

Maďarské politické strany na Slovensku po roku 1989 a ich vplyv na reformu verejnej správy.

Jana Šutajová

Prešovská univerzita v Prešove
Ústav regionálnych a národnostných štúdií

*Štúdia vznikla v rámci Štátneho programu výskumu a vývoja Maďarská menšina na Slovensku
v procese transformácie spoločnosti po roku 1989 (APVV 51-047505).*

Abstrakt:

Príspevok sa stručne zaoberá množstvom významných zmien, ktoré nastali v systéme štátnej správy a samosprávy po roku 1989 a najmä analýzou vplyvu maďarských politických strán na Slovensku na reformu verejnej správy. Stručne charakterizuje maďarské politické strany na Slovensku po roku 1989 a hlavnú pozornosť venuje analýze ich vplyvu na priebeh reformy verejnej správy na Slovensku a zvlášť na otázky zmeny územnosprávneho členenia a vytvárania regionálnych samospráv.

Kľúčové slová: reforma, verejná správa, maďarské politické strany na Slovensku, zmeny územnosprávneho členenia, vytváranie regionálnych samospráv

Úvod

Nová politická situácia v Československu v roku 1989 priniesla so sebou veľké zmeny pre spoločnosť, ktoré sa popri iných problémoch dotkli aj usporiadania verejnej správy. Po roku 1989 sa začali aj v slovenskej spoločnosti uskutočňovať reformy, ktoré demokratizovali spoločnosť a posilňovali občiansku spoločnosť. Jedným z procesov dôležitých pre posilnenie občianskej spoločnosti je aj reforma verejnej správy. Hlavným cieľom reformy verejnej správy na Slovensku, bolo a je vytvorenie a ďalšie posilňovanie miestnej a regionálnej samosprávy a decentralizácia – presun kompetencií a s nimi spojených finančných a ďalších zdrojov

z orgánov štátnej správy na orgány miestnej a územnej samosprávy, čím by sa malodosiahnuť, aby sa verejné záležitosti, ktoré sa dajú najlepšie riešiť na miestnej a regionálnej úrovni, riešili práve tam a riešili ich ľudia, ktorých si zvolili obyvatelia týchto obcí, miest a regiónov. Sústava verejnej správy v Slovenskej republike bola po roku 1989 veľmi nestabilná. Z tohto dôvodu sa okrem analýzy vplyvu maďarských politických strán na reformu verejnej správy, budem najmä v úvode príspevku stručne venovať aj množstvu významných zmien v systéme ústrednej i miestnej štátnej správy i v sústave miestnej a územnej samosprávy.

Začiatky reformného procesu

Pred rokom 1989 neexistovala oddelená samospráva a štátna správa. Komplex orgánov štátnej správy tvorili ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy a trojstupňová sústava národných výborov (krajské, okresné a miestne národné výbory). Národné výbory v sebe spájali funkcie štátnej správy a samosprávy. Otázka oddelenia centrálnej štátnej správy od miestnej a územnej samosprávy sa stala súčasťou volebných programov víťazných strán pred parlamentnými voľbami v roku 1990 a programových vyhlásení republikových vlád.

Už prvá ponovembrová vláda M. Čiča, sa vo svojom Programovom vyhlásení vlády Slovenskej socialistickej republiky z 20. decembra 1989 vyjadrila aj k otázkam verejnej správy. Ako jednu zo základných priorít si stanovila prestavbu národných výborov a návrat vlády do rúk ľudu.¹ Vláda v programovom vyhlásení deklarovala, že národné výbory budú o právach a povinnostiach občanov a organizácií rozhodovať výlučne v intenciách právnych predpisov a vzhľadom na značné personálne zmeny v národných výboroch, bude dohliadať na riadny chod a fungovanie miestnej správy.

Čičova vláda sa nedostala k rozsiahlejším reformám, s výnimkou personálnych zmien v štátnej správe. Pred ukončením svojho mandátu 6. júna 1990 vláda prerokovala „Návrh reformy národných výborov a miestnej štátnej správy“. V návrhu sa odporúčala zásadná reforma štátnej moci v obciach a výkonu štátnej správy, ktorá by viedla k rozsiahlemu fungovaniu samosprávy obcí a k racionálnemu a efektívnemu usporiadaniu miestnej štátnej správy. Návrh odporúčal vytvoriť ekonomické a právne podmienky pre samosprávu obcí, oddelenie štátnej moci od štátnej správy na všetkých úrovniach, vytvorenie novej organizácie štátnej správy založenej na dvoch stupňoch, novo usporiadať centrálnu riadenie a kontrolu štátnej správy a zmenu územného členenia Slovenskej republiky.

Tento návrh vláda M. Čiča podporila, pretože podporoval rozsiahle fungovanie samosprávy obcí a racionálne a efektívne usporiadanie miestnej štátnej správy. Návrh predpokladal vytvoriť ekonomické a právne podmienky pre samosprávu obcí a vláda si uvedomovala dôležitosť samosprávy, pre rozvoj demokracie.

Po prerokovaní materiálu, vláda prijala uznesenie vlády č. 278 zo 6. júna 1990, ktorým súhlasila so zrušením krajských národných výborov k 31. decembru 1990, s uplatnením plnej samosprávy v každej obci a so zriadením orgánov samosprávy obcí, a to aj v obciach, v ktorých doteraz nebol národný výbor, a v obciach, ktoré sa osamostatnia. Ďalej súhlasila s vykonaním priamych volieb v novembri 1990 iba do orgánov samosprávy obcí, s oddelením štátosprávnych činností od orgánov samosprávy obcí a s ich organizovaním do štátnych úradov s uplatnením vertikálnej nadriadenosti a podriadenosti a s vytvorením väčších územných celkov namiesto dovtedajších okresov. Malo sa ešte posúdiť, či orgány samosprávy ponesú názov národný výbor, alebo sa uplatní staronový názov obecné zastupiteľstvo.² Týmto uznesením nová ponovembrová politická reprezentácia prvýkrát podporila myšlienku budovať duálnu verejnú správu, teda oddeliť samosprávu od štátnej správy. To malo veľký význam z hľadiska postavenia občana, ktorý dostal možnosť priamo ovplyvňovať miestnu politiku a rozvíjať miestnu demokraciu.

Význam tohto uznesenia bol v tom, že predznačilo celé ďalšie smerovanie reformy verejnej správy, aj keď konkrétna realizácia ostala na ďalších vládnych zoskupeniach, ktoré sa dostali k moci. Toto uznesenie začalo reformu verejnej správy v Slovenskej republike a naznačilo jej ďalší vývoj.

S konkrétnym realizovaním reformy verejnej správy sa začalo až po voľbách v júni 1990, keď bola zostavená nová vláda, ktorej predsedom sa stal V. Mečiar. Jeho vláda sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala, že v plnom rozsahu nadviaže na postup, schválený predchádzajúcou vládou a postupne začne s konkrétnym napĺňaním jej uznesenia, pričom začne prestavbou národných výborov na samosprávnom princípe a reformou územnosprávneho členenia.³ Vláda sa zaviazala, že bude vytvárať podmienky, aby sa voľby do samosprávnych orgánov obcí a miest uskutočnili v novembri 1990 a práce na reforme sa dokončili do konca roku 1990.

V auguste 1990 Slovenská národná rada prijala zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí a v septembri 1990 zákon 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Zákonom sa zrušila trojstupňová sústava národných výborov a na miestnej úrovni sa vytvorili nové samosprávne orgány, na dedinách obecné zastupiteľstvá a v mestách mestské zastupiteľstvá. V dňoch 23. a 24. novembra 1990 sa konali voľby do orgánov samosprávy obcí. Zvolením starostov obcí, primátorov miest a poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev začala na Slovensku znovu pôsobiť miestna samospráva. V roku 1991 bola do vlastníctva samosprávnych obcí a miest na základe zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí prevedená pomerne značná časť predtým štátneho majetku, čím obce získali istú majetkovú samostatnosť a hmotný základ pre svoju samosprávnu činnosť. S takto získaným majetkom mohli voľne disponovať, napr. podnikať, zakladať obecné akciové spoločnosti, alebo ho predať, prenajať a pod. Ani na základe týchto zákonov sa však samosprávne obce a mestá nestali finančne samostatnými a nezávislými od štátu (štátnych dotácií) ani nezískali rozhodujúci podiel právomocí v oblasti vykonávania územnej verejnej správy.

