



SFPA
Slovak Foreign Policy Association



Decentralizácia na Ukrajine: stav, priebeh a perspektíva

Michal Cirner, Irina Dudinská, Jurij O. Ostapets



Publikované v rámci projektu Zdieľanie know-how z európskej integrácie a skúsenosti z cezhraničnej spolupráce medzi Nórskom, Ruskom ako aj Slovenskom a Ukrajinou, CBC 01014.

štúdie k medzinárodným otázkam b10

Partneri:



SFPA
Slovak Foreign Policy Association



Spolufinancovanie:



Publikované v rámci projektu Zdieľanie know-how z európskej integrácie a skúseností z cezhraničnej spolupráce medzi Nórskom, Ruskom ako aj Slovenskom a Ukrajinou, CBC 01014.

Výška projektového grantu: 354 119,- EUR.

www.norwaygrants.org

Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

Program SK08 – Cezhraničná spolupráca: „Slovensko – Ukrajina:

Spolupráca naprieč hranicou“



Projekt je podporený z Nórskeho finančného mechanizmu a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

Program SK08 – Cezhraničná spolupráca: „Slovensko – Ukrajina: Spolupráca naprieč hranicou“ – “Slovakia – Ukraine: Cooperation across the Border.”

Decentralizácia na Ukrajine: stav, priebeh a perspektíva

Michal Cirner, Irina Dudinská, Jurij O. Ostapets

© Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.

Vydavateľ

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.

Staromestská 6/D, 811 03 Bratislava

Kancelária Prešov: Hlavná 11, 080 01 Prešov, Slovenská republika

www.sfpa.sk

Autori: Michal Cirner, Irina Dudinská, Jurij O. Ostapets

Recenzenti: Peter Brezáni, Alexander Duleba

Grafická úprava a tlač: ADIN s.r.o., Prešov

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

ISBN 978-80-89356-65-2

Obsah

Úvod.....	4
Trvalá potreba decentralizácie na Ukrajine: štátna správa vs. samospráva.....	5
Aktuálny stav decentralizačných procesov: návrhy, zmeny a problémy	7
Spor: je federalizácia formou decentralizácie?	11
Výhody a nevýhody decentralizácie v ukrajinskom politickom kontexte	14
Komunálne voľby ako súčasť decentralizačných procesov	16
Odporúčania pre vládu, politické strany a poslancov parlamentu na Ukrajine	19
Na záver	24

Úvod

Podľa správy Freedom House z roku 2015¹ je Ukrajina vysoko centralizovaný štát. Decentralizácia a procesy, ktoré sú s ňou spojené sa stali hlavnými prioritami ukrajinskej politickej agendy po tzv. euromajdane, ktorý sa skončil začiatkom roka 2014. Nebolo to prvýkrát, keď sa za univerzálny liek vyriešenia zložitých vzťahov medzi jednotlivými časťami Ukrajiny považoval proces decentralizácie. Taktiež sa decentralizácia stala ukrajinskou odpoveďou na ruskú požiadavku federalizácie Ukrajiny. V prvom rade ide o vyriešenie vzťahu regiónov s národnou vládou krajiny. Tento proces môžeme jednoducho chápať ako rozšírenie právomocí nižších orgánov administratívy. Je taktiež metódou, prostredníctvom ktorej sú rozhodovacie, manažérske, finančné a ďalšie právomoci delegované z centra do rúk vedenia regionálnych alebo miestnych orgánov či priamo z orgánov štátnej správy na orgány samosprávne. Decentralizácia by mala umožňovať flexibilnejšie rozhodovanie a väčšiu samostatnosť jednotlivých administratívnych jednotiek. Inak povedané, decentralizácia by mala byť prostriedkom celkovej demokratizácie. Hlavnou úlohou decentralizácie na Ukrajine je vytvoriť funkčnú regionálnu úroveň samosprávy, aby okrem reprezentatívnych orgánov mala aj reálnu výkonnú moc.

Na Ukrajine má však decentralizácia silný sociálnopolitický a ekonomický kontext. Súvisí s dlhodobými neriešenými problémami v oblasti budovania občianskej spoločnosti a utvárania reálnej samosprávy, vo sfére korupcie, v oblasti kompetenčnej a fiškálnej nerovnováhy medzi jednotlivými zložkami v danom územnosprávnom členení krajiny ako aj v pnutí medzi tzv. východnými regiónmi a ďalšími oblasťami Ukrajiny. Od získania nezávislosti na Ukrajine existovalo veľké riziko charakterizované odstredivými tendenciami, pre ktoré vážne hrozil rozpad novovzniknutého štátu. Najväčší pokus bol na Kryme, ale lokálne organizované referendá o otázke nezávislosti sa uskutočnili aj v západnej časti Zakarpatska a vo Donetskej a Luhanskej oblasti (označujúcej sa ako Donbas) sa konali referendá o používaní ruského jazyka. Dôležité referendum na Kryme sa konalo 27. marca 1994. Hlasovalo v ňom vyše 1 300 000 občanov. 78,4 % z nich hlasovalo za autonómiu v rámci Ukrajiny, 82,8 % hlasujúcich podporilo povolenie dvojitého rusko-ukrajinského občianstva a 77,9 % zúčastnených sa vyslovilo za to, aby dekréty prezidenta Krymu mali silu zákona.² V Donbase bol konflikt s Kyje-

¹ Sushko, O., Prystako, O.: Ukraine nations in transit 2015, Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/ukraine> (prístup 15. 3. 2016).

² Chronology for Crimean Tatars in Ukraine. In: *Minorities at risk project*, University of Maryland, 16. 7. 2010, <http://www.cidcm.umd.edu/mar/chronology.asp?groupId=36904> (prístup 6. 5. 2016).

vom determinovaný viacerými príčinami, ktoré sú naznačené v tejto štúdii. Jednou z nich bolo pokračovanie napätia pre uhoľný a oceliarsky priemysel v regióne. Donbas v 90. rokoch 20. storočia profitoval na metalurgii či chemickom priemysle, čo sa neskôr prejavilo na celonárodných politických ambíciách tzv. doneckej skupiny na čele s oligarchom R. L. Achmetovom.

Trvalá potreba decentralizácie na Ukrajine: štátna správa vs. samospráva

V ére Sovietskeho zväzu bolo ukrajinské územie rozdelené na oblasti (kraje alebo regióny), rajóny (okresy alebo dištrikty), obce (kam patria aj mestá) a táto tradícia ostala zachovaná dodnes. Po vyhlásení nezávislosti v roku 1991 boli na Ukrajine prijaté viaceré zákony, ktoré rozlíšili regionálnu a lokálnu samosprávu. Rozhodlo sa o priamej voľbe starostov a miestnych poslancov a zákon o miestnej správe bol prijatý v roku 1992. Na najnižšej úrovni pôsobilo približne 28 500 obcí, okolo 890 osídlení mestského typu, asi 120 mestských častí (obvodov) a 280 miest. Na strednej úrovni pôsobilo 490 rajónov (okresov) a takmer 180 miest okresného významu. Najvyššia z miestnych úrovní bola tvorená 24 oblasťami (regiónmi), Autonómnou republikou Krym a mestami oblastného významu, ktorými boli Kyjev a Sevastopol.³ Na regionálnej úrovni pôsobili jednotky, ktorých časť mala charakter orgánov miestnej štátnej správy a časť pôsobila ako samosprávne orgány. Na čele oblastí a rajónov, ako aj na čele Kyjeva a Sevastopola stáli guvernéri, ktorí boli najvyššími predstaviteľmi štátnej administratívy v týchto územnosprávnych jednotkách. Guvernérov regiónov menuje a odvoláva prezident republiky. Orgány štátnej správy sa formálne zodpovedali nielen vyššie postaveným orgánom štátnej správy, ale tiež samosprávnym radám. Tieto rady mali dokonca právomoc navrhnúť, respektíve aj iniciovať odvolanie guvernéra. Základom lokálnej samosprávy na Ukrajine sú územné spoločenstvá miest, mestských častí, vidieckych osídlení a obcí. Mestské obvody sa povinne zriaďovali v hlavnom meste Kyjev. Ostatné mestá si mohli zriadiť mestské obvody, pričom pri ich zriaďovaní platilo pravidlo, aby boli aspoň približne populačne zhodné. V prípade, že sú mestské obvody

³ Swianiewicz, P.: Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralisation and territorial reform. In: *Local Government Studies*, č. 5 (32), 2006, s. 599 – 622.

zriadené, pôsobia v nich obvodné rady a výkonné obvodné orgány na čele s predsedami.⁴

