

Analýza procesu zmeny (na príklade komunálnej reformy v SR)¹

Stanislav Konečný

Kľúčové slová:

komunálna reforma – teória riadenia – riadenie procesu zmeny

Kontaktné údaje:

Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA
UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy,
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
stanislav.konecny@upjs.sk

Abstrakt:

Transformácia systému miestnej správy do duálneho modelu s oddeleným výkonom samosprávy na úrovni obcí po roku 1990 vytvorila situáciu, keď všetkých takmer 3000 obcí v SR má rovnaké práva i povinnosti. Napriek pôvodnému zámeru, aby tento model znamenal posilňovanie miestnej samosprávnosti, štát v celom tomto období prenášal na všetky tieto obce vrátane najmenších celý rad úloh štátnej správy. Nevyhnutnosťou sa tak stala komunálna reforma, ktorú štúdia vymedzuje ako proces riadených zmien, ktorého výsledkom by malo byť dosiahnutie takého stavu usporiadania základných jednotiek verejnej správy v území, aby vykonávanie všetkých kompetencií a úloh (vrátane disponibilných zdrojov), ktoré im boli zverené sa mohlo uskutočňovať v kapacitných parametroch, ktoré by garantovali na jednej strane optimálnu priestorovú dostupnosť, dôležitú aj z hľadiska fungovania samosprávnych mechanizmov, a na druhej strane efektívnosť a optimálnu nákladovosť. Štúdia pritom analyzuje uskutočnené kroky reformy z hľadiska teórie riadenia ako doposiaľ neuskutočnenú zmenu.

Úvod

Komunálna reforma je témou, ktorá má na Slovensku širokú rezonanciu – server www.google.sk signalizuje niekoľkotisícový výskyt tohto spojenia a len knižných a časopiseckých textov k tejto téme je tu takmer stovka.

¹ Táto štúdia bola vypracovaná v rámci riešenia projektu VEGA 1/0675/12: Spravodlivosť distribúcií v podmienkach modernej demokracie – filozofické, politologické a sociologické aspekty

Komunálna reforma je pritom v týchto textoch vnímaná predovšetkým ako problém praktický a zahŕňa najmä otázky, týkajúce sa fragmentarizovanej štruktúry sídiel v Slovenskej republike, kde pri existencii cca 2900 obcí a pri cca päťapolmiliónovej populácii dosahuje síce priemerná veľkosť obce cca 1700 obyvateľov, ale zároveň má 68% obcí menej ako 1000 obyvateľov, čo sa považuje zároveň za hranicu pre vymedzenie tzv. malých obcí (Poliak 2011). To generuje obrovskú škálu problémov ekonomických, právnych, sociálnych, organizačných atď. – od nedostatku (niekedy už aj absolútneho nedostatku) kandidátov na funkcie starostov či poslancov obecných zastupiteľstiev, cez príbuzenské klany, ktoré dokážu v malých obciach zdominovať obecné orgány, cez nedostatok kvalifikovaného odborného personálu a administratívnych kapacít, cez nedostatočné finančné zdroje, nedostupnosť zdrojov zo štrukturálnych fondov (vysoká minimálna hranica pri predkladaní projektov, spolufinancovanie) až po problémy s dostupnosťou služieb, nedostatočnou infraštruktúrou atď. Len časť týchto problémov je možné prekonať pomocou existujúcich foriem medziobecnej spolupráce, ktorá sa práve pod tlakom reality na Slovensku síce pekne rozvinula, ale v konečnom dôsledku je to len z núdze cnosť...

Otázkou pritom je, či je vôbec komunálna reforma nutná, či sa splnila požiadavka o nevyhnutnosti zmeny, ako ju definoval Kurt Lewin vo svojom modeli silového poľa, kde je zmena charakterizovaná ako stav nerovnováhy medzi hybnými silami (tlaky v prospech zmeny) a odporujúcimi silami (tlaky proti zmene) a kde zmena nemôže nastať, ak sú sily v rovnováhe. Akákoľvek teoretická analýza týchto síl a tlakov ale aj ďalších východísk možnej komunálnej reformy však zatiaľ chýba. Následne napokon chýbajú aj odpovede na celý rad otázok, ktoré si vyžadujú hlbšiu (a aj teoretickú) analýzu.

Prvou takouto otázkou je, čo je vlastne *obsahom pojmu „komunálna reforma“*. Ak aj niektorí autori v tejto súvislosti naplňajú pojem „komunálna reforma“ predovšetkým problematikou delenia kompetencií a financovania obcí a až na ďalšom mieste spomínajú kontext zmien v územnosprávnom členení (Nížňanský a kol. 2009, s. 37), podľa nášho názoru podstatou každej komunálnej reformy *proces riadených zmien, ktorého výsledkom by malo byť dosiahnutie takého stavu usporiadania základných jednotiek verejnej správy v území, aby vykonávanie všetkých kompetencií a úloh (vrátane disponibilných zdrojov), ktoré im boli zverené (či už ako ich originálne, samosprávne kompetencie alebo v rámci preneseného výkonu štátnej správy, teda ako kompetencie delegované) sa mohlo uskutočňovať v kapacitných parametroch, ktoré by garantovali na jednej strane optimálnu priestorovú dostupnosť (so zohľadnením frekvencie využívania týchto úloh obyvateľstvom), dôležitú aj z hľadiska fungovania samosprávnych mechanizmov, a na druhej strane efektívnosť a optimálnu nákladovosť (v zmysle Paretovho optima)*. Celkom určite nie je možné tieto parametre dosiahnuť pri súčasnej veľkostnej štruktúre obcí v SR a ak by sme ich chceli dosiahnuť nejakou formou zlučovania obcí, museli by sme si dať odpoveď na otázku, pri akej veľkosti obce je možné takýto stav dosiahnuť (tak ako si to pri amalgamačných alebo municipalizačných komunálnych reformách stanovili napríklad vo Švédsku či Dánsku) (Swianiewicz 2010).

Tento problém je o to vypuklejší, že najmenšie obce na Slovensku majú len 11 (Hav-

ranec) či 12 obyvateľov (Príkra, obe v okrese Svidník). V minulosti sa kvôli týmto malým obciam musel meniť zákon o obecnom zriadení, ktorý pôvodne predpokladal najmenšie obecné zastupiteľstvo ako päťčlenné, ale obec Príkra mala v tom čase len 7 obyvateľov...² Isteže – na celý rad ďalších podobných otázok existujú variantné odpovede najmä v podobe parciálnych riešení. Obec by napríklad nemusela vôbec mať zastupiteľstvo a jeho funkcie by prebralo zhromaždenie občanov (ako to riešia v niektorých kantónoch Švajčiarska aj v ďaleko väčších obciach). neobsadenú funkciu starostu by mohol vykonávať štátom zmocnený komisár (aká je prax napr. v ČR) atď., je však otázne, či takouto inkrementálnou metódou (Malíková 2003, s. 73) by sa nedosiahol len nesystémový stav a či iné metódy, ktoré takéto riziko neprinášajú, by naozaj neboli vhodnejšie.

Komunálna reforma by teda mala priniesť zmenu – a komunálna reforma by sama mala byť zmenou. Ak vieme túto zmenu popísať, charakterizovať, analyzovať, hodnotiť, konfrontovať s inými zmenami, môžeme ju podrobiť analýze nielen z hľadiska jej praktických prínosov, ale aj z hľadiska teoretického. Môžeme sa teda na ňu pozrieť – a to by malo byť cieľom tejto štúdie – z hľadiska teórie zmeny, resp. ako na proces riadenia zmeny.

