

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY V SR: PRECHOD KOMPETENCIÍ ZO ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA SAMOSPRÁVU

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SLOVAKIA: TRANSFER OF STATE ADMINISTRATION POWERS TO SELF-GOVERNMENT

Eleonóra Marišová

Anotácia:

Verejná správa Slovenskej republiky prešla viacerými reformami. V súčasnosti bol prijatý model verejnej správy, ktorý napriek tomu, že SR nebola zaviazaná na harmonizáciu legislatívy upravujúcej verejnú správu, vykazuje určité spoločné črty s verejnou správou členských štátov EÚ. Základným cieľom reformného procesu bol presun maximálne možného rozsahu kompetencií na obce a samosprávne kraje a tým zabezpečenie ich efektívneho výkonu.

Kľúčové slová:

verejná správa, samospráva, štátna správa, reforma, decentralizácia, kompetencie

Abstract:

The new regulation of public administration monitors the modernization and creation of an effective system of public administration in Slovakia. The aim public administration reform in Slovakia is to create conditions for the transfer of state administration powers to self-government to maximum extent and to assure their effective performance.

Keywords:

public administration, state administration, selfgovernment, reform , decentralisation, powers

ÚVOD

Štátna správa v bývalej ČSFR a následne po vzniku SR prešla viacerými reformami. V roku 1990 sa zákonom č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy zrušili národné výbory a vytvorili sa špecializované miestne orgány štátnej správy na úrovni okresov a obvodov. Od r. 1996 na základe zákona č. 222/1996 Z.z. boli zrušené obvodné úrady a miestna štátna správa pôsobila vo väčších administratívnych celkoch – krajoch a okresoch. Vzhľadom na neefektívnosť tohto všeobecného modelu štátnej správy boli zákonom č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch s účinnosťou od 1.1.2004 okresné úrady zrušené, vytvorili sa špecializované obvodné úrady a kompetencie krajských úradov boli zmenené- veľká časť kompetencií bola prenesená na samosprávu.

CIEĽ A METÓDY

Cieľom príspevku je analyzovať proces reformy verejnej správy po r.1990 s dôrazom na prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu. Nová právna úprava štátnej správy a samosprávy sleduje modernizáciu verejnej správy a vytvorenie účinného a racionálneho systému organizácie štátnej správy a samosprávy na Slovensku . Nový systém financovania by mal posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Príspevok analyzuje prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu, na financovanie kompetencií

prostredníctvom daňových príjmov. Príspevok sa opiera aj o názory Vaňovej, 1999 a Nikodýma, 2003.

DISKUSIA

Právna úprava usporiadania miestnej štátnej správy a územnej samosprávy prekonala po r. 1990 zložitý vývoj. Konštrukciu duálneho systému miestnej verejnej správy podstatne ovplyvnil zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Týmto zákonom boli zrušené krajské národné výbory a okresné národné výbory a výkon miestnej štátnej správy prešiel na novozriadené okresné úrady a obvodné úrady. Okresné úrady sa zriadili v sídlach bývalých národných výborov a prevzali časť agendy bývalých krajských národných výborov. Ďalšia časť agendy prešla na obvodné úrady. Zrušením krajského článku vzniklo v SR 38 okresov a 121 obvodov.

V roku 1996 sa uskutočnila zásadná zmena územného a správneho usporiadania - zákonom č. 221/1996 Z.z. o administratívnom členení štátu boli vytvorené nové územné obvody okresov (79) a krajov (8) a následne na základe zákona č. 222/1996 Z.z. boli zrušené obvodné úrady a vytvorili sa nové okresné úrady a krajské úrady v každom kraji a okrese. Táto úprava znamenala posilnenie miestnej štátnej správy voči územnej samospráve, ktorú v tom čase predstavoval len jeden stupeň územnej samosprávy – obec. Obce boli zriadené zákonom č. 369/1990 Zb. o obciach obce ako jednotky územnej samosprávy. Hoci existenciu vyšších územných celkov predpokladala už ústava SR účinná od 1.10.1992, boli zriadené až zákonom č. 302/2001 Z.z. o samosprávnych krajoch.

Zákonom 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky boli prenesené kompetencie zo štátnej správy na samosprávu. Cieľom týchto zmien vo verejnej správe bolo vytvorenie podmienok na miestnej úrovni pre presun maximálne možného rozsahu kompetencií na obce a samosprávne kraje a tým zabezpečenie ich efektívneho výkonu.

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala nadväznosťou na politickú a ekonomickú situáciu riešiť optimálne usporiadanie verejnej správy tak, aby táto zabezpečovala základné potreby občanov a teda pokračovať v decentralizácii kompetencií štátu na nižšie zložky verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity. Tento proces sa vláda zaviazala usmerňovať s ohľadom na celkovú výkonnosť ekonomiky tak, aby decentralizované úlohy boli primerane zabezpečované finančnými zdrojmi. Nadväzne na presun kompetencií na územnú samosprávu sa vláda taktiež zaviazala riešiť aj finančnú samostatnosť s cieľom jej posilnenia a stanovenia stabilných finančných zdrojov a tokov tak, aby bol obmedzený zásah štátu dotačným systémom do finančnej samostatnosti obcí.