Prijatím ústavy v roku 1996 sa Ukrajina oficiálne a definitívne vydala cestou budovania unitárneho štátu namiesto federácie, ale ako ústupok voči tlaku pre väčšiu mieru samosprávnej autonómie ústava ponúkla tzv. kombináciu centralizácie a decentralizácie výkonu štátnej moci. Ako už bolo spomenuté, prejavilo sa to v tom, že Krymu bol udelený štatút autonómnej republiky v rámci ukrajinského štátu s jeho vlastným parlamentom a vládou. V regiónoch Ukrajiny mohli mať mestá a obce vlastné lokálne volené rady a dostali príslub zvýšenia finančnej nezávislosti od centrálnej vlády, čo sa nenaplnilo. Zároveň však bola posilnená úloha miestnej štátnej správy. V praktickej rovine to znamenalo, že na všetkých úrovniach samospráv bolo poskytovanie verejných služieb v zodpovednosti národných ministerstiev, ktoré prostredníctvom procesu decentralizácie posunuli realizáciu týchto služieb na regionálnu a miestnu štátnu správu. Rozhodoval viac Kyjev ako miestni voliči.⁵

Tento hybridný systém miestnej a regionálnej samosprávy a jeho súbor paralelných zodpovedností medzi menovaných štátnych funkcionárov a lokálne samosprávy existuje na Ukrajine už pomerne dlhú dobu. Toto usporiadanie má podľa D. Leitcha⁶ vstavaný sklon k zmätku a nefunkčnosti, no bolo bežným javom v transformujúcich sa postkomunistických krajinách východnej Európy po roku 1989. D. Leitch tento systém porovnáva so sovietskou štruktúrou regionálnej správy, na ktorej čele stál prvý tajomník strany v oblasti. Bol šéfom z oboch strán – aj štátnych aj stranických oblastných štruktúr a kompetenčne bol bezpochyby kľúčovou politickou osobnosťou v existujúcej štruktúre a hlavným zdrojom politickej moci. V post-sovietskej Ukrajine napríklad už spomínaného guvernéra oblasti menuje prezident, čo napĺňa paralelu s predchádzajúcim totalitným obdobím. Preto starostovia väčších miest majú sklon zdôrazňovať ich význam a vymedzovať sa voči menovanému guvernérovi oblasti, keďže sú priamo volení. Napätie tiež vznikalo v regiónoch medzi guvernérom a samosprávou, kde magistráty boli pod kontrolou opozičných politických zoskupení voči prezidentovi, i keď nebolo pochýb, že väčší politický vplyv patril guvernérovi.⁷

⁴ Klimovský, D.: Samosprávy v EÚ. Ukrajina. In: *Územná samospráva (Seriál)*, máj 2012, s. 46 – 52, http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_34.pdf (prístup 28. 2. 2016).

⁵ Leitch, D.: Decentralization: the wrong solution to the wrong problem? In: *The Ukrainian Week*, 26. 6. 2015, <http://ukrainianweek.com/Politics/139503> (prístup 7. 3. 2016).

⁶ Tamže

⁷ A. Duleba popisuje komplexnejšie dopad konca sovietskeho režimu na podobu verejnej správy v Ukrajine v publikácii *Ukrajina a Slovensko : Geopolitické charakteristiky vývinu a medzinárodné postavenie Ukrajiny, implikácie pre*

Túto časť by sme mohli zhrnúť do niekoľkých konštatovaní: decentralizácia a miestna reforma štátnej správy bola permanentne aktuálna na Ukrajine od vyhlásenia nezávislosti v roku 1991. Administratívno-územné usporiadanie a rozdelenie právomocí medzi rôznymi úrovňami verejnej správy na Ukrajine dodnes nesie dedičstvo sovietskej minulosti – silnú centralizáciu. Systém zahŕňal štyri úrovne (centrum, oblasti, rajóny a obce) bez jasného vymedzenia zodpovedností a právomocí medzi nimi. Tento charakteristicky centralizovaný model štátnej správy s existenciou orgánov miestnej štátnej správy a volenými miestnymi radami v podstate riadil prezident. Problémom bola aj stále ostáva veľmi fragmentovaná sídelná štruktúra s tisíckami dedinských rád bez dostatočných zdrojov pre poskytovanie služieb a realizáciu projektov. Okrem toho bol neefektívne centralizovaný aj systém výberu daní, prerozdelenie zdrojov a rozhodovanie v akých záležitostiach musia miestne orgány schváliť rozhodnutie týkajúce sa miestnej úrovne v spolupráci s centrálnymi orgánmi, čo viedlo k lobbingu, klientelizmu a korupcii.⁸

Aktuálny stav decentralizačných procesov: návrhy, zmeny a problémy

Po prvé, decentralizácia bola jednou z požiadaviek demonštrantov, ktorí vyšli na Námestie nezávislosti v Kyjeve vo februári 2014, aby protestovali proti politike prezidenta Janukovyča. Decentralizáciu vnímajú ako zásadnú záležitosť pre ukončenie sovietskeho dedičstva v podobe nadmerného centralizmu, ktorý prispel k bezuzdnej korupcii a zlému hospodáreniu. Po druhé, návrh decentralizovať býva opakovanou agendou zo strany vedenia separatistickej východnej Ukrajiny ako spôsob zachovania ich samostatnosti od Kyjeva a mohol by prispieť k ukončeniu občianskej vojny, keďže sa opiera o požiadavky Ruskej federácie, čo však nebude vôbec jednoduché.⁹

Slovensko. Bratislava: VEDA, 2000.

⁸ Myshlovska, O.: Democratising Ukraine by promoting decentralisation? A study of Swiss-Ukraine cooperation. In: *International Development Policy Revue internationale de politique de développement* [Online], Policy Briefs | Working Papers, máj 2015, <https://poldev.revues.org/2010> (prístup 15. 3. 2016).

⁹ Partlett, W.: Agendas of constitutional decentralization in Ukraine. In: *Constitutionnet*, 23. 7. 2015, <http://www.constitutionnet.org/news/agendas->

V skutočnosti totiž separatisti požadujú federalizáciu, ale ich súčasný návrh je v rovine konfederácie alebo menovej únie.

Ukrajinský prezident Petro Porošenko vo vyhlásení z júna 2014 tiež priznal, že decentralizačné reformy znamenajú zásadné prebudovanie mocenských vzťahov a pokles právomocí ústredných orgánov štátnej moci. Načrtol aj prioritné ciele decentralizácie: viaceré orgány miestnej štátnej správy by mali byť postupne zrušené a ich kompetencie a funkcie majú byť prenesené na výkonné výbory v samosprávach. Takisto má byť umožnené to, aby značný podiel vybraných daní mala pod svojou priamou kontrolou samospráva.¹⁰

V rokoch 2014 a 2015 bolo podaných kvantum¹¹ legislatívnych opatrení viažucich sa na rôzne aspekty decentralizácie. Na základe potreby realizovať dohodu Minsk-II¹² podpísanú vo februári 2015 sa do parlamentu v polovici roku 2015 dostal návrh ústavných zmien súvisiacich s decentralizáciou. Jednou z priorít sa mala stať finančná decentralizácia, keďže ešte v roku 2014 bolo vyše 95 % miestnych rozpočtov závislých na štátnych dotáciách. Väčšine územných spoločenstiev chýbajú aj ľudské zdroje, aby boli finančne udržateľné. V tomto období bolo na Ukrajine 11 518 obcí z toho 10 278 boli dediny. Vyše 90 % z nich mali menej ako 3000 obyvateľov a 47 % mali menej ako 1000 obyvateľov¹³. Okrem iných skutočností je teda problémom aj nedostatok produktívneho obyvateľstva žijúceho v malých obciach, ktoré by generovali príjmy prostredníctvom daní pre tieto obce. Dňa 1. apríla 2014 kabinet ministrov schválil koncepčný rámec pre reformu miestnej štruktúry riadenia, ktorá plánuje rozšíriť veľkosť územných spoločenstiev a poskytnúť im potrebné zdroje a autoritu. Parlament nadviazal na tento krok prostredníctvom dvoch právnych predpisov, ktoré umožnili zapojiť územné komunity do spoločných projektov, delegovali na nich právomoci a umožnili ich konsolidáciu, aby zvýšili svoj potenciál a finančnú sebestačnosť. V dôsledku

constitutional-decentralization-ukraine (prístup 19. 2. 2016).

¹⁰ Myshlovska, O.: c. d.

¹¹ Tejto problematike sa venuje napríklad *Ukraine reform monitor team*. Pozri bližšie: *Ukraine Reform Monitor*, Carnegie Endowment for International Peace, 5. 10. 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7> (prístup 6. 3. 2016) alebo *Editorial View: Decentralization: Second Try*, VoxUkraine, 16. 7. 2015, <http://voxukraine.org/2015/07/16/decentralization-second-try/> (prístup 14. 5. 2016).

