

Prečo nie je v súčasnosti regionálna samospráva na Slovensku kľúčovým hráčom v regionálnom rozvoji?

A. Šteiner, R. Bauer, Z. Záborská, A. Kozlayová, M. Schvalb

Karpatský rozvojový inštitút

Letná 27, 040 01 Košice

www.kri.sk; www.goodgovernance.sk

Legitimita takejto otázky je zrejmá, keďže regionálna samospráva, alebo inak na Slovensku nazývané Vyššie územné celky (VÚC), ktoré začali fungovať v roku 2002, majú ako prvú a základnú zákonom stanovenú povinnosť starať sa o rozvoj svojho regiónu.

Jedna zo základných ideí pri vzniku regionálnej úrovne územnej samosprávy na Slovensku bola, aby vznikla koordinačná, iniciačná a partnerská platforma pre subjekty v regióne, na zefektívnenie rozvoja celého regiónu, teda aby sa zlepšilo spravovanie na regionálnej úrovni.

Táto predstava sa však podľa autorov príspevku nenaplnila dostatočne.

Zákony sú v tomto zmysle pomerne vágne a nikde priamo nedefinujú, čo to znamená starať sa o rozvoj svojho územia. Viac sa hovorí o konkrétnych kompetenciách VÚC, či už je to napr. školstvo (kde viac-menej VÚC slúžia ako prerozdeľovateľ štátnych finančných zdrojov, bez minimálneho vplyvu na kvalitu vyučovacieho procesu) alebo zdravotníctvo (kde je to viac o vydávaní povolení pre súkromné lekárske praxe alebo prevádzkovanie lekární) či doprava (kde majú na starosti len určitú kategóriu ciest a nemôžu dopravu vo svojom regióne riešiť komplexne), ktoré regionálnej samospráve nedávajú možnosť komplexne koordinovať/ovplyvňovať rozvoj svojho územia.

Napodiv sa zatiaľ neobjavila spoločenská objednávka (zo strany verejnej správy) na analýzu tohto stavu a následne hľadania ciest na jeho zlepšovanie.

Skupina odborníkov sústredená okolo Karpatského rozvojového inštitútu v Košiciach, ktorá sa dlhoročne venuje otázkam verejnej správy, spolupracuje a poskytuje odborné služby samosprávam regiónov, miest a obcí na Slovensku, ale tiež v zahraničí, vytvorila projekt „Dobré spravovanie na regionálnej úrovni v oblasti regionálneho rozvoja na Slovensku“. Projekt je podporený Nórsnym finančným mechanizmom, a realizuje sa od polovice roka 2007.

V ponímaní expertného projektového tímu dobré spravovanie zaručuje, že dlhodobé strategické ciele sú stanovené a vhodná manažérska štruktúra (systémy, procesy, ľudia) nastavená tak, aby bolo možné dosiahnuť tieto ciele a súčasne aby sa udržiavala integrita regiónu a táto štruktúra mala autoritu a zodpovednosť voči rôznym skupinám tých, ktorým má slúžiť.

V rámci analytickej časti daného projektu sa nielen pýtame na otázku uvedenú v nadpise, ale snažíme sa hľadať aj príčiny problémov existujúcej situácie.

Skúsme spomenúť len niektoré poznatky/ zistenia, ktoré sa doteraz podarilo nazhromaždiť a to v procese preskúmania vonkajšieho a vnútorného prostredia regionálnej samosprávy na Slovensku.

Súčasný, relevantný legislatívny, finančný a inštitucionálny rámec možno charakterizovať nasledovne:

- Súčasnú územnosprávnu členenie na Slovensku nevyhovuje potrebám regionálneho rozvoja a to nielen z hľadiska veľkosti (tak územnej ako aj populačnej), ale aj z hľadiska maximálneho využívania potenciálu územia, posilňovania sociálnej

súdržnosti a sebaidentifikácie obyvateľov s daným regiónom. Navyiac administratívne hranice východo-západného smeru medzi krajinami, sú z hľadiska faktorov rozvoja (geografické, historické, mobilita a pod.) kontraproduktívne. K tomuto zisteniu sa pridáva ďalší negatívny prvok z hľadiska účinného regionálneho rozvoja a to je neukončenie procesu municipalizácie (integrácie) obcí, ktorý zrejme mal predchádzať vytvoreniu regionálnych celkov.

