

1.4 Prípadová štúdia 2: Turčianske Teplice

Región Turčianske Teplice je typickým príkladom vývoja po roku 1989, kedy sa začalo obdobie samoregulácie vzniku a zániku obcí, obecných ale aj mestských častí a do dnešného dňa na Slovensku vzniklo niekoľko desiatok „staro-nových“ obcí. V regióne to predstavovalo predovšetkým vznik malých obcí a totálne zrušenie tzv. strediskových obcí, ktoré pôvodne zabezpečovali pre všetky obce združené v danej strediskovej obci výkon všetkých činností. V regióne Horného Turca je dnes celkový počet obcí 15 a jedno mesto - Turčianske Teplice (Tab. 5). Považujeme pritom za úspech, že napriek tendenciám tohto turbulentného obdobia plného snáh na oddelenie mestských častí sa od nášho jediného mesta Turčianske Teplice ani jedna zo 4 mestských častí nakoniec neodelila a všetky zostali súčasťou mesta Turčianske Teplice.

Tab. 5 Veľkostná štruktúra obcí Regiónu Horný Turiec

Počet obcí s počtom obyvateľov do 199	11
Počet obcí s počtom obyvateľov od 200 do 499	7
Počet obcí s počtom obyvateľov od 500 do 999	5
Počet obcí s počtom obyvateľov od 1000	2
Celkový počet obcí v regióne Horného Turca	25
Počet miest v regióne Horného Turca	1
Celkový počet samosprávnych jednotiek v regióne Horného Turca	26

Transformačné obdobie zaznamenalo najväčšiu zmenu v roku 2002, kedy nastal reálny prenos kompetencii zo štátu na obce a to vo forme preneseného výkonu kompetencií štátu, ale aj rozsiahlou zmenou kompetencií v oblasti originálnych kompetencií samosprávy. Tento proces pokračoval v roku 2004 a pokračuje do dnešného dňa.

Vývoj výkonu samosprávnych činností prebiehal pritom dosť dramatickým spôsobom a na samosprávne jednotky začali byť kladené nové a nové povinnosti z hľadiska výberu daní a poplatkov, správy verejných financií, výkazníctva a účtovníctva a iné. Tento rozmer výkonu samosprávnych činností ale nekončí. Neustále pribúdajú nové a to predovšetkým vydávanie

záväzných stanovísk ku všetkým stavebným a investičným zámerom v intraviláne ale aj v extraviláne.

V tejto súvislosti by sme chceli uviesť zásadnú skutočnosť - kým na vedenie „účetníctva“ v roku 1990 stačil „jeden veľký zošit“ do ktorého sa zapisovali príjmy a výdavky, v roku 2012 sa jedná o účetníctvo v ďaleko väčšom a podrobnejšom členení a teda aj v ďaleko rozsiahlejšej a komplikovanej forme ako účetníctvo niektorých obchodných spoločností.

Už v čase prípravy prenosu kompetencií, približne štyri roky pred prenosom kompetencií zákonom sa zástupcovia samosprávy regiónu Horného Turca cielene zamýšľali nad možnosťami zabezpečenia výkonu prenesených činností štátu ako služieb štátu pre občanov v ich samosprávnych jednotkách a zadefinovali si pre svoju prácu (nakoľko v tom čase ešte neexistoval žiaden vzor) na tomto v tom čase dobrovoľnom „projekte“ základné požiadavky:

- vytvorenie vlastného inštitucionálneho modelu spoločného obecného úradu
- vytvorenie vlastného modelu financovania poskytovaných služieb

s cieľmi zameranými najmä na zvýšenie kvality všetkých poskytovaných služieb, zníženie času občana pri užívaní poskytovaných služieb, zvýšenie dostupnosti poskytovaných služieb, zabezpečenie inštitucionálneho zázemia, zabezpečenie personálneho zázemia, zabezpečenie materiálneho zabezpečenia, zabezpečenie priestorových podmienok, dosiahnutie spoločných jasne definovaných cieľov a záujmov, tvorba nových lokálnych a regionálnych cieľov a záujmov a zastupovanie regionálnej samosprávy pri inštitucionálnych vzťahoch.