Možno teda znovu konštatovať, že komunálnej reforma bola doposiaľ u nás z hľadiska teoretického venovaná len minimálna pozornosť. Ako-tak by sme mohli ešte nájsť určité pokusy o jej prepojenie s poznatkami teórie verejnej správy (Hamalová 2008), ale jej dynamickému aspektu – čiže komunálne reforme ako procesu zmeny – nebola doposiaľ v našej literatúre venovaná ani minimálna pozornosť. Pritom – ako si ukážeme v ďalšom texte – je komunálna reforma jednoznačne definovateľná ako proces zmeny, ktorý by nemal byť chaotický, ale mal by byť riadený. Riadenie zmien ako subdisciplína teórie riadenia³ je pritom teoreticky už aj u nás rozvíjaná minimálne od začiatku 90. rokov minulého storočia (Slávik 2009, s. 373). Aj keď väčšina literatúry, týkajúcej sa riadenia procesov zmien, sa venuje prednostne zmenám na mikroúrovni (najmä podnikovej, výrobkovej a pod.), zmeny na makroúrovni sú takisto priestorom pre aplikáciu niektorých poznatkov, ktoré táto oblasť ľudského poznania doposiaľ nahromadila. Ale aj tam, kde ide o procesy, ktoré v kontexte globalizácie prekračujú úzko vymedzenú podnikovú sféru, naďalej sa ťažisko záujmu koncentruje predovšetkým do procesov zmien ekonomických: „Inovačné procesy sa netýkajú len výrobných sféry, ale aj služieb, ktoré organizácie poskytujú“ (Mikuš 2008, s.7).

Dokonca aj tam, kde dochádza k dotyku tém manažérskych a politologických (ktoré by sme mohli brať do úvahy v súvislostiach s teóriami verejnej správy), skôr nachádzame aplikáciu politologických teórií do teórií manažmentu zmeny ako naopak (porovnaj napr. Morgan 2001). Preto aj „kvalita riadenia organizácií štátnej správy a miestnej samosprávy je

² Na mieste je teda aj otázka, čo sa stane s obcou, ktorá nebude vôbec schopná mať legitímne samosprávne orgány (napríklad keď počet jej obyvateľov klesne na dvoch). Rovnako je legitímnou otázkou, čo s obcou, v ktorej sa uvoľní miesto starostu a nenájde sa žiadny vhodný kandidát a žiadna z okolitých obcí nebude ochotná akceptovať zlúčenie s ňou (čo je aktuálne jediná legálna možnosť ďalšieho postupu v zmysle § 2a zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb.).

³ Metodologicky by bolo možné túto tému spracovávať aj v iných kontextoch, napríklad v kontexte teórie sociálnej zmeny, pre kontext teórie riadenia sme sa rozhodli najmä pre to, že nám išlo o riadenie zmeny, ktorá je v nami zvolenom kontexte predsa len lepšie rozpracovaná.

stálym a zároveň aj menej štruktúrovaným problémom v porovnaní so ziskovým sektorom“ (Junková – Kný 2011, s. 113).

Pokúsime sa teda aspoň príkladmo v prvej časti tejto štúdie upozorniť na niektoré poznatky, ktoré získala teória procesu riadenia zmien na podnikovej úrovni a ktoré možno využiť aj na takej makroúrovni zmien vo verejnej správe, ktorú predstavuje komunálna reforma. V druhej časti sa pokúsime priniesť prehľad doterajších krokov, smerujúcich ku komunálnej reforme v Slovenskej republike v celom období od roku 1990 až do súčasnosti, s osobitným zreteľom na tie aspekty analyzovaných krokov, ktoré by reflektovali zamýšľanú komunálnu reformu alebo jej rôzne aspekty ako proces riadenej zmeny. V závere štúdie sa potom pokúsime zhodnotiť uskutočnené kroky z hľadiska teórie riadenia zmeny.

1. Komunálna reforma ako zmena

Súčasnú ponímanie zmeny, charakterizuje zmenu ako proces *prechodu od jedného súčasného stavu „A“, k druhému, novému stavu „B“*. Tento proces tvorí neuzatvorený cyklus, ako výsledok reakcie organizácie na spoločenské dianie, ktoré sa prejavuje rôznym spôsobom (Mikuš 2008, s. 56).

1.1. Vymedzenie komunálnej reformy ako zmeny

Komunálnu reformu ako zmenu v tomto zmysle budeme chápať (v súlade s jej vyššie uvedeným vymedzením ako prechod od súčasného stavu „A“, v ktorom usporiadanie obcí v zmysle zákona o obecnom zriadení neumožňuje vykonávanie všetkých originálnych a zverených úloh (vrátane disponibilných zdrojov) v optimálnych kapacitných parametroch, k novému stavu „B“, ktorý vykonávanie týchto úloh bude umožňovať v takých kapacitných parametroch, ktoré budú garantovať tak optimálnu priestorovú dostupnosť ako aj optimálnu nákladovosť.

Pokúsme sa teraz vymedziť aspoň niektoré charakteristiky tohto prechodu, aby sme sa ich následnou identifikáciou v rámci uskutočnených reformných pokusov v SR pokúsili odhaliť predpoklady úspešnosti dosiahnutia očakávaných zmien, ku ktorým by mala komunálna reforma viesť.

1.2. Komunálna reforma z hľadiska typu zmeny

Teória rozlišuje tri základné typy zmien z hľadiska ich procesuálnosti:

1. *Inkrementálna zmena* vyjadruje zvyčajne malé, ale neprestajné a postupné zdokonaľova-

nie. Je to pojem adekvátny japonskému výrazu kaizen alebo americkému označeniu continuous improvement.

2. *Tranzitná (prechodová) zmena* predstavuje rýchly prechod, skok na výrazne vyššiu úroveň v porovnaní s predchádzajúcim stavom. Nastáva po vyčerpaní zdrojov rastu v danej fáze vývoja, keď sa pokračuje na novej, vyššej základni.

3. *Transformačná zmena* je ustavičná premena. Znamená neprestajný prechod do vyšších vývojových fáz. Každá zmena je príčinou a prípravou na ďalšiu zmenu (Slávik 2009, s. 376)

Komunálnu reformu možno poňať aj ako inkrementálnu zmenu – ako sme sa toho dotkli už v úvode tejto práce. Metóda postupných krokov prináša síce dobre predvídateľné výsledky z hľadiska jednotlivých postupných krokov, ale ak sa majú tieto čiastkové zmeny týkať celého komplexu javov, stúpajú nároky na ich koodináciu. Okrem toho „v novej situácii, ktorá sa vytvorí, objavia sa ďalšie problémy a faktory. Tie sú spravidla predmetom ďalšej zmeny“ (Mikuš 2008, s. 9). Úspešnosť inkrementálneho prístupu ku komunálnej reforme by bolo možné teda predpokladať iba pri splnení podmienky riadenia celého procesu zmeny ako dlhodobo jednotného procesu, pridržiavajúceho sa stabilného cieľa, resp. dlhodobejšie stabilného chápania jasne vymedzeného smerovania komunálnej reformy, ktorý by bolo možné vymedziť ako *transformačnú líniu*.

Ešte lepším riešením by bola komunálna reforma ako proces niekoľkých nadväzujúcich tranzitných zmien modifikovateľného, no ireverzibilného charakteru. vytvárajúcich v úhrne transformačnú zmenu a sledujúcich túto transformačnú líniu. Môžeme povedať, že takto chápaná zmena by mohla nadobudnúť až charakter transformačnej zmeny, ktorá môže mať ambíciu dlhodobého vyriešenia otázky sídelnej štruktúry, prekonávajúcej jej pretrvávajúci postfeudálny charakter a dávajúca jej znaky štruktúry, adekvátnej postindustriálnej spoločnosti 21. storočia.