- Zákon o podpore regionálneho rozvoja je z hľadiska posilnenia regionálnej samosprávy, ako kľúčového hráča v oblasti regionálneho rozvoja na svojom území, nepostačujúci. Samotný zákon je nekonzistentný z toho hľadiska, že nerieši koordináciu rozvoja medzi obcami a krajinami. Programy rozvoja obcí len *zohľadňujú* priority a ciele programu rozvoja kraja, ale musia byť tak ako aj program kraja *v súlade* s rozvojovou stratégiou štátu (ktorá mimochodom doteraz neexistuje). Aj „lingvisticky amatér“ vidí rozdiel medzi „prísnosťou“ väzby kraja na štát a obce na kraj.

Navyiac tento zákon sa venuje len fáze programovania (mimochodom zbytočne veľmi podrobne), ale veľmi slabo fáze implementácie programov a fáze ich monitorovania a hodnotenia dopadov (čo je jednoznačne najväčšia slabina v rozvojovom procese na Slovensku, a to nielen na úrovni krajov). Zákon vyžaduje existenciu plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja na úrovni každej obce (pokiaľ sa táto chce uchádzať o poskytnutie finančného príspevku zo štátneho rozpočtu a doplnkových zdrojov). Týmto spôsobom nevyvíja žiaden tlak na medziobecnú spoluprácu, ale naopak podporuje už aj tak rozvojovo kontraproduktívny model existencie viac ako 2800 samosprávnych nezávislých subjektov – obcí.

- Mnohé VÚC dostatočne účinne nevyužívajú existujúce nástroje, ktoré majú na podporu regionálneho rozvoja (napr. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja; tvorba a presadzovanie vlastných politík; vytváranie a využívanie mechanizmov spolupráce; proaktívny vstup do projektov, ktoré majú regionálny význam; vytváranie špecializovaných finančných rozvojových fondov a pod.)
- Partnerstvo je vnímané skôr ako „vyžadované“, nie ako potrebné.
- Mechanizmy spolupráce medzi VÚC a inými regionálnymi aktérmi sú nedostatočné (napr. s obcami, so štátnymi organizáciami, so subjektmi, ktoré sa regionálnym rozvojom zaoberajú a pod.)
- Kompetencie/spôsobilosti (vedomosti, zručnosti, postoje) tých, ktorí rozhodujú, resp. manažujú rozvojový proces na úrovni samosprávneho kraja sa síce zvyšujú, ale stále existujú veľké rezervy.

Plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja regionálnej samosprávy sú (až na ojedinelé výnimky) charakterizované okrem iného tým, že:

- strategická časť nie je v mnohých prípadoch dostatočne previazaná so zisteniami a závermi analytickej časti;
- nie sú dostatočne prepracované, resp. neexistujú mechanizmy implementácie a aktualizácie PHSR;
- existuje nejednoznačnosť, nedostatočná jasnosť a konkrétnosť pri definovaní vybraných úrovní v stratégii rozvoja;
- ciele, opatrenia a aktivity sú niekedy viazané priamo na kompetencie VÚC;
- indikátory majú málokedy kvalitatívnu (meranie zmeny/ výsledku), ale viac kvantitatívnu vypovedaciu hodnotu (splnenia aktivity/ výstupu);
- regionálne rozvojové programy sa „otáčajú“ za smerovaním európskej finančnej pomoci – tzv. „slnečnicový“ efekt.

Z hľadiska vhodnosti **organizačných štruktúr úradov samosprávy** (hlavne odborov pre regionálny rozvoj) pre prípravu a implementáciu rozvojového plánu možno povedať, že:

- odbory regionálneho rozvoja (alebo inak nazvané odbory s podobnou náplňou), takmer v každom samosprávnom kraji, nemajú špecifické postavenie, ktoré by im umožnilo plniť ich koordinačnú, iniciačnú a poradenskú úlohu v rozvoji regiónu, a sú na úrovni ostatných odborov, čo im výrazne sťažuje ich prácu;
- polovica samosprávnych krajov má pod odborom regionálneho rozvoja iné sektorové oddelenia a niektoré kraje majú odbor územného plánovania formálne oddelený od odboru regionálneho rozvoja, čo v oboch prípadoch je v rozpore s logikou manažmentu procesu regionálneho rozvoja.

