

Komparácia pôsobností a zodpovedností samospráv v južných krajinách Európy

Zuzana Neupauerová

Abstrakt: *Predkladaný príspevok je zameraný na funkcie a právomoci samospráv v krajinách južnej Európy. Cieľom je porovnať systémy územnej samosprávy v Španielsku, Srbsku, Portugalsku a Taliansku najmä z hľadiska ich kompetenčnej autonómie. Príspevok sa zaoberá charakteristikou zvolených samosprávnych jednotiek v jednotlivých krajinách na danom stupni NUTS 2. Po načrtnutí úloh a funkcií samospráv na regionálnej úrovni sú systémy vystavené následnému zhodnoteniu a vzájomnej konfrontácii. Príspevok poukazuje na neustály vývoj systému samosprávy a jej významné postavenie v rámci demokratických prvkov.*

Kľúčová slova: samospráva • kompetencie • región • provincia • municipalita • obec • mesto

JEL Classification: G31 • H61 • H71 • H72

1 Úvod

Územná samospráva ako v zmysle územného usporiadania štátu, tak aj v zmysle miestnej autonómie má korene hlboko v minulosti z hľadiska národného, ale aj zo širších hľadísk. Teritoriálna štruktúra a tým aj rozhodovacie a finančné kompetencie nižších vládnych úrovní sa medzi jednotlivými štátmi rozlišujú. Autorka E. Kandeva uvádza dva typy územnej samosprávy - *viacstupňovú a jednostupňovú*. [3] Ďalšou klasifikáciou systémov územnej samosprávy je ich delenie na *monotypický a polytypický systém*. [8] Toto rozdelenie znamená diferenciaciu jednotiek územnej samosprávy v horizontálnom rozmere.

Monotypický systém územnej samosprávy sa uplatňuje v krajinách, v ktorých jednotky územnej samosprávy (mestá a osady) majú rovnaké právne postavenie, štruktúru, zodpovednosti a kompetencie bez ohľadu na ich urbánny charakter. Takýto systém sa presadzuje napríklad vo Francúzsku, Švajčiarsku, Švédsku, Dánsku, Nórsku, Holandsku... Podstata polytypickej štruktúry územnej samosprávy spočíva v tom, že mestské a nemestské jednotky územnej samosprávy na rovnakej úrovni majú zákonom stanovené iné právne postavenie, delia sa teda na mestské a vidiecke jednotky. Takýto systém miestnej samosprávy je typickým napríklad pre Rakúsko, Maďarsko, Česko a Bulharsko. [2]

2 Materiál a metodika

Hlavným cieľom príspevku je porovnanie systémov územnej samosprávy krajín Južnej Európy - Španielska, Srbska, Portugalska a Talianska, najmä z hľadiska ich kompetenčnej autonómie. Čo sa týka metodológie písania práce, uvedieme si metódy, ktorými budeme dosahovať stanovený cieľ. Pri jeho dosahovaní budeme analyzovať teoretické poznatky a ustanovenia týkajúce sa systému územnej samosprávy v štyroch štátoch. Na dosiahnutie vyššie uvedeného budeme *zbierať a triediť informácie* najmä študovaním domácej a zahraničnej literatúry, ako aj rôznych elektronických zdrojov. Na triedenie získaných informácií budeme používať metódy *analýzy a syntézy*. Pri analýze vybranej jednotky úrovne NUTS2 skúmaných krajín budeme používať najmä metódu *pozorovania* a metódu zberu informácií, najmä pri vymedzovaní kompetencií vybraných jednotiek. Zdroje, z ktorých budeme čerpať sú rôzne, no vychádzať budeme najmä zo zákonov a štatútov týkajúcich sa jednotiek územnej samosprávy pozorovaných štátov. V ďalšej časti budeme používať najmä *metódy analýzy a komparácie*, t.j. na základe skúmania a porovnávania získaných údajov sa pokúsime vyvodit určité čiastkové a potom aj hlavné závery.