1.3. Komunálna reforma z hľadiska hĺbky, smeru a štruktúry zmien

Ak chápeme situáciu, ktorá vo fragmentarizovanej sídelnej štruktúre existuje, ako problém, ktorý má komunálna reforma riešiť – môžeme v súlade s vymedzením Russella L. Ackoffa konštatovať, že komunálna reforma ako proces riešenia tohto problému môže mať tri rôzne úrovne:

- *riešenie*, čiže zvolenie takého smeru činnosti, ktorý prinesie dosť dobrý výsledok, ktorý vyhovuje a postačuje. Je to prístup klinický, ktorý sa spolieha jednak na predchádzajúce skúsenosti a súčasne počíta s možnosťami pokusov a omylov; je založený na zdravom rozume a využíva aj subjektívne úsudky;
- *vyriešenie*, čiže zvolenie takého smeru činnosti, ktorý prinesie najlepší možný, čiže optimálny výsledok. Je to prístup výskumný, založený na výskumných metódach a technikách

a snaží sa najmä tú stránku klinického prístupu, ktorá vedie len ku kvalitatívnym výsledkom, posilniť kvantifikáciou;

- *odstránenie*, čiže zvolenie takej zmeny, ktorá vedie ku konečnému riešeniu, ku eliminácii možnosti obnovenia problému. Menia sa pritom zásadné charakteristiky systému, v ktorom je problém obsiahnutý (Ackoff 2001, s. 47 – 48).

Ambíciou dobre pripravenej komunálnej reformy by mohlo byť aj definitívne odstránenie problému: pokiaľ by sme však komunálnu reformu vnímali aj iba ako problém veľkostnej štruktúry sídiel, akákoľvek zmena v tejto veľkostnej štruktúre (podmienená demografickými, migračnými, industrializačnými alebo rôznymi ďalšími možnými vplyvmi) by znamenala nutnosť ďalších reformných krokov – čo vylučuje predpokladať, že by komunálna reforma akokoľvek dokonalá mohla dosiahnuť takúto úroveň svojho výsledného efektu.

Na druhej strane chápanie komunálnej reformy len ako riešenia problému (aj keby sme mali problém redukovať opäť iba na otázku veľkostnej štruktúry sídiel) znamená riziko, že takto pripravený pokus nebude úspešný a že budovanie len na predchádzajúcich skúsenostiach, na zdravom rozume a na subjektívnych úsudkoch môže síce viesť k dosť dobrému, ale nie najlepšiemu možnému výsledku.

Komunálna reforma by si teda mala klásť za cieľ vyriešenie problému, čiže rozširovať kvalitatívne výsledky klinicko-empirického prístupu aj o možné a dostupné kvantifikácie a celkove o výsledky, dosiahnuté výskumnými metódami a technikami.

S voľbou úrovne riešenia problému súvisí aj riešenie otázky, či má ísť o proces zmeny, riadený zhora nadol alebo či je možná aj „zmena zdola“ – ako sa na Slovensku stalo dokonca už aj logom a názvom jednej z platforiem, kandidujúcej v ostatných parlamentných voľbách (Ján Budaj) a ku ktorému sa hlási napríklad celoslovenské občianske združenie Občiansky parlament Slovenska a niektoré ďalšie (Agora a pod.)..

Na druhej strane v odbornej literatúre zreteľne prevažuje názor, podľa ktorého zmena má začať zhora (Chorváthová 2007, s. 181). Aj keď tento prístup je vo všeobecnosti a na všetkých úrovniach riešenia problémov od mikro po makroúroveň prevažujúci, na tomto mieste uveďme aspoň resumé z analýzy procesov zmien na podnikovej mikroúrovni ako ich zhrnuli britskí autori, podľa ktorých priveľmi ambiciózne zmeny zhora nadol často zlyhávajú (Beer – Eisenstat – Spector 2001, s. 99 – 107).

Treba si pritom uvedomiť, že to, čo platí pri zmenách na podnikovej úrovni, že sa totiž týkajú organizačnej štruktúry, ľudí i používaných výrobných a informačných technológií (Mikuš 2008, s. 19), má svoju obdobu aj v kontexte komunálnej reformy. „Organizačná zmena sa môže vyskytovať v troch rovinách – a nakoľko charakteristiky odporu voči zmene sú v každej rovine rozdielne, vyžadujú si rôzne stratégie a techniky zmeny. Tieto roviny zahŕňajú:

1. Zmenu jednotlivcov, ktorí pracujú v organizácii, t.j. ich schopnosti, hodnoty, postoje a napokon správanie. Treba sa však presvedčiť, že takáto individuálna zmena správania sa pokladá za nápomocnú pre organizačnú zmenu.

2. Zmenu rozličných organizačných štruktúr a systémov – sústav odmeňovania, vzťahu nadriadenosti, štruktúry práce a podobne.
3. Priamu zmenu organizačnej klímy alebo interpersonálneho štýlu – akí otvorení sú ľudia k sebe navzájom, ako sa zvládne konflikt, ako sa prijímajú rozhodnutia a pod.“ (Goodstein – Burke 2001, s. 165).

Ak by teda komunálna reforma, ktorú chceme u nás realizovať pri rešpektovaní jej vyššie uvedenej charakteristiky, mala mať nádej na úspech,

- mala by mať *charakter reťazca tranzitných zmien, vyúsťujúcich do zmeny transformačnej*, predpokladom čoho by malo byť jasné smerovanie tohto reťazca, umožňujúce dávať jednotlivým zmenám nenáhodný, aj keď len čiastkový, no v princípe ireverzibilný charakter;
- mala by mať *ambíciu vyriešenia problému*, čiže dosiahnutia nie naveky stabilného usporiadania štruktúry miestnej správy, ale *paretovsky optimálneho usporiadania*, zodpovedajúceho nielen kátkodobým pragmatickým a kvantitatívnym kritériám, ale aj kritériám, opretým o teoreticky zdôvodnené kvalitatívne parametre dosiahnutej dlhodobej zmeny ako najlepšieho možného výsledku;
- pri dôslednom rešpektovaní predchádzajúcej charakteristiky možno predpokladať, že *by mohla mať prevažne charakter jasne vymedzenej a starostlivo pripravenej zmeny zhora*, pričom funkciu vplyvu zdola by bolo možné porovnať s funkciou controllingu;
- mala by vytvárať *priestor pre zmenu jednotlivcov, pôsobiacich na volených i menovaných funkciách v miestnej samospráve, zmenu organizačných štruktúr a systémov i pre priamu zmenu organizačnej klímy*, čím by sa posilnil stav nerovnováhy, uľahčujúci proces zmeny posilnením jej hybných síl a oslabil sa vplyv tlakov proti zmene.

2. Návrhy komunálnej reformy ako proces zmeny

Keďže – ako ukáže už táto kapitola – prístupy ku komunálnej reforme v Slovenskej republike od začiatku 90. rokov až po súčasnosť sa výrazne menili s každou z vlád Slovenskej republiky, namiesto etapizácií, ktoré sa pokúšali túto skutočnosť prehliadať, sme sa rozhodli celý proces analyzovať v intervaloch, zodpovedajúcich funkčným obdobiam vlád, ktoré Slovenská republika mala od roku 1990 po súčasnosť, pričom sme agregátne sústredili pozornosť na tie vlády, ktoré vykazovali určitú dlhodobejšiu kontinuitu (tri vlády V. Mečiara, dve vlády M. Dzurindu a dve vlády R. Fica).