¹² Pozri bližšie: Minsk agreement on Ukraine crisis: text in full. In: *The Telegraph*, 12. 2. 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html> (prístup 13. 5. 2016).

¹³ *Presentation of draft bills on consolidation and cooperation of territorial communities*, Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Municipal Economy of Ukraine, 13. 3. 2014, http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/Obednannya_spivrobotnuctvo.pdf (prístup 8. 5. 2016).

toho vláda dúfa, že dôjde k zníženiu počtu obcí z približne 11 500 na 1500.¹⁴ Súčasná reforma verejnej správy v Ukrajine je inšpirovaná poľským modelom verejnej správy. Ide o vytvorenie združení obcí podľa vzoru poľských gmín. Koncom roka 2015 už existovalo 159 nových komunít z 800 pôvodných. Zmeny nastali aj v rozpočtovaní a daniach. V decembri 2014 bolo schválené nové prerozdelenie daňových príjmov v prospech miestnych komunít, zvýšil sa podiel štátnych dotácií do miestnych rozpočtov. V rámci veľmi diskutovanej daňovej reformy ústredná vláda konkrétne navrhla rozšíriť miestny daňový základ o daň z nehnuteľnosti zúžením výnimiek v závislosti od toho, či ide o komerčné nehnuteľnosti, sklady alebo luxusné byty. Miestne vlády majú naďalej právo stanoviť výnimky. Daň z majetku bola zavedená v roku 2015, ale priniesla zvýšenie príjmov miestnych rozpočtov len o 0,3 %, pretože existujú výnimky pre zníženie daňového základu. Predpokladá sa, že miestne komunity sa finančnými stimulmi a teda väčšou mierou suverenity zapoja do úsilia, aby zvýšili svoje príjmy a zlepšili odvádzanie daní. Konkrétne v roku 2015 sa celkový príjem miestnych rozpočtov zvýšil o 40,7 % v porovnaní s rovnakým obdobím v roku 2014: z 1,96 miliardy eur na 2,76 miliardy eur. Počas tejto doby miestne komunity získali dodatočný príjem, ktorý presahuje ich výdavky o 953,8 miliónov eur, čo poukazuje na ich potenciál stať sa sebestačnými a dokonca aj prosperujúcimi subjektmi. Problémom je, že aj keď proces decentralizácie finančných prostriedkov bol začatý, prerozdelenie právomocí od štátu na nižšiu úroveň riadenia bude možné až po zmene ústavy parlamentom, čo sa doposiaľ nepodarilo vykonať.¹⁵

Navrhované ústavné zmeny možno rozdeliť do troch kategórií. Prvá by zaviedla nové územnosprávne rozdelenie Ukrajiny do troch typov územných jednotiek: komunít, dištriktov a regiónov. Druhá kategória zmien hovorí o novom modeli mocenskej distribúcie medzi rôznymi úrovňami samospráv a centrálnymi úradmi tým, že zruší miestnu štátnu správu na regionálnej úrovni, a poskytne regionálnym zastupiteľstvám právo vytvárať svoje vlastné výkonné orgány. Štátna správa má ostať zachovaná na úrovni dištriktov (okresná úroveň). Tretia skupina zmien zvyšuje autoritu prezidenta nahradením štátnej správy systémom menovaných prefektov, ktorí by mali právo pozastaviť rozhodnutie regionálnych rád. Okrem toho by mohol prefekt pozastaviť každé rozhodnutie samosprávneho zastupiteľstva v rozpore s ústavou, alebo ak by bolo hrozbou pre územnú celistvosť, národnú zvrchovanosť alebo bezpečnosť a podobne. Aj prezident by mal mať

¹⁴ Zubko, H.: Radio interview. In: *Hromadske Radio*, 6. 10. 2015, <http://hromadske-radio.org/terytoriya/gennadiy-zubko-koordinacynu-radu-centralnogo-ofisu-pidtrymky-reform-ocholyt-lyudynaz-yevropy> (prístup 7. 5. 2016).

¹⁵ Sydorchuk, O.: Decentralization reform in Ukraine: prospects and challenges. In: *Policy Brief* 2015, http://dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf (prístup 23. 2. 2016).

právomoc pozastaviť rozhodnutie regionálnych orgánov alebo ich rozpustiť a predložiť vec Ústavnému súdu.¹⁶ Prefekti by mali byť poverení širokou koordináciou činnosti regionálnej samosprávy a dohľadom nad zákonnosťou. Prefekti sú novým prvkom ukrajinského systému. V roku 1990 mal však prezident regionálnych zástupcov zvaných „Predstavniki“, ktorí pomohli prezidentovi vybudovať jeho pozíciu v regiónoch. Tieto nejednoznačné právomoci potenciálne udelené tomuto novému orgánu sú preto najspornejšou súčasťou reforiem, nakoľko predstavujú mechanizmus pokračujúceho centrálného riadenia.¹⁷ Okrem toho, štátna správa na úrovni dištriktov má byť podriadená vláde, zatiaľ čo prefekti na regionálnej úrovni by mali byť podriadení prezidentovi. Štátna administratíva na okresnej úrovni má mať voči lokálnym samosprávam tie isté kompetencie ako prefekt voči samospráve regionálnej.

Niektorí politici, odborníci a časť občianskej spoločnosti protestovali proti plánovanému zriadeniu systému prefektúr a kritizovali najmä to, že by došlo k zvýšeniu prezidentskej moci. Napríklad organizácia Freedom House vo svojom reporte uvádza, že kritici decentralizácie namietajú proti plánovaným ustanovovaniam pripravovaného zákona, ktoré dávajú prezidentovi a jemu menovaným regionálnym prefektom možnosť zasahovať do rozhodnutí regionálnych rád, dokonca môžu tieto rady rozpustiť, čo prezident v súčasnosti nemôže¹⁸. Avšak najpodstatnejšou zmenou je, že volení zástupcovia na všetkých úrovniach samosprávy by mali riadiť výkonnú moc v danom územnom celku. V obciach si občania volia svojich starostov aj obecné zastupiteľstvá. Na úrovni dištriktov (rajónov alebo okresov) a regiónov (oblastí) si občania volia zastupiteľstvá, ktoré potom zvolia svojho „manažéra“ – predstaviteľa výkonného orgánu. Celá reforma však čelí neistej budúcnosti, pretože v prvom čítaní získala 265 hlasov poslancov a v druhom čítaní, ktoré má nasledovať rok po komunálnych voľbách z 25. októbra 2015, bude potrebných 300 hlasov poslancov.¹⁹ Okrem toho počas prechodného obdobia do októbra 2017 budú paralelne fungovať aj doterajšie orgány štátnej správy. Tie budú pokračovať v kontrole štátnych dotácií. Dôležité otázky ostávajú pod dohľadom centrálnej vlády. Reformy aj naďalej poskytujú prezidentovi a vláde právomoci zasahovať do vnútorných činností samosprávy.²⁰

¹⁶ Tamže

¹⁷ Partlett, W.: c. d.

¹⁸ *Freedom in the world 2016. Ukraine*, Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/ukraine> (prístup 15. 5. 2016).

¹⁹ *Ukraine reform monitor*, Carnegie Endowment for International Peace, 5. 10. 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7> (prístup 6. 3. 2016).

²⁰ Partlett, W.: c. d.

Spor: je federalizácia formou decentralizácie?

Vedenie separatistických republík na východnej Ukrajine dalo jasne najavo, že pod decentralizáciou chápú také ústavné usporiadanie, v rámci ktorého nemôžu byť zbavení moci ústrednou vládou. Reálne tak požadujú, aby ústavné zmeny zaistili ich neodvolateľnosť z funkcií. Takýto výklad pojmu decentralizácia by znamenal ústavné záruky pseudofederálnemu vzťahu (osobitnú formu federálneho štýlu autonómie), ktorý by garantoval zvláštne nároky pre tieto oblasti. Svojráznosťou je aj ústavný status Krymu, keď v oddieli ústavy s názvom Autonómna republika Krym sa nič nemení napriek tomu, že došlo k anexii Krymu, ktorý bol oficiálne pripojený k Ruskej federácii. Ústavná komisia však dôrazne odmietla akúkoľvek formu zvláštnej ochrany v duchu federálnej povahy pre vedenie separatistických regiónov. Časom pravdepodobne dôjde ku kompromisu, ktorý bude priznávať východe Ukrajiny zvláštne postavenie v podobe legislatívneho aktu o regionálnej autonómii na východnej Ukrajine.²¹ Ukrajina sa zaviazala zabezpečiť, aby tieto regióny na základe dohody Minsk-II do konca roka 2015 získali špeciálny status, čo sa stalo realitou 16. októbra 2015, keď prezident podpísal zákon o špeciálnom autonómnom statuse pre Donbas (pre niektoré donecké a luhanské regióny) počas troch rokov.²² Tento zákon však nevstúpil do platnosti a stále v ukrajinskom parlamente prebiehajú rokovania o jeho obsahu.