Všetci zástupcovia samosprávy v regióne Horného Turca sa už v tom čase zhodli, že vytvoria vlastný a zároveň spoločný model poskytovania služieb v oblasti preneseného výkonu kompetencií štátu čo bolo podnetom pre vznik Spoločného obecného úradu. Zároveň sa snažili riešiť nasledovné východiskové konsekvencie:

1. Vytvorenie vlastného inštitucionálneho modelu – bolo hľadaním toho aká právna forma fungovania by mala umožniť zabezpečiť plnenie úloh v oblasti preneseného výkonu štátu. Vzniklo viacero názorov a bolo ich potrebné preveriť z hľadiska legislatívnych možností. Prvotnou myšlienkou bol vznik samostatného právneho subjektu s rozpočtovou

alebo príspevkovou formou, ale v tejto forme sme narazili na neprekonateľné legislatívne prekážky z hľadiska fungovania prijímania písomností od žiadateľov, oprávnenosti výkonu správneho konania a oprávnenosti predkladania návrhov rozhodnutí štatutárnym zástupcom samosprávy. Na základe toho bola navrhnutá forma, ktorá sa neskôr uplatnila a praxi a to vytvorenie samostatného odboru Mestského úradu Turčianske Teplice s využitím inštitucionálneho zabezpečenia mestského úradu.

2. Model financovania poskytnutých služieb – v tejto etape už navrhol riešenie priamo štát a to poskytnutím finančných prostriedkov na výkon prenesených kompetencií a to na základe Delimitačných protokolov, pričom štát poskytol prostriedky, ktoré priamo dovtedy vynakladal na zabezpečenie daných kompetencií. Na zabezpečenie transparentnosti vo vzájomných vzťahoch samosprávy v regióne, ale aj na preukázateľné a účelné čerpanie finančných prostriedkov poskytnutých na výkon činnosti bola zavedená osobitná rozpočtová kapitola – v rámci rozpočtu mesta Turčianske Teplice, v ktorej sú zúčtované všetky príjmy aj výdavky týkajúce sa činnosti Spoločného obecného úradu.
3. Kvalita poskytovaných služieb – v tejto oblasti bola zadefinovaná základná požiadavka, že poskytovanie služieb musí byť zabezpečené na minimálne takej kvalitatívnej úrovni na akej tieto služby poskytoval priamo štátny orgán a práve naopak bola vznesená požiadavka na zvýšenie kvality a to zavedením nových služieb a podporných činností na zjednodušenie a skvalitnenie konaní. Zvýšenie kvality je garantované aj tým, že jednotliví zamestnanci Spoločného obecného úradu vykonávajú len jednu alebo dve kompetencie a tak nenastáva nepríjemná kumulácia funkcií, ako by tomu bolo keby bol prenesený výkon štátu zabezpečený jednotlivými obcami, kde by daný pracovník z dôvodu malých delimitovaných mzdových prostriedkov musel vykonávať viac činností. Potvrďuje to nakoniec súčasná prax množstva samospráv.
4. Čas poskytovaných služieb – v tejto oblasti zástupcovia samosprávy vytýčili zásadnú požiadavku na skrátenie konaní v oblasti preneseného výkonu štátu.
5. Dostupnosť poskytovaných služieb – v tejto oblasti bola zadefinovaná základná axióma celého transformačného procesu – poskytovanie služieb sa nesmie vzdialiť od občana, ale práve naopak musia sa hľadať nástroje tak, aby v oblastiach, v ktorých to bude efektívne bude výkon týchto činností ešte viac priblížený k občanovi. Priblíženie poskytovania

služieb k občanovi sa týkali predovšetkým realizáciou konaní priamo v jednotlivých obciach, čím nebolo potrebné všetkých účastníkov konania nútiť k vynakladaniu prostriedkov na dopravu do sídla úradu. Taktiež predkladanie žiadosti je zabezpečované priamo na jednotlivých obciach a v prípade pracovnej cesty do sídla Spoločného obecného úradu ich zamestnanec obecného úradu alebo starosta dopraví na spracovanie. Na druhej strane úhrada za poskytovanie služieb sa môže vykonať priamo na Spoločnom obecnom úrade alebo na obecnom úrade a nie je potrebné zháňať predajňu kolkov.