2.1. Etapa 1990 - 1998

Na začiatku celého procesu, ktorému sa budeme venovať v tejto práci, stojí rozhodnutie o prijatí tzv. duálneho modelu usporiadania verejnej správy na Slovensku. Prijatím

zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a súběžne aj zákona č. 472/1990 Zb. o usporiadaní miestnej štátnej správy sa vytvoril nielen spomínaný duálny model, ale najmä jeho podstata: dve oddelené, aj keď vzájomne komplementárne sústavy orgánov verejnej správy na miestnej úrovni. Pritom „pre prijatie duálneho modelu, ktorý vznikol na Slovensku v roku 1990, takmer neexistovali vecné argumenty, ale išlo o posilnenie demokratických tendencií a okrem toho zapôsobilo aj rozčarovanie z uplatňovania strediskovej sústavy obcí, ktoré malo priam likvidačné dôsledky pre mnohé malé obce“ (Šutajová 2006).

Môžeme teda konštatovať, že už prvý krok zmien, ktoré by sme mohli usúvzťažniť k pojmu komunálna reforma, sa uskutočnil bez jasného koncepčného rámca a bez predstavy o ďalších možných krokoch, bez predstavy o jasnej transformačnej línii: išlo teda o zmenu výslovne inkrementálnu, ktorá si kládla za cieľ obnovenie samosprávnej demokracie na miestnej úrovni. Nemožno pritom spochybňovať správnosť tohto kroku, keby boli ďalšie kroky uvedený cieľ kontinuálne sledovali a rozvíjali, o čom však možno mať vážne pochybnosti a je otázne, či ďalšie reformné kroky smerovali k takému usporiadaniu kompetencií v štruktúre obcí ako základných jednotiek verejnej správy v území, ktoré by zodpovedali jednak ich kapacitným možnostiam, jednak by priestorovou dostupnosťou podporovali rozvoj mechanizmov samosprávnej demokracie.

Zákon o obecnom zriadení pritom vychádzal z existencie identického postavenia všetkých obcí⁴, čím sám založil zároveň celý súbor problémov, ktoré vyústili do nevyhnutnosti komunálnej reformy.

Už celý rad samosprávnych funkcií, čiže tzv. originálnych kompetencií, sa ukazoval byť v pôsobnosti malých obcí z hľadiska ich uskutočňovania problematický (napr. údržba kultúrnych pamiatok, zabezpečovanie miestnej verejnej dopravy, plnenie úloh na úseku sociálnej pomoci a pod.) a väčšinu samosprávnych funkcií dokázali malé obce realizovať len v rôznych formách medziobecnej spolupráce. Keďže existujúci právny rámec umožňoval takmer výlučne túto spoluprácu realizovať len v súkromnoprávných formách (predovšetkým podľa Obchodného zákonníka), posilňovali sa tým skôr podnikateľské záujmy obcí, podmienené v tom čase ešte neuskutočnenou finančnou decentralizáciou, čo ešte podporovalo rozvíjanie majetkového substrátu obce⁵. Aj tam, kde sa v období prvých vlád Vladimíra Mečiara zdanlivo posilňovala samosprávna pozícia obcí, išlo neraz o danajské dary⁶. V skutočnosti teda okamžite po prijatí zákona o obecnom zriadení sa prestali realizovať kroky, súvisiace priamo s posilňovaním podstaty samosprávnej demokracie na miestnej úrovni, čím sa odpočiatku začala narušovať kontinuita aj v činnosti vlád s podobnou politickou orientáciou.

⁴ Postavenie miest v zákone im nedávalo žiadne odlišné právomoci ale znamenalo v podstate iba zavedenie odlišných názvov pre ich orgány a určité odlišnosti sa týkali v zmysle § 22a zákona len postavenia Bratislavy ako hlavného mesta a všetkých miest s počtom obyvateľov nad 200 tisíc, čo je jediná výnimka v celom systéme miestnej samosprávy, týkajúca sa jediného mesta Košice.

⁵ Zákon č. 427/1990 Zb. o prevodoch vlastníctva štátu k niektorým veciam na iné právnické a fyzické osoby, zákon č. 518/1990 Zb. o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, zákon č. 92/1991 Zb. o prevode majetku štátu, zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí atď.

⁶ Obce napríklad pre podporu svojej samosprávnej funkcie, týkajúcej sa bývania občanov (§ 4 ods. 3 písm. j) zákona o obecnom zriadení, dostali od štátu v roku 1991 400 tisíc bývalých tzv. štátnych bytov, ktorých technologická a infraštruktúrna zanedbanosť však dosahovala obrovské rozmery, čo obce – podobne ako v iných prípadoch – riešili masívnym odpredajom tohto majetku.

Štát pritom – v rozpore s prijatým duálnym modelom – od počiatku presúval na obce čoraz viac úloh najmä v oblasti sociálnej a kultúrnej⁷. Keďže tieto úlohy boli opäť zverené všetkým obciam a neprihliadalo sa k ich možnostiam a medziobecná spolupráca sa tu nedala dosť dobre uplatniť, veľká časť týchto zariadení najmä v najmenších obciach následne zanikla. Namiesto toho, aby sa ďalej posilňoval samosprávny charakter miest a obcí, čo bol pôvodný cieľ obnovenia miestnej samosprávy u nás, sa od počiatku začalo vytlačanie tejto samosprávnosti plnením úloh štátnej správy v dôsledku neschopnosti štátu vykonávať v duálnom prostredí úlohy štátnej správy sústavou vlastných orgánov⁸.

V roku 1993 schválila vláda SR (pod vedením J. Moravčíka) Návrh koncepcie organizácie miestnej a regionálnej samosprávy, ťažiskovo zameraný na vytvorenie samosprávy vyšších územných celkov, kompetenčne oddelených od pôsobnosti miestnej samosprávy, čo bolo možné považovať za pokračovanie rozvoja samosprávnej demokracie v území. Návrh však počítal aj s prenesením ďalších kompetencií hospodárskeho riadenia a administratívno-správnych činností na obce, ale zároveň predpokladal aj vytvorenie miestnych správnych jednotiek, v ktorých by sa vytvorili spoločné obecné úrady, čím by sa aspoň čiastočne kompenzovalo zahlcovanie miestnej samosprávy úlohami štátnej správy. Miestne správne jednotky sa mali vytvárať na základe dobrovoľnosti a mali to byť jednotky s minimálnym počtom 3-4tisíc obyvateľov. Prvýkrát sa takto objavuje myšlienka spoločných obecných úradov, tu a odvtedy iba tu spojená s myšlienkou vytvorenia miestnych správnych jednotiek, s väzbou na výkon prenesených kompetencií a s kvantitatívnym rámcovaním.