Y. Bila²³ prízvukuje, že sa nemáme nechať pomýliť. Decentralizácia právomocí z ústrednej štátnej moci na miestne orgány nie je totožná s verziou federácie, ktorú obhajuje ruská vláda a separatistickí vodcovia v Donbasse. Oponuje jej R. Youngs²⁴, ktorý tvrdí, že decentralizácia a federalizácia implikujú vyhliadky na upevňovanie vnútorných rozdielov aj pri absencii akýchkoľvek ruských akcií. Celkové zahmlievanie toho, čo sa vlastne skrýva za decentralizáciou na Ukrajine, vysvetľuje M. Druckman²⁵ tým, že ne-

²¹ Tamže

²² *Law on Donbass' Special Status Comes into Force*, ITAR-TASS, 18. 10. 2014, <http://www.globalresearch.ca/law-on-donabass-special-status-comes-into-force/5408617?print=1> (prístup 26. 2. 2016).

²³ Bila, Y.: *Decentralize or perish. To beat Russia, Ukraine must give its local governments a chance to flourish*. In: *Foreign Policy*, 14. 4. 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/04/14/decentralize-or-perish-ukraine-kiev-russia/> (prístup 18. 2. 2016).

²⁴ Youngs, R.: *Decentralization: Ukraine's rub*, Carnegie Europe, 16. 5. 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55612> (prístup 11. 3. 2016).

²⁵ Druckman, M.: *Decentralization in Ukraine does not equal Autonomy*.

jasne formulované klauzuly v legislatíve o decentralizácii majú poskytnúť Ukrajine priestor nadýchnuť sa, aby Rusko, Európska únia aj Spojené štáty americké videli snahu o naplnenie dohody Minsk-II. Zároveň je veľavravný názov jeho článku, že decentralizácia na Ukrajine neznamená autonómiu. Slovenský expert na Ukrajinu A. Duleba pri recenzovaní tejto štúdie reagoval na niektoré názory uvedené v tomto odseku tým, že samosprávne kraje na Slovensku tiež neznamenajú, že Slovensko je federáciou. Podľa neho ide na Ukrajinu o reformu verejnej správy v duchu poľského modelu a cieľom tejto reformy je vytvorenie plnohodnotnej regionálnej samosprávy s výkonnými zložkami a uskutočnenie fiškálnej decentralizácie.

Pre východnú Ukrajinu je myšlienka federalizácie úzko spojená s kultúrnou autonómiou. V roku 1994 Donecká oblasť usporiadala miestne referendum, ktoré Kyjev neuznáva a v nich sa 80 % voličov vyjadrilo za federalizáciu krajiny. V roku 1996 mestská rada v Charkove rozhodla o oficiálnom používaní ruského jazyka v úradných záležitostiach v rozpore s vnútroštátnym právom. Odmietla taktiež vyhovieť rozsudku Najvyššieho súdu Ukrajiny z roku 2001, ktorý zrušil toto rozhodnutie mestskej rady v Charkove²⁶. Podobné rozhodnutia o udelení statusu regionálneho jazyka pre ruský jazyk boli prijaté v Donecku, Luhansku a niektorých iných miestnych orgánoch vo východnej a južnej Ukrajiny počas prezidentovania Viktora Juščenka.²⁷

Odborníci sa dlhodobo snažia stanoviť jasnú hranicu medzi decentralizáciou a federalizáciou. Zo skúseností vyplýva, že cesta k decentralizovanej verejnej správe musí byť sprevádzaná budovaním demokracie, ktorá presahuje etnické a jazykové rozdiely.²⁸ V oficiálnych akademických a politických kruhoch na Ukrajine bola federalizácia všeobecne odmietnutá ako neživotaschopná a spolitizovaná možnosť pre Ukrajinu. Niektorí vytýčili hranicu medzi decentralizáciou, ktorú chápu ako posilnenie postavenia občanov na miestnej úrovni a federalizáciou, ktorá podľa nich predstavuje zámer vytvorenia malých, slabých federálnych jednotiek. Tie by iba zhoršili už dosť zlú situáciu v zmysle, že Kreml by sa jednoduchšie postaral o ich destabilizáciu a v konečnom dôsledku by zničil ukrajinský štát ako ho dnes poznáme. Otázka federalizácie je vraj umelá a nie je dobre konštruovaná pre potreby ukrajinskej spoločnosti. Pri federalizácii by Ukrajina mohla strácať svoju štátnosť a stať sa súčasťou iného štátu prípadne štátov. Bývalý ukrajinský prezident L. Kučma poznamenal, že federalizácia je snaha Ruska

In: *Democracy Speaks*, 9. 9. 2015, <http://www.democracyspeaks.org/blog/decentralization-ukraine-does-not-equal-autonomy> (prístup 19. 2. 2016).

²⁶ Adamovych, S.: Donbas u suspiljno-politичnomu žitti Ukrainy (1991 – 2005) [Donbas v spoločensko-politickom živote Ukrajiny (1991 – 2005)], Invano frankivsk: Goricvit, 2006, s. 59.

²⁷ Myshlovská, O.: c. d.

²⁸ Youngs, R.: c. d.

rozbiť Ukrajinu. Švajčiarsky diplomat Ch. Shoenenberger sa domnieva, že Ukrajina potrebuje decentralizáciu, ktorá by zabezpečila rast všetkých častí Ukrajiny a vymedzila skutočné potreby každého regiónu, nie zmenu pomerov cez systém federalizácie.²⁹

Oficiálna internetová stránka ukrajinskej vlády venujúca sa decentralizácii moci vysvetľuje rozdiel medzi decentralizáciou a federalizáciou takto:

„Decentralizovaný unitárny štát má najsilnejšie dve úrovne verejnej správy – národnú a miestnu. Vo federácii regionálna úroveň dominuje, údajne majoritný podiel právomocí a prostriedkov je sústredený na regionálnej úrovni. Vzhľadom na to sa koncentruje mocenská politická elita na regionálnej úrovni. Takéto elity nie sú pripravené vstupovať do riadenia štátu na národnej úrovni, ale sú príliš ambiciózne, aby zostali na úrovni regiónov. Veria, že majú lepšiu kvalifikáciu pre dané úlohy ako miestne alebo národné elity a budú požadovať viac a viac kompetencií pre región. To vraj bude viesť k separatizmu na regionálnej úrovni. Federalizácia teda znamená delegovanie značnej autority regiónom, zatiaľ čo decentralizačná reforma počíta s komunitami (ľuďmi). Prechod zdrojov a kompetencií na regióny považuje vláda za riskantný. To by mohlo viesť k vybudovaniu centralizovaného systému na regionálnej úrovni a poškodeniu systému moci v krajine. Hlavnou prekážkou federalizácie je údajne to, že vytvára problémy pre celostátne rozhodovanie a namiesto úsilia o spoločné rozhodnutie si politici navzájom blokujú cestu.“³⁰

Verejná mienka na Ukrajine podľa prieskumu Razumkovho centra (*Razumkov Centre*) podporuje decentralizáciu v rámci existujúceho unitárneho štátu. Až 78 % Ukrajincov podporuje unitárny štát s decentralizovanou mocou a zvýšenými právomocami miestnych orgánov, kým 12 % sa vyslovilo za federalizáciu. Dokonca aj na východe 63 % Ukrajincov podporuje koncept decentralizovaného unitárneho štátu.³¹

²⁹ Myshlovska, O.: c. d.

³⁰ *Decentralization of Power*, webový portál vlády Ukrajiny, 2016, <http://decentralization.gov.ua/en> (prístup 9. 3. 2016).

³¹ Shapovalova, N.: The politics of regionalism and decentralisation in Ukraine. In: *Fride Policy Brief*, č. 183, júl 2014, http://fride.org/download/PB_183_The_politics_of_regionalism_and_decentralisation_in_Ukraine.pdf (prístup 20. 3. 2016).

