

Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov

Dušan TICHÝ*

Creating of Associations of Communities as a Precondition of Faster Development of Municipalities and Regions

Abstract

The process of decentralization in SR coerces most of the municipalities to efficient banding together. Inter-municipality cooperation presents one of the background assumptions for more effective administration of transferred competencies under the parallel conditions of solving the problems of small municipalities. It is obvious, that size of the municipality highly influences structure and efficiency of public expenditures. SR has to make close analyses about relations between effective size of self governing entities and range and structure of provided public services. Overall efficiency of local authority expenditures can be discussed only in the terms of establishment of economically rationale number of joined municipal authorities. The future development of inter-municipality cooperation will be influenced by the next steps of modernization and decentralization of public administration.

Keywords: *inter-municipality cooperation, effective size of self governing entities, joined municipal authorities*

JEL Classification: R11, R12, R51

Úvod

Téma efektívnejšieho zabezpečovania výkonu prenesených kompetencií prostredníctvom združovania obcí pod spoločné obecné úrady, a tým aj otázka veľkosti štruktúry slovenských obcí sa stala aktuálnou v priebehu reformy verejnej správy. V Slovenskej republike prevláda názor, že veľký počet obcí je nežiaduci, pretože znižuje efektívnosť výkonu pôvodných aj prenesených kompetencií. Hlavným cieľom príspevku je poskytnúť komplexnejšiu analýzu združovania obcí

* Ing. Dušan TICHÝ, Ústav Slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1; e-mail: dusan.tichy@savba.sk

na Slovensku z hľadiska smerovania budúceho vývoja konsolidácie sídelnej štruktúry. To si vyžiadalo uviesť prehľad názorov na otázky optimálnej veľkosti najnižšej jednotky územnej samosprávy a analýzu štruktúry osídlenia v Slovenskej republike vrátane postavenia spoločných obecných úradov. Združovanie obcí by sa malo odraziť v efektívnejšom a kvalitnejšom vykonávaní kompetencií, a zároveň by malo byť jedným z významných predpokladov rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. Keďže veľký vplyv na mobilizáciu aktivity v medziobecných spolupráci má politika EÚ, požiadavka na kooperáciu je dôležitou podmienkou pri príprave projektov požadujúcich finančnú pomoc zo strany EÚ.

1. Problém fragmentácie sídelnej štruktúry

Proces decentralizácie na Slovensku prinútil už väčšinu obcí k ich efektívnemu združovaniu, a to pre nedostatok personálnych a odborných kapacít, ako aj vlastných finančných zdrojov, neumožňujúcich zabezpečiť štandardnú vybavenosť a služby v každej obci. Prispieva k tomu aj nerovnomerná distribúcia zdrojov. To vyvoláva potrebu spoločného riešenia, ktoré je však potrebné zladit' s prednosťami decentralizácie – s posilňovaním miestnej demokracie, zodpovedností, so zachovaním miestnej identity, s možnosťou rozhodovať o miestnych záležitostiach. Veľký počet obcí, ich malá veľkosť, obmedzené odborné kapacity a finančné možnosti obcí by sa však nemali považovať za dostatočný argument na spomalenie reformy verejnej správy na Slovensku. Problém vysokej fragmentácie súčasnej sídelnej štruktúry sa netýka len SR, ale aj mnohých ďalších transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy (SVE) i niektorých krajín západnej Európy. Túto skutočnosť v transformujúcich sa krajinách strednej a východnej Európy dokumentujeme v tabuľke 1.

Tabuľka 1

Percentuálny podiel municipalít v rôznej veľkostnej štruktúre (podľa počtu obyvateľov) v transformujúcich sa krajinách strednej a východnej Európy

Štát	do 1 000	od 1 000 do 2 000	od 2 000 do 5 000	od 5 000 do 10 000	od 10 000 do 50 000	od 50 000 do 100 000	nad 100 000
Bulharsko	0.0	1.5	9.2	24.4	52.3	7.6	5.0
Poľsko	0.0	0.0	23.4	42.6	30.0	2.2	1.8
Litva	0.0	0.0	0.0	3.3	63.3	25.0	8.4
Rumunsko	1.8	13.5	56.1	20.9	5.1	0.8	0.8
Slovinsko	3.1	9.4	37.0	22.4	26.5	0.6	1.0
Estónsko	10.0	39.0	36.0	9.0	4.0	1.9	0.1
Lotyšsko	32.3	39.1	19.7	4.4	3.6	0.5	0.4
Maďarsko	53.7	21.0	16.3	4.5	3.8	0.4	0.3
Slovenská republika	68.4	18.6	8.7	1.8	2.1	0.3	0.1
Česká republika	79.6	10.4	5.8	2.1	1.8	0.2	0.1

Prameň: [1, s. 24].