Založila sa tým *prvá potenciálna transformačná línia* zmeny v podobe jedného z možných modelov komunálnej reformy, reagujúca na pôvodnú fragmentáciu sídelnej štruktúry a už vtedy veľký objem prenesených kompetencií vo výkone obcí vytvorením akéhosi pomocného vyššieho stupňa miestnej samosprávy v podobe miestnych správnych jednotiek. V roku 1994 tá istá vláda svojim uznesením schválila Stratégiu reformy miestnej verejnej správy. Reforma bola predložená v troch variantných modeloch, ktoré sa líšili najmä na úrovni vyšších územných celkov počtami a symetrickosťou resp. asymetrickosťou jednotiek miestnej štátnej správy a územnej samosprávy ako aj počtami nižších územných celkov ako jednotiek miestnej štátnej správy. Všetky tri modely predpokladali vytvorenie miestnych správnych jednotiek: stabilizačný na úrovni spádových obcí, integračný symetricky s jednotkami miestnej štátnej správy na úrovni nižších správnych celkov (čiže takisto cca 110-150) a reštitučný v počte okolo 250 až 300 miestnych jednotiek územnej samosprávy (asi 10 a viac obcí by tvorilo jednu územnú správnu jednotku). Oficiálne bol pre realizáciu odsúhlasený reštitučný model, v skutočnosti sa však do realizácie dostali (aj to s časovým

⁷ K matričnej činnosti, ktorá bola od počiatku obnovenia samosprávy pričlenená k výkonu 974 miest a obcí, pribudla už v roku 1990 zriaďovateľská pôsobnosť ku klubom dôchodcov, jedálňam pre dôchodcov, strediskám osobnej hygieny a ďalším tzv. malým službám sociálnej starostlivosti, v roku 1992 obdobne zriaďovateľská pôsobnosť k obecným a mestským ľudovým knižniciam a ďalším kultúrnym zariadeniam atď.

⁸ Stalo sa tak napriek tomu, že komisia vlády Slovenskej republiky pre územné a správne členenie a organizáciu verejnej správy (vytvorená v roku 1991) sa viac sústreďovala na procesy tvorby nového územnosprávneho členenia a budovania miestnej štátnej správy: prijatím zákona č. 472/1990 Zb. o usporiadaní miestnej štátnej správy došlo k vytvoreniu 38 okresov a 121 obvodov integrovanej miestnej štátnej správy

posunom) len niektoré prvky integračného modelu.

Možno povedať, že koncept vytvárania miestnych správnych jednotiek riešil možné dlhodobejšie smerovanie komunálnej reformy a umožňoval v nej pokračovať aj metódou inkrementálnych krokov.

Pri absencii právnej normy, umožňujúcej vytváranie verejnoprávnych subjektov, v rámci ktorých by sa mohla realizovať medziobecná spolupráca, bola v r. 1994 prijatá novela zákona o obecnom zriadení, ktorá umožňovala obciam vytvárať spoločné obecné úrady, čo by bolo možné považovať za ďalší krok vo vyššie naznačenej línii zmien: tento právny rámec však neprinášal pre spoluprácu obcí žiadne výhodnejšie možnosti riešenia a keďže si obce pre väčšinu úloh, ktoré reálne presahovali ich individuálne možnosti, už medzitým vytvorili spoluprácu, založenú na iných právnych rámcoch, stal sa nový rámec spoločných obecných úradov len málo využívanou formou.⁹

2.2. Etapa 1998 – 2006

Prvá vláda M. Dzurindu bola zároveň prvou vládou, ktorá inštitucionalizovala reformu verejnej správy, v čom pokračovala aj druhá vláda toho istého premiéra¹⁰. Nielen kontinuitou oboch vlád (aj keď v čiastočne rozdielnom politickom zložení) a kontinuitou vytvorenia vecne príslušného splnomocnenca vlády i jeho identickým personálnym obsadením, ale aj explicitným pomenovaním tejto funkcie jej spojením s komunálnou reformou sa pre (v slovenských pomeroch jedinečný) osemročný časový úsek podarilo vytvoriť podmienky na uskutočnenie celej komunálnej reformy.

Začiatok bol sľubný, keď vláda svojim uznesením č. 695/1999 z 18. 8. 1999 vzala na vedomie Stratégiu reformy verejnej správy. Zároveň však už táto Stratégia nevenovala otázke komunálnej reformy významnejšiu pozornosť. Bolo potvrdené zotrvanie na duálnom modeli verejnej správy¹¹. Mal sa uskutočniť výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, pričom presun mal byť diferencovaný, čo naznačovalo inú, už *druhú potenciálnu transformačnú líniu* komunálnej reformy, ale v tejto časti sa zámery stratégie nenaplnili.

⁹ V roku 1995 (už v čase tretej vlády V. Mečiara) vypracovala Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR Konceptiu reformy verejnej správy a postupu prác na reforme pre roky 1996-1997, ktorú vzala vláda SR na vedomie. Následne sa v roku 1996 na základe prijatého zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR a zákona č. 222/1996 Z. z. o uporiadaní miestnej štátnej správy uskutočnila tzv. horizontálna integrácia miestnej štátnej správy a nové územnosprávne členenie SR: došlo k vytvoreniu 8 krajov a 79 okresov a v nich k vzniku integrovaných úradov miestnej štátnej správy (krajských úradov a okresných úradov). Komunálnej reformy sa tieto zmeny nedotkli.

¹⁰ Vláda vytvorila v roku 1999 funkciu splnomocnenca vlády pre realizáciu projektu reformy verejnej správy a ustanovila do tejto funkcie V. Nižňanského. Podobne aj neskôr druhá vláda pod vedením toho istého premiéra (2002 – 2006) svojim uznesením vytvorila v r. 2002 funkciu splnomocnenca vlády pre komunálnu reformu a ustanovila do tejto funkcie rovnakú osobu.

¹¹ V bode B1. uznesenia bol opätovne schválený „oddelený model verejnej správy, t.j. inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a výkonu samosprávy a pokračovanie v procese decentralizácie zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb zo štátnej správy na samosprávu“. Verejnú správu mala zabezpečovať štátna správa a územná samospráva, ako dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy.

V ďalšom roku uznesením č. 230/2000 vláda schválila Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Jej ťažisko však spočívalo v zmene územnosprávneho členenia SR, prechode mnohých kompetencií zo štátu na samosprávy a vybudovaní samosprávy na úrovni krajov. Komunálnej problematiky sa dotkla len na jednom mieste, kde sa uvádza: „Decentralizácia kompetencií a financií si na miestnej úrovni vyžaduje vytvoriť podmienky pre efektívnejší výkon odovzdaných kompetencií. Podmienky je možné v zásade vytvoriť dvomi spôsobmi: zlučovaním obcí a združovaním činností, za účelom spoločného zabezpečovania úloh obcami“. Od línie realizácie zmeny formou diferencovanej distribúcie kompetencií tu evidujeme jednak návrat k línii združovania činnosti a spoločného zabezpečovania úloh (aj keď sa už nespomínajú ani miestne správne jednotky ani spoločné obecné úrady) a zároveň sa objavuje ďalšia, už *tretia potenciálna transformačná línia* realizácie zmeny v komunálnej reforme: línia zlučovania obcí.¹²

V roku 2000 pripravené vládne materiály pripravovali priestor pre nepochybne významný krok v procese reformy verejnej správy, ktorým sa stalo zriadenie vyšších územných celkov zákonom č 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Ich vytvorením sa vytvorili aj nové predpoklady a možnosti pre nové prerozdelenie úloh najmä vo výkone štátnej správy, ktoré sa premietli do zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (kompetencie prechádzali v rokoch 2002 – 2004), čo bolo podporené aj legislatívnymi úpravami majetkových predpisov pre územnú samosprávu (zákon 446/2001 Z. z. o majetku VÚC, novela zákona o majetku obcí 447/2001 Z. z.).