3 Výsledky

Španielsko je reprezentované trojstupňovým systémom samosprávy, ktorého zložkami sú autonómne spoločenstvá, provincie a municipality. Regionálnu úroveň predstavujú autonómne spoločenstvá, ktoré zohrávajú v Španielskom systéme veľmi významnú úlohu. Sú zodpovedné za uskutočňovanie hospodárskych a sociálnych politík na svojom území (ekonomika, poľnohospodárstvo, zdravie, vzdelanie, atď.). Môžu byť nositeľom širokého spektra právomocí, všetkého čo nie je podľa Ústavy výlučnou právomocou štátu. Zasahujú do všetkých oblastí života a z pohľadu občanov predstavujú hlavný subjekt koordinujúci vývoj kvality života na danom území. Ich opodstatnenie vyplýva z daností krajiny (veľkosť, počet obyvateľov, jej historického vývoja) ako aj z daností jednotlivých oblastí Španielska (jazyk,

jedinečná kultúra). Nezastupiteľnú úlohu plnia aj voči municipalitám, ktorým nízky počet obyvateľov neumožňuje si plniť svoje funkcie. I napriek ich dlhoročnému vývoju sme však v súčasnosti svedkami značnej asymetrie rozsahu právomocí medzi jednotlivými autonómnymi spoločenstvami. Ich silné postavenie a silná regionálna identita ich občanov môže v rámci krajiny taktiež predstavovať riziko v zmysle snahy odčleniť sa od krajiny (Katalánsko). V porovnaní s vyššími územnými celkami na Slovensku, predstavujú španielske regióny vyšší status autonómie a väčšie množstvo kompetencií. [9]

Miestnym (lokálnym) stupňom samosprávy sú municipality. Ich vysoký počet je výsledkom najmä existencie municipalít s nízkym počtom obyvateľov. Dôsledkom toho je fakt, že veľký počet týchto samosprávnych jednotiek je odkázaných na pomoc zo strany vyšších stupňov samosprávy. Vzhľadom na to, že tieto jednotky sú v bezprostrednom kontakte so svojimi obyvateľmi, ich pôsobenie je kľúčovým demokratickým prvkom v samospráve. Municipalities svojim obyvateľom uspokojujú základné potreby a zabezpečujú základné služby podobné tým, ktoré zabezpečujú obce na Slovensku. Veľký rozsah municipalít je však pri vysokých správnych nákladoch a ťažkých časoch pre verejné financie Španielska otázkou do budúcnosti.

Zoskupovanie a spolupráca obcí zapríčinila vznik strednej úrovne samosprávy, existenciu provincií. Napriek tomu, že veľké množstvo odborníkov považuje ich pôsobenie za zbytočné, provincie sú dôležitou súčasťou samosprávy pri riešení otázok, ktoré dosahujú rámec niekoľkých municipalít. Sú dôležitým pilierom pri realizácii nákladných investičných projektov prinášajúcich pozitívne efekty pre viacero municipalít, pri poskytovaní nákladných služieb obyvateľom niekoľkých municipalít. Tieto procesy by však mohli byť riadené aj autonómnymi spoločenstvami. Do budúcnosti by mali byť posúdené všetky pre a proti, pretože je otázne, či prínosy provincií z bližšieho kontaktu k svojim obyvateľom prevyšujú náklady na správu aparátu tvoriaceho provinciami. Či je už samospráva v Španielsku efektívna alebo nie, jej rozsiahlosť umožňuje, že celý jej systém je silne decentralizovaný, bližšie k ľuďom, zohľadňujúci regionálne rozdiely a potreby. [12]