Dňa 29. októbra 1990, prijala Slovenská národná rada zákon č. 472/1990 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy. Tým sa utvorili legislatívne predpoklady na konštituovanie novej sústavy orgánov miestnej štátnej správy. Vytvoril sa systém oddeleného výkonu samosprávnych činností obcami a štátosprávnymi činnosťami orgánmi štátnej správy. Návrh zákona zohľadňoval požiadavky na konštituovanie dvojstupňovej decentralizovanej štátnej správy. Utváral nový systém štátnej správy usporiadaný odlišne od dovtedajšej sústavy národných výborov. Podľa § 13 citovaného zákona sa z národných výborov zriadili od 1. januára 1991 okresné a obvodné úrady. Popri nich pôsobili aj osobitné sústavy iných orgánov štátnej správy (daňový úrad, úrad práce,...). Nástupníckymi orgánmi národných výborov, sa podľa zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákona SNR 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a zákona SNR 401/1990 Zb. o meste Košice stali aj orgány samosprávy. Novinkou v reforme bolo, že samosprávy miest a obcí sa dostali do kvalitatívne nových vzťahov voči orgánom štátnej správy. Štátna správa mohla vplývať na mestá a obce len v prípadoch taxatívne vymedzených v zákone. Agenda národných výborov bola teda od roku 1991 presunutá na 38 okresných úradov a 121 obvodných úradov. Úrady špecializovanej štátnej správy boli zriadené na úrovni okresnej aj obvodnej.

Tieto úrady začali vznikať pomerne živelne podľa individuálnej požiadavky rezortných ministerstiev. To spôsobilo nebývalý rast úradov a úradníkov na miestnej úrovni riadenia (úrady práce, úrady životného prostredia, školské správy, daňové úrady, pozemkové úrady, katastrálne úrady atď.).

Aj predseda vlády V. Mečiar vyjadril znepokojenie nad tým, že sa utvorilo množstvo úradov na úrovni okresov a oblastí, ktoré majú vyložené rezortný charakter. Preto pripustil, že sa vláda musí k tejto otázke znovu vrátiť, premyslieť, ako budú koordinovať činnosti na úrovni územných celkov, ako budú decentralizovať štátnu správu a utvárať jej demokratickú a modernú podobu.⁴ Aj minister vnútra L. Pittner bol prekvapený skutočnosťou, že sa záležitosti štátnej správy v rezortoch rozplynuli. Uvedomoval si, že pre občanov bude určitým problémom orientovať sa v nových štátnych orgánoch, pretože predtým si v jednej budove ONV pobyvával všetky potrebné veci a teraz môžu byť dezorientovaní.⁵ L. Pittner ako jeden z cieľov ministerstva vnútra uvádzal aj skúmanie, do akej miery sa rozdelenie miestnej štátnej správy medzi rezorty vzdialilo pôvodnému zámeru vlády, a nakoľko sa osobitná štátna správa stáva samoučelnou a bolo by ju možné zabezpečiť v miestnej štátnej správe⁶.

Hlavná úloha, reforma národných výborov, teda bola splnená, ale vo svojom programovom vyhlásení vláda sľúbila, že bude štátnu správu aj naďalej modernizovať a predseda vlády V. Mečiar pripustil, že chcú „pripravovať rozsiahlu decentralizáciu, pretože výstavba štátnej správy nie je konečná.“⁷

Následne bolo pôvodné členenie na tri kraje zrušené zákonom SNR č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky a Slovenská republika ostala rozdelená na 38 okresov, bez druhého stupňa štátnej správy. Išlo o dočasné riešenie, pretože už v tom čase sa rozprúdila diskusia o novom územno-správnom členení.

V novembri 1990 Predsedníctvo Slovenskej národnej rady uznesením č. 180 z 28. novembra 1990 uložilo vláde Slovenskej republiky vypracovať návrh na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky. Vláda na vypracovanie tejto úlohy zriadila Komisiu na vypracovanie návrhu na územné a správne členenie Slovenskej republiky.

Komisia vlády pre územné a správne členenie Slovenskej republiky vytvorila tri pracovné skupiny, ktoré vypracovali návrh územno-správneho členenia v troch rôznych variantoch. Tieto prešli širokým pripomienkovým konaním zainteresovaných inštitúcií (centrálne orgány, miestna štátna správa a samospráva), odbornej a laickej verejnosti.⁸

Podľa prvého variantu by sa územie Slovenska členilo na obce a 38 okresov. V oblasti správneho členenia by sa zachovala dvojstupňová sústava. Obvodné úrady by neboli orgánmi miestnej štátnej správy, ale obecnými úradmi miestnej samosprávy, detašované pracoviská okresného úradu by stále niesli meno okresného úradu. Podľa druhého variantu by sa územie Slovenska členilo na obce, okresy a regióny. Vychádzal z oddelenia štátnej správy od samosprávy. Navrhoval zrušenie obvodných úradov a odporúčal 49 okresov a 7 regiónov. Podľa tretieho variantu by sa územie Slovenska členilo na obce, 77 okresov a 16 žúp. Štátna správa by existovala na úrovni okresu a župy a samospráva na úrovni obce a župy. Tento návrh počítal aj so vznikom regionálneho parlamentu.⁹

Aj napriek vyjadreniam predsedu vlády V. Mečiara, o dôležitosti čo najskoršieho konečného územného rozdelenia Slovenskej republiky v tomto volebnom období, sa otázky týkajúce sa zmeny územno-správneho členenia Slovenskej republiky doriešiť nestihli, pretože sa nepodarilo nájsť variant územnosprávneho členenia, ktorý by získal dostatočnú podporu a mal reálnu šancu na schválenie v parlamente aj napriek tomu, že

predseda vlády priznal, že okresy vo vtedajšej podobe už nestačia na to, aby plnili úlohy v oblasti sociálneho plánovania, riešenia otázok zamestnanosti, životného prostredia i mnohých ďalších a upozorňoval na nevyhnutnosť utvoriť väčšie územné celky, pričom tendencie vrátiť sa k okresom do roku 1960 označil za neprijateľné, lebo by boli veľkým krokom späť.¹⁰

Na prácu predchádzajúcej vlády, nadviazala vláda J. Čarnogurského, ale kvôli krátkemu trvaniu (máj 1991 – júl 1992) nemala priestor na vypracovanie nejakej ucelenej koncepcie reformy verejnej správy. Bola vymenovaná nová komisia, ktorá začala prehodnocovať jednotlivé varianty územnosprávneho členenia odznova. Už na jar v roku 1992 vláda J. Čarnogurského prijala odporúčanie na prijatie župného variantu územnosprávneho členenia a na jeho dopracovanie a realizáciu výboru Slovenskej národnej rady pre územnú správu, samosprávu a národnosti.

Slovenská národná rada uznesením číslo 249 z 31. januára 1992 a následne výbor Slovenskej národnej rady pre štátnu správu a územnú samosprávu odporučili predsedovi Slovenskej národnej rady ustanoviť komisiu pre komplexné doriešenie tejto problematiky v zmysle predchádzajúcich uznesení Slovenskej národnej rady a vlády Slovenskej republiky.

Členovia komisie Slovenskej národnej rady sa zhodli na tom, že treba zreformovať sústavu štátnej správy a roztrieštenú sústavu špecializovanej štátnej správy. Komisia sa zhodla aj na tom, že úlohu a funkciu prirodzených regiónov, nespĺnili žiadne okresy vytvorené na Slovensku po roku 1946¹¹ a odporučila, uplatniť pri reforme dvojstupňový princíp organizácie štátnej správy a samosprávy a obe postaviť na rovnakom územnom princípe. Odporučila posilniť pôsobnosť samosprávnych orgánov a utvárať spoločné obecné úrady, ako integrované samosprávne orgány obcí založené na dobrovoľnosti a zachovaní identity.

Komisia ďalej schválila Návrh na legislatívny postup a na vytvorenie spoločnej Komisie vlády Slovenskej republiky pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia Slovenskej republiky s tým, že odporúčaný na dopracovanie bol ako jediný III. variant, s novým názvom Návrh na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky založené na župnom princípe. Tento návrh podľa Komisie Slovenskej národnej rady vychádzal z prijatých zásad, integroval regionálne oblasti do jedného geopolitického celku. Podľa komisie utváral široký priestor na uplatňovanie národnostných, religióznych a iných menšinových záujmov, eliminoval by konflikty a umožnil rozvoj miestnej demokracie. Tento návrh si získal najväčšiu podporu aj od laickej a odbornej verejnosti.¹² Na základe týchto odporúčaní bola v máji 1992 vytvorená Komisia vlády Slovenskej republiky pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia v novom zložení.

Po nových parlamentných voľbách v roku 1992 sa predsedom vlády stal znovu V. Mečiar. V Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky z júla 1992 v oblasti regiónov vláda deklarovala, že vo vzťahu k zvýšeniu ekonomickej nezávislosti regiónov a obcí bude v nadväznosti na nové územnosprávne členenie Slovenska uplatňovať decentralizáciu finančných zdrojov a podporí územnú decentralizáciu riadenia spoločnosti. Podľa programového vyhlásenia vlády, každé spoločenstvo či už ide o združenie, obec, mesto alebo región má mať právo na slobodnú samosprávu v prospech ľudí. V programovom vyhlásení sa vláda zaviazala, že legislatívne zabezpečí rozdelenie príslušných daní medzi štátny rozpočet, regióny a obce formou podielu na republikových daniach a uváži zavedenie regionálnych daní a zavedenie systému rozpočtovej a ekonomickej solidarity medzi jednotlivými regiónmi Slovenskej republiky.¹³

Dá sa povedať, že zmeny v organizácii miestnej štátnej správy boli charakteristické pre prvé roky reformy (1990 – 1992), keď sa vytvoril systém okresných a obvodných úradov a špecializovanej štátnej správy, ale jej ďalší proces sa spomalil a v procese delenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky úplne zastavil. Problematická bola najmä otázka územnosprávneho členenia a bez jej vyriešenia sa nemohlo pristúpiť k ďalšiemu reformovaniu štátnej správy.

Maďarská politická reprezentácia a jej priority v procese reformy verejnej správy

Maďarská menšina na Slovensku, si po novembri 1989 pomerne rýchlo sformovala svojich politických (i nepolitických) reprezentantov a aj keď sa činnosť týchto strán sústredila na otázky ochrany práv a záujmov maďarskej menšiny, jednou z otázok ktorej venovali veľkú pozornosť, bola aj prebiehajúca reforma verejnej správy. Najvýznamnejšími predstaviteľmi maďarskej menšiny na Slovensku sa stali Maďarská nezávislá iniciatíva (MNI, od roku 1992 Maďarská občianska strana – MOS), Maďarské kresťansko-demokratické hnutie (MKDH), hnutie Spoluzitie a neskôr Maďarskú ľudovú stranu (MLS).¹⁴

Z pohľadu maďarskej menšiny išlo pri reforme verejnej správy najmä o to, či sa na Slovensku presadí centralistický model verejnej správy, založený na dominantnej štátnej správe a samosprávou ako jej podriadeným prvkom, alebo decentralistický model verejnej správy, založený na silnej samospráve. Vzhľadom na národnostné zloženie Slovenska je v tejto súvislosti zrejmé, že predstavitelia maďarských politických strán a hnutí preferovali a aj preferujú decentralistický model verejnej správy, založený na princípe subsidiarity.

Druhým dôležitým bodom reformy bolo pre maďarskú menšinu vytvorenie regiónov, alebo vyšších územných celkov, teda vytvorenie ďalšieho stupňa samosprávy, pričom kládli dôraz na určenie hraníc samosprávnych celkov vo vzťahu k menšinám, rozšírenie kompetencií územných samospráv a ich slobodné združovanie, teda podpora regionalizmu.

Ďalej sa v súvislosti s modelom samosprávneho riadenia objavovala v koncepciách maďarských politických strán otázka kultúrnej a školskej autonómie a otázka dvojjazynosti.¹⁵

Práve v dôsledku prijatia Deklarácie o suverenite Slovenska (v júli 1992) sa zaktivizovali aj maďarské politické strany na Slovensku a objavila sa myšlienka vytvoriť územnú autonómiu¹⁶. Táto myšlienka vznikla z obáv zo vzniku Slovenskej republiky, ktorú nepodporovala ani jedna maďarská strana. Obranu videli práve v posilnení samosprávnych prvkov v regiónoch a vytvorení územnej autonómnej oblasti s najväčším zastúpením obyvateľov maďarskej národnosti, pričom by sa na tomto území vytvorili výkonné orgány s ústavne daným právom riešiť národnostné problémy vo vnútri autonómnej oblasti a mimo tohto územia by boli práva menšín v štáte zabezpečené dohodou medzi vládou a národnosťou.

Takéto predstavy vyvolávali rozhorčenie najmä u slovenského obyvateľstva južného Slovenska, ktoré v nich videlo začiatok snáh o narušenie celistvosti územia Slovenska a obávalo sa, že vznikom autonómnej oblasti, by sa Slováci dostali do postavenia menšiny. Napätie sa zmiernilo po vyjadrení MKDH, že išlo iba o nesprávny terminologický zvrät a že v skutočnosti mali na mysli územnú samosprávu.¹⁷

Od leta 1992 v súvislosti s riešením štátoprávneho usporiadania republiky sa postupne konkretizovali v predkladaných návrhoch maďarských politických strán ďalšie návrhy. Tie neskôr tvorili základ návrhu národnostného zákona¹⁸. Návrhy predpokladali vytvore-

nie štátnych, regionálnych a miestnych menšinových samospráv, ktoré by mali zastupiteľské a výkonné orgány a rozhodovali o otázkach kultúry, školstva, zdravotníctva, športu, tlače, používaní materinského jazyka a pod.¹⁹ Išlo o širšie chápanie školskej a kultúrnej autonómie a o regionálnu samosprávu opierajúcu sa o dokumenty Rady Európy a zdôrazňovala sa úplná (kde je viac ako 20 % zastúpenie maďarského obyvateľstva) alebo čiastočná dvojjazyčnosť.

Nakoniec bola táto koncepcia rozpracovaná do podoby ústavného návrhu zákona O postavení národnostných menšín a etnických skupín, ktorý do Národnej rady Slovenskej republiky predložila maďarská koalícia MKDH – Spoluzitie v lete 1993. Táto koncepcia bola zapracovaná aj do požiadaviek na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky. Podľa tejto koncepcie, by vytvorené miestne, regionálne, menšinové samosprávy a jeden celoštátny menšinový zastupiteľský orgán pre každú národnosť disponovali zvláštnymi pozíciami a právami. Štát vo vzťahu k nim by dozrel len na plnenie všeobecne platných legislatívnych noriem²⁰. Tento zákon však v Národnej rade neprešiel.

Koncepcie a formovanie územno-správneho členenia Slovenska

V rokoch 1992 – 1994 sa znovu dostali na stôl tri návrhy zmeny územnosprávneho členenia, vytvorené troma nezávislými skupinami odborníkov, podporované rôznymi politickými subjektami. Prvý, tzv. župný variant predpokladal obnovenie župného systému s prihliadnutím na nové ekonomické, geografické či demografické podmienky. Druhý, tzv. oblastný variant predpokladal zriadenie ôsmich územných oblastí (krajov), ale obsahoval aj ďalšie možné varianty členenia.²¹ Tretí návrh, ktorý sa však nedostal do rozhodujúceho kola politických vyjednávaní predpokladal návrat k územnému usporiadaniu bývalých troch krajov a k zachovaniu Bratislavy ako samostatného kraja.

Mečiarova vláda odmietla župný variant ako ekonomicky a rozvojovo prekonaný. Vo všeobecnej diskusii, ktorá prebiehala na stránkach tlače sa argumentovalo pochybnosťami o súčasnej identifikácii občanov s pôvodnými historickými regiónmi. Odporcovia tvrdili, že župné usporiadanie je už historicky prekonané zmenou centier, dislokáciou ľudí, služieb, priemyslu a osídlenia.

Vláda začala presadzovať tzv. vládny návrh, ktorý bol založený na báze systému oblastí a uprednostňoval predovšetkým ekonomické kritériá súčasného územného osídlenia. V tomto smere sa vyjadril aj L. Pittner, člen výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre štátnu správu, územnú samosprávu a národnosti, keď povedal, že sa obáva, že „pri riešení najmä územnosprávneho členenia je Komisia vlády príliš pod jedným zorným uhlom – ekonomickým a že stráca zo zreteľa ostatné pohľady. Nestavia do popredia primárne záujem občana, ale problém finančný, ktorý iste nie je zanedbateľný. Dá sa však riešiť účelnou reorganizáciou štátnej správy“.²²

Aj tento vládny návrh prechádzal vývojom. V roku 1993 obsahoval štyri varianty členenia a rôznych alternatív týchto variantov. O úrovni okresov a ich potenciálnych sídlach prebiehal niekoľkokomesačná diskusia. Počas diskusie sa rozpätie počtu okresov pohybovalo od 68 do 90. Pre regionálny stupeň štátnej správy sa navrhovalo 7 – 8 a 10 – 11 oblastí a ponechať 121 obvodov, ako prvý stupeň štátnej správy.

V priebehu roku 1993 predložila Komisia vlády Slovenskej republiky pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia dva materiály na prestavbu verejnej správy. Návrh koncepcie miestnej verejnej správy a Návrh zásad zmien územnosprávneho členenia Slovenskej republiky. Tieto návrhy sa stretli so zásadným odporom najmä orgánov a združení samosprávy. Obce a mestá naďalej podporovali tzv. župný variant územnosprávneho členenia s vytvorením 14 až 16 žúp na úrovni štátnej správy a samosprávy, ktorý nikdy nebol odborne vyvrátený, len nezískal podporu vlády. Vládny variant podľa nich nezohľadňoval historické, geografické, kultúrne, ekonomické a ďalšie hľadiská, vychádzajúce z prirodzených potrieb občanov. Z iniciatívy Regionálneho združenia miest a obcí Stredného Považia pokračovala práca na župnom variante, pod vedením M. Minaroviča, ktorý viedol už pôvodnú skupinu ktorá pracovala na župnom variante. Skupina vypracovala Zásady alternatívneho návrhu územnosprávneho členenia a organizácie verejnej správy Slovenskej republiky a tie premietla do Koncepcie alternatívneho návrhu územnosprávneho členenia a organizácie verejnej správy. Župný variant na základnú jednotku štátnej správy navrhoval okres (77) a za vyšší regionálny stupeň župu (16). Župy by podľa tohto variantu tvorili najmenej dva – tri okresy s priemerným počtom asi 350 000 obyvateľov. Územná samospráva by mala dva stupne, a to obec a župu a jej hranice by boli totožné s hranicami župy ako štátosprávneho celku.²³ Župný variant ale nemal dostatočnú podporu zo strany politikov a bol kritizovaný opozíciou aj koalíciou.

Ako príklad môžeme uviesť, že ho kritizoval predstaviteľ MKDH B. Bugár ako protimaďarský pre jeho severno-južnú orientáciu a na druhej strane proti nemu vystúpil aj poslanec SNS J. Slota, ktorý tento variant označil za protislovenský. M. Minarovič označil za zvláštne, že v komisii SNR pre územnosprávne členenie sa pri hlasovaní dokázali všetky vtedy v parlamente zastúpené strany²⁴ zhodnúť, dospieť k politickému, teda nielen odbornému zjednoteniu a neskôr začali odporúčaný návrh kritizovať.²⁵ Od týchto dvoch návrhov sa odvíjal politický zápas o nové územnosprávne členenie.

Expertízna analýza vypracovaná pre Ministerstvo vnútra SR na rokovanie s predstaviteľmi Rady Európy, konštatovala, že obidva návrhy málo zohľadňovali ekonomické hľadiská budúcich regionálnych a okresných celkov štátnej správy a chýbali aj medzinárodné porovnania priestorových jednotiek.²⁶ Z toho dôvodu, bolo riešenie územnosprávneho členenia odsunutú na neskôr.

Z vyjadrenia V. Mečiara v januári 1993, že „už v prvom polroku musí uzrieť svetlo sveta projekt nového územného členenia Slovenska, ktorý treba do konca roka realizovať“²⁷ bolo zrejmé, že vláda videla riešenie tejto otázky príliš optimisticky. Diskusia o novom územno-správnom členení štátu stala hneď od začiatku súčasťou vnútropolitického boja

strán koalície a opozície. Napriek tomu, že prvým časovým horizontom pre prijatie nového modelu územnosprávneho členenia bol rok 1993 a potom rok 1994 k jeho prijatiu v tomto období nedošlo. Nestabilná politická situácia, zmeny vlád a parlamentu spôsobili zmeny koncepcií v jednotlivých rokoch a spomalenie riešenia tohto kroku reformy.

S reformou štátnej správy, resp. s pribúdajúcimi vládnymi návrhmi na nové územné a správne členenie SR sa záujem zo strany maďarských strán o podobu administratívneho členenia stále stupňoval. Bolo to pochopiteľné, pretože od toho záviselo zastúpenie menšiny v samosprávnych jednotkách, t.j. do akej miery sa vytvoria silné samosprávy menšín. Uvedomovali si, že predpokladom vytvorenia samosprávnych celkov, v ktorých by maďarská menšina mala väčšinové zastúpenie, je územné členenie na základe etnických hraníc, t.j. „prirodzené územné zoskupenia so zreteľom na historické, spoločenské, kultúrne, jazykové zvláštnosti“.²⁸

Rovnako všetky maďarské politické strany podporovali decentralizáciu štátnej správy a požadovali presun právomoci na regióny. Umožnilo by sa tým utvorenie tzv. národnostných celkov budovaných zdola na základe zásady subsidiarity. Chceli vytvoriť miestne a regionálne samosprávy pre obyvateľov maďarskej menšiny tam, kde žije vo väčšine, pričom menšina ktorá by tam vznikla, by bola chránená princípom personálnej autonómie.

Preto dovtedy predložené vládne návrhy pôsobili pre maďarské politické strany znevýhodňujúco, a najväčšie výhrady mali k členeniu územia republiky do siedmych územnosprávnych celkov, pretože by sa tým znížilo pomerné zastúpenie maďarskej menšiny v územnosprávnych celkoch a zastúpenie nad 20% by im ostalo len v jednom územnosprávnom celku.²⁹

Tieto okolnosti začiatkom roku 1993 podnietili maďarskú politickú reprezentáciu aby prejavovala nesúhlas s vládnym návrhom verejnými proklamáciami, reagovaním v národnostnej tlači, v dokumentoch predstaviteľom Rady Európy, pričom sa odvolávala na odporúčania Rady Európy. V tom čase sa objavil aj návrh na nové územné a správne členenie, ktoré na 4. sneme predložilo hnutie Spolužitie. Tento návrh sa zhodoval s návrhom Združenia miest a obcí Žitného ostrova, a verejnosťou bol prijatý ako potenciálne autonómne členenie Slovenska. V podstate Z iniciatívy Združenia miest a obcí Žitného ostrova, za výraznej podpory maďarských koalíčných strán (MKDH a Spolužitie) sa koncom roku 1993 objavila v tlači tzv. „komárňanská výzva“ na celoštátne zhromaždenie parlamentných poslancov, primátorov i starostov obcí južného Slovenska. Zhromaždenie (8. januára 1994) sa malo zaoberať i právnym postavením samospráv, ústavno-právnym postavením menšín a vytvorením Združenia poslancov a primátorov južného Slovenska.

Zvolanie tohto zhromaždenia neprijala slovenská verejnosť dobre a vyvolalo veľké polemiky v tlači aj na politickej scéne. Veľké rozhorčenie vyvolala požiadavka z výzvy, o vytvorení jedného územného celku tzv. maďarskej provincie, so zvláštnym právnym postavením budovaným na základe európskych noriem.

Faktom je, že ani samotní maďarskí predstavitelia nemali ujasnené svoje požiadavky, pretože raz potvrdzovali že im ide o územnú samosprávu a inokedy hovorili len

o školskej a kultúrnej autonómii. Maďarská občianska strana sa ako jediná vyjadrila za podporu členenia Slovenska do 16 regiónov, teda tzv. župný návrh.³⁰

Účastníci v stanovisku k právomociam konštatovali, že považujú za potrebné, aby právomoci boli jednoznačne vymedzené zákonom a v záujme toho má Slovenská republika čo najskôr podpísať dohodu o pridružení k Európskej charte miestnych samospráv. V záveroch k územnosprávnej reorganizácii považujú súčasný systém verejnej správy v SR za nevyhovujúci európskym požiadavkám, ako aj nárokom miestnych obyvateľov. Mali výhrady k vládnemu návrhu, ktorý rozdeľuje Slovensko na sedem oblastí (ktorý však vláda ešte neschválila). Podľa účastníkov „pre maďarské spoločenstvo je plán územnosprávnej reorganizácie neprijateľný, lebo sídelná oblasť maďarského spoločenstva by sa rozdelila do piatich územnosprávnych celkov. Viedlo by to k úplnej marginalizácii Maďarov“. Pre maďarské národné spoločenstvo, konštatuje sa ďalej v stanovisku „je neakceptovateľné, pretože z hľadiska početnosti by sa občania maďarskej národnosti dostali do menšinovej pozície“.

Účastníci zhromaždenia v prijatom dokumente v súvislosti s územnosprávnym členením navrhli dve alternatívy: 1. vytvoriť jeden územný celok, región tiahnúci sa od Bratislavy cez Košice, južný Zemplín až k ukrajinským hraniciam (511 obcí a miest), 2. vytvoriť tri územné celky (Bratislava – Šahy, Šahy – Košice, južný Zemplín až k ukrajinským hraniciam). Dokument obsahuje požiadavku zabezpečiť vo vytvorených regiónoch plnú dvojjazyčnosť (slovom a písmom). Maďarská menšina preukázala svoju politickú jednotu (3500 účastníkov) a dokázala zjednotiť svoje predstavy v otázkach územného členenia a usporiadania štátnej správy a samosprávy.³¹

K dokumentom komárňanského zhromaždenia sa vyjadrila aj vláda, ktorá prijala analýzu a stanovisko, v ktorých zdôraznila, že SR je štátom budovaným na občianskom princípe a pokiaľ ide o dodržiavanie ľudských práv, vrátane práv národnostných menšín, sú to individuálne práva. V stanovisku sa okrem iného uvádza, že podobne ako aj iné demokratické štáty, odmietame koncepciu kolektívnych práv, ktoré okrem iného vo svojom dôsledku môžu viesť ku kolektívnej zodpovednosti a ku kolektívnej vine. Vládna analýza sa opierala o zámer perspektívne vytvárať vyššie územné celky, regionálne, nie však na etnickom princípe, ale na základe geografických, ekonomických, dopravných a historických kritérií, pričom rozloha by mala byť taká, aby im umožňovala optimálny spoločenský a ekonomický rozvoj. Navrhované riešenie z Komárna by vyvolalo izoláciu územia obývaného občanmi maďarskej národnosti od ostatnej časti SR. Preto sa v stanovisku konštatuje, že pre SR je neprijateľné vytváranie územnosprávnych celkov na etnickom princípe, pretože by mohlo viesť k dezintegrácii štátu.³²

V predvolebnom období sa k tejto otázke vrátili aj predstavitelia maďarských politických strán. Predstaviteľ Maďarského kresťanskodemokratického hnutia B. Bugár sa v súvislosti s komárňanskými dokumentmi vyjadril, že niektoré vyhlásenia boli veľmi predčasné a mohli by uškodiť spolupráci. „Slovenské strany, na rozdiel od nás, stále tvrdia, že komárňanské dokumenty obsahujú požiadavku územnej autonómie. Tá však napríklad

v Južnom Tirolsku, predstavuje aj vlastný zákonodarný zbor a to my nepožadujeme. Ide nám o samosprávu v oblasti kultúry a školstva. Pre prípad územnosprávneho členenia SR máme pripravené dve alternatívy, ale to nie je územná autonómia.³³

Predseda hnutia Spolužitie M. Duray sa zas k tejto problematike vyjadril v tom zmysle, že podľa jeho názoru ide o nepochopenie skutočného obsahu komárňanských dokumentov, pretože účastníci stretnutia v Komárne sa vyjadrili k reorganizácii verejnej správy na Slovensku smerom k posilneniu miestnych a regionálnych samospráv. Podľa neho, treba pochopiť, že autonómiu ako takú chceme pre celú spoločnosť, pre všetky jej prvky. Ak nebudú fungovať autonómne jednotky a celky na Slovensku, teraz vôbec nemyslím na národnostný princíp, skôr mám na mysli samosprávnu jednotku, tak na Slovensku nebude demokracia.

Aj predseda Maďarskej občianskej strany L. Nagy povedal, že závery zo stretnutia v Komárne nie sú synonymom autonómie, z ktorej majú slovenské politické strany obavy. Podľa neho, s väčšinou bodov korešpondujú aj zámery a ciele slovenských strán. Dokumenty obsahujú významné ciele v oblasti samosprávy obcí a regiónov, ktoré sú spoločné pre obyvateľov všetkých obcí a regiónov Slovenska. Dokument rozpracúva princíp subsidiarity do konkrétnych polôh a preto je presvedčený, že komárňanské uznesenia nebudú prekážkou užšej spolupráce³⁴.

Podľa M. Duraya návrh jedného regiónu bol automatickou odozvou na projekt územnosprávneho členenia, ktorý vypracovala vláda V. Mečiara. „Pokiaľ ide o návrh troch regiónov, domnievam sa, že sú úmerné možnému územnosprávnemu členeniu Slovenska. Podľa môjho názoru je v tomto prípade etnický princíp len jedným z ďalších. Možno sa niekto obáva, že vytváranie regiónov i na základe etnického princípu zhorší vzťahy medzi národnosťami. Ja som presvedčený, že ľudí, ktorí spolu nežijú nebudú hranice rozdeľovať.“³⁵

K rozhodnutiu došlo až počas ďalšej Mečiarovej vlády, keď nakoniec vláda svojim uznesením č. 755 z roku 1995 podporila variant ôsmich oblastí a predložila NR SR na schválenie návrh dvojstupňového územnosprávneho členenia, predpokladajúci vytvorenie 8 krajov a 79 okresov, pričom zatiaľ odložila riešenie ostatných častí reformy verejnej správy ako bolo vytvorenie vyšších územných celkov, alebo prenos kompetencií a financovanie samospráv a iné. K prijatiu zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky a zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy došlo až v roku 1996, po ďalšej búrlivej diskusii v parlamente a tlači. Na základe tejto fázy reformy došlo k obnoveniu krajského stupňa štátnej správy. Vzniklo osem nových krajov (Bratislavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Košický a Prešovský) a namiesto dovtedajších 38 vzniklo 79 okresov. Došlo k zrušeniu obvodných úradov a miestnu štátnu správu vykonávali vo svojich obvodoch okresné a krajské úrady. Zrušila sa väčšina orgánov špecializovanej štátnej správy a namiesto toho sa zaviedla tzv. integrovaná miestna štátna správa.³⁶

Strany maďarskej koalície patrili k najtvrdším kritikom tohto vládneho návrhu územnosprávneho členenia. Obávali sa zmien etnických pomerov na južnom Slovensku a negatívnych úprav volebného zákona. B. Bugár, predseda Maďarského kresťanskodemokratického hnutia sa vyjadril, že župný variant je pre ich stranu prijateľnejší ako variant 8 oblastí. Vyjadril sa, že majú vypracovanú vlastnú verziu, ktorá nie je kópiou návrhu z Komárna. Na vládnom návrhu im nevyhovovalo hlavne to, že úplne rozdelí tie celky, kde žijú príslušníci maďarskej menšiny. Aj v župnom návrhu by sme však požadovali určité zmeny.³⁷

Maďarská občianska strana (MOS) vypracovala vlastný alternatívny návrh územnosprávneho členenia Slovenska, ktorý vychádzal zo župného variantu, ale na rozdiel od neho nepreberal štruktúru 77 okresov, ale zachovával existujúcu štruktúru 121 obvodov. Župy, ktoré navrhovala MOS, mali byť vytvorené tak, aby v nich bolo zabezpečené silnejšie zastúpenie maďarskej menšiny. Konkrétne MOS navrhovalo z okresov Dunajská Streda a Galanta zriadiť Dolnobratislavskú župu s približne 61% zastúpením maďarskej menšiny a z okresov Komárno, Levice a Nové Zámky vytvoriť Komárňansko-tekovskú župu s asi 47% zastúpením maďarskej menšiny. Na juhu stredného Slovenska bol návrh MOS identický so župným variantom (Novohradská župa a Gemersko-malohontská župa) Na juhu východného Slovenska uvažovala MOS so zriadením Juhozemplínskej župy, ktorá by prípadne mohla byť spojená aj s Košicko-turnianskou župou.³⁸

J. Kvarda, podpredseda Spoluzitia sa vyjadril, že vládny návrh mal v sebe aj silný protimenšinový náboj, pretože vtedajšie okresy Dunajská streda a Komárno s jednoznačnou prevahou maďarského obyvateľstva začleňoval až do troch krajov. Do rôznych krajov mali patriť aj okresy Rožňava a Rimavská Sobota, o správnych obvodoch Kráľovský Chlmec a Veľké Kapušany ani nehovoriac. Podľa J. Kvardu tento návrh úplne ignoroval skutočnosť, že na Slovensku existuje viac ako 400 obcí s prevahou maďarského obyvateľstva. Riešenie podľa neho ponúkal dokument z komárňanského zhromaždenia z 8. januára 1994. Východiskom pre rokovanie podľa J. Kvardu mohol byť aj župný variant, ale chcel, aby sa ponechali obvody ako okresy, aby nevznikli zbytočné napätia v rôznych regiónoch Slovenska. Hlavné však podľa neho bolo, aby boli akceptované závery tzv. komárňanského zhromaždenia.³⁹

Novovytvorené územnosprávne členenie vyhovovalo potrebám výkonu štátnej správy, lebo štát aj po jeho zavedení zostal silne centralizovaný a v spravovaní verejných záležitostí zohrávali rozhodujúcu úlohu štátne orgány, ktoré vládne strany ovplyvňovali prostredníctvom svojich nominantov na krajskej aj okresnej úrovni. To vysvetľuje nezaujem vládnych strán o uskutočňovanie decentralizácie a o oslabovanie pozície štátnych orgánov v prospech orgánov územnej samosprávy, ktorý sa prejavoval vo vládnych politikách počas celých deväťdesiatych rokov, ale najvýraznejšie v období vlády V. Mečiara. Výraznejšiu zmenu vládnej politiky v oblasti reformy verejnej správy priniesli až vlády M. Dzurindu nasledujúce v rokoch 1998 a 2002, ale aj u nich sa prejavila tendencia zachovať si čo najväčší vplyv v štátnej správe prostredníctvom svojich nominantov.

Formovanie regionálnej samosprávy

Reforma verejnej správy nabrala iný smer po voľbách v roku 1998. Prvá vláda M. Dzurindu sa v súlade so svojim programovým vyhlásením rozhodla uskutočniť decentralizáciu verejnej správy a pokračovať v jej reforme. V tom čase SMK ako vládna strana mohla úspešnejšie ovplyvňovať priebeh reformy a vplývať na koalíčných partnerov. Vláda schválila Stratégiu reformy verejnej správy, v ktorej boli stanovené zásady procesu decentralizácie právomocí, financií a politickej moci z centra do regiónov a navrhovala aj samosprávu vyšších územných celkov a rozsah jej budúcich kompetencií a neskôr schválila aj Konceptiu decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorá sa stala východiskom pre ďalšie prípravné a legislatívne kroky. Konceptia obsahovala zoznam decentralizovaných kompetencií v oblasti školstva, zdravotníctva, kultúry, a i. Oba tieto dokumenty stanovili postup pri reforme, pričom predpokladali uskutočnenie decentralizácie právomocí zo štátnych orgánov na orgány samosprávy, reformy inštitúcií verejnej správy, modernizáciu a nakoniec reformu územnosprávneho členenia. Najdiskutovanejšou z týchto otázok sa zase stala práve reforma územnosprávneho členenia Slovenska. V tom istom roku vláda na svojom zasadaní schválila a posunula na ďalšie rokovanie návrh na vytvorenie 12 vyšších územných celkov (VÚC) samosprávy.

Strana maďarskej koalície sa v otázke reformy verejnej správy profilovala ako jednoznačný zástanca rozsiahlej decentralizácie a masívneho prenesenia právomocí na miestne a regionálne samosprávy. Zároveň sa stavala za zohľadnenie špecifik území so zmiešaným obyvateľstvom a so zvýšeným zastúpením občanov maďarskej národnosti.

V lete 2000 SMK navrhla zriadenie VÚC s väčšinovým maďarským obyvateľstvom (tzv. Komárňanská župa), ktorý znovu otvoril diskusie koalíčných strán o podobe zákonov súvisiacich s reformou verejnej správy a s územnosprávnym členením. Predstavitelia SMK zdôrazňovali vecnú opodstatnenosť svojho návrhu, ostatné koalíčné strany však nesúhlasili s vytvorením ďalšieho územného celku a práve presadzovanie návrhu SMK na zriadenie tzv. Komárňanskej župy poslúžilo neskôr ako zámienka na odstúpenie SOP a SDE od koalíčnej dohody o podpore modelu 12 VÚC. V marci 2001 SMK okrem návrhu na Komárňanskú župu predložila na rokovanie koalíčnej rady aj ďalšie alternatívu územného členenia (sedem resp. osem okresov v jednom VÚC, vytvorenie tzv. Veľkej Nitry, v ktorej by bolo 38 % obyvateľov maďarskej národnosti), tie však koalíční partneri takisto odmietli. Predstavitelia SMK tak demonštrovali pripravenosť akceptovať kompromisné riešenia. Podľa vyhlásenia poslancu SMK a experta pre reformu J. Kvardu nemôže jeho strana podporiť zachovanie súčasného stavu na západnom Slovensku. Na druhej strane však zdôraznil, že SMK je za dohodnutý model 12 krajov a 12 VÚC, podmienkou však je, aby jeden z týchto 12 VÚC bol vytvorený na základe niektorej z podmienok SMK a zohľadňoval jej úsilie zachovať v čo najcelistvejšej podobe územie so zvýšeným zastúpením príslušníkov maďarskej národnostnej menšiny na celkovej populácii, čo bolo zas neprijateľné pre ostatné koalíčné strany.⁴⁰

Hoci SMK mala výhrady aj voči vládnemu návrhu zákona o VÚC, najkritickejšie sa stavala voči variantu 8 VÚC, zhodnému s existujúcim stavom a oznámila, že tento variant je pre ňu absolútne neprijateľný. Už v polovici marca 2001 podpredseda SMK P. Csáky oznámil, že strana je pripravená predsa len rokovať aj o modely 8 VÚC, ale nie v hraniciach súčasných krajov, ale dáva prednosť variantu 12 VÚC, ktorý nakoniec aj s podporou SMK prešiel vládou. Zástupcovia SDL a SOP však pripúšťali, že nakoniec pri hlasovaní v NR SR podporia variant 8 VÚC, čo zase podnietilo diskusie o možnom odchode SMK z vládnej koalície. P. Csáky dokonca odporúčal, aby premiér M. Dzurinda spojil hlasovanie o podpore variantu 12 VÚC s hlasovaním o dôvere vláde v prípade, že SDL a SOP spolu s opozíciou presadia návrh na 8 VÚC.⁴¹

SMK oznámila, že je pripravená rokovať aj o kompromisnom variante asymetrického modelu, ktorý by zaviedol dvanásť VÚC a menší počet štátom spravovaných krajov.⁴² Predseda SMK B. Bugár pripustil, že sa možno reforma verejnej správy v tomto volebnom období nebude realizovať v plnej šírke, ale aj čiastočná reformu považoval za prijateľnejšie riešenie, ako keby sa reforma odložila na ďalšie volebné obdobie.

Predstavitelia SMK kritizovali snahu SDL zachovať okresné úrady a zámer KDH presadiť dvojkolovú voľbu predsedov VÚC, ktorý podľa nich vychádzal z obáv, že predsedom niektorého VÚC by sa mohol stať občan maďarskej národnosti. Taktiež podrobili ostrej kritike aj postoje SOP a SDL, podporujúcich variant 8 VÚC. B. Bugár upozorňoval na možnosť predčasných volieb v prípade vzniku účelového spojenectva SDL, SOP a opozičných strán a následného rozpadu vládnej koalície. V druhom čítaní v NR SR poslanci SMK podali návrh na zriadenie VÚC Podunajsko, zahŕňajúceho 6 okresov južného Slovenska, tento návrh však neprešiel. Nakoniec sa obavy SMK potvrdili, keď došlo k spojenectvu časti vládnej koalície a opozície na presadenie modelu 8 VÚC + 8 krajov, teda došlo k potvrdeniu územnosprávneho členenia spred piatich rokov. V zákone sa presadila aj dvojkolová voľba predsedu VÚC, ktorú SMK považovalo za snahu zabrániť občanovi maďarskej národnosti, aby bol zvolený za predsedu VÚC.⁴³

Predseda vlády M. Dzurinda sa vyjadril, že je s takýmto výsledkom spokojný, teší sa z neho, aj keď uznal, že nemá ideálnu podobu. Lepšia je však alternatíva 8 územných celkov, ako žiadna reforma. Okamžite po schválení obidvoch zákonov predsedníctvo SMK rozhodlo o zvolaní Republikovej rady a odporučilo jej prerokovať otázku vystúpenia z vládnej koalície, pretože schválením územnosprávneho členenia v takejto podobe došlo k vytvoreniu nesúrodých, neprirodzených a násilne zlepených regiónov a prijatím pozmeňovacích návrhov k zákonu o VÚC sa vytratili podstatné prvky samosprávnosti, preto nie je možné hovoriť o reforme verejnej správy. Predsedníctvo SMK vyjadrilo ostrý protest aj proti „škandalóznemu“ spôsobu schválenia zákona o voľbách do orgánov VÚC a jednomyseľne odporučilo republikovej rade vystúpenie z koalície.

Vo vládnej koalícii ako aj v samotnej SMK rozprúdila diskusia o možných východiskách z krízovej situácie. Väčšina popredných predstaviteľov strany sa jednoznačne vyslovovala za odchod z vlády, Hovorili sa tiež o ďalšej spolupráci v podobe „konštruktívnej opozí-

cie SMK“ alebo o tzv. opozičnej zmluve. Pragmatickejšie a racionálnejšie stanovisko zaujal podpredseda SMK a podpredseda vlády pre ľudské práva, menšiny a regionálny rozvoj P. Csáky, ktorý pripúšťal možnosť iných, kompromisných riešení, ktoré by umožnili SMK pokračovať v koalícnej spolupráci s ostatnými vládnymi stranami.⁴⁴

Predsedníctvo SMK určilo na svojom zasadnutí začiatkom augusta tri podmienky možného zotrvania vo vláde a to zvýšenie počtu VÚC z 8 na 12, odstránenie možnosti vlády vracat' všeobecnozväzonné nariadenia VÚC a zrušenie dvojkolovej voľby predsedu VÚC. Jediná strana, ktorá bola ochotná akceptovať všetky tieto požiadavky bola SDKU. Pre KDH bolo neprijateľné zrušenie dvojkolovej voľby a SDE a SOP odmietli všetky tri podmienky zotrvania SMK vo vládnej koalícii. Nakoniec SMK ako posledný pokus o zmierenie požadovala aby do konca septembra 2001 NR SR schválila tzv. kompetenčný zákon, novelu zákona o rozpočtových pravidlách, zákon o majetku obcí a zákon o majetku VÚC v súlade s predchádzajúcimi uzneseniami vlády o reforme verejnej správy a stanoviskom ZMOS, čo strany vládnej koalície uskutočnili. Poslanci SMK v NR SR podporili vládou predloženú verziu kompetenčného zákona, ako aj ostatné právne úpravy súvisiace s reformou verejnej správy. Po schválení kompetenčného zákona predseda SMK B. Bugár vyhlásil, že „v rámci možností sa podarilo dosiahnuť maximum“. Hranice pre kraje označil predseda Republikovej rady SMK P. Farkas za „chybu krásy“.⁴⁵ Republiková rada SMK sa už predtým vyjadrila, že SMK sa bude snažiť využiť všetky možné politické prostriedky na zmenu prijatého zákona o samospráve VÚC a zákona o voľbách do orgánov VÚC.

Zákomom č. 302 /2001 Z. z . o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) bol teda ustanovený druhý stupeň územnej samosprávy, pričom VÚC sú zhodné s názvami a územiami existujúcich krajov. Prijatý bol i zákon 416/2001 Z. z. o prenose niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a VÚC. Spolu s prenosom kompetencií sa na obce, mestá a samosprávne kraje na základe zákona 446/2001 o majetku VÚC a novely zákona o majetku obcí presunula na ne aj ďalšia časť majetku štátu. NR SR súčasne schválila i zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a po zvolení predsedov VÚC a poslancov zastupiteľstiev VÚC vo voľbách v decembri 2001 začali v SR pôsobiť i orgány územnej samosprávy. Na ustanovenie územnej samosprávy nadviazalo zrušenie okresných úradov k 1. januáru 2004, v roku 2004 sa postupne presunuli ďalšie kompetencie z orgánov štátnej správy na orgány územnej a miestnej samosprávy a uskutočnili sa i súvisiace daňové reformy, ktoré viedli k zmenám v oblasti financovania samosprávy.

V decembri 2001 sa prvýkrát uskutočnili voľby do orgánov krajskej samosprávy, pričom SMK bola vo voľbách do krajských zastupiteľstiev najúspešnejším subjektom vládnej koalície. Získala 84 poslaneckých mandátov (t. j. 20,9 % z celkového počtu mandátov). Čo sa týka volieb predsedov VÚC, kandidáti SMK v trnavskom (J. Kvarda) a nitrianskom (M. Féher) kraji síce postúpili do druhého kola volieb (z prvej pozície), ale ani jeden z nich nebol zvolený⁴⁶.

Ani voľbami do orgánov krajskej samosprávy, ešte nemôžeme považovať zmeny územnosprávneho členenia za definitívne uzavreté, pretože táto problematika bola súčasťou volebných programov niekoľkých politických strán pred voľbami v roku 2002 aj v roku 2006. Vo volebných programoch pred voľbami 2002 sa všetky väčšie politické strany s výnimkou HZDS - ĽS zhodovali v tom, že je potrebné zmeniť územné členenie pripravené v roku 1996⁴⁷. Každá strana mala však vlastnú predstavu o riešení tohto problému. SDKÚ sa chcela vrátiť k vládne návrhu rozdelenia Slovenskej republiky na dvanásť krajov, SMK chcela vytvoriť homogénne a efektívne regióny, pričom kritizovala rozdrobenie takých prirodzených regiónov ako Spiš a Žitný ostrov. Rovnaký postoj mala aj ANO, ktoré chcela realizovať zmenu aj za cenu zvýšeného počtu územných celkov. S diskusiou o zmene územného členenia súhlasila aj KDĽ. Napriek zhode v potrebe zmeny územného členenia medzi stranami SDKÚ, KDĽ, SMK a ANO, teda vtedajšími koalíčnými stranami, bolo zrejmé, že sa táto otázka vo volebnom období 2002 – 2006 otvárať nebude, pretože by sa stala ďalším zdrojom konfliktov v už aj tak dosť rozhádannej koalícii.

Aj pred voľbami 2006 sa niektoré politické strany vrátili k otázke územnosprávneho členenia a zahrnuli ju do svojho volebného programu. KSS navrhovala zladíť územnosprávne členenie Slovenska so štruktúrou orgánov štátnej správy. Neuvádza však ani to, v čom sa tieto dve štruktúry rozchádzajú, ani aké konkrétne riešenie si predstavuje. KDĽ znova žiadala zmenu územnosprávneho členenia a zavedenie 12 žúp s prirodzenými regionálnymi hranicami. Podobne SMK vyjadrila nespokojnosť s existujúcim územnosprávnym členením a vo svojom volebnom programe navrhla vytvorenie prirodzených regiónov takým spôsobom, ktorý by zabránil neodôvodnenému rozdeleniu maďarskej menšiny na Slovensku. Konkrétne pre južné Slovensko by podľa SMK riešením bol vznik dvoch nových žúp - Podunajskej a Gemersko -Novohradská. SNS ako jediná zo strán prišla vo svojom volebnom programe s návrhom na zníženie počtu vyšších územných celkov na tri, maximálne päť územných jednotiek. ĽS - HZDS, SMER - Sociálna demokracia a SDKÚ - DS sa v roku 2006 návrhom na zmeny územnosprávneho členenia alebo počtu VÚC vyhla.

Okrem otázky územnosprávneho členenia je prioritou SMK väčšie uplatňovanie princípu subsidiarity a posilňovanie samospráv a smerovanie k vytvoreniu „inštitucionálneho systému menšinových samospráv“, zavedením ktorého by sa podľa SMK zaviedol na Slovensku model kultúrnej a školskej autonómie.

POZNÁMKY:

¹ Návrh programového vyhlásenia SSR. Bratislava 17. decembra 1989.

²O reforme a čo s ňou súvisí. Národná obroda 3. 7. 1990, r. 1, č. 43, s. 5.

³Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Bratislava, jún 1990.

⁴ Premiér o štátnej správe a jej premenách. Verejná správa, 1991, č.2, s. 8. (Z televízneho

príhovoru predsedu vlády SR V. Mečiara dňa 13. 1. 1991.)

⁵ Problémy riešiť s porozumením. Verejná správa, 1991, č.3, s. 7.

⁶Ide o spoločnú vec. Verejná správa, 1991, č.6, s. 3. (zo celoslovenského snemu starostov obcí a primátorov miest z 27. 2. 1991 v Banskej Bystrici.)

⁷ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Bratislava, jún 1990.

⁸ Všetky tri varianty navrhovali, rozšíriť kompetencie orgánov miestnej samosprávy.

Komisiou bol najlepšie hodnotený tretí variant, tzv. župný, ale aj ten bol odporúčaný na dopracovanie.

⁹ Návrh na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky (1991). Verejná správa, 1991, č.20, s. 29 – 32.

¹⁰ Príhovor predsedu vlády SR V. Mečiara: Premiér o štátnej správe a jej premenách. Verejná správa, 1991, č.2, s. 8.

¹¹ 1946 – 1960, 1971, 1990.

¹² Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenskej republiky. Obecné noviny č. 40, 28. 9. 1993, s. 14 – 16.

¹³ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Bratislava, júl 1992.

¹⁴ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. Sociológia, roč. 24, č. 5 – 6, s. 440.

¹⁵ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P.(1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. Sociológia, roč.24, č. 5 – 6, s. 443.

¹⁶ MKDH, predbežne bez modelu.

¹⁷ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. Sociológia, roč.24, č. 5 – 6, s. 442.

¹⁸ Išlo hlavne o Memorandum MKDH z októbra 1992, potom o návrh maďarskej koalície O právnom postavení národnostných menšín a etnických skupín z decembra 1992, návrh zákona na realizáciu tzv. vykonávacie nariadenie, Memorandum Spolužitia.

¹⁹ Funkciu zastupiteľského orgánu by na seba prevzal tzv. menšinový poradný zbor, z ktorého by vznikol maďarský regionálny parlament. Funkciu výkonného orgánu ústrednej štátnej správy by vykonávalo Ministerstvo národnostných menšín a etnických skupín.

²⁰ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. Sociológia, roč.24, č. 5 - 6, s. 442.

²¹ Ďalej ho označujem ako vládny návrh.

²² Spravme správne našu správu. In: Verejná správa, 1993, č.6. (beseda s poslancami Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre štátnu správu, územnú samosprávu a národnosti).

- ²³ Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenskej republiky. *Obecné noviny*, č. 40, 28. 9. 1993, s. 14 – 16.
- ²⁴ ODÚ a HZDS, SNS, KDH, SDL, maďarské strany.
- ²⁵ Nejde o mechanickú obnovu historických žúp. *Obecné noviny*, č. 39, 21. 9. 1993, s. 6 – 9, 11.
- ²⁶ SLAVÍK, V (1997): Priestorová orientácia verejnej správy v Slovenskej republike v rokoch 1990 - 1996, s. 107. In: DELMARTINO, F. – VERMESSEN, E. – MIHÁLIKOVÁ, S. – FALŤAN, L. (ed.): *Nové podoby verejnej správy*. Bratislava 1997, s. 91 - 110.
- ²⁷ Verejná správa, chrbtová kosť organizácie spoločnosti. *Verejná správa*, 1993, č.2, s.1. (Z vystúpenia V. Mečiara pred pracovníkmi ústredných orgánov štátnej správy).
- ²⁸ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. *Sociológia*, roč.24, č. 5 – 6, s. 442.
- ²⁹ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. *Sociológia*, roč.24, č. 5 – 6, s. 442.
- ³⁰ BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. *Sociológia*, roč.24, č. 5 – 6, s. 442.
- ³¹ Stále to isté: región(y) s osobitným postavením. *Pravda*, 10.1.1994, s. 1,3.
- ³² Vláda sa vyjadrila ku Komárnu. *Pravda*, 10. 2. 1994, s. 4.
- ³³ Nechceme územnú autonómiu. *Pravda*, 24. 9. 1994, s. 1, 5. (predvolebné dialógy)
- ³⁴ Nechceme územnú autonómiu. *Pravda*, 24. 9. 1994, s. 1, 5. (predvolebné dialógy)
- ³⁵ Nechceme územnú autonómiu. *Pravda*, 24. 9. 1994, s. 1, 5. (predvolebné dialógy)
- ³⁶ Krajské a okresné úrady, zabezpečovali všeobecnú i špeciálnu štátnu správu, pričom niektoré úlohy štátnej správy plnili i orgány miestnej samosprávy.
- ³⁷ Anketa Očami politikov. *SME*, 12. 1. 1996.
- ³⁸ MOS má vlastný návrh. *SME*, 12. 1. 1996, s. 5
- ³⁹ Župný návrh ako východisko. *Pravda*, 26. 1. 1996, r. 6, č. 21.; Parlamentné politické strany a hnutia o návrhu územného a správneho členenia Slovenskej republiky. *Obecné noviny*, č. 12, 19. 3. 1996.
- ⁴⁰ S neriadenými strelami v rukách. *Pravda*, 8. 3. 2001, s. 6.
- ⁴¹ MESEŽNIKOV, G. (2002): Činnosť politických strán a reforma verejnej správy. In: MESEŽNIKOV, G., NIŽŇANSKÝ, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002*. Bratislava, s. 132.
- ⁴² Možný kompromis. *Pravda* 27. 6. 2001, s. 2.
- ⁴³ MESEŽNIKOV, G. (2002): Činnosť politických strán a reforma verejnej správy. In: MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002*. Bratislava, s. 132.
- ⁴⁴ SMK – za a proti. *Pravda* 3. 8. 2001, s. 6.

- ⁴⁵ MESEŽNIKOV, G. (2002): Činnosť politických strán a reforma verejnej správy.
In: MESEŽNIKOV, G., NIŽŇANSKÝ, V.: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Bratislava , s. 134.
- ⁴⁶ MESEŽNIKOV, G. (2002): Politické strany vo voľbách orgánov samospráv vyšších územných celkov. In: MESEŽNIKOV, G., NIŽŇANSKÝ, V.: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Bratislava, s. 186.
- ⁴⁷ Smer vo svojom programe deklaruje zásadnú zmenu, znížiť počet krajov na 3 + 1 aj napriek tomu, že takýto model nemá podporu ostatných politických strán, územnej samosprávy ani mimovládnych organizácií.

Literatúra:

1. BAČOVÁ, V., HOMIŠINOVÁ, M., COOPER, M. P. (1994): Problémy reformy verejnej správy na Slovensku vzhľadom na národnostne zmiešané oblasti. Sociológia, roč. 26, č. 5 – 6, s. 438 – 446 .
2. COOMBES, D., VERHEIJEN, T. (ed) (1997): Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu. NISPACEE.
3. DELMARTINO, F., VERMESSEN, E., MIHÁLIKOVÁ, S., FALŤAN, L. (ed.) (1997): Nové podoby verejnej správy. Bratislava, SÚ SAV.
4. MESEŽNIKOV, G., NIŽŇANSKÝ, V. (2002): Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Bratislava, IVO.
5. KOPCSAY, M. (1993): Nejde o mechanickú obnovu historických žúp. In: Obecné noviny, č. 39, 21. 9., s. 6 – 9, 11.
6. MINAROVICĎ, M. (1993): Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenskej republiky. Obecné noviny č. 40, 28. 9., s. 14 – 19.
7. MINAROVICĎ, M. (1993): Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenskej republiky. Obecné noviny č. 44, 26. 10.,s. 14 – 15.
8. MINAROVICĎ, M. (1993): Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenskej republiky. Obecné noviny č. 45, 2. 11.,s. 22 – 25.
9. Premiér o štátnej správe a jej premenách. Verejná správa, 1991, č.2, s. 8.
10. Problémy riešiť s porozumením. Verejná správa 1991, č.3, s. 7.
11. Ide o spoločnú vec. Verejná správa 1991, č.6, s. 3.
12. Návrh na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky (1991).Verejná správa, 1991, č.20, s. 29 – 32.
13. Prihovor predsedu vlády SR V. Mečiara: Premiér o štátnej správe a jej premenách. Verejná správa 1991, č.2, s. 8.
14. Rokovanie expertov. Verejná správa 1993, č.9, s. 1.

15. Návrh Koncepce organizácie miestnej a regionálnej samosprávy. Verejná správa, 1993, č.24, s. 27 – 32.
16. Spravme správne našu správu. Verejná správa, 1993, č.6, s.4 -6.
17. Verejná správa, chrbtová kosť organizácie spoločnosti. Verejná správa, 1993, č.2, s.1.
18. Návrh programového vyhlásenia SSR. Bratislava 17.decembra 1989 (materiál úradu vlády).
19. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Bratislava, jún 1990.
20. Návrh aktualizácie programového vyhlásenia vlády SR z júla 1990. Bratislava, máj 1991.
21. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Bratislava, júl 1992.
22. Dodatok k programovému vyhláseniu vlády Slovenskej republiky. Bratislava, apríl 1993.
23. Návrh reformy národných výborov a miestnej štátnej správy.
24. Návrh na nové územné a správne členenie Slovenskej republiky (1991).
25. Konceptia organizácie miestnej a regionálnej samosprávy (návrh) 1993.
26. Stanovisko regionálnych združení k usporiadaniu verejnej správy a územno-správnemu členeniu SR (jún 1993).
27. Konceptia územnej a regionálnej samosprávy (návrh) (september 1993).
28. Uznesenie vlády č. 755 z októbra 1993.

Denná tlač – Pravda, SME, Národná obroda

Volebné programy politických strán:

KSS:

http://www.kss.sk/images/stories/volby2006/volebny_program_kss_do_nrsr_2006.doc

HZDS-

ES:http://www.hzds.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=1594&Itemid=51

SDKU – DS: http://www.stv.sk/items/1366_dd9580.doc

SNS: http://www.sns.sk/images/dokumenty/program_sns_2006.pdf

SMK: http://www.niton.sk/documents/10-8-639-valprog_n_sk.doc

KDH: <http://volby.kdh.sk/program.php>

SMER:http://www.stranasmer.sk/index.php?id=volebny_program&clanok=volebny_program_2006

Slobodné fórum: http://www.stv.sk/items/1646_69d896.doc

The Hungarian Political Parties in Slovakia after 1989 and their Influence to Public Administration Reform

Abstract:

The paper deals with the important changes which were made in the system of state administration and self-government after 1989, and particularly analyses influence of Hungarian political parties in Slovakia on public administration reform. It shortly characterizes Hungarian political parties in Slovakia after 1989 and pays primary attention to analysis of Hungarian political parties influence on public administration reform in the territory of Slovakia, especially to the questions of regional division changes and forming regional self-governments.

Key words: reform, public administration, Hungarian political parties in Slovakia, regional division changes, forming regional self-governments