Pokiaľ ide o dopad týchto zmien na komunálnu sféru, môžeme konštatovať, že prechod celého radu pôsobností do preneseného výkonu nereformovanej miestnej samosprávy – a najmä na väčšinu malých obcí – mal frapantné dôsledky. Bez toho, aby sa vopred uskutocnili náležité kroky v ktorejkoľvek z troch už naznačených línii možných zmien v štruktúre miestnej samosprávy, bol vykonaný prenos kompetencií v oblasti sociálnej pomoci, územného a stavebného poriadku, ochrany prírody a krajiny, školstva, telesnej kultúry, divadelnej činnosti, zdravotníctva, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu na všetky obce rovnako, bez rozdielu ich kapacitných možností. Malé obce však neboli schopné samostatne zabezpečiť prenesený výkon štátnej správy z personálnych (nedostatok odborníkov s osobitnou odbornou spôsobilosťou), finančných (náklady na správu obce tvoria v malých obciach aj viac ako polovicu jej celkových rozpočtových výdavkov), priestorových a iných dôvodov. Možno povedať, že spontánne a niekedy až živelné využívanie možností vytvárania spoločných obecných úradov na základe zmluvného vzťahu medzi obcami ako zmluvnými stranami podľa ustanovenia § 20a ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ku ktorému sa obce uchýlili aby tieto nové úlohy zvládli, bolo v danej situácii

¹² Je zaujímavé, že ďalší reformný dokument – Návrh na zabezpečenie koordinácie priebehu prípravy a realizácie projektu reformy verejnej správy – schválený uznesením vlády č. 462/2000 z 21. júna 2000, nebol predložený ako materiál splnomocnenca vlády ale ako iniciatívny materiál podpredsedu vlády pre ekonomiku – opäť bez zmienky o komunálnej reforme. Podobne aj Východiská financovania verejnej správy v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy, vzaté na vedomie uznesení vlády SR 652/2000 zo 16. 8. 2000 neobsahovali žiadne relevantné zámery, ktoré by sa týkali komunálnej reformy.

jediným možným riešením dôsledkov neustále odkladanej komunálnej reformy.¹³

Možno práve preto, aby sa komunálna reforma už konečne pohla z miesta, dala nová vláda M. Dzurindu splnomocnencovi vlády do názvu jeho funkcie priamo označenie splnomocnenec pre komunálnu reformu¹⁴. Vo vládnom dokumente sa pritom formuluje úloha „V súvislosti s presunom právomocí, ale aj zodpovednosti na obce a v súvislosti s deklarovávaným zámerom vlády posilniť postavenie miestnej samosprávy, je potrebné doriešiť zabezpečovanie nových úloh“. V odporúčaniach k uzneseniu sa ďalej uvádza:

- v rokoch 2003 – 2006 zabezpečovať samosprávnú pôsobnosť obcí formami, ktoré umožňuje zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení, najmä spoluprácou obcí,
- prenesený výkon pôsobnosti zabezpečovať úradmi, ktorých sídla a územné obvody budú vymedzené zákonom¹⁵,
- v časovom horizonte k najbližším komunálnym voľbám posúdiť možnosť a vhodnosť zlučovania obcí, alebo inej formy vytvárania väčších správnych jednotiek a uplatniť diferencovaný spôsob združovania a zlučovania obcí s prihliadnutím na regionálne rozdiely v sídelnej štruktúre.

Ďalší presun kompetencií bol teda priamo podmienený rozvinutím niektorej z troch už predtým identifikovaných potenciálnych línií transformačnej zmeny – namiesto rozhodnutia a výberu jednej z nich sa však všetky tri línie uvádzali ako rovnocenné.

Určitú zmenu priniesol až „diskusný materiál“ nazvaný Komunálna reforma, predložený na rokovanie vlády v máji 2004, ktorý zredukoval tieto tri línie len na dve – na spoluprácu obcí (ale už bez zmienky o miestnych správnych jednotkách) a na ich zlučovanie¹⁶. Až do konca funkčného obdobia druhej vlády M. Dzurindu sa však neuskutočnilo žiadne relevantné rozhodnutie, týkajúce sa komunálnej reformy.

2.3. Etapa 2006 +

Aj prvá z vlád R. Fica svojim uznesením vytvorila v r. 2006 funkciu splnomocnenca vlády pre územnú samosprávu, ktorý predložil na jej zasadanie dňa 14. 11. 2007 Návrh po-

¹³ Práve z dôvodov eliminácie živelnosti následne MV SR publikovalo 11. 4. 2002 Metodický návod č. 202-2002/02103 SR na vytváranie spoločných obecných úradov.

¹⁴ Potvrďuje to aj Projekt decentralizácie verejnej správy pre roky 2003 – 2006, schválený uznesením vlády SR č. 370/2003; ktorým vláda uložila v máji 2003 splnomocnencovi „predložiť na rokovanie vlády návrh komunálnej reformy (reformy miestnej samosprávy)“ v termíne do 31. marca 2004.

¹⁵ Táto nejasná formulácia ponúkala interpretáciu, že pôjde o úrady miestnej štátnej správy (čo by znamenalo zastavenie procesu zahlcovania miestnej samosprávy preneseným výkonom štátnej správy), alebo že ide o diferencovaný prístup v presune kompetencií v zmysle už spomínanej druhej línie.

¹⁶ V materiáli sa uvádza, že „komunálna reforma podľa zahraničných skúseností sa môže uskutočniť len ako Spolupráca: a. Obligatórna forma, vyplývajúca z príslušnej legislatívy; b. Fakultatívna forma. Zlučovanie: 1. Model centralizačný – ide o tzv. rýchly model, ktorého iniciátorom je vláda, ktorá predkladá konkrétny návrh municipalizácie. 2. Model dobrovoľný – zákonodarný orgán určí základné kritériá, avšak samotná realizácia sa ponecháva na úvahe dotknutých subjektov, obcí. Ide tu o tzv. pomalý model. 3. Model zmiešaný – ako už vyplýva z názvu, ide o model spájajúci prvky oboch predchádzajúcich modelov, kedy parlament stanoví kritériá zlúčenia obcí, ktoré sa v určitom časovom intervale spájajú vo vlastnej réžii. Štátna donucovacia moc zasahuje až vtedy, keď po uplynutí daného časového obdobia jestvujú obce, ktoré sa neboli schopné zlúčiť. Tento model je považovaný za stredne časovo náročný.“

stupu vypracovania komunálnej reformy v SR (schválený uznesením vlády SR č. 972/2007) so zámerom vypracovať koncepciu komunálnej reformy, ako súčasť modernizácie verejnej správy s cieľom: ekonomizácie, informatizácie a rozvoja ľudských zdrojov. Takto chápaná komunálna reforma teda odpočiatku prekračovala rámec riešenia problémov fragmentarizovanej sídlovej štruktúry a dokonca si ho ani ako explicitný cieľ nekladla¹⁷.

Uznesením vlády č. 497/2009 z 8. 7. 2009 bola potom schválená koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, ktorá síce opúšťala pojem „komunálna reforma“ ale vystihovala širší rámec tohto dokumentu. V jeho rámci sa problematika komunálnej reformy najviac dotýkala časti 5. Spoločné obecné úradovne, v ktorej vychádzala sa sústredila pozornosť na pokračovanie prvej pôvodnej transformačnej línie medziobecnej spolupráce, ktorá sa medzičasom naplnila spontánnym vznikom početných spoločných obecných úradov – koncepcia pritom vychádzala z kritického vyhodnotenia ich činnosti¹⁸ a „na základe už uvedených skutočností, že zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy na báze dobrovoľného zmluvného vzťahu vytvárania spoločných obecných úradov nie je optimálnym riešením, navrhuje sa zriadiť sústavu spoločných obecných úradovní zákonom (názov spoločná obecná úradovňa je len pracovný a konečný názov bude ustanovený zákonom). Prenesený výkon štátnej správy zabezpečovaný obcami bude administratívne riešený takouto sieťou stabilných administratívnych pracovísk s určenou územnou pôsobnosťou, umožňujúcou efektívny a kvalitný prenesený výkon štátnej správy obcami a mestskými časťami hlavného mesta Bratislavy a mesta Košíc. Vzniknú transformáciou súčasných spoločných obecných úradov na organizačne stabilnejšie a po všetkých stránkach lepšie zabezpečené pracoviská (úradovne), ktoré neodoberú obciam a mestám žiadnu súčasnú kompetenciu. Spoločné obecné úradovne (ďalej len „úradovne“) len uľahčia obciam – najmä tým menším – vykonávanie štátom zverených kompetencií, a to predovšetkým efektívnejším a kvalitnejším výkonom...