Srbsko sa, z pohľadu usporiadania systému územnej samosprávy, výrazne líši oproti ostatným analyzovaným krajinám Južnej Európy. Na rozdiel od trojstupňového systému v Španielsku, Portugalsku a Taliansku, v Srbsku figuruje jednostupňový systém územnej samosprávy. Automaticky to znamená oveľa nižšiu mieru decentralizácie, najmä kompetenčnej. Jedinú úroveň územnej samosprávy predstavujú obce, resp. mestá. Dôležité je pripomenúť, že obec v Srbsku predstavuje okres v podmienkach SR. O vyšších úrovniach územnej samosprávy sa čisto z teoretického hľadiska dá hovoriť v prípade Autonómnej pokrajiny Vojvodiny a Kosova (z úrovne NUTS 2), ktoré zabezpečujú niektoré prenesené kompetencie štátnej správy, no majú aj vlastné (originálne) kompetencie. [16, 17, 18] Tieto dve oblasti majú originálne kompetencie, najmä v oblasti rozvoja svojho územia a v činnosti vlastných orgánov a inštitúcií. Vykonávajú aj prenesené kompetencie zo štátnej správy, a to najmä v oblasti poľnohospodárstva, vodného hospodárstva, ochrany životného prostredia, turizmu, určité kompetencie v oblasti stredných škôl, zdravotníctva a správy ciest. Ostatné regióny podľa klasifikácie NUTS 2 nemajú tieto kompetencie a možno konštatovať dosť výrazné regionálne disparity z tohto hľadiska. Územnosprávne členenie Srbska je dosť kompaktné. Srbsko má jednu z najväčších jednotiek územnej samosprávy podľa počtu obyvateľov v celej Európe. Nedostatkom takejto veľkej jednotky územnej samosprávy v Srbsku je nezohľadňovanie regionálnych rozdielov pri konštituovaní obcí, no na druhej strane, dá sa povedať, takáto jednotka územnej samosprávy dokáže efektívnejšie hospodáriť s verejnými prostriedkami než menšie jednotky. [5, 6]

Charakteristickou črtou systému je polytypické usporiadanie územnej samosprávy, z čoho jednotlivým obciam vyplývajú aj rozdielne kompetencie. Ide konkrétne o postavenie mestských častí (mestských obcí), ktoré nemajú dostatočne vysoký stupeň autonómie vzhľadom na počet obyvateľov žijúcich na ich území. Vykonávajú hlavne kompetencie prenesené z úrovne mesta a nemajú významnú ani finančnú autonómiu. Podobne to je aj v prípade miestnych spoločenstiev. Tieto zabezpečujú niektoré z úloh obce, ktoré dokážu zabezpečiť efektívnejšie, no rozsah týchto kompetencií nezodpovedá skutočným potrebám jednotlivých osád a neprihliada na lokálne podmienky v dostatočnej miere. Na zlepšenie tohto systému by sme navrhovali prenos niektorých kompetencií zo štátnej na lokálnu samosprávu. Ako konkrétny príklad by sme uviedli napríklad prenos kompetencií v rozhodovaní o miestnych daniach a poplatkoch zo štátu na jednotky územnej samosprávy. Aj keď v súčasnosti sa štát vzdáva príjmov z týchto daní a poplatkov v prospech obce a mesta, bolo by oveľa efektívnejšie, keby rozhodovanie o ich výškach bolo prenechané práve na obce a mestá, ktoré by, podľa nášho názoru, týmto spôsobom dokázali podporovať podnikateľskú činnosť prihliadajúc na už spomínané lokálne podmienky. Na základe týchto faktov sa na diskusiu otvárajú mnohé otázky, ktoré závisia od sledovaného uhla pohľadu. Niektorými z nich sú napr. ako zabezpečiť optimálnu a hlavne spravodlivú štruktúru usporiadania verejnej správy? Je lepšia vyššia alebo nižšia miera decentralizácie územnej samosprávy? Pri zodpovedaní otázok je dôležité zohľadniť aj fakt, že Srbsko ako potenciálny kandidát na členstvo v EÚ bude musieť vykonať reformu územnej samosprávy, decentralizovať ju vo vyššej miere. Toto je jednou z podmienok vstupu. [5, 6]