Výhody a nevýhody decentralizácie v ukrajinskom politickom kontexte

Ako spomíname v texte, decentralizácia sa vo všeobecnosti považuje za prostriedok demokratizácie. Volené miestne samosprávy s rozšírenými zdrojmi a rozhodovacími právomocami by mali lepšie reagovať na miestne potreby, lepšie poskytovať služby na miestnej úrovni. Takáto samospráva by mala byť efektívnejšia aj pri vytváraní príležitostí na rast a posilňovanie marginalizovaných skupín ako centrálna vláda.³² Medzi pozitíva decentralizácie sa zaraďuje aj kontrola nad vlastnými financiami a daňami miestnych samospráv. S tým sa spája aj zodpovednosť. Každá správna jednotka by si mohla nastaviť zásady, aby vedela zvládnuť vlastné jedinečné výzvy, čím sa zapojí do zdravej konkurencie so svojimi susedmi pri poskytovaní verejných služieb, zlepšení podnikateľského prostredia a pri lákaní investícií. Decentralizácia by mohla mať dopad aj na občianskej úrovni. Po takmer troch desaťročiach občania žijúci v relatívnej apatii by nakoniec mohli nadobudnúť pocit, že môžu mať vplyv na miestne záležitosti a objavia hodnotu politického a občianskeho aktivizmu. Väčšie povedomie verejnosti a ich zapojenie do verejných vecí by takisto prispelo k tomu, aby sa miestne vlády správali zodpovednejšie.³³ Za decentralizáciu hovorí aj fakt, že verejná nespokojnosť s miestnymi úradmi pochádza z ich neschopnosti poskytovať vysoko kvalitný a cenovo dostupný servis, akým sú vo všeobecnosti verejné služby, doprava, cestná infraštruktúra, zdravotníctvo a vzdelávanie. Správa verejného majetku a pozemkov je tiež vysoko neefektívna, čo má za následok nedostatočnú kontrolu územného plánovania a pochybné zmeny vo vlastníctve pozemkov. Občanom tiež chýbajú účinné nástroje ako miestne úrady primäť k zodpovednosti. Volené rady na samosprávnej úrovni postrádali autoritu, pretože výkonná moc bola v rukách štátnej správy menovanej kabinetom ministrov alebo menovanej prezidentom. V dôsledku toho skutočné právomoci boli sústredené v rukách menovaných štátnych úradníkov, ktorí podporovali centralizačné tendencie, podporovali rozsiahlu národnú kontrolu nad regionálnym rozvojom a nechali inštitúcie samosprávy do značnej miery impotentné.³⁴

R. Youngs (2014) naopak vyzdvihuje politický problém decentralizácie na Ukrajine. Domnieva sa, že mnohí Ukrajinci aj politici iných krajín sa obávajú, že pre napätie na východe a juhu Ukrajiny nie je vhodné uskutočniť dynamickú decentralizáciu, pretože jednota štátu sa javí príliš krehká,

³² Myshlovska, O.: c. d.

³³ Bila, Y.: c. d.

³⁴ Sydorchuk, O.: c. d.

aby zvládla takýto komplikovaný proces. Odvoláva sa na akademické štúdie o tom, že decentralizácia môže komplikovať demokratické zmeny. Decentralizácia vraj na Ukrajine vždy nadobudla také formy, kde si svoje miesto našla korupcia a tvorili sa siete voči ktorých pokúšeniam nebola nikdy imúnna ani centrálna vláda. R. Youngs takisto spomína, že decentralizácia je v mnohých krajinách hnacím motorom neuspokojených požiadaviek po úplnej nezávislosti. Otvára tiež otázku stáleho problému demokratických tranzícií. Decentralizácia na jednej strane pôsobí v týchto prechodoch ako zdravý tlakový ventil, na druhej strane prispieva k vysilujúcej fragmentácii.

O negatívach decentralizácie pre Ukrajinu píše aj D. Leitch. Decentralizácia je podľa tohto autora jedným z tvárných pojmov, u ktorých sa darí kombinovať rôzne odtiene významu a silne normatívny obsah. Ukrajina je klasifikovaná ako krajina so stredným príjmom, ale má mnoho spoločného s chudobnejšími rozvojovými krajinami pokiaľ ide o kvalitu materiálnej aj inštitucionálnej infraštruktúry na regionálnej úrovni a podobne. A v rozvojových krajinách sú vraj výsledky s ohľadom na výnosy politik decentralizácie prinajlepšom zmiešané. Pri takto zanedbanej infraštruktúre je malý dôvod domnievať sa, že problém regenerácie infraštruktúry bude vyriešený pomocou programu decentralizácie. Medzinárodné skúsenosti údajne poukazujú na nutnosť riešiť takéto problémy národnými programami kapitálových investícií. Na druhej strane hrozí, že decentralizácia by mohla poskytnúť možnosť preniesť a znížiť záťaž štátu pri obnove komunálnej infraštruktúry na malé mestá a dediny, ktoré sú určenými príjemcami reformy. Môže tak ísť o zbavovanie sa zodpovednosti. Na Slovensku štát preniesol veľké množstvo kompetencií na regionálnu a miestnu samosprávu. V prvej fáze fiškálnej decentralizácie sa ukázalo, že štát nezabezpečil dostatočne možné finančné riziká prenosu týchto kompetencií najmä v oblasti školstva, zdravotníctva alebo sociálnych zariadení. Problémom boli prevádzkové dlhy, nevysporiadané majetkové vzťahy, nepoistenie majetku, ale aj havarijný stav budov a zariadení, ktoré sa stali po novom majetkom samosprávy. Komplikáciou sa stalo aj dofinancovanie rozostavaných stavieb. Vtedajšia decentralizačná dotácia postačovala iba na prevádzkové náklady a neboli v nej obsiahnuté náklady na poistenie alebo havarijné situácie. Napríklad prechod zriaďovateľských kompetencií v oblasti zdravotnej starostlivosti na obce, mestá a samosprávne kraje sprevádzal dlh vo výške 3,5 miliardy vtedajších slovenských korún. Z toho až 2,8 miliardy slovenských korún predstavovali dlhy zdravotníckych zariadení, ktoré prešli pod samosprávne kraje na Slovensku. Vláda tieto situácie musela riešiť jednorazovými dotáciami a oddĺžením³⁵. Asi najpochopiteľnejším príkladom okrem stavu budov a verejného osvetlenia je stav cestnej infra-

³⁵ Tichý, D.: Financovanie prenesených kompetencií. Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (II). In: *Verejná správa*, december 2003, http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/VS122003.pdf (prístup 13. 5. 2016).

štruktúry. Na Slovensku prešla starostlivosť o cesty II. a III. triedy pod samosprávu kraje a miestne komunikácie pod správu miest a obcí. Najmä malé obce a mestá by si bez úverov, dotácií, ale predovšetkým bez finančných prostriedkov z fondov Európskej únie nemohli dovoliť opravy ciest, zateplovanie a rekonštrukcie kultúrnych domov, obecných úradov, škôl a ďalších zariadení. Keďže Ukrajina nie je členským štátom Európskej únie a ekonomika krajiny je v problémoch, podstatnou zložkou decentralizácie musí byť finančné krytie prenesených kompetencií. Ďalej D. Leitch poznamenáva, že tzv. neopatrimonálne vzťahy medzi politickými, byrokratickými a podnikateľskými elitami na všetkých úrovniach verejnej správy (pranie špinavých peňazí z centra, provízie, úplatky, zabezpečenie osobného prospechu a podobne) demonštrujú, že dekadentný stav ukrajinskej inštitucionálnej infraštruktúry na každej (aj nižšej) úrovni nie je zárukou, že pri širokej decentralizácii moci dôjde k vyriešeniu bezprostredných ekonomických a politických problémov Ukrajiny.