V rámci **procesu rozhodovania** v oblasti regionálneho rozvoja, ktorý bol skúmaný v dvoch samosprávnych krajoch prostredníctvom zhromažďovania a analýzy formálnych dokumentov popisujúcich a deklarujúcich proces rozhodovania, resp. jeho jednotlivých krokov (od identifikácie regionálnych výziev, cez hľadanie možných riešení a ich kritériálny výber, prijatie politiky/riešenia a jeho implementáciu, až po monitorovanie a hodnotenie), sa ukázalo, že:

- väčšina rozhodnutí na úrovni regionálneho zastupiteľstva má skôr operatívny charakter konkrétneho riešenia a nie politiky/koncepcie tvoriacej rámec pre riešenia;
- až na výnimky nie je možné jednoznačne určiť, na adresovanie akej regionálnej výzvy (problému alebo príležitosti) bolo dané riešenie prijaté;
- v prevažnej miere sú výzvy identifikované a prioritizované výhradne v procese prípravy PHSR kraja, pričom len tieto kroky procesu sú formalizované;
- celkovo je proces rozhodovania v oblasti regionálneho rozvoja nedostatočne zdokumentovaný.

Na základe **kvalitatívneho prieskumu** vnímania regionálnej samosprávy, ktorý sa uskutočnil hĺbkovými rozhovormi v dvoch pilotných samosprávnych krajoch (cieľové skupiny boli poslanci a predstavitelia úradov, reprezentanti štátnej správy, primátori a starostovia, ako aj predstavitelia odborných organizácií pôsobiacich v danom kraji – celkovo 40 hĺbkových rozhovorov) sa ukázalo, že:

- predstavitelia odborných inštitúcií či miestnej samosprávy sa cítia byť málo zapojení do spravovania na regionálnej úrovni;
- predstavitelia štátnej správy – všeobecnej alebo špecializovanej, majú síce spoluprácu s regionálnou samosprávou v náplni práce, avšak spolupráca je vnímaná často formálne;
- jednotlivé etapy procesu rozhodovania v oblasti regionálneho rozvoja nie sú vnímané ako súvislý celok, ale ako parciálne kroky a respondenti nevnímajú ich zviazanosť;
- etapa priebežnej identifikácie nových regionálnych problémov a príležitostí nie je formalizovaná a nie je ani pociťovaná potreba tento stav meniť;
- návrh riešení na identifikované problémy a príležitosti je obecné vnímaný ako úloha pracovníkov úradu VÚC;
- prioritizácia riešení a výber najvhodnejšieho riešenia v procese spravovania nie sú spontánne vnímané ako dôležité kroky a tento proces nie je ani formálne popísaný. V tejto etape sa stráca účasť predstaviteľov samosprávy, štátnej správy či odbornej verejnosti na procesoch spravovania a často je to chápané ako právomoc krajského

zastupiteľstva, kde sa hovorí o ad hoc kritériách – čo sťažuje transparentnosť tohto kroku v rozhodovaní;

- evaluácia dopadu vybraného riešenia je systémovo chýbajúca etapa procesu spravovania. Zo strany pracovníkov úradu VÚC sa to chápe ako pravidelná kontrola uznesení na zastupiteľstve;
- žiadny respondent spontánne nedeklaroval potrebu zásadným spôsobom meniť spôsob spravovania regionálneho rozvoja.

Výstupov z analýzy boli komunikované a prijaté odbornou verejnosťou na celoštátnej konferencii s medzinárodnou účasťou „Je regionálna samospráva na Slovensku kľúčovým aktérom rozvoja regiónu?“ 14.-15.10.2008 v Košiciach. Možno konštatovať, aj na základe záverov s konferencie, že problém – prečo nie je zatiaľ regionálna samospráva na Slovensku kľúčovým hráčom v regionálnom rozvoji – má multidimenzionálny charakter a stanovenie príčin takého problému, ako aj hľadanie riešení, si vyžaduje komplexný prístup. Navyše v tejto analýze sme sa nezaoberali možnými politickými (lepšie povedané straníckymi) vplyvmi, ktoré významnou mierou ovplyvňovali a budú ovplyvňovať stav a budúci vývoj v tejto oblasti.

Autori tohto príspevku, ale aj celý odborný tím pracujúci na projekte sa samozrejme neuspokojujú len so stanovením diagnózy tohto nevyhovujúceho stavu, ale aj sa pokúsia v najbližšom období navrhnúť, v intenzívnej komunikácii so všetkými zainteresovanými stranami, možné spôsoby zlepšenia. Tieto budú široko komunikované a ponúknuté budúci rok novozvoleným reprezentantom regionálnej samosprávy na Slovensku. Sme presvedčení, že mnohé z nich budú prijaté a postupne realizované.