Z tabuľky 1 pozorujeme, že spomedzi transformujúcich sa krajín SVE je najfragmentovanejšia sídelná štruktúra v Českej republike (takmer 80 % obcí do 1 000 obyvateľov) a v Slovenskej republike (takmer 70 % obcí do 1 000 obyvateľov).¹ Naproti tomu v Bulharsku, Poľsku a Litve ani jedna samospráva nemá menej ako 1 000 obyvateľov. Veľké územné jednotky (nad 10 000 obyvateľov) tvoria viac ako 90 % všetkých miestnych samospráv v Litve, takmer 2/3 v Bulharsku, 1/3 v Poľsku, ale len menej ako 5 % v Lotyšsku, Estónsku alebo Maďarsku a len viac ako 2 % v Českej republike a na Slovensku. Z krajín západnej Európy má najfragmentovanejšiu sídelnú štruktúru Francúzsko, kde viac ako 70 % obcí má do 1 000 obyvateľov a nad 10 000 obyvateľov nemá ani 5 % obcí. Z ďalších vyspelých krajín môžeme spomenúť napríklad Španielsko a Švajčiarsko, ktoré majú okolo 60 % obcí do 1 000 obyvateľov. Nemecko a Luxembursko disponujú približne s 50 % obcí do 1 000 obyvateľov. Menej ako 1 % obcí do 1 000 obyvateľov zo západných krajín má napríklad Belgicko, Holandsko, Portugalsko, Švédsko či Turecko, no na druhej strane dosahujú vysoký podiel počtu obcí nad 10 000 obyvateľov (v priemere viac ako 80 %, pričom Dánsko, ktoré nemá ani jednu obec do 1 000 obyvateľov, má viac ako 90 % všetkých obcí nad 10 000 obyvateľov).

Tento fakt svedčí o skutočnosti, že vo viacerých vyspelých krajinách sa už uskutočnili komunálne reformy smerujúce ku konsolidácii sídelnej štruktúry buď municipalizáciou, alebo vytváraním dobrovoľných municipálnych združení.

Ak chceme hodnotiť aktuálny stav sídelnej štruktúry či prognózovať jej vývoj, je nevyhnutné pozrieť sa na doterajší vývoj, snažiť sa pochopiť, aké procesy a trendy prebiehali v tejto sfére v minulosti a ako vplývali na dnešnú štruktúru.

Súčasnú podobu sídelnej štruktúry Slovenska ovplyvňuje viacero faktorov, ako napríklad členitý reliéf Slovenska, história osídľovania Slovenska, rozvoj ekonomických aktivít a ich sústreďovanie do vybraných alokácií, ale hlavne integrácia obcí v období socializmu a následne dezintegrácia spôsobená zavedením demokratických prvkov do riadenia a správy štátu po roku 1990. Procesy integrácie obcí, ktoré dominovali počas posledných štyroch desaťročí minulého storočia, boli súčasťou tzv. *socialistickej prestavby* sídelnej štruktúry krajiny. Kým v roku 1950 bolo na Slovensku spolu 3 344 obcí, v roku 1989, na sklonku predchádzajúceho režimu ich bolo už len 2 669, čo bol najnižší stav počtu obcí na Slovensku v novodobej histórii. Za celé obdobie 1950 – 1989 sa tak zredukoval počet obcí takmer o 20 %.

Po celospoločenskej zmene začiatkom 90. rokov dochádzalo v sídelnej štruktúre na Slovensku k navráteniu do pôvodného stavu a procesy dezintegrácie boli najvýraznejšie.

