

Systém verejnej správy vo Švajčiarsku

Švajčiarsko je republikou. Na základe spolkovej ústavy z roku 1848 sa Švajčiarsko stalo konfederáciou. Ide o krajinu, ktorá nepatrí do OSN, EÚ ani do OECD. Od roku 1815 je neutrálnym štátom, ktorého neutralitu uznali všetky mocnosti.¹

Populácia:	7, 2 milióna	
Veľkosť krajiny:	41 300 km ²	
Počet obyvateľov na km²:	182, 6 obyvateľov/km ²	

Verejná správa je usporiadaná v 3 rovinách, ktorými sú konfederácia, kantóny a obce. Ich základným rysom je, že všetky tri zložky majú dokonale vyhradené a presne stanovené právomoci a sú samosprávne. Tento významný znak tvorí podstatu tzv. švajčiarskeho federalizmu. Vo Švajčiarsku je pri danej štruktúre verejnej správy mnohokrát ťažké vidieť rozdiel medzi štátnou správou a samosprávou. Najdôležitejším obdobím priebehu reformy verejnej správy boli pre Švajčiarsko roky 1984 – 1994. V tejto fáze prebehol najväčší presun najdôležitejších právomocí a kompetencií medzi kantónmi a obcami.²

Stupne verejnej správy:

1. konfederácia - jej úradný názov je Švajčiarska konfederácia (Bund)
2. kantóny - konfederácia je tvorená z 26 kantónov, resp. z 23 a 3 polokantónov
3. obce – v súčasnosti je ich počet nižší ako 2903 obcí a aj u Švajčiarska je viditeľná klesajúca tendencia a snaha o znižovanie ich počtu

Pre lepšie porozumenie povinností a zodpovedností, ktoré majú na starosti samostatné úrovne verejnej správy môže byť nápomocná nižšie uvedená tabuľka. Ide o schému kompetencií v rámci švajčiarskeho federalizmu.³

¹ Portál All about Switzerland [online], <<http://www.all-about-switzerland.info/swiss-historytraditions.html>>

² Portál Confederazione Svizzera [online], <<http://www.admin.ch/org/polit/index.html?lang=en>>

³ ČAPKOVÁ, Soňa; DAVEY, Kenneth; JARINA, Jozef: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001, s. 103, ISBN 80-88947-07-3.

Tabuľka 1: Prehľad kompetencií jednotlivých vládnych úrovní

	Konfederácia	Kantóny	Obce
Školstvo	X	X	X
Zdravotníctvo	X	X	X
Polícia	X	X	X
Mena	X		
Clá	X		
Armáda	X		
Cestná doprava	X	X	X
Pošta	X		X
Zahraničná politika	X		
Sociálna pomoc	X	X	X
Dane	X	X	X

Zdroj: vlastné spracovanie

1. Územná samospráva

Ako formu regionálnej - krajskej samosprávy môžeme označiť kantonálnu úroveň. Dôvod tohto označenia vyplýva z toho, že jednotlivé stupne verejnej správy majú veľké množstvo právomocí. V minulosti, konkrétne do roku 1999 neboli obce vo Švajčiarsku rešpektované, čo vyplývalo najmä z toho, že do tohto roku neboli obce vo švajčiarskej ústave vôbec spomínané. Paradoxom je, že aj keď boli do Ústavy začlenené časti zaoberajúce sa obcou a jej suverenitou, detailnejšia úprava samosprávy naďalej zotrvala v kompetencii kantónov.

Slovo obec má v spojení so švajčiarskou samosprávou viacero významov ktoré je nutné a potrebné vymedziť k tomu, aby nedošlo k chybnému výkladu daného slova.

Vo Švajčiarsku má obec širší význam, podľa ktorého sa obce delia na:

- ❖ **politické obce** (politische Gemeinde/územné korporácie), na miestnej úrovni vykonávajú úlohy, ktoré spravidla vykonávajú na základe zákona. V rámci nich môžu pôsobiť aj tzv. civilné obce.
- ❖ **civilné obce** (Zivilgemeinde, resp. Einwohnergemeinde), označované ako miestne obce sú charakterizované ako personálne korporácie, ktoré spravujú spoločné veci obyvateľov, ktorí do nich patria. Tieto obce tvoria historickú podstatu samosprávneho fungovania obcí.