Komunálne voľby ako súčasť decentralizačných procesov

Volebný systém pre komunálne voľby prijatý ukrajinským parlamentom nie je zďaleka ideálny pokiaľ ide o participatívnu demokraciu. Z tohto dôvodu je kritizovaný viacerými odborníkmi. Problémom ostáva aj zmienená autorita regionálnych a miestnych zastupiteľstiev. Špecifické rysy komunálnych voľieb uskutočnených v roku 2015 vyplývajú aj z politického kontextu, ktorým je okupácia Krymu a ozbrojený konflikt v Donbase. Nemožnosť vykonania volieb na okupovaných územiach pod kontrolou separatistov v tzv. Doneckej ľudovej republike (DPR) a tzv. Luhanskej ľudovej republike (LPR), rovnako ako na Kryme, vylúčil princíp všeobecného volebného práva, čo je samozrejme problematické. Európska charta miestnej samosprávy, ktorú ratifikovalo aj Slovensko deklaruje vo svojej preambule zásady demokracie, decentralizácie moci alebo princíp subsidiarity (blízkosť k občanovi). To predpokladá existenciu miestnych orgánov, ktoré sú vybavené demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie. V článku 3 tejto charty sa uvádza, že členovia (miestnej samosprávy) sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním³⁶. Preto vyriešenie otázky realizácie slobodných

³⁶ Európska charta miestnej samosprávy. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,

a demokratických komunálnych volieb aj na zmieňovaných územiach je jedným z predpokladov prehlbenia decentralizácie moci, čo sa javí byť veľmi komplikovaným procesom. Avšak aj samotný volebný zákon obsahuje nedostatky. Zákon o miestnych voľbách stanovuje niekoľko typov volebných systémov. Napríklad väčšinový systém absolútnej väčšiny vo voľbách starostov v tých mestách, kde počet voličov presahuje 90 000 ľudí alebo väčšinový systém jednoduchej väčšiny v sídlach, kde je počet obyvateľov menší ako 90 000 ľudí. Kritika vyplýva z faktu, že do roku 2015 voľby vo veľkých mestách väčšinou vyhrali kandidáti so značným finančným, mediálnym alebo iným zázemím. Kým doposiaľ získavali takíto kandidáti 20 až 30 % hlasov, teraz bolo možné, že v druhom kole volieb starostov sa ocitnú iba takíto kandidáti (miestni oligarchovia?). Druhé kolo hlasovania sa očakávalo v takých mestách ako Odesa, Kyjev, Charkov alebo Dnepropetrovsk. Zo spomínaných miest bolo realitou druhé kolo volieb len v meste Kyjev a meste Dnepropetrovsk. Dnepropetrovsk na východe Ukrajiny zažil volebný súboj medzi B. Filatovom a O. Vilkulom, ktorý sa opieral o podporu oligarchu Rinata Achmetova. Obaja kandidáti využili tzv. špinavú kampaň, podvádzanie a manipuláciu voličov. Boulègue tvrdí, že politický boj v Dnepropetrovsku stelesňuje využitie politickej technológie v celej svojej „kráse“ v Ukrajine.³⁷ O. Vilkul získal v prvom kole 35,78 % hlasov a B. Filatov 37,94 %³⁸. V druhom kole zvíťazil B. Filatov s 53,76 % hlasov voličov³⁹. Zmiešaný pomerný volebný systém, ktorý skôr pripomína pomerný volebný systém a využíva sa vo voľbách regionálnych alebo miestnych poslancov, ma takisto svoje nedostatky. Bol odstránený princíp sebanominácie, čo značne obmedzuje možnosť realizovať pasívne volebné právo a kandidáti sú veľmi závislí na stránickej príslušnosti. Takisto sa zvýšilo volebné kvórum z 3 na 5 %, čo predstavovalo veľkú záťaž pre novovznikajúce strany po tzv. euromajdane etablovať sa a uspieť vo voľbách. Problémom sa stala aj volebná kaucia, ktorú pri nedostatku finančných zdrojov transformujúce sa iniciatívy občianskej spoločnosti na politické strany mali problém zaplatiť. Nepriamo sa zavádza aj imperatívny mandát. Rozhodnutím strany môže byť zbavený poslanec za danú stranu svojho mandátu z dôvodu, ak sa na špeciálny zoznam

2016, <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149381> (prístup 15. 5. 2016).

³⁷ Boulègue, M.: Local elections in Ukraine bring mixed results. In: *Huffington Post*, 30. 10. 2015, http://www.huffingtonpost.com/mathieu-boulegue/local-elections-in-ukrain_b_8429472.html (prístup 11. 5. 2016).

³⁸ Opposition Bloc's Vilkul, UKROP's Filatov to participate in Dnipropetrovsk mayoral election runoff. In: *Interfax – Ukraine*, 2. 11. 2015, <http://en.interfax.com.ua/news/general/300919.html> (prístup 9. 5. 2016).

³⁹ Boris Filatov becomes Dnipropetrovsk mayor announced election commission. In: *Ukrinform*, 2015, <http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1915506-borys-filatov-becomes-dnipropetrovsk-mayor-election-commission.html> (prístup 12. 5. 2016).

do roka po voľbách nepodpíše dostatok voličov (na zozname nesmie byť menší počet podpisov ako reálny počet hlasov pre kandidáta).⁴⁰ Tieto problémy sa môžu považovať iba za podnet na teoretické polemizovanie politickej obce o tom, čo je viac demokratické a čo dáva voleným zástupcom viac legitimacy z politologického hľadiska, pretože zákonná úprava bola demokraticky prijatá a z právneho hľadiska sú zástupcovia občanov zvolení legálne a legitímne. Treba však mať na pamäti, že zžitie sa so samosprávou a pochopenie jej dôležitosti vychádza aj od občanov tým, v akom počte sa budú občania zúčastňovať volieb. Ak budú vnímať na samosprávnej úrovni vysokú mieru partokracie, volebné pravidlá sa im nebudú zdať úplne férové voči všetkým aktérom, ak nenadobudnú pocit, že participáciou na voľbách alebo využitím iných participačných mechanizmov nie sú schopní reálne zmeniť politiku vo svojej obci alebo meste a rozhodujú za nich politické strany alebo miestni oligarchovia, rezignujú na svoje kontrolné a iné funkcie, nebudú sa dostatočne angažovať a ponechajú úzke zainteresované skupiny, aby rozhodovali o veľkom balíku kompetencií a financií aj v ich mene. Poslankyňa slovenského parlamentu V. Remišová v slovenskom kontexte naopak tvrdí, že neobstoí argument, že pri väčšej decentralizácii moci by sa ľudia aktívnejšie zapájali do verejného života a mali by väčší záujem o dianie v ich regióne. Volebná účasť v posledných komunálnych voľbách v roku 2014 na Slovensku bola výrazne nižšia (48 %) ako v parlamentných voľbách (59,8 %) v roku 2016. A to aj napriek tomu, že témy v komunálnej politike sú ľuďom bližšie a zrozumiteľnejšie ako témy veľkej politiky. Otázkou je aj tzv. únava z volieb a príliš veľa volených funkcionárov. Na Slovensku je okolo 20 tisíc volených funkcionárov na rôznych úrovniach. Máme päť rôznych druhov volieb. Analytik D. Sloboda sa domnieva, že na Slovensku nepodarené nastavenie regionálnej samosprávy „zabilo“ možnosť, že občania sa vo väčšej miere začnú podieľať na správe vecí verejných na regionálnej úrovni. Odporúča po vzore niektorých západoeurópskych krajín, že na regionálnej úrovni nebude potrebné, aby občania chodili k voľbám. Do regionálnych zastupiteľstiev by sa automaticky dostávali priamo volení starostovia a predsedu regionálnej rady by mohli voľiť zo svojich radov⁴¹. To sú len niektoré náčrty rôznych problematík súvisiacich s decentralizáciou moci, ktoré stoja aj pred Ukrajinou a ich skoršie uchopenie zabráni kumulácii nežiaducich javov v samospráve.

⁴⁰ Serbina, I.: Local elections 2015: specific features of the campaign and risks for the political system. In: *Prism UA. Ukraine Digest*, č. 3 (3), 2015, http://www.eesc.lt/uploads/news/id887/PrismUA%20Nr.3_2015.pdf (prístup 10. 3. 2016).

⁴¹ Magušin, M., Krivošík, L., Čobejová, E., Olšovský, F.: Potrebujeme Rybníčkovu (r)evolúciu? In: *Tyždeň*, 15. 5. 2016, <http://www.tyzden.sk/politika/32038/potrebujeme-rybnickovu-revoluciu/> (prístup 15. 5. 2016).

Odporúčania pre vládu, politické strany a poslancov parlamentu na Ukrajine:

1. Decentralizácia kompetencií by mala nasledovať až po prijatí nového územnosprávneho členenia krajiny a po upevnení nových jednotiek regionálnej a miestnej správy. Aby boli tieto jednotky finančne životaschopnými subjektmi a dokázali poskytovať kvalitné služby, mali by mať na najnižšej úrovni najmenej okolo 20 000 obyvateľov, čo ukazuje prax vo vyspelých štátoch západnej Európy, kde tieto reformy boli uskutočnené.
2. Malo by sa intenzívne pokračovať v prebiehajúcej komunálnej reforme, aby dochádzalo k zlučovaniu sídel do väčších jednotiek, aby sa vytvárali nové správne celky s novou administratívou predtým, než príjmu od štátu ďalšie povinnosti. Celý proces sa taktiež nezaobíde bez celkovej daňovej reformy a bez súbežného procesu fiškálnej decentralizácie. Na Slovensku ešte komunálna reforma neprebehla, ale hovorí sa o nej od roku 2004. Vtedy bol prijatý materiál určený pre verejnú diskusiu. V tomto dokumente sa k procesu zlučovania obcí píše nasledovné: Je potrebné zabezpečiť ochranu identity spájaných obcí, pretože identifikácia obyvateľov s menšou územnou jednotkou je hodnota, ktorú je potrebné chrániť. Riešením je symbolická politická reprezentácia na úrovni dediny. V spojených obciach decentralizovať zodpovednosť za niektoré funkcie a zveriť ich jednotlivým dedinám. Taktiež je vhodné zvoliť taký volebný systém, aby zabránil dominancii jedného mesta a aby zabezpečil vyrovnanú reprezentáciu geografických záujmov (väčšinový systém s jednomandátovými volebnými obvody tak, aby každá časť obce malá zástupcu v zastupiteľstve). Ďalej je nutné zabezpečiť dostupnosť miestnej administratívy. Riešením je ponechať v každej dedine pobočku obecného úradu, ktorá nemusí byť otvorená denne, ale musí byť dostatočne prístupná, aby slúžila miestnym obyvateľom. Toto riešenie je vďaka rastúcej dostupnosti internetu a iných počítačových technológií dnes technicky ešte dostupnejšie.⁴² V tejto súvislosti netreba zabúdať na tzv. e-government, ktorý výrazne môže znížiť náklady na byrokráciu a zvýšiť komfort obyvateľov.
3. Decentralizačnej reforme by mal predchádzať audit – personálny, finančný, audit systémov a podobne. Ak sú informácie v maximálne možnej miere zozbierané a sprehľadnené, ďalšou fázou by mali byť prípravy koncepčných materiálov a všeobecnej diskusie. To znamená, že odbor-

⁴² Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu. In: *Komunal.eu*, máj 2004, http://komunal.eu/images/pdf/komunalna_reforma.pdf (prístup 14. 5. 2016).

níci a inštitúcie, politici a občania by prostredníctvom verejnej diskusie mohli polemizovať o záveroch súhrnnej správy o stave riešenej problematiky v krajine. Rôzne námietky, pripomienky a vylepšenia či dopĺňanie koncepcií je vítané a má byť dostatočné množstvo času a rôznych fór či iných foriem propagovaných médiami, aby ktokoľvek mohol vnieť do problematiky svoj postoj. Je to najdôležitejšia fáza, pretože na základe tejto odbornej i neodbornej diskusie sa uskutoční politické rozhodnutie o tom, ako bude reforma vyzeráť. Politické rozhodnutie by malo byť výsledkom všeobecného konsenzu medzi občanmi, politickým spektrom a expertmi. Z tejto polemiky by mala vziť dlhodobá strategická vízia, ktorá by vychádzala z väčšinovej zhody a zaviazali by sa ňou riadiť takmer všetky relevantné politické sily. Proces decentralizácie kritizujú oponenti, ktorí sa obávajú, že tento proces sa realizuje príliš direktívne zhora nadol a nie sú v ňom obsiahnuté dostatočné konzultácie s občianskou spoločnosťou a širokou verejnosťou. Využíva to aj byrokracia, aby posilnila, svoje pozície v odpore voči reformám a „zakonzervovala“ súčasný stav. Nahráva tomu rozšírené negatívne vnímanie občanov, nedostatočná komunikácia a koordinácia medzi jednotlivými agentúrami zapojenými do procesu prípravy ústavnej reformy. Napriek rastúcemu rozsahu a zameraniu činností v oblasti reformy a zvýšenej podpory pre ňu sa zdá, že celkové úsilie trpí nedostatkom strategického zámeru. Ak k takému kompromisu nedôjde medzi politikmi, odborníkmi a širokou verejnosťou na osnovných bodoch reformy, dá sa očakávať nekonceptnosť, polovičatosť, neúplnosť a protichodnosť reformy. Lepšie je žiadnu reformu neuskutočniť, ako realizovať reformu bez súhlasu odborníkov so zásadným odporom verejnosti a opozície. Všeobecná zhoda v kľúčových otázkach by mohla padnúť kvôli diskusiám o novej ústave a celá proreformná politická scéna by mohla byť oslabená politickými bojmi, na ktoré sa využíva v značnej miere decentralizačná reforma.

4. Súhlasíme s O. Sydorčukom, ktorý navrhuje oddeliť otázku ústavnej decentralizácie z procesu Minsk-II. Európska únia by tak zlepšila svoje vyhliadky na uskutočnenie ústavnej reformy v prípade, že by sa oddelila otázka decentralizácie z implementačných dohôd Minsk-II. Znížilo by sa tak napätie okolo reformy decentralizácie tým, že debata o problémoch by bola viac domácou politikou, než politikou zahraničnou.
5. Ukrajinská vláda má možnosť sa odvolať na Európsku chartu miestnej samosprávy, ktorú Ukrajina ratifikovala 11. septembra 1997 a dodatkový protokol prijala 2. septembra 2014 v súvislosti s procesom decentralizácie⁴³. Ukrajina by sa mala zaviazat dodržiavať ustanovenia charty, ku

⁴³ *Ukraine ratifies the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government*. Rada Európy, 9. 9. 2014, <http://www.coe.int/sk/web/kyiv/-/ukraine-ratifies-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government> (prístup 11. 5. 2016).

ktorým ešte neprijala záväzky a mala by podpísať zostávajúce záväzky na všetky ustanovenia charty, ku ktorým sa prijímajú záväzky. Princíp decentralizácie moci je implikovaný nielen v preambule charty, ale aj v ďalších článkoch charty. Napríklad článok 9 o finančných zdrojoch miestnych samospráv nabáda k fiškálnej decentralizácii. Podľa nás je veľmi neštandardné, že vonkajší tlak a dohody z Minska nútia Ukrajinu, aby decentralizácia bola riešená priamo v ústave štátu. Prvým dôvodom je v štúdiu popisovaný spor o chápaní pojmu decentralizácia, čo by v budúcnosti mohlo znamenať ďalšie a nielen interpretačné problémy, ak by sa čo i len pojem decentralizácia dostal do ústavnej listiny.

6. S oslabovaním regionálnej a miestnej štátnej správy a prechodom množstva kompetencií na volené orgány samosprávy ostáva zásadnou otázkou zavedenie efektívneho štátneho dozoru. Úvaha nad vytvorením systému prefektov, ktorý je inšpirovaný nielen z francúzskeho systému verejnej správy, ale najmä z poľského systému verejnej správy, kde od roku 1999 samosprávne orgány v regiónoch kontroluje poľským premiérom menovaný Wojewoda, je kritizovaná preto, že kreovanie prefektov má byť v rukách prezidenta. Keďže otázka prefektov sa stala na Ukrajine veľmi páľčivou, je potrebné vymyslieť iný mechanizmus ich kreovania. Inšpirovaní holandským systémom ustanovovania starostov do funkcií, navrhujeme aby občanmi volené samosprávne zastupiteľstvá vybrali dvoch nominantov na prefektov, ktorí by spĺňali zákonom stanovené podmienky. Týchto kandidátov by prelustrovala vláda alebo aj iné orgány (bezpečnostné úrady) a na základe toho by vláda po konzultácii s prezidentom odporučila prezidentovi menovať jedného z kandidátov. Prezident by takého kandidáta musel do funkcie vymenovať. Ak by vláda kandidátov odmietla jednostranne alebo aj po konzultácii s prezidentom, samosprávne orgány by mali možnosť ešte raz nominovať iných dvoch kandidátov na funkciu prefekta. Ak by ani ďalší kandidáti neboli priechodní, vláda alebo prezident by mali právo rozpustiť samosprávne zastupiteľstvo a vypísať nové voľby v danej samospráve. Funkčné obdobie prefekta by malo presahovať funkčné obdobie samosprávnych zborov, vlády a prezidenta, t. j. mohlo by byť šesťročné. Tak sú volení hlavní kontrolóri obcí, miest a samosprávnych krajov na Slovensku. Prefekt by bol odvolateľný len zo zákonných dôvodov samosprávnym zastupiteľstvom. Odvolať by ho musel prezident, ten by však mohol raz využiť právo veta. Na prelomenie veta by samosprávne zastupiteľstvo potrebovalo napríklad trojpäťtinovú väčšinu všetkých členov zastupiteľstva. Odvolať by ho mohol aj samotný prezident, rovnako len zo zákonných dôvodov. Tento krok by muselo zároveň odsúhlasiť samosprávne zastupiteľstvo napríklad jednoduchou väčšinou hlasov. O novom prefektovi by však opäť – okrem samosprávnych orgánov rozhodovali vláda aj prezident, celý popísaný proces by sa opakoval.