¹ V Českej republike má takmer 10 % a na Slovensku vyše 4 % miestnych samospráv menej ako 100 obyvateľov. Obce s menej ako 500 obyvateľmi tvoria takmer 60 % všetkých jednotiek v Českej republike a na Slovensku podiel vyše 40 %, zatiaľ čo rovnaký štatistický ukazovateľ dosahuje v Maďarsku asi 15 %.

Ako vidíme z tabuľky 2 počet obcí sa v období 1989 – 1990 zvýšil o 157, t. j. na 2 826 obcí. V ďalšom období sa situácia stabilizovala, avšak počet obcí neustále rástol (okrem roku 1991) na súčasných 2 891, čo predstavuje nárast o vyše 7 % oproti stavu v roku 1989.

Tabuľka 2

Vývoj počtu obcí na území SR v rokoch 1989 – 2002

Obdobie	31. 12. 1989	31. 12. 1990	3. 3. 1991	31. 12. 1991	26. 5. 2001	31. 12. 2002
Počet obcí	2 669	2 826	2 834	2 814	2 883	2 891
Rozdiel*	–	+157	+8	–20	+69	+8

* Integrácia (–), resp. dezintegrácia (+)

Prameň: [2, s. 30].

Z tabuľky 2 môžeme v roku 2002 v porovnaní s rokom 1989 pozorovať celkový nárast o 8,3 %, čo v absolútnom vyjadrení predstavuje nárast o 222 obcí. Podrobnejší pohľad na celkovú štruktúru osídlenia (počty obcí a miest a počty obyvateľov) z hľadiska veľkostnej štruktúry obcí v SR k 31. 12. 2001 vidíme v tabuľke 3.

Tabuľka 3

Štruktúra osídlenia v Slovenskej republike k 31. 12. 2001

Obce a mestá podľa veľkosti	Počet obcí a miest				Počet obyvateľov		
	počet	(%)	(%) kumulatívne	z toho miest	počet	(%)	(%) kumulatívne
do 199 obyv.	373	12.94	12.94	0	46 674	0.87	0.87
200 – 499 obyv.	804	27.89	40.83	0	277 250	5.15	6.02
500 – 999 obyv.	776	26.92	67.75	0	549 475	10.22	16.24
1 000 – 1 999 obyv.	554	19.22	86.97	2	777 747	14.46	30.70
2 000 – 4 999 obyv.	251	8.71	95.68	21	740 467	13.77	44.47
5 000 – 9 999 obyv.	53	1.84	97.52	43	368 473	6.85	51.32
10 000 – 19 999 obyv.	32	1.11	98.63	32	459 975	8.55	59.87
20 000 – 49 999 obyv.	29	1.01	99.64	29	849 142	15.79	75.66
50 000 – 99 999 obyv.	9	0.31	99.95	9	645 618	12.00	87.66
nad 100 000 obyv.	2	0.05	100.00	2	664 130	12.34	100.00
SR spolu	2 883	100.00	–	138	5 378 951	100.00	–

Prameň: Bilancia pohybu obyvateľstva podľa obcí v roku 2001. Bratislava: Štatistický úrad SR 2002.

Z tabuľky 3 vidíme, že z celkového počtu až 70 % obcí v SR je do 1 000 obyvateľov, v ktorých žije menej ako 20 % obyvateľov Slovenska, pričom vo veľkostnej kategórii do 500 obyvateľov je viac ako 40 % obcí. Sú to obce takmer bez ekonomickej sily a už vôbec nehovoriac o vyprodukovaní reálnych daňových príjmov, čo výraznou mierou obmedzuje ich fiškálnu nezávislosť. Celkový nárast počtu obcí z hľadiska štruktúry osídlenia sa prejavil najmä vo veľkostnej kategórii do 2 000 obyvateľov, ktoré majú z celkového počtu obcí na Slovensku zastúpenie viac ako 80 %. Za obdobie 1990 – 1999 došlo k rozdeleniu 267 obcí, čo predstavuje 9,3 % z celkového počtu 2 883 obcí (k 31. 12. 2001).