6. Zabezpečenie inštitucionálneho zázemia – sformulovali sme si požiadavku - pri prenose poskytovaných služieb postupovať tak, aby nevznikol bezúčelný prenos miesta poskytovania služieb do mieste, kde nie je vytvorená žiadna podpora, t.j. aby sa napríklad nevykonávali činnosti, ktoré vyžadujú údaje z katastrálneho úradu, úradu požiarnej ochrany, a iné v miestach, kde takéto inštitúcie neexistujú alebo nemajú žiadne pracoviská. Na zabezpečenie tejto požiadavky bolo realizované umiestnenie Spoločného obecného úradu v budove, kde zároveň sídlia inštitúcie štátu.
7. Zabezpečenie personálneho zázemia – v tejto oblasti nastala plná zhoda všetkých zástupcov samosprávy v tom, že obsadzovanie pracovných miest bude realizované na základe profesionálnych a osobnostných prekladoch na výkon činností a nie na základe politického názoru, čo bol rozhodne iný prístup ako pri vzniku a fungovaní štátnych orgánov, alebo neskôr pri delimitácii pôvodných zamestnancov na obecné úrady. Na základe tohto pravidla bol základný káder zamestnancov prevzatý zo štátnych orgánov a boli prijatí zamestnanci, ktorí tieto činnosti realizovali už niekoľko rokov. V tejto etape bol kladený dôraz aj na ďalšie vzdelávanie zamestnancov, ako aj na povinnosť zamestnancov vykonávajúcich niektoré prenesené kompetencie len na základe splnenia osobitného kvalifikačného predpokladu a to je vzdelanie a úspešné absolvovanie a certifikácia špecializovaného vzdelávania. Splnenie tejto podmienky by na úrovni obci určite nebolo možné.
8. Zabezpečenie materiálneho vybavenia – v tejto oblasti štát poskytol pomocnú ruku a umožnil delimitovať aspoň niektoré časti materiálneho vybavenia, ktoré tvorili predovšetkým výpočtovú techniku aj keď už bola technicky aj morálne zastaralá.

9. Zabezpečenie priestorových podmienok – v tejto oblasti štát taktiež poskytol pomocnú ruku a umožnil využiť priestory štátu na zabezpečenie poskytovania činností, čo vytvorilo v našich podmienkach výhodné podmienky. Tak sme dosiahli, že v jednej budove boli poskytované aj služby štátu nevyhnutné na výkon činností, ktoré boli prenesené na samosprávu a to predovšetkým katastrálny úrad, sociálny úrad, úrad práce, úrad požiarnej ochrany a iné.
10. Dosiahnutie spoločných cieľov a záujmov – nosnou myšlienkou v tejto oblasti bolo, aby pri vydávaní rozhodnutí týkajúcich sa viacerých samosprávnych jednotiek bola zabezpečená koordinácia a to aj voči tretím stranám. Ideálnym príkladom sú líniové stavby v oblasti infraštruktúry alebo dopravných koridorov. V tejto oblasti sa podarilo vďaka činnosti Spoločného obecného úradu realizovať vydanie stavebných povolení tak, aby boli pre región, alebo jednotlivé lokality čo najlepšie a to aj pri rešpektovaní miestnych podmienok.
11. Tvorba nových lokálnych a regionálnych cieľov a záujmov – v tejto oblasti bola predstava, aby tvorba, ale aj napĺňanie lokálnych a regionálnych záujmov boli za účasti všetkých dotknutých zástupcov samosprávy s využitím skúseností z iniciatívneho konania v oblasti odpadového hospodárstva, dopravných koridorov, infraštruktúry ale aj v oblasti sociálneho zázemia občanov.
12. Zastupovanie regionálnej samosprávy pri inštitucionálnych vzťahoch – v bežnej praxi vzniká množstvo požiadaviek na vyjadrenie sa jednotlivých obcí týkajúce sa celého regiónu alebo jednotlivých lokalít a často sa stávalo, že boli stanoviská jednotlivých zástupcov samospráv nekvalifikované a neodborné, čo spôsobilo v konečnom dôsledku ich vlastnú diskrimináciu (teda diskrimináciu danej obce ako samosprávneho celku) v celom procese konania. Spoločný obecný úrad vytvára podmienky pre podrobné preštudovanie daných materiálov a prípravu odborných stanovísk a prípadne aj zastupovanie pred inštitúciami štátu alebo inými inštitúciami.