7. Proces decentralizácie by mal byť jasne komunikačne objasňovaný a vymedzovaný voči federalizácii. Tieto procesy by mali byť občanom zreteľne vysvetlené a ciele decentralizácie by v žiadnom prípade nemali zväzdať k hovorom o autonómii, nezávislosti alebo federalizácii.
8. Čo sa týka volebného systému, v regionálnych a komunálnych voľbách dávame na zváženie zmenu niektorých pravidiel, ktoré sú v článku popísané ako napr.: dať možnosť kandidovať aj nezávislým kandidátom a občianskym aktivistom, potrebu odstrániť prekážky v uplatňovaní pasívneho volebného práva, zrušiť monopolizáciu politických strán, skôr zaviesť systém tzv. panašovania – aby si mohli občania vyberať svojich kandidátov z viacerých kandidátok (rôznych politických strán, nezávislých kandidátov). Ďalším krokom v rámci tzv. ústavy samospráv by mali byť široké možnosti participácie a kontroly občanov na procesoch v samosprávach. Len v slovenskej „ústave samosprávy“, zákone o obecnom zriadení je týchto možností viacero. Ak opomenieme základný prvok voliť orgány samosprávy obce a byť zvolený do samosprávy obce, tak je to možnosť hlasovať o dôležitých otázkach rozvoja obce v miestnom referende, zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce, zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva s možnosťou požiadať poslancov o slovo, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce. Občania môžu byť zvolení do obecných komisií. Poslanec samosprávy je povinný na požiadanie voličov informovať o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva⁴⁴. Samozrejme, existujú aj mnohé ďalšie formy participácie ako pripomienkovanie návrhov pred ich schválením zastupiteľstvom samosprávy a podobne.
9. Navrhujeme prijať adekvátne legislatívne opatrenia, ktoré by zamedzovali kumulácii postov a funkcií, čím by sa odstránila pre mnohých verejných činiteľov skutočná motivácia ich aktívnej účasti a pôsobenia vo verejnej politike. Inšpiráciou pre ďalšie odporúčanie je problémová skúsenosť zo slovenského systému samosprávnych celkov, ktorá je často príčinou kritických hodnotení volených predstaviteľov samosprávnej moci. Je to problém súbehu viacerých poslaneckých a verejných funkcií, čo je pomerne rozšírený jav na slovenskej politickej scéne. Nie je ničím výnimočným, ak pomerne veľký počet starostov a primátorov zastáva súčasne aj posty poslancov slovenského zákonodarného zboru, poslancov zastupiteľstiev samosprávnych orgánov regiónov a miest, čo u občanov celkom oprávnené vyvoláva pochybnosti o ich skutočnej motivácii a posilňuje u nich presvedčenie o viac-menej formálnom výkone mandátov či ich nízkej pracovnej vyťažенosti. Kumulácia viacerých po-

⁴⁴ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2016, <http://www.minv.sk/?zakon-snr-c-369-1990-zb-o-obecnem-zriadeni&subor=227494> (prístup 9. 5. 2016).

slaneckých mandátov a zastávaných funkcií a priori vylučuje skutočne profesionálny a odborný, t. j. zodpovedný prístup k výkonu každej zo zastávaných pozícií. Niektoré politické strany na Slovensku sa zaviazali dodržiavať princíp „jeden mandát stačí“, aby ich funkcionári kandidovali iba na jedno volené miesto. Jednofarebná vláda strany SMER-SD na Slovensku v roku 2015 mala prijať zákon, že za každú ďalšiu verejnú funkciu môže jeden funkcionár dostať plat najviac v sume minimálnej mzdy, aby nebol motivovaný kandidovať na viaceré verejné funkcie. Zákon bol prijatý s mnohými výnimkami a viac menej sa míňa účinku.⁴⁵

10. V súvislosti s decentralizačnými opatreniami by sme chceli pripomenúť, aby sa nezabúdalo na protikorupčné opatrenia, pretože samotná kontrola občanov, participatívne nástroje, štátna kontrola ani nové nastavenie procesov vo verejnej správe, ktoré môžu byť prodemokratické, nezabezpečuje odstránenie korupcie, možno ju len v niektorých prípadoch limituje tam, kde sú procesy otvorené a transparentné. Boj proti korupcii a permanentné vzdelávanie a svedomitý výber pracovníkov verejnej správy sú kľúčovými faktormi odborne zdatnej a eticky budovanej verejnej služby. Na tieto faktory sa často zabúda, ale všetko nevyriešia priamo volení zástupcovia, ktorí môžu byť nekompetentní, zlí manažéri a korupčníci.
11. Čo sa týka fiškálnej decentralizácie, na Slovensku s ňou máme skúsenosti od roku 2005, kedy nadobudli platnosť právne normy, ktoré sa jej týkajú. Boli prijaté tieto najdôležitejšie právne normy, ktoré odporúčame ako inšpiráciu pri prijímaní obdobných legislatívnych návrhov:
 - zákon o miestnych daniach,
 - zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov,
 - nariadenie vlády o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve a
 - zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Fiškálna decentralizácia priniesla zásadnú zmenu. Pred rokom 2005 závisela časť príjmov samosprávy od toho, aký podiel daní jej bol pridelený v rámci štátneho rozpočtu, od roku 2005 je to inak. Nový systém financovania je postavený na pevne daných kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje medzi jednotlivé obce a mestá a stáva sa ich vlastným príjmom. Ďalšiu významnú časť príjmov získavajú samosprávy z miestnych daní, o výške ktorých majú právomoc rozhodovať.⁴⁶ V roku 2016 je daň z príj-

⁴⁵ Poslancom sa jeden plat máli, za ďalšiu funkciu si odklepli minimálnu mzdu. In: *SITA*, 4. 2. 2015, <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344602-poslancom-sa-jeden-plat-malil-za-dalsiu-funkciu-si-odklepli-aspon-minimalnu-mzdu/> (prístup 13. 5. 2016).

⁴⁶ Sedláková, S.: *Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu*, 2008, <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/>

mu fyzických osôb nariadením vlády na Slovensku rozdelená v pomere 70 % z výnosu dane obciam a mestám, 30 % výnosu dane samosprávnym krajom. Je to v súlade s chápaním decentralizácie podľa ukrajinskej vlády, ktorá chce mať silné komunity a slabšie regióny. Napriek tomu nie je tento systém podielových daní najdokonalejší. Vláda každoročne nariadením určuje tento výnos, čo prináša neistotu. V čase finančnej a hospodárskej krízy po roku 2008 štát začal tento výnos znižovať, aby sanoval štátny rozpočet (z 70,3 % klesol výnos za pár rokov na 65 % pre obce a mestá). I keď tento proces je komplikovanejší a závisí aj na rôznych koeficientoch. Uchopiteľným príkladom je zvýhodnenie obcí s vyšou nadmorskou výškou, kde sa v zimnom období predpokladá viac snehu a teda väčší finančný obnos potrebný na správu verejných komunikácií, ale aj na vykurovanie budov a podobne. Dôležité je, aby samospráva vybrala miestne dane. Na Slovensku môže samospráva určovať niekoľko miestnych daní, najdôležitejšia z finančného hľadiska je daň z nehnuteľnosti (daň z domu). Vo vyspelých západoeurópskych krajinách si samospráva sama vyberá aj daň z príjmu fyzických osôb a niekde aj tzv. korporátnu daň, teda daň z príjmov právnických osôb alebo iné mimoriadne dane, aby bola samospráva takmer úplne finančne sebestačná.

Na záver

Proces decentralizácie verejnej správy je na Ukrajine nevyhnutný. Ukrajina je stále silne centralizovaná, sídelná štruktúra je fragmentovaná, zmätočné kompetencie medzi štátnou správou a samosprávou, pričom právomoci samospráv sú slabé a ešte aj tie priznané sú finančne podhodnotené. Nie je to však všeliek na problémy, ktoré Ukrajina má v ekonomike, korupcii, so separatistami, demokratizáciou a budovaním občianskej spoločnosti. Do decentralizácie nútia Ukrajinu takisto záväzky vyplývajúce z dohody Minsk-II, ktorú paradoxne žiadajú naplňovať tak lídri západných krajín ako aj Rusko, ktoré chápe decentralizáciu skôr pod slovami *autonómia* alebo *federalizácia*. Netreba obzvlášť zdôrazňovať, že niektorým typom decentralizácie by mala predchádzať reforma územnosprávneho členenia krajiny a zlučovanie sídiel do väčších celkov. Až následne by mala byť realizovaná (okrem politickej decentralizácie) aj fiškálna a administratívna decentralizácia. Zatiaľ to vyzera na chýbajúcu stratégiu a nekonceptnosť, čo pri politickej nestabilite a všetkých popísaných problémoch Ukrajiny môže ľahko skončiť reformou bez obsahu alebo zdeformovaním či zakonzervovaním súčasného stavu, ktorý je inak neudržateľný.