V *Portugalsku* sa uplatňuje trojstupňový systém samospráv. Hlavnými jednotkami sú regióny, municipality a farnosti. Najväčší problém všetkých troch jednotiek je najmä veľmi malé rozpätie kompetencií, nakoľko Portugalsko je známe svojou centralizovanou mocou. Najmä v posledných rokoch je snaha o decentralizovanie moci, avšak takéto snahy sú veľmi pomalé a málo významné. Regióny na pevnine ako samostatné jednotky nemajú takmer žiadne právomoci a často krát sa označujú iba ako „umelo vytvorené“ pre potreby Európskej únie. Jediné autonómne regióny Azory a Madeira majú aj svoje vlastné právomoci, ale to vyplýva najmä z minulosti a historického vývoja. Municipalities v Portugalsku by sme mohli chápať ako okresy na Slovensku. Na rozdiel od našich okresov však majú pomerne úzky

výber právomocí a najmä málo prostriedkov z centrálneho rozpočtu. Je snaha presúvať čo najviac právomocí na municipalitu, avšak je to mimoriadne pomalý proces, ktorý má ešte mnoho rokov pred sebou. Farnosti predstavujú najmenšie samosprávne jednotky, pripomínajú naše mestá. Taktiež majú veľmi málo autonómnosti čo sa týka právomocí a rozpočtov, nadväzujú najmä na centrálnu vládu. Vidíme teda, že Portugalsko bude mať najväčší problém v budúcnosti najmä s decentralizáciou a delegáciou právomocí na nižšie samosprávy. Tento proces by však mohol urýchliť napríklad najrýchlejší prechod na elektronickú administratívu. [2, 4]

Podobne ako Portugalsko aj *Taliansko* uplatňuje trojstupňový systém územnej samosprávy. Taliansko možno považovať za špecifickú krajinu s kvázi federatívnym systémom fungovania. Zatiaľ čo regióny zabezpečujú predovšetkým verejné služby v oblasti zdravotníctva, vzdelávanie, doprava a územný rozvoj patria ku kľúčovým oblastiam, ktoré zabezpečujú provincie a obce. Časť regiónov so špecifickými štatútmi so širšími výhodami v oblasti výdavkov i v oblasti podielových daní, čo len podporuje skôr uvádzanú myšlienku o kvázi federatívnom systéme fungovania celej krajiny. Takisto ako uvádzame v praktickej časti tieto autonómne regióny majú aj širšie právomoci pri tvorbe legislatívy. Decentralizácia v talianskych podmienkach má svoje korene v ústave z roku 1948, kedy boli ústavnou cestou garantované niektoré decentralizačné prvky v politickom i administratívnom systéme. [10, 11]

4 Záver

Predložený príspevok nám poskytol poznatky na tému *Komparácia pôsobností a zodpovedností samospráv v južných krajinách Európy*. Zo strany teórie, zosumarizovaním pohľadov množstva odborníkov z celého sveta, ktorí sa venovali tejto problematike vo svojich knihách a iných publikáciách a tiež zo strany praxe, vlastným porovnaním vybraných jednotiek NUTS2. Analýzou kompetencií samospráv v Španielsku, Portugalsku, Taliansku a Srbsku sme zistili, že napriek geografickej blízkosti a podobnému historickému vývoju majú tieto krajiny svoje špecifické delenie moci a kompetencií medzi samosprávami. Jednotlivé úrovne južných krajín Európy sme analyzovali a skúmali na základe rozdelenia na úrovne NUTS1,2,3 a LAU1,2.

Z nášho skúmania môžeme jednoznačne povedať, že najmä v posledných rokoch pozorujeme v týchto štátoch decentralizačné sily. Decentralizácia je nezastaviteľný pokrok, ktorý rôznou silou vstupuje do delenia moci v nami vybraných štátoch. Je však správne predpokladať, že ak by sa v jednej nami opisovanej krajine osvedčili takéto kroky ako správne, ostatné krajiny by ju nasledovali. Zároveň však treba podotknúť, že vďaka členstvu v EÚ (okrem Srbska), by sme mohli v budúcnosti očakávať určitú koordináciu rozdelenia moci v samosprávach týchto krajín aj z iniciatívy samotnej únie. Na teraz sa však musíme uspokojiť s rôzne vykazovanými jednotkami v týchto krajinách a rôznymi právomocami samotných jednotiek, ktoré im boli delegované v minulosti. V prípade Srbska možno do budúcnosti očakávať reformu územnej samosprávy a vyššiu mieru jej decentralizácie, čo predstavuje jednu z podmienok členstva v EÚ.

PodĎakovanie

Príspevok je výstupom projektu mladých vedeckých pracovníkov Ekonomickej univerzity v Bratislave; PMVP č. I-13-103-00: Moderné formy rozpočtového hospodárenia v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte rozpočtovej politiky Európskej únie.

Literatúra

- [1] Council of Europe. (1995). *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*. Council of Europe. 1995. 213s. ISBN 9789287126580
- [2] Kútik, J. (2008). Štruktúra verejnej správy v štátoch Európskej únie. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, (2008). 156 s. ISBN 978-80-8075-333-7.
- [3] Kandeve, E. (2001). *Stabilization of local governments*. Budapest : Local Govern. and Public Serv., 2001. 472 s. ISBN 9789637316746.
- [4] Magone, J. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers, 2004. 297s. ISBN 9781412836500
- [5] Milosavljević, B. (2009). *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. 2. vyd. Beograd : Stalna konferencija gradova i opština, 2009. 209 s. ISBN 978-86-82455-92-9.
- [6] Kristić, S. (2006). *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*. Beograd : PALGO centar, 2006. 251 s. ISBN 8684865014.
- [7] Levitas, A., Peteri, G. (2004). *Reforma Sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji*. Beograd : PALGO centar, 2004. 271 s. ISBN 86-84865-00-6.
- [8] Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. In Hrvatska javna uprava, 2002, roč. 4, č. 1, s. 21-45.
- [9] Ministerio De Administraciones Públicas. Local government in Spain. [online]. [cit. 2013-09-13]. Dostupné na internete: <http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/0111111115/text_es_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf>.
- [10] Constitution of the Italian Republic. [online]. (2012), [cit. 2013-09-21]. Dostupné na internete: <http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.
- [11] CEMR – CCRE. (2011). Local and regional government in Europe: Structures and competences. [online]. 2011, [cit. 2013-09-13]. Dostupné na internete: <http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf>.
- [12] CEMR – CCRE. (2005). Local and regional structures in Europe. [online]. 2005, [cit. 2013-09-13]. Dostupné na internete: <http://www.ccre.org/docs/T_599_28_3524.pdf>.
- [13] OECD. (1997). Managing across levels of government: Spain. [online]. 1997, [cit. 2013-09-13]. Dostupné na internete: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902255.pdf>>.
- [14] OECD. (2000). Regulatory Reform in Spain. [online]. 2000, [cit. 2013-09-17]. Dostupné na internete: <<http://www.oecd.org/regreform/sectors/2508333.pdf>>.
- [15] OECD. (2012). Report for Friuli Venezia Giulia: Local Economic and Employment Development. [online]. 2012, [cit. 2013-09-21]. Dostupné na internete: <www.oecd.org/cfe/leed/44230756.pdf>.
- [16] Džinić, J. (2011). Public Administration Reform in Serbia [online]. Zagreb : Hrvatska znanstvena bibliografija, 2011. 31 s. Dostupné na internete: <<http://bib.irb.hr/datoteka/554315.009-Dzinic.pdf>>.
- [17] Savović, M. (2005). Nadležnost organa AP Vojvodine. In Lex Forum [online]. 2005. s. 17 – 18. Dostupné na internete: <<http://www.lawdem.org/200512c4.pdf>>.
- [18] Portál APV. Štatút Autonómnej pokrajiny Vojvodiny (Statut Autonómne pokrajine Vojvodine).

Comparison of competences and responsibilities of self-governments in southern European countries

Zuzana Neupauerová

Abstract: *The article is focused on the functions and powers of local governments in southern Europe. The aim is to compare systems of local government in Spain, Serbia, Portugal and Italy, particularly in terms of their comparison of autonomy. The paper deals with the characteristics of selected municipal units in various countries for a given level of NUTS2. After outlining the tasks and functions of government at the regional level, the systems are subjected to subsequent appreciation and mutual confrontation. Post shows continued development of the self and its important role in the democratic elements.*

Key words: self-government • competences • region • province • municipality • community • city

JEL Classification: G31 • H61 • H71 • H72