Legislatívna úprava postavenia obecných a miestnych samospráv je na Slovensku podľa Vaňovej¹ v súčasnosti síce progresívna a ekonomická, chýba jej však zodpovedajúce prispôbenie daňovým zákonom. V praxi to znamená, že povinnosti samosprávy prekračujú jej právomoci a nedostáva sa jej ani adekvátneho finančného zabezpečenia zverených úloh.

V súlade s programovým vyhlásením vlády ministerstvo financií pripravilo nový systém financovania obcí a vyšších územných celkov, ktorého podstatou je posilnenie finančnej samostatnosti územných samospráv. Fiškálna decentralizácia nadväzuje na vykonaný prechod kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

(VÚC) podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 416/2001 Z. z. Podľa tohto zákona kompetencie prechádzali na územnú samosprávu postupne od 1. januára 2002 do 1. januára 2004.

Vzhľadom k tomuto prechodu kompetencií, ale aj vzhľadom na realizáciu daňovej reformy od januára 2004, je práve v súčasnosti správny čas na ďalší krok fiškálnej

¹ Vaňová, A.: *Imidž územia. EV OF, Bratislava, 1999, str. 25*

decentralizácie.

Nový systém financovania by mal posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Podstatou tohto procesu je prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu, na financovanie kompetencií prostredníctvom daňových príjmov. Ide pritom o ďalší krok postupného procesu. Napríklad VÚC dostávali v roku 2002 len prísne účelové dotácie, o rok neskôr bolo rozdelenie dotácie na kapitálové výdavky medzi jednotlivé kompetencie už len orientačné. V tomto roku dostávajú VÚC globálnu (neúčelovú) dotáciu, ktorá je rozdelená len na bežné výdavky a kapitálové výdavky, pričom ich rozdelenie je už v pôsobnosti orgánov VÚC. A tie by mali podľa predloženého návrhu od roku 2005 rozhodovať o rozdelení a použití finančných prostriedkov z podielovej dane a z výnosu cestnej dane už úplne samostatne.

Financovanie samosprávnych kompetencií sa doteraz určuje každoročne zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rok. Navrhovaná fiškálna decentralizácia prispeje k stabilizácii príjmov územnej samosprávy na dlhšie časové obdobie, čím umožní strednodobé finančné plánovanie samospráv. Cieľom fiškálnej decentralizácie je vytvorenie stabilných pravidiel financovania, ktoré sú transparentné a spravodlivé.

Navrhovaný model vylučuje subjektívnosť pri poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu. Finančné zdroje sa budú rozdeľovať na základe jasných kritérií, ktoré budú platiť pre všetkých rovnako.

Fiškálna decentralizácia sa bude týkať financovania samosprávnych kompetencií obcí a VÚC tak, ako sú definované v rámci platného právneho stavu. Kompetencie, ktoré obce a VÚC vykonávajú v režime preneseného výkonu štátnej správy, budú naďalej financované dotáciami zo štátneho rozpočtu prostredníctvom príslušnej rozpočtovej kapitoly.

Ministerstvo financií SR vypracovalo v rámci fiškálnej decentralizácie návrh štyroch právnych noriem:

1. zákon o miestnych daniach
2. zákon o rozpočtovom určení výnosov dane z príjmov
3. nariadenie vlády o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov platenej fyzickými osobami územnej samospráve
4. zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Účinnosť všetkých vyššie uvedených noriem, ako aj uplatnenie nového systému financovania územnej samosprávy sa navrhuje od 1. januára 2005. Ministerstvo financií SR pripravilo nový zákon o miestnych daniach, ktorý upravuje súčasnú cestnú daň a daň z nehnuteľností, a tiež transformované miestne poplatky. Súčasná štruktúra dane z nehnuteľností zostane v prvom kroku zachovaná, tzn., že popri dani z pozemkov zostanú zachované aj daň zo stavieb a daň z bytov.

Miestnymi daňami budú súčasné miestne poplatky, ktoré zostanú po novele zákona o miestnych poplatkoch. Miestne dane budú plne fakultatívne a obec sa môže rozhodnúť, či jednotlivé miestne dane bude na svojom území vyberať alebo ich vyberať nebude. Prehodnotia sa sadzby miestnych daní a v maximálnom rozsahu, kde nemusí byť v zákone ustanovená sadzba, sa sadzba miestnej dane nestanoví a rozhodnutie o sadzbe bude ponechané na obec (napr. súčasný miestny poplatok za psa). Sadzby miestnych daní budú stanovené zákonom len v tých prípadoch, kde je to vzhľadom na ich charakter odôvodnené (napr. pri súčasnom miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych a drobných stavebných odpadov alebo pri miestnom poplatku za umiestnenie jadrového zariadenia). Dnešný miestny poplatok za užívanie bytu na iné účely ako na bývanie sa zruší a obec si bude môcť vykompenzovať výpadok spôsobený zrušením tohto poplatku pri dani z nehnuteľností. Zrušenie miestneho poplatku za užívanie bytu na iné účely ako na bývanie sa navrhuje aj z dôvodu efektívnosti správy daní. Limit pre výšku sadzby sa neurčí. Zruší sa aj miestny poplatok za užívanie verejného priestranstva, pričom obce si budú môcť kompenzovať tento príjem formou príjmov z prenájmu týchto priestranstiev. Miestny poplatok za umiestnenie