- ❖ **občianske obce** (Bürgergemeinde), sú tiež obyvateľskými obcami, ale uchovali si svoju funkčnosť pri správe majetku obce.⁴

Vo Švajčiarsku sú zastúpené nielen vyššie spomenuté obce ale v rámci danej krajiny sa stretávame aj so školskými a cirkevnými obcami. Z ich názvu sa dá veľmi ľahko odvodiť, čo je predmetom ich činnosti. Boli vytvorené za účelom, aby zabezpečovali povinnosti ktoré súvisia so správou škôl základného poprípadе vyššieho stupňa a správou cirkevných záležitostí.⁵

K tomu, aby obec mohla byť nazývaná mestom je potrebné aby spĺňala určité kritéria. Jedným z týchto kritérií je počet obyvateľstva nad 10. 000. To znamená, že obec sa označuje ako mesto (Stadt) v okamihu, keď sa dostane na túto hranicu. K dnešnému dňu je 109 takýchto miest. Avšak pre výkon ich činností nemá táto skutočnosť veľkú váhu, keďže obce majú jedno významné špecifikum a tým je ich veľká autonómia. Čo sa týka zabezpečovania činností obcami, to je v zrovnaní s druhými porovnávanými štátmi odlišné, keďže Švajčiarsko sa vyznačuje tým, že iba u 20% obcí sa stretávame s voleným zastupiteľstvom. Táto skutočnosť dodáva komunálnej politike jej jedinečnosť a originalitu. Z toho vyplýva, že u 80 % obcí sa o dôležitých a významných veciach rozhoduje prostredníctvom obvyklého nástroja demokracie – zhromaždením obyvateľov obce. Tento druh rozhodovania a správy verejných záležitostí je vhodný najmä pre malé obce.

2. Organizácia miestnej samosprávy

Ako sme sa už vyššie zmienili, okolo 20 % obcí si v priamych voľbách volí zastupiteľstvo. V týchto obciach, v ktorých je správa vykonávaná prostredníctvom obecného zastupiteľstva sú zastúpené tieto funkcie:

- ❖ starosta,
- ❖ parlament,
- ❖ obecná rada,
- ❖ komisie.
- ❖

2.1 Starosta

Starosta je skoro stále volený do svojho úradu občanmi v priamych voľbách. Do okruhu jeho výhradnej kompetencie prislúchajú iba niektoré činnosti a oblasti, napríklad oblasť mestskej polície. Dôležitosť jeho funkcie a jeho postavenia spočíva v tom, že ako hlava obce má dôležitú integračnú funkciu. Jej podstata má základ v chránení záujmov obce v relácii ku kantónu a spolku. Pozícia starostu sa dá pokladať za prestížnejšiu ako pozícia politická. Ako možný dôkaz tohto tvrdenia sa dá chápať to, že v oblasti samosprávy pribúda množstvo starostov, ktorí zastávajú svoju funkciu poctivo a bez nároku na finančnú odmenu.⁶

⁴ ČAPKOVÁ, Soňa; DAVEY, Kenneth; JARINA, Jozef: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001, s. 104, ISBN 80-88947-07-3.

⁵ Portál OECD, Managing across levels of government Switzerland [online], dostupné na WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/45/1902452.pdf>>

⁶ ČAPKOVÁ, Soňa; DAVEY, Kenneth; JARINA, Jozef: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001, s. 107, ISBN 80-88947-07-3.

2.2 Obecná rada

Obecná rada (Gemeinderat) je výkonným orgánom voleným zhromaždením občanov alebo nepriamo parlamentom. Počet členov obecnej rady sa pohybuje v rozmedzí od 3 až 9. Občas je označovaná ako orgán s najväčším významom, majúci posledné slovo vo veciach týkajúcich sa klasického chodu obce, ktoré nie sú vo výhradnej kompetencii zhromaždenia občanov. Prihliadnuc na spôsob a postup akým sú schvaľované rozhodnutia, môžeme obecnú radu označiť za kolektívny orgán.⁷