Znamená to, že každá desiatá obec na Slovensku má charakter novozriadenej obce. Na jednu obec pripadlo priemerne 711 obyvateľov. Novozriadené obce sú najviac zastúpené vo veľkostnej skupine obcí s 200 – 499 obyvateľmi, v ktorej je až 100 novozriadených obcí (12,4 %). Vo veľkostnej skupine 500 – 999 obyvateľov je to 9,5 % a veľkostnú skupinu obcí s 1 000 – 1 999 obyvateľmi rozšírilo 7,6 % novozriadených obcí.² Zvýšenie zaťaženia rozpočtov z prevádzky novozriadených obcí sa predpokladá najmenej o 300 – 320 mil. Sk ročne [3, s. 99].

Od roka 2002 sa novelou zákona SNR č. 369/1990 Zb. upravil legislatívny rámec zlučovania a rozdelenia obcí. V zmysle § 2a citovaného zákona³ platí, že „obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec“. Zákonom sú teda vymedzené podmienky, ktoré musia obce pri prípadnom rozdelení splniť, čím sa ďalšia fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska výrazne zabrzдила.

V dôsledku ďalšieho presunu kompetencií na miestne samosprávy by sa malo Slovensko podrobnejšie zaoberať vzťahom medzi efektívnou veľkosťou samosprávnej jednotky a vplyvom obyvateľov na rozsah a štruktúru poskytovaných miestnych služieb. Podľa J. M. R. Álvareza [7, s. 81] vzťah medzi veľkosťou obce a efektívnosťou jej finančných aktivít je jednou z najdôležitejších otázok miestnej samosprávnej problematiky. Keďže úlohou obcí je okrem poskytovania služieb aj ich reprezentatívnosť, podľa citovaného autora veľkosť obce je výsledkom výberu medzi reprezentatívnosťou a efektívnosťou. Preto ak chceme mať viac reprezentatívnych obcí s miestnymi orgánmi bližšími k obyvateľom, výsledkom bude rozdrobenejšia miestna mapa s viacerými miestnymi samosprávami. Naopak, ak chceme mať efektívnejšie miestne služby, budeme uprednostňovať menší počet obcí, s väčšou priemernou plochou a vyšším priemerným počtom obyvateľov. V každom prípade by sa počet obcí mal približovať k tzv. optimálnej veľkostnej štruktúre.

Optimálna veľkosť najnižšej jednotky územnej samosprávy patrí už mnoho rokov k najviac diskutovaným problémom vo vzťahu k organizácii štátu na nižších úrovniach. Okrem toho je predmetom teoretických aj empirických výskumov viacerých autorov, napríklad Ch. M. Tiebout, J. Cullis, P. Jones, G. Brennan, J. M. Buchanan, W. E. Oates, R. A. Musgrave. Odpoveď na otázku, aké

² Podrobný vývoj zmeny územnej organizácie správy obcí v SR analyzovali P. Berčík a P. Lovecký [2], s hlavným cieľom pripraviť kvalifikované podklady na ďalšie rozhodnutia v riadení procesu skvalitňovania a modernizácie správy verejných vecí v blízkej budúcnosti.

³ V súlade s čl. 66 Ústavy Slovenskej republiky (135/2001 Z. z.)

veľké by mali byť konkurujúce si fiškálne jednotky a aký by mal byť ich počet sú podľa Brennana a Buchanana [6] ovplyvňované predovšetkým týmito štyrmi faktormi: *náklady mobility* (rastú so zväčšujúcou sa geografickou vzdialenosťou), *pravdepodobnosť tajnej dohody* (napr. dohoda na výške daňových sadzieb pri limitovanom počte jurisdikcií), *veľkosť, rozsah miery a druh verejného statku a úspory z rozsahu*, a napokon *náklady administratívy a organizácie*. Brennan a Buchanan z hľadiska normatívneho ekonomického prístupu k optimálnej federálnej štruktúre uvádzajú ešte ďalšie faktory, ako napríklad miestna fixovanosť výrobných zdrojov, homogenita obyvateľstva a pravdepodobná efektívnosť explicitných zákonodarných prekážok v rámci daňovej právomoci centrálnej a lokálnej vlády. Pokiaľ berieme do úvahy skutočnosť, že jedna komunita poskytuje viacero statkov, tak podľa W. E. Oatesa [20, s. 93 – 98] optimálna veľkosť komunity z hľadiska poskytovania jedného statku nemusí byť optimálna z hľadiska poskytovania iného. Pritom Cullis a Jones [5] tvrdia, že optimálna veľkosť komunity sa môže vnútorne meniť s tým, ako sa v priebehu života voličov – spotrebiteľov menia ich preferencie. Komunita by potom mala na tieto zmeny reagovať buď zmenou ponuky statkov, alebo zmenou optimálnej veľkosti.