Úradovne budú zabezpečovať administráciu dvoch nezávislých pôsobností obcí – preneseného výkonu štátnej správy a niektorých úloh miestnej územnej samosprávy (samosprávne funkcie) na základe zmluvného vzťahu. Tieto činnosti budú vykonávané v zákonom určených úradovniach prostredníctvom integrovaného informačného systému...

Po vybudovaní úradovní bude prevod finančných prostriedkov vykonávaný priamym transferom len na určené úradovne. Výšku normatívnych dotácií a spôsob ich výpočtu budú

¹⁷ Presne o rok – 14. 11. 2008 – vzala vláda na vedomie Správu k návrhu postupu vypracovania koncepcie komunálnej reformy v SR.

¹⁸ V koncepcii sa o.i. uvádza, že „časť už uvedených spoločných obecných úradov zabezpečuje výkon štátnej správy na požadovanej úrovni...“, doterajšie skúsenosti z ich činnosti však odhalili aj nedostatky tejto organizačnej formy zabezpečovania administrácie preneseného výkonu štátnej správy. Dôsledkom dobrovoľného zmluvného vzťahu ich vzniku je, že tieto nemajú dostatočne garantovanú stabilitu (územnú, finančnú, personálnu a pod.), ich územná pôsobnosť a rozsah zverenej administrácie preneseného výkonu štátnej správy sa preto často mení. Ďalším negatívom už uvedenej dobrovoľnosti pri ich zriaďovaní je značný rozdiel v ich veľkosti (územie, počet obsluhovaných občanov, počet kompetencií, počet združených obcí a rôzny geografický priestor). Zmluvy o ich zriadení sú spravidla uzatvorené len na jednu kompetenciu a rok. V niektorých oblastiach im obce zverili aj administráciu samosprávnych kompetencií obcí. Výsledkom takto zriadených úradov je rozdielna efektívnosť výkonu a kvality ich činnosti... Niektoré obce navyše nepristúpili k takémuto zmluvnému zriaďovaniu spoločných obecných úradov, a keďže medzi nimi sú aj malé obce, ktoré nemajú odborne spôsobilých zamestnancov (napr. špeciálne stavebné konanie pre miestne komunikácie), je zrejme, že prenesený výkon štátnej správy vôbec nevykonávajú.

stanovovať všeobecne záväznými právnymi predpismi vecne príslušní správcovia kapitol. Ich objem bude závislý od počtu obyvateľov obcí v administratívnej pôsobnosti Úradovne a iných špecifických kritérií stanovených v rezortných právnych predpisoch...

Sídla takýchto Úradovní a ich územné obvody bude potrebné posúdiť z hľadiska maximálnej efektívnosti zabezpečenia preneseného výkonu štátnej správy pri dolnej hranici počtu občanov, ako aj z hľadiska počtu a náročnosti správnych konaní v území. Z uvedeného dôvodu pri určovaní ich sídiel a ich územnej pôsobnosti sa navrhuje vychádzať zo štruktúry spoločných obecných úradov v územnom konaní a stavebnom poriadku...

Vybudovanie siete Úradovní umožní obciam využívať ich infraštruktúru aj pre spoločný výkon originálnych kompetencií a rutinných, opakujúcich sa činností, čo prispeje k celkovému zvýšeniu efektivity a k dosiahnutiu vyššej úrovne modernizácie miestnej samosprávy...“

Aj keď uvedená koncepcia (resp. jej vyššie obsiahle citovaná časť) neriešila komplexne problematiku komunálnej reformy, bola prvý dokumentom, ktorý sústredil pozornosť na jednu z potenciálnych línií transformačnej zmeny a obsahovo ju najzreteľnejšie posunul, aj keď ďalšie kroky nenasledovali ani do konca funkčného obdobia prvej vlády R. Fica¹⁹, ani v čase vlády I. Radičovej²⁰, ale čo je zaujímavé, ani v doterajšom priebehu druhej vlády R. Fica, ktorá ani nevytvorila funkciu splnomocnenca vlády či už pre reformu verejnej správy alebo pre komunálnu reformu alebo pre inak vymedzenú relevantnú tematiku.

Tento posledný z troch časových úsekov, do ktorých sme rozčlenili analýzu prípravy komunálnej reformy ako procesu zmeny, mal spočiatku veľmi vysokú dynamiku, ktorej výsledkom sa stal aj premyslený koncept spoločných obecných úradovní, žiaľ bez väzby na vytvorenie miestnych správnych jednotiek, ako to už bolo v minulosti navrhované. Po tomto rozbehu však nasledoval útlm a možno i úplné zastavenie procesu prípravy komunálnej reformy v SR.

Namiesto toho sa iniciatíva vlády sústredila na reformu ESO, ktorej výsledkom môže byť aj také usporiadanie miestnej štátnej správy, ktoré môže znamenať oslabenie významu a celkového postavenia miestnej samosprávy.

3. Zhrnutie

Pokúsme sa na tomto mieste (bez nároku na úplnosť, čo je prirodzene podmienené aj

¹⁹ 19. 1. 2010 vláda ešte schválila Postup realizácie úloh vyplývajúcich z Koncepcie modernizácie územnej samosprávy, ale k jeho naplneniu už nedošlo

²⁰ Vláda I. Radičovej (2010 – 2012) vo svojom programovom vyhlásení síce spomenula komunálnu reformu a počas svojho skráteného vládneho obdobia stihla vymenovať v r. 2010 splnomocnenca vlády pre územnú samosprávu (Martin Kováč), dala mu však do vienka aj integrovaný manažment protipovodňovej ochrany území a ďalšie úlohy, ale v realite problematika komunálnej reformy ostala znovu v úzadí. Uznesením vlády č. 323/2011 zo 6. 4. 2011 bola síce splnomocnencovi uložená úloha predložiť na rokovanie vlády Koncepciu komunálnej reformy úloha však ostala nesplnená a vláda vzala na vedomie 17. 8. 2011 vedúcim úradu vlády (V. Nižňanský) predloženú len priebežnú Informáciu o prerokovaní námetov na zmenu rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

rozsahom tejto štúdie) zhrnúť aspoň niektoré výsledky uskutočnenej analýzy prípravy a aj niektorých krokov, ktoré môžeme považovať už za prejavy pokusov o realizáciu komunálnej reformy v SR ako procesu zmeny.