2.3 Parlament

Ide o orgán, ktorému sa hovorí Veľká rada. Existencia tohto orgánu, ktorý je súčasťou vnútornej štruktúry samosprávy a pozostávajúceho z volených predstaviteľov ľudu nie je predpisom. V určitých kantónoch je zavedená zásada, že po presiahnutí vymedzenej hranice musí byť v obci vytvorený tento volený orgán. Veľká rada má rôzny počet členov. Ich počet kolíše v rozpätí 20 – 100 členov. Pre západné Švajčiarsko je charakteristické, že počet volených poslancov je závislý na počte obyvateľov. Je volený na štyri roky. Iba parlament môžeme prirovnať k nášmu obecnému, resp. mestskému zastupiteľstvu.⁸

2.4 Komisie

Komisie sú často krát vnímané iba ako poradné, iniciatívne orgány, ktorých hlavný zmysel spočíva v zabezpečovaní „backraundových“ funkcií. V prostredí Švajčiarskej samosprávy pripadá komisiám právo rozhodovať samostatne v tej oblasti, pre ktorú boli vytvorené. Od obecnej rady sa odlišujú tým, že majú presne určené zameranie a podľa tohto zamerania majú aj presne stanovené právomoci. Komisie vo Švajčiarsku majú politický podtext a presadzujú záujmy jednotlivých politických strán ale na druhej strane sa snažia získať do svojich radov aj iné osoby- odborníkov z oblasti, pre ktorú bola komisia zriadená.⁹

Obecný úrad zastáva v obci dôležitú úlohu. Vykonáva organizačné a administratívne veci, týkajúce sa obcí a starostu. Samospráva obce nevyžaduje toľko peňažných prostriedkov, pretože starosta za výkon svojej funkcie nepožaduje finančnú odmenu a aj počet pracovníkov samosprávy je nízky.

Klasické zloženie obecného úradu je takéto:

- ❖ tajomník obce,
- ❖ ekonóm,
- ❖ ďalšia kancelárska sila.

Nápad vytvorenia tzv. spoločných úradovní, čiže spoločných obecných úradov nenašiel v tejto sfére veľkú odozvu keďže súčasné náklady na chod obecného úradu sú minimálne.

⁷ Portál OECD, Managing across levels of government Switzerland [online], dostupné na WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/45/1902452.pdf>>

⁸ Portál OECD, Managing across levels of government Switzerland [online], dostupné na WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/45/1902452.pdf>>

⁹ ČAPKOVÁ, Soňa; DAVEY, Kenneth; JARINA, Jozef: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001, s. 107, ISBN 80-88947-07-3.

2.5 Kompetencie miestnej samosprávy

Na to aby bolo jasné aké právomoci prislúchajú jednotlivým obciam, je nutné ich rozdeliť podľa ich hlavného delenia na politické a občianske obce. Politické obce vykonávajú úlohy, ktoré im vyplývajú zo zákona. Ide o výkon prenesených úloh. Občianske obce vykonávajú činnosti súvisiace s chodom obce, ktoré sú realizované v prospech občanov.

Obce zabezpečujú dva druhy úloh:

Delenie je založené na princípe, že obce vykonávajú činnosti v prospech občanov obce, kým *lantstikomuner* zabezpečujú úlohy pre ktoré je potrebná väčšia populačná základňa. Na základe toho rozlišujeme tieto typy úloh.

1. úlohy, ktoré sú im uložené zákonom a sú založené na vlastnej legislatíve
2. úlohy vo všeobecnej právomoci obcí a *lastigkomener*.¹⁰

Obec sa môže samostatne rozhodovať, ktoré úlohy zo spolkového zákona odsúhlasí a prevezme. V prvom rade obce pri rozhodovaní kladú dôraz na skutočnú potrebu daných úloh a samozrejme berú v úvahu finančné možnosti, ktoré sú potrebné k ich zabezpečeniu. Jednou z najdôležitejších právomocí obce je publikácia všeobecne záväzných nariadení, ktoré majú povahu miestneho ústavného zákona. Týmto typom zákona sa vymedzuje aj vzťah územných a personálnych korporácií. Tak ako v každom inom štáte, aj vo Švajčiarsku sú základným zdrojom príjmov obcí priame dane. Pre švajčiarsku samosprávu je zaužívaným zvykom, že obec nevyberá dane len pre zabezpečovanie svojich činností ale tieto dane vyberá aj pre kantón. Približne tridsať percent zo získaných daní spolku slúži k zabezpečovaniu peňažnej rovnováhy medzi kantónmi. Toto peňažné vyrovňovanie spočíva v tom, že spolkový rozpočet presúva financie do rozpočtov kantónov.

Rozoznávame dva typy finančného vyrovňovania:

1. finančné vyrovňovania medzi kantónmi
2. finančné vyrovňovanie vo vnútri kantónov.

V podstate ide o vyrovňovanie medzi obcami, ktorým sa rozumie:

❖ priame finančné vyrovňanie

- o jeho účelom je znižovať odlišnosti v daňovom zaťažení obyvateľstva medzi obcami a vyrovňovať rozdiely v daňovej kapacite obcí.

❖ nepriame finančné vyrovňanie

- o ide o vyrovňovanie výdavkov, ktoré sa dosahuje poskytovaním účelovo viazaných a neviazaných príspevkov. Hlavným zámerom nepriameho vyrovňovania je napomáhať rovnovážnemu rozvoju v danom kantóne.

¹⁰ NIŽŇANSKÝ, Viktor; PILÁT, Jaroslav; LUŠČOŇ, Tomáš: *Samospráva vyššieho územného celku*. Bratislava: Združenie na podporu lokálnej demokracie 2002, s. 11, ISBN 80-968786-0-3

❖ výnimočné finančné vyrovnanie

o jeho účelom je vyrovňovanie rozdielov, ktoré vznikajú v dôsledku poskytovania osobitných výkonov.¹¹

Čo sa týka výdavkov obcí, vo Švajčiarsku je zaujímavosťou to, že neexistuje žiaden konkrétny zdroj, ktorý by tieto výdavky presne evidoval. Dokonca aj štátny štatistický úrad nemá konkrétne čísla a počíta iba s odhadmi. Dôvodom je to, že v rámci každého kantónu je iné rozdelenie činností medzi kantónom a obcami.

3. Spolupráca subjektov verejnej správy

V rámci uvedeného príspevku sme sa veľa krát zmienili a viac krát sme už vyzdvihli význam vzájomnej spolupráce medzi obcou a kantónom. Ide o kolaboráciu ktorá má veľmi veľký zmysel z viacerých dôvodov. Jedným z nich je, že sa zaoberá riešením problému kto bude zabezpečovať úlohy z určitej sféry a zaoberá sa aj tým, kto bude uhrádzať výkon prebratých úloh. Intenzívna kooperácia funguje napríklad vo sfére základného a stredného vzdelávania. Školské obce vytvárajú organizačnú štruktúru kolaborácie v určitej sfére. Poznáme však veľké množstvo medziobecných spolkov fungujúcich na dobrovoľnom základe. Ich množstvo sa neustále zvyšuje. Zakladanie týchto spolkov je dôsledkom rozhodnutia obcí konkrétneho regiónu, ktoré pokladajú za efektívnejšie riešiť niektoré problémy prostredníctvom vzájomnej spolupráce medzi susednými obcami. Tieto druhy spolkov sa vytvárajú napríklad za účelom riešenia problematiky týkajúcej sa zásobovania pitnou vodou, nad obecnou dopravou, riadením rekreačných služieb a športovísk.

¹¹ ČAPKOVÁ, Soňa; DAVEY, Kenneth; JARINA, Jozef: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001, s. 113, ISBN 80-88947-07-3.

LITERATÚRA

- [1] ČAPKOVÁ, Soňa; DAVEY, Kenneth; JARINA, Jozef: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001, s. 103, ISBN 80-88947-07-3.
- [2] NIŽŇANSKÝ, Viktor; PILÁT, Jaroslav; LUŠČOŇ, Tomáš: *Samospráva vyššieho územného celku*. Bratislava: Združenie na podporu lokálnej demokracie 2002, s. 11, ISBN 80-968786-0-3
- [3] Portál All about Switzerland [online], <http://www.all-about-switzerland.info/swiss-historytraditions.html>
- [4] Portál OECD, Managing across levels of government Switzerland [online], dostupné na WWW: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/45/1902452.pdf>
- [5] Portál Confederazione Svizzera [online], <<http://www.admin.ch/org/polit/index.html?lang=en>>

KONTAKTNÉ ÚDAJE

Ing. Zuzana NEUPAUEROVÁ, PhD.
odborná asistentka
Katedra financií
Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita
Dolnozemska 1, 852 35 Bratislava
Email1: neupauerova.euba@gmail.com
Email2: zuzana.neupauerova@euba.sk