Podľa Oatesovej-Wallisovej hypotézy [21, s. 5 – 28], „čím väčší bude počet konkurujúcich si lokálnych vlád, tým viac sa bude zväčšovať verejný sektor, tzn. fragmentácia miestnych vlád spôsobujúca straty výnosov z rozsahu so súčasným nárastom nákladov na poskytovanie verejných služieb“. CH. M. Tiebout [22, s. 416 – 424] napríklad tvrdí, že *čím väčší je počet konkurujúcich si komunít, tým lepšie si spotrebiteľ môže vybrať tú, ktorá mu najviac vyhovuje z hľadiska poskytovaných verejných služieb*. Podľa Brennana a Buchanana, ktorí sa zhodujú s Tieboutovým tvrdením, väčší počet konkurujúcich si lokalít sa spája s optimálnejšou veľkosťou verejného sektora [6, s. 184]. Pritom Tiebout označuje municipálnu integráciu za prípustnú len vtedy, ak sa väčšina určitých statkov blíži k rovnakým celkovým nákladom, t. j. nepôsobí tu faktor konkurencie, a zároveň táto integrácia nespôsobuje obmedzené ponuky akejkoľvek inej služby, a pri internalizácii externalít. Zaujímavý poznatok priniesla aj I. Šimíková [4, s. 139], ktorá empiricky testovala Brennanovu-Buchananovu decentralizačnú hypotézu na vybraných štátoch EÚ. Na základe výsledkov jej empirického testovania zistila, že veľké municipality pôsobia na rast veľkosti verejného sektora, a súčasne príliš malé municipality pôsobia na pokles fiškálnej decentralizácie. Zistené poznatky zhrnula do konštatovania, že z hľadiska optimalizácie verejného sektora je najvýhodnejšia *veľkostne vyrovnaná municipálna štruktúra*. Existenciu veľkého počtu malých obcí odporúča riešiť zvyšovaním spolupráce medzi obcami podporovaním dobrovoľnej spolupráce, ktorá by viedla k zvyšovaniu miestnych výdavkov, príjmov, a tým i vyššiemu stupňu decentralizácie [4, s. 111, 113].

Vzťah medzi veľkosťou miestnych samosprávnych orgánov a účinnosťou ich aktivít je dlhotrvajúcim otvoreným problémom pri formovaní vývoja verejnej správy nielen u nás. Vždy existovali odborníci, ktorí podporovali argumenty v prospech spájania sa malých obcí do väčších jednotiek, a na druhej strane boli zástancovia fragmentovanej mapy obcí pozostávajúcej z malých jednotiek. Podľa záverov tých, ktorí uprednostňujú väčšie útvary miestnej správy, existujú pri posudzovaní problematiky štyri kritériá: a) *účinnosť* (väčšie útvary môžu zabezpečovať viac služieb a lepšie služby za nižšie náklady); b) *demokracia* (aký typ veľkostnej štruktúry môže zabezpečiť optimálnu kontrolu občanov nad správou a zodpovednosťou volených predstaviteľov); c) *vývoj* (aké typy územnej organizácie obcí sú najlepšie pripravené na iniciovanie ekonomického vývoja na svojom území); d) *distribúcia* (aká veľkosť obce bude zabezpečovať lepšiu a spravodlivejšiu distribúciu služieb, úloh a daňových zaťažení). Šírka záujmov a rozličné sociálne, politické a ekonomické rozmery problémov s týmito kritériami nie sú spravidla v súlade [3, s. 30].

2. Spoločné obecné úrady ako jedna z foriem medziobecnej spolupráce

Jedným z východísk efektívneho riešenia a kvalitnejšieho výkonu prenesených kompetencií pri súčasnom riešení problematiky malých obcí je medziobecná spolupráca ako jedna z foriem združovania obcí na báze vzájomnej koordinácