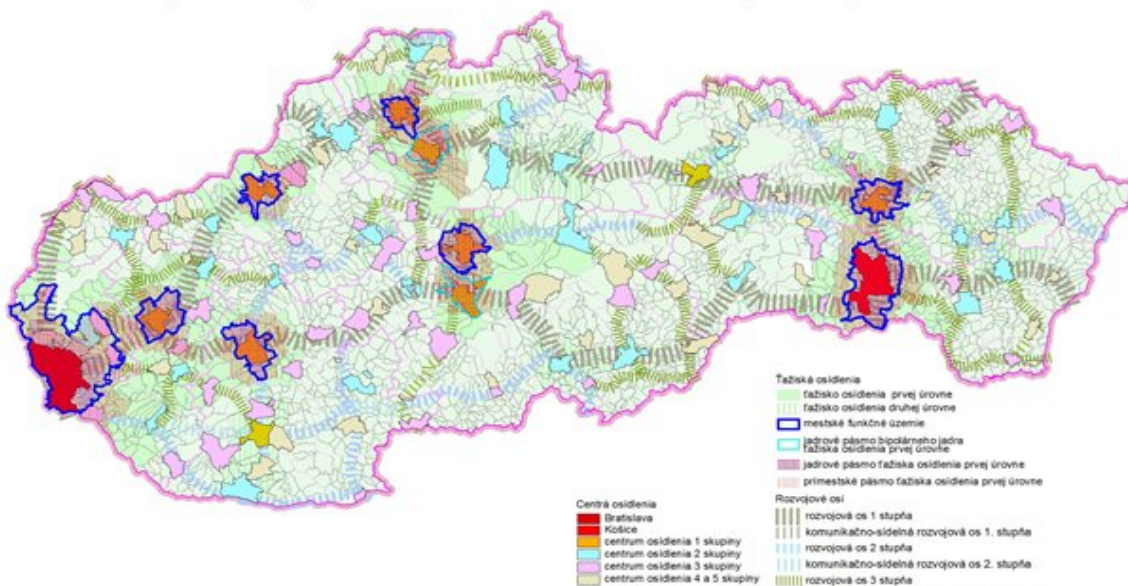


Uplatnenie princípu subsidiarity vo verejnej správe

V súčasnosti máme v našej krajine tri územné štruktúry, ktoré reprezentujú uplatňovanie princípu subsidiarity vo výkone verejnej správy. Sú to miestne samosprávy, regionálne samosprávy a miestna štátna správa. Realizujú to prostredníctvom svojich kompetencií, či už originálnych alebo delegovaných, ktoré sú ustanovené zákonmi. Zatiaľ sa pri modelovaní územnosprávneho členenia nik týmto aspektom verejnej správy podrobne nezaoberal – ani pri jednom z troch diskutovaných a navrhovaných modeloch – bez krajov, 3-4 kraje, 16 žúp.

Ak chceme v skutočnosti uplatniť a efektívne aplikovať princíp subsidiarity, potrebujeme v prvom rade identifikovať, ktoré kompetencie a ktorú verejnú službu je na ktorej úrovni možné najúčinnjšie a najkvalifikovanejšie realizovať v prospech obyvateľov. V ústrety tejto téze vychádza aj politika Európskej únie. V Lisabonskej zmluve sa píše, že Európska únia by nemala podporovať len hospodársku a sociálnu, ale aj **teritoriálnu súdržnosť**. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013 zavádza v tejto súvislosti aj nové kategórie a inštitúty. Sú to funkčné územia a integrované územné investície pri súčasnom posilnení integrovaného prístupu a princípu partnerstva. To znamená, že národné štáty si mohli vytvoriť rôzne funkčné územné celky s homogénnou problematikou a pre ne vypracovať integrované stratégie v partnerstve verejného a súkromného sektoru. Novou možnosťou bolo v týchto funkčných celkoch realizovať integrované územné investície. Slovensko túto možnosť využilo len v minimálnej miere. Vymedzilo len dve funkčné územia – územia samosprávnych krajov a územia jadier ťažísk osídlenia okolo krajských miest

Priestory územnej koncentrácie podľa Partnerskej dohody SR 2014-2020



Autor tohto článku vo svojej prípadovej štúdií *Nástroje regionálnej politiky samosprávneho kraja (2016)* v rámci kraja rozlišuje 7 kategórií funkčných území s vymedzenými kompetenciami pre teritoriálnu integrovanú podporu:

- Samosprávny kraj
- Mestské územia – ťažiská osídlenia
- Vidiecke územia
- Plánovacie oblasti
- Hospodárske regióny
- Funkčné mestské regióny, resp. okresy (municipality) – LAU 1
- Obce s marginalizovanými rómskymi komunitami

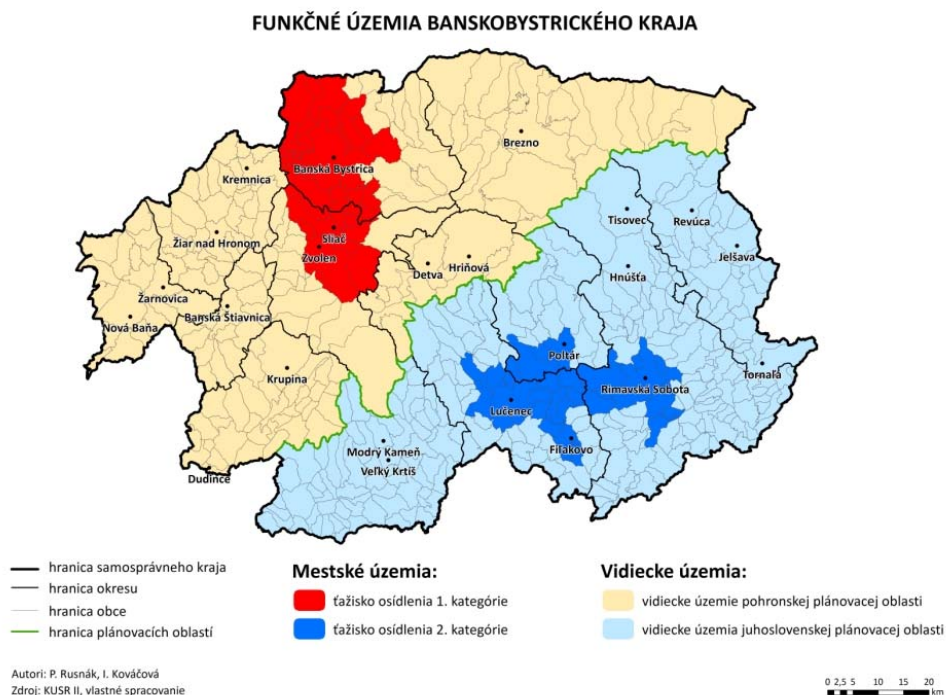
Funkčné územie samosprávneho kraja (župy) – je najvhodnejším a najefektívnejším územím pre riešenie regionálnej politiky, koordinácie územného a sociálnoekonomického rozvoja a vzdelávania, hospodárskeho rozvoja na báze miestnych zdrojov (pôdohospodárstvo), rozvoja cestovného ruchu, dopravy, zabezpečenie dopravnej dostupnosti, udržateľnej mobility a ekologizácie verejnej dopravy. Zároveň je aj vhodnou úrovňou pre koordináciu verejného a súkromného sektora a realizácie veľkých regionálnych projektov, regionálne plánovanie a podporu cezhraničnej a medzisektorovej a interkomunálnej územnej spolupráce.

Funkčné územie mestského územia – tvoria ťažiská osídlenia 1. a 2. kategórie vymedzené v KÚRS a sú priestorom pre efektívnu ako medzisektorovú, tak aj interkomunálnu spoluprácu zameranú na progresívny a inovatívny socioekonomický rozvoj, hospodársky rast ťažisk osídlenia a poskytovanie kvalitných verejných služieb aj pre širšie okolie. Sú to vlastne vedecko-hospodárske a kultúrno-spoločenské centrá plánovacích oblastí. Táto úroveň nemá zatiaľ inštitucionálne zabezpečenie (resp. len v IROP v rámci UMR).

Funkčné územie vidieckej oblasti – vidiecke územia – predstavujú územie kraja s mestami do 20.000 obyvateľov mimo území ťažísk osídlenia. Sú to územia s prevládajúcim prírodným charakterom zamerané predovšetkým na rozvoj vidieka a na tvorbu nových produktov a pracovných príležitostí na báze využívania miestneho prírodného potenciálu a interkomunálnej a medzisektorovej spolupráce v geograficky a etnograficky si príbuznom území. Majú dve formy inštitucionálnej reprezentácie - Miestne akčné skupiny – verejno-súkromné partnerstvá, ktoré riešia komplexný socioekonomický rozvoj vidieka a Mikroregióny, ktoré sa venujú hlavne interkomunálnej spolupráci a podpore produktov vidieckeho cestovného ruchu.

Funkčné územie plánovacej oblasti – sú najvhodnejším územím pre koordináciu hospodárskeho rozvoja a rozvojových projektov zamestnanosti na báze zhodnotenia a využitia miestnych potenciálov a zdrojov a pre zapájanie sa do nadnárodnej a cezhraničnej spolupráce. Sú to vlastne spádové (záujmové) územia ťažisk osídlenia 1. alebo 2. kategórie. Nie sú zatiaľ legislatívne zakotvené, ale regionálna samospráva môže ich vznik iniciovať, ako jeden z nástrojov pre vyrovnávanie rozdielov.

Mapka č.1 Vymedzenie funkčných území plánovacích oblastí, mestských území a vidieckych oblastí na príklade Banskobystrického samosprávneho kraja



Funkčné územie hospodárskeho regiónu – sú ideálnym a najefektívnejším priestorom pre riešenie ponuky a dopytu na regionálnom (miestnom) trhu práce. Sú to vlastne aj rajóny (oblasti) cestovného ruchu. V tejto úrovni sa dá najefektívnejšie dosiahnuť nielen súlad medzi potrebami vzdelávania a vzdelávacími programami, ale aj tvorba a marketing spoločných produktov, inovácie a aj najkvalitnejšie zabezpečenie obsluhy územia vyššími verejnými službami (školsťvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť, kultúra) ako aj službami územnej štátnej správy. Je to kľúčová úroveň pre obsluhu a hospodársky a sociálno-ekonomický rozvoj územia a najvhodnejšia úroveň pre regionálnu tripartitnú spoluprácu. Zatiaľ nemá žiadne inštitucionálne krytie.

Funkčné mestské regióny (okresy) – sú základnými stavebnými územnými socioekonomickými jednotkami, kde sa najefektívnejšie realizujú kompetencie miestnej samosprávy a zabezpečuje sa dostupnosť a kvalita základných verejných služieb. V tejto úrovni sa realizuje vzťah medzi mestom a vidiekom na základe vzájomne výhodnej spolupráce a to ako v oblasti poskytovania služieb, tak aj vo využívaní územia obcí pre bývanie, prácu, oddych a rekreáciu, vrátane zabezpečenia dopravnej obsluhy. V súčasnosti, až na najmenej rozvinuté okresy, nie je v tejto úrovni legitímne inštitucionálne zastrešenie.

Funkčné územie obcí s (marginalizovanými) rómskymi komunitami – sú najmenšími funkčnými územiami, efektívnymi pre riešenie rómskej problematiky. Problematika spolužitia a sociálnych rozdielov je v každej obci jedinečná a neopakovateľná a vyžaduje si originálne, miestne riešenia s miestnymi ľuďmi a s konkrétnymi vzťahmi. Rómsku problematiku je možné efektívne vyriešiť len v konkrétnych podmienkach každej obce a nie na regionálnej, či národnej úrovni.

Pri vymedzení funkčných území platí zásada, že väčšia jednotka sa skladá z viacerých nižších. Kraj sa skladá z plánovacích oblastí, plánovacia oblasť tvorí vidiecke a mestské územie a zároveň sa skladá z hospodárskych regiónov. Hospodárske regióny sa skladajú z funkčných mestských regiónov resp. okresov, ktoré sú tvorené obcami.

Ak si navrhovaných 7 typov funkčných území rozdelíme medzi miestnu a regionálnu úroveň, tak nám vyjde, že pre riešenie problematiky na miestnej úrovni v kompetencii miestnej samosprávy patria:

- obec s rómskou komunitou
- vidiecke územia
- mestské územie (ťažiská osídlenia)
- funkčné mestské regióny resp. okresy

Naproti tomu do regionálnej úrovne patria funkčné územia:

- hospodárske regióny
- plánovacie oblasti
- regionálne samosprávy

V súčasnosti sú legitímne volené orgány verejnej správy v úrovni LAU2 miestna samospráva a v úrovni NUTS III regionálna samospráva. V úrovni NUTS IV okresy – máme miestnu štátnu správu, no ich spádové obvody sa nekryjú s funkčnými mestskými regiónmi. Miestna štátna správa však nemá žiadne kompetencie v súvislosti s rozvojom územia. V úrovni NUTS II tiež nemáme žiadne legitímne orgány verejnej správy. Inštitucionálnemu pokrytiu funkčných území, ktoré súvisia s efektívnym uplatnením subsidiárneho systému sa zatiaľ žiadny variant územnosprávneho členenia nezaoberal.

Teraz vystáva úloha kde by mala byť samospráva, kde štátna správa ako to skĺbiť so sústavou štatistických jednotiek NUTS. Pre územnú samosprávu sa javia ako najvýznamnejšie úrovne NUTS II a NUTS IV (LAU1). V tejto úrovni sa jednak merajú medziregionálne disparity v rámci EÚ a jednak vnútroregionálne disparity v rámci regiónov. Na Slovensku práve v týchto úrovniach nemáme legitímne orgány verejnej správy, ktoré by mohli túto úlohu plniť. Pre miestnu štátnu správu sa ako výhodná a efektívna javí úroveň hospodárskych regiónov. Ak by hospodárske regióny boli zároveň územnými obvody miestnej štátnej správy (obvodné/regionálne úrady) a v sídlach okresov by boli konštituované ich expozitúry - miesta prvého kontaktu, zabezpečila by sa tak jednotná štruktúra úradov miestnej štátnej správy, znížil by sa ich počet a aj náklady na štátnu správu, pričom by sa však zvýšila ich odbornosť.

Vo vzťahu k štatistickým jednotkám NUTS by potom sústava funkčných území zabezpečujúca aplikáciu princípu subsidiarity mohla vyzerať nasledovne:

- LAU 2 – obce
- LAU 1 – okresy, výhľadovo municipality
- NUTS III – hospodárske regióny = spádový obvod miestnej štátnej správy
- NUTS II – regionálna samospráva
- NUTS I – štát

Z hľadiska uplatňovania princípu subsidiarity je kľúčové, aby v úrovni funkčného územia, kde je najvhodnejšie realizovať prislúchajúcu kompetenciu, existovala legitímna inštitúcia verejnej správy kompetentná realizovať svoje kompetencie. To sa sústavou siedmich funkčných územných celkov podarilo aj zabezpečiť. Je však potrebné doriešiť inštitucionálnu infraštruktúru a nástroje.

Ing. arch. Peter Rusnák, v BB 19.1.2020