jadrového zariadenia bude zrušený a bude kompenzovaný v rámci dane z nehnuteľností. V zákone bude stanovený horný limit sadzby dane z nehnuteľností pre jadrové zariadenia. Pri miestnej dani za komunálny odpad je potrebné zmeniť jej konštrukciu v porovnaní s dnešným miestnym poplatkom za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych a drobných stavebných odpadov, ktorý sa vyberá „na hlavu“. Sadzba bude určená na liter alebo kilogram komunálneho odpadu, resp. bude odvodená od počtu odvezených zberných nádob komunálneho odpadu, ktorých kapacita bude vyjadrená v litroch resp. kilogramoch. Daňovníkom tejto miestnej dane bude vlastník zbernej nádoby. Daňovník, ktorý preukáže, že zber, prepravu a zneškodňovanie odpadu si zabezpečuje sám alebo prostredníctvom organizácie oprávnenej na vykávanie týchto činností, je od dane oslobodený.

Oproti doterajšiemu spôsobu určenia podielových daní, ktoré boli určené každoročne v zákone o štátnom rozpočte na nasledujúci rok s určením absolútnej hodnoty podielu z celkového výnosu (daň z príjmov fyzických osôb) alebo určením podielu na celkovom výbere príslušnej dane (daň z príjmov právnických osôb, cestná daň) ministerstvo navrhuje ako podielovú daň, daň z príjmov platenú fyzickými osobami, definovanú v druhej časti zákona Národnej rady SR č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov. Daň bude aj naďalej vyberaná daňovými úradmi, ktoré ju budú pre obce a VÚC rozdeľovať a poukazovať podľa nariadenia vlády. Prvý dôvod pre návrh dane z príjmov fyzických osôb je očakávaný dynamický rast výnosov tejto dane v najbližších rokoch, ale aj v strednodobom horizonte, čo je z pohľadu zvyšovania objemu zdrojov pre územnú samosprávu výhodné. Aktuálne makroekonomické predpoklady, na ktorých je postavený návrh východísk rozpočtu verejnej správy pre roky 2005 až 2007, sú nasledovné:

Tabuľka 1

Ukazovateľ/Rok	2005	2006	2007
Priemerný rast mesačnej mzdy v %	7,1	5,8	5,6
Priemerný rast zamestnanosti v %	0,7	0,7	1,0
Výnos dane v mld. Sk	30,6	32,8	35,3
Medziročný rast výnosu dane v %	12,9	7,2	7,6
Priemerná celková inflácia v %	4,0	2,9	2,5
Priemerný rast cien priemyselných výrobcov v %	2,6	2,2	2,0

Zdroj: <http://www.finance.gov.sk/mfsr/mfsr.nsf/>

Daň z príjmov platenú fyzickými osobami ministerstvo navrhuje taktiež z dôvodu relatívne najrovnomernejšieho výberu zo všetkých daní počas kalendárneho roka, čo má z pohľadu zostavenia finančného plánu a zabezpečenia plynulého vytvárania zdrojov samosprávy vysokú prioritu.

ZÁVER

Nová právna úprava štátnej správy a samosprávy sleduje modernizáciu verejnej správy a vytvorenie účinného a racionálneho systému organizácie štátnej správy a samosprávy. Nový systém financovania by mal posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Podstatou tohto procesu je prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu, na financovanie kompetencií prostredníctvom daňových príjmov.

Literatúra:

BEECHEY,R.M.: Úvod do miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy v krajinách EÚ a na Slovensku. PHARE projekt SR 9490102, Bratislava 1998
 KOŠIČIAROVÁ, S.: Decentralizácia verejnej moci a územná samospráva. Bratislava. 2000: Acta Facultatis IURIDICAE XX, 2000, str. 33-37, ISBN 80-223-1505-2

KRÁLIK, J.: Na okraj reformovania verejnej správy. Bratislava: ACTA Facultatis IURIDICAE XX, 2000, str. 45-49, ISBN 80-223-1505-2
NIKODÝM, D.: K problematike kontroly v územnej samospráve. In.: Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 6, str. 624
PALÚŠ, I.: Občan a obecná samospráva. In: verejná správa, 2001,č.4,s.20-21
REHUŘEK, M.: Demokratický potenciál verejnej správy. In: Právny obzor, roč.84, 2001, č.5, s. 386-396
REHUŘEK, M.: Na margo interpretácie a aplikácie princípov verejnej správy. In: Právny obzor, roč.84, 2001,č.1, s. 38-34
VAŇOVÁ, A.: Imidž územia. EV OF, Bratislava, 1999, str. 25
Zákon č. 416/2001 Zz. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky

Kontaktná adresa autora:

JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.

Katedra práva

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Slovenská poľnohospodárska univerzita

949 76 Nitra

Tel:037 6508 142

e-mail: eleonora.marisova@uniag.sk