Spoločný obecný úrad vznikol na základe Zmluvy o vzniku spoločného obecného úradu uzavretej v júli 2002 mestom Turčianske Teplice a 25 obcami okresu Turčianske Teplice, ku dňu 1. 7. 2002, formou vytvorenia samostatného odboru Mestského úradu Turčianske Teplice

s využitím inštitucionálneho zabezpečenia mestského úradu. Činnosti vykonávané spoločným obecným úradom pri jeho vzniku:

a/ Prenesené kompetencie štátu

- výkon štátnej správy v školách a školských zariadeniach
- výkon štátnej správy v stavebnom poriadku a územnom pláne
- výkon štátnej správy v špeciálnom stavebnom úrade

b/ Originálne kompetencie

- výkon samosprávy v sociálnej starostlivosti – opatrovateľská služba

Finančné zabezpečenie činnosti spoločného obecného úradu pri jeho vzniku bolo založené na úhradách štátu poskytovaných špecializovanou štátnou správou a rezortnými ministerstvami za prenesené kompetencie, ako aj vlastnými prostriedkami mesta Turčianske Teplice a obcí okresu Turčianske Teplice na základe zmluvy o činnosti SOU.

Vzhľadom k tomu, že fungovanie Spoločného obecného úradu presvedčilo o správnosti základných myšlienok, činnosť úradu sa začala dynamicky rozvíjať a pribúdali ďalšie činnosti, ktoré začali obce vykonávať spoločne. Postupne pribudli nasledovné činnosti:

a/ Prenesené kompetencie

- výkon štátnej správy v životnom prostredí
- výkon štátnej správy v oblasti štátneho fondu rozvoja bývania
- výkon štátnej správy ako II. stupňového orgánu školskej správy
- na zabezpečenie kompetencií obcí vo vzťahu k regionálnemu rozvoju a plánovaniu rozvoja
- výkon regionálneho rozvoja
- výkon regionálneho plánovania

b/ Originálne kompetencie

- na zabezpečenie originálnych kompetencií samosprávy
- výkon činnosti samosprávy v školách a školských zariadeniach
- výkon samosprávy v sociálnej starostlivosti – opatrovateľská služba
- výkon účtovnej agendy obcí
- výkon personálnej agendy obcí

V súvislosti s rozvojom činnosti Spoločného obecného úradu sa zmenila aj škála finančných zdrojov, keď pribudli najmä poplatky. Vývoj charakterizuje tab. 6.

Tab. 6 Porovnanie východiskového a aktuálneho (2011) stavu výkonu kompetencií SOU Turčianske Teplice

Kompetencie (činnosti) vykonávané pri vzniku spoločného obecného úradu:	V súčasnosti vykonávané kompetencie (činnosti) spoločného obecného úradu:
<i>Prenesené kompetencie štátu</i>	
Výkon štátnej správy v školách a školských zariadeniach	Výkon štátnej správy v školách a školských zariadeniach
Výkon štátnej správy v stavebnom poriadku a územnom pláne	Výkon štátnej správy v stavebnom poriadku a územnom pláne
Výkon štátnej správy v špeciálnom stavebnom úrade	Výkon štátnej správy v špeciálnom stavebnom úrade
	Výkon štátnej správy v životnom prostredí
	Výkon štátnej správy v oblasti štátneho fondu rozvoja bývania
	Výkon štátnej správy ako II. stupňového orgánu školskej správy
<i>Originálne kompetencie</i>	
Výkon samosprávy v sociálnej starostlivosti –	Výkon samosprávy v sociálnej starostlivosti –

opatrovateľská služba	opatrovateľská služba
	Výkon činnosti samosprávy v školách a školských zariadeniach (originálne kompetencie samosprávy)
	Výkon účtovnej agendy obcí
	Výkon personálnej agendy obcí
	Aktuálne slovenské špecifikum
	Výkon regionálneho plánovania
	Výkon regionálneho rozvoja

Personálne zabezpečenie SOU je nasledovné:

- Vedúci spoločného obecného úradu
- Odborný pracovník na úseku stavebného poriadku a územného plánu
- Odborný pracovník na úseku štátneho fondu rozvoja bývania
- Odborný pracovník na úseku špeciálneho stavebného úradu
- Odborný pracovník na úseku štátnej správy v školstve
- Odborný pracovník na úseku opatrovateľskej služby
- Odborný pracovník na úseku životného prostredia
- Odborný pracovník pre poradenskú činnosť v oblasti pracovno-právnej
- Odborný pracovník pre poradenskú činnosť v oblasti VO
- Odborný pracovník rozpočtu a hlavný ekonóm
- Finančný účtovník
- Personalista a mzdový účtovník

Od vzniku SOU do dnešného dňa neboli na činnosť SOU vznesené námietky, resp. sťažnosti napriek tomu, že je činnosť vykonávaná pre široké záberové územie a rovnako je vykonávaná pre veľmi širokú škálu činností.

