva (Seriál)*, máj 2012, s. 46 – 52, http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_34.pdf (prístup 28. 2. 2016).
- Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu. *Komunal.eu*, máj 2004, http://komunal.eu/images/pdf/komunalna_reforma.pdf (prístup 14. 5. 2016).
- Law on Donbass' Special Status Comes into Force, *ITAR-TASS*, 18. 10. 2014, <http://www.globalresearch.ca/law-on-donabass-special-status-comes-into-force/5408617?print=1> (prístup 26. 2. 2016).
- Leitch, D.: Decentralization: the wrong solution to the wrong problem? In: *The Ukrainian Week*, 26. 6. 2015, <http://ukrainianweek.com/Politics/139503> (prístup 7. 3. 2016).

- Magušin, M., Krivošík, L., Čobejová, E., Olšovský, F.: Potrebujeme Rybníčkovu (r)evolúciu? In: Tyždeň, 15. 5. 2016, <http://www.tyzden.sk/politika/32038/potrebujeme-rybnickovu-revoluciu/> (prístup 15. 5. 2016).
- Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Municipal Economy of Ukraine: Presentation of draft bills on consolidation and cooperation of territorial communities. Minre-gion.gov.ua, 13. 3. 2014,
- Opposition Bloc's Vilkul, UKROP's Filatov to participate in Dnipropetrovsk mayoral election runoff. Interfax – Ukraine, 2. 11. 2015, <http://en.interfax.com.ua/news/general/300919.html> (prístup 9. 5. 2016).
- Partlett, W.: Agendas of constitutional decentralization in Ukraine. In: Constitutionnet, 23. 7. 2015, <http://www.constitutionnet.org/news/agendas-constitutional-decentralization-ukraine> (prístup 19. 2. 2016).pdf. (prístup 8. 5. 2016).
- Poslancom sa jeden plat máli, za ďalšiu funkciu si odklepli minimálnu mzdu. SITA, 4. 2. 2015, <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344602-poslancom-sa-jeden-plat-malil-za-dalsiu-funkciu-si-odklepli-aspon-minimalnu-mzdu/> (prístup 13. 5. 2016).
- Sedláková, S.: Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu, 2008, <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf> (prístup 24. 2. 2016).
- Serbina, I.: Local elections 2015: specific features of the campaign and risks for the political system. In: Prism UA. Ukraine Digest, č. 3 (3), 2015, http://www.eesc.lt/uploads/news/id887/PrismUA%20Nr.3_2015.pdf (prístup 10. 3. 2016).
- Shapovalova, N.: The politics of regionalism and decentralisation in Ukraine. In: Fríde Policy Brief, č. 183, júl 2014, http://fride.org/download/PB_183_The_politics_of_regionalism_and_decentralisation_in_Ukraine.pdf (prístup 20. 3. 2016).
- Sushko, O., Prystako, O.: Ukraine nations in transit 2015, Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/ukraine> (prístup 15. 3. 2016).
- Swianiewicz, P.: Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralisation and territorial reform. In: Local Government Studies, č. 5 (32), 2006, s. 599 – 622.
- Syorchuk, O.: Decentralization reform in Ukraine: prospects and challenges. In: Policy Bried 2015, http://dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf (prístup 23. 2. 2016).
- terytoriya/gennadiy-zubko-koordinaciyu-radu-centralnogo-ofisu-pidtrymky-reform-ocholyt-lyudynaz-yevropy (prístup 7. 5. 2016).
- Ukraine reform monitor team. In: Ukraine Reform Monitor, Carnegie Endowment for International Peace, 5. 10. 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7> (prístup 6. 3. 2016).
- University of Maryland: Chronology for Crimean Tatars in Ukraine. In: Minorities At Risk Pro-ject, 16. 7. 2010, <http://www.cidcm.umd.edu/mar/chronology.asp?groupId=36904> (prístup 6. 5. 2016).

Youngs, R.: Decentralization: Ukraine's rub, Carnegie Europe, 16. 5. 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55612> (prístup 11. 3. 2016).

Zubko, H.: Radio interview. Hromadske Radio, 6. 10. 2015, <http://hromadskeradio.org/>

Spolufinancovanie:



Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu
a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

**Program SK08 – Cezhraničná spolupráca:
„Slovensko – Ukrajina: Spolupráca naprieč hranicou“**



ISBN 978-80-89540-91-4