3.1. Komunálna reforma ako proces zmeny z hľadiska teoretického

Doterajší proces prípravy komunálnej reformy v SR možno z hľadiska teórie charakterizovať nasledovne:

- a. Komunálna reforma (ak ju vnímame v zmysle vymedzenia z úvodu tejto štúdie) sa ako zmena v Slovenskej republike doposiaľ ešte neuskutočnila. Za hlavnú príčinu tohto stavu možno považovať diskontinuitu politických elít a aj ich vnútorný nedostatok vôle po kontinuite a intenzite aktivít v oblasti komunálnej reformy.
- b. Silové pole zmeny v dôsledku jej dlhodobého neriešenia zoslablo, čo sa najvýraznejšie prejavuje v posledných rokoch klesajúcim záujmom zo strany orgánov štátu, ale aj rastúcou pasivitou (či apatiou?) reprezentácie miestnej samosprávy.
- c. Príčinou zoslabnutia silového poľa bola aj nedostatočná pripravenosť zmeny.
- d. Nedostatočná pripravenosť zmeny sa prejavuje najmä v preferovaní inkrementálnych zmien pred systémovými v praxi legislatívnych zmien, týkajúcich sa tejto oblasti.
- e. K pozitívam doterajších aktivít možno priradiť sformulovanie niekoľkých variantných potenciálnych transformačných línií, vrátane začiatku procesu ich selekcie.
- f. Tradícia spontánnej medziobecnej spolupráce, sformovaná ešte v počiatočnom období pôsobenia obnovenej miestnej samosprávy u nás, našla svoje pokračovanie v spontánnom príklone k jednej z transformačných línií (v jej priemete do vzniku spoločných obecných úradov), v dôsledku čoho možno v tomto smere uskutočnené inkrementálne zmeny považovať za tranzitné a ireverzibilné.
- g. Táto skutočnosť podporuje aj zmeny v postojoch jednotlivcov, organizačných štruktúr a organizačnej klímy, ktorá môže zase vyústiť do opätovného posilnenia silového poľa v prospech zmeny, pokiaľ bude komunálna reforma realizovaná v tejto transformačnej línií.
- h. Z pôvodnej (a v dôsledku vyššie uvedenej charakteristiky potenciálne najsilnejšej) transformačnej línie medziobecnej spolupráce sa však vytratila myšlienka miestnych správnych jednotiek, ktorá by mohla túto líniu ešte viac prehĺbiť a umožnila by prípadné ďalšie inkrementálne zmeny (pokiaľ pri diskontinuite politických elít a aj pri ich vlastnej obsahovej diskontinuite nebude dostatok politickej vôle pre ich nahradenie zmenami aspoň tranzitnými) udržať v obsahovej kontinuite.
- i. Celý rad teoretických východísk deklarovanej komunálnej reformy však nebol doposiaľ sformulovaný – okrem iného
 - samotná podstata reformy (najmä vo vzťahu k otázke veľkostnej štruktúry základných správnych jednotiek);

- zreteľná a jednoznačná podoba cieľového stavu (riešenie vezus vyriešenie verzus odstránenie problému);
- celkový charakter zamýšľanej zmeny (inkrementálna verzus tranzitná verzus transformačná, resp. proporcia týchto troch charakteristík vo výslednom charaktere zmeny);
- základné smerovanie zmeny (zhora nadol či opačne) atď.

3.2. Komunálna reforma ako proces zmeny z hľadiska praktického

Ako sme už uviedli, v prístupoch ku komunálnej reforme v Slovenskej republike prevažujú praktické prístupy nad akoukoľvek teoretickou prípravou. Bez ohľadu na túto nedostatočnú teoretickú pripravenosť sa pokúsme zhodnotiť aspoň praktické výsledky doposiaľ uskutočnených zmien:

- a) Duálny model bol síce zavedený, ale v dôsledku disproporčného vývoja v štruktúre úloh, vykonávaných na miestnej úrovni orgánmi miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy došlo k jeho odbúraniu a dnes ide v skutočnosti o hybridný model.
- b) Ťažisko sa v rámci reformy verejnej správy výrazne koncentrovalo a naďalej koncentruje na zmeny v štruktúre orgánov miestnej štátnej správy, pričom sa časť pozitívnych zmien v miestnej štátnej správe dosahuje na úkor miestnej samosprávy, na ktorú sa prenáša výkon agend štátnej správy všade tam, kde ich nedokáže miestna štátna správa vykonávať efektívne.
- c) Veľká väčšina obcí nedokáže sama vykonávať značnú časť agend preneseného výkonu štátnej správy – problémom, ktoré treba vo vzťahu k malým obciam riešiť, nie je spravidla výkon samosprávnych úloh (aj keď aj tam existuje celý rad agend, ktorých zverenie do pôsobnosti obcí je problematické).
- d) Výber úloh, prenesených zo štátnych orgánov na obce, je dlhodobo náhodný a nekoncepčný: audit týchto prenesených úloh by mal byť veľmi kritický a mohol by viesť aj k možnému vráteniu niektorých prenesených úloh späť na orgány štátnej správy.
- e) Vytváranie inštitúcie splnomocnenca vlády, ktorého úlohou by bola okrem iného resp. aj výlučne komunálna reforma, sa ukazuje byť nedostatočným organizačným rámcom a charakter reformy si vyžaduje poveriť takouto úlohou zrejme buď ministra bez kresla, alebo ešte lepšie jedného z podpredsedov vlády.

Literatúra:

- ACKOFF, R. L. (2001): Umenie a veda manažmentu chaosu. In: MABEY, MAYON-WHITE, c. d., s. 47 – 54
- BEER, M., EISENSTAT, R. A., SPECTOR, B. (2001): Prečo programy zmien nevytvárajú

- zmenu? In: MABEY, MAYON-WHITE, c.d., s. 99 - 107
- GOODSTEIN, L. D., BURKE, W. W. (2001): Vytváranie úspešnej organizačnej zmeny. In: MABEY, MYAON-WHITE, c.d., s. 164 – 172
- HAMALOVÁ, M. (2008): Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 2. časť: Organizácia verejnej správy. Bratislava : Merkury
- CHORVÁTHOVÁ, D. (2007): Riadenie zmien. In: Transfer inovácií, č. 10, s. 179 – 183.
- JUNKOVÁ, D., KNÝ, M. (2011): Konceptuální přístup k modelování systémů řízení veřejné správy. In: MANažment a EKOnomika, Bratislava : STU, 2011, č.1, s. 113 – 119
- MABEY, Ch., MAYON-WHITE, B. (2001): Riadenie zmien. Bratislava : Nadácia City Univesity
- MALÍKOVÁ, L. (2003): Verejná politika: Aktéri a procesy. Bratislava: Univerzita Komenského, 2003
- MIKUŠ, P. (2008): Teória procesu zmeny a jeho riadenie. Poprad : Inštitút manažmentu a cestovného ruchu
- MORGAN, G. (2001): Organizácie ako politické systémy. In: MABEY, MYAON-WHHITE, c.d., s. 212 – 217.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. (2009): Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Výskumná štúdia, Bratislava : Mercury, spol. s.r.o.
- POLIAK, L. (2011): Sídlná štruktúra na Slovensku a komunálna refoma. Dostupné na www.epolis.cz, marec 2011.
- SLÁVIK, Š. (2000): Riadenie zmien. Bratislava : Ekonóm
- SLÁVIK, Š. (2009): Strategický manažment. Bratislava : Sprint dva
- SWIANIEWICZ, P. (ed.) (2010): Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest : Open Society Institute
- ŠUTAJOVÁ, J. (2006): Formovanie obecnej samosprávy na Slovensku. Človek a spoločnosť, roč. 9, č. 2. Dostupné na www.saske.sk/cas
- THURZO, A. (ed.) (1999): Reforma a modernizácia verejnej správy v Slovenskej republike. Zborník materiálov z celoštátnych odborných konferencií. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska
- www.vlada.gov.sk