Za rok 2011 bolo vydaných 395 rozhodnutí a okrem toho bolo ďalších 78 úkonov nekončených vydaním rozhodnutí v stavebnom konaní a územnom poriadku, v oblasti špeciálneho stavebného úradu bolo vydaných 22 rozhodnutí, v oblasti štátnej správy v školách 194 rozhodnutí. Tieto čísla ani zďaleka nepreukazujú skutočný rozsah činnosti v oblasti preneseného výkonu štátu, pretože množstvo úkonov nemá charakter podaní, alebo rozhodnutí.

To, že najmä argument znižovania nákladov je skutočne reálny, dokladuje tab. 10.

Tab 7 Úspory pri výkone agend prostredníctvom SOU

	Agenda účtovníctvo		Agenda mzdy		Spolu obce	SOU	
	mzdy	náklady	mzdy	náklady		náklady	úspora
Obec 1	95 040	12 000	31 680	2 000	140 720	70 000	70 720
Obec 2	0	0	15 840	2 000	17 840	7 500	10 340
Obec 3	63 360	14 000	15 840	4 200	97 400	50 000	47 400
Obec 4	63 360	4 000	0	0	67 360	30 000	37 360
Obec 5	63 360	2 000	15 840	1 200	82 400	40 000	42 400
Obec 6	253 440	21 400	63 360	3 400	341 600	190 000	151 600
Obec 7	95 040	7 500	31 680	2 100	136 320	70 000	66 320
Obec 8	95 040	11 000	31 680	1 000	138 720	70 000	68 720
Obec 9	158 400	16 000	31 680	7 200	213 280	120 000	93 280
Obec 10	63 360	11 000	31 680	5 100	111 140	60 000	51 140
Obec 11	63 360	1 000	0	0	64 360	35 000	29 360
Obec 12	63 360	6 200	31 680	1 100	102 340	50 000	52 340
Obec 13	63 360	7 800	15 840	800	87 800	40 000	47 800
Obec 14	63 360	3 000	0	0	66 360	30 000	36 360
Obec 15	95 040	2 100	0	0	97 140	55 000	32 140
Obec 16	63 360	2 400	31 680	5 100	102 540	60 000	42 540
Obec 17	95 040	16 000	63 360	1 700	176 100	120 000	56 100
Obec 18	63 360	7 000	31 680	2 400	104 440	65 000	49 440
Obec 19	63 360	2 500	15 840	600	82 300	40 000	42 300
Právny subjekt 1	253 440	11 000	158 400	15 600	438 440	300 000	138 440
Právny subjekt 2	158 400	23 500	63 360	6 100	251 360	170 000	81 360
Právny subjekt 3	126 720	4 000	63 360	1 800	195 880	140 000	55 880
Právny subjekt 4	190 080	14 000	63 360	12 000	279 440	190 000	89 440
Právny subjekt 5	126 720	5 500	63 360	11 500	207 080	140 000	67 080
Právny subjekt 6	126 720	18 200	63 360	5 000	213 280	140 000	73 280
Právny subjekt 7	63 360	4 100	63 360	1 400	132 220	90 000	42 220

CELKOM	2 629 572	227 200	997 920	93 300	3 947 860	2 372 500	1 575 360
--------	-----------	---------	---------	--------	-----------	-----------	-----------

Zdroj: interné materiály SOU Turčianske Teplice

SOU spravuje účtovnú, rozpočtovú a inú finančnú agendu v objeme viac ako 4,5 mil. Euro, vykonáva personálnu a mzdovú agendu pre viac ako 400 pracovníkov. Výdavky na činnosť SOU sú cca 150 tis. Euro a v rovnakej výške sú aj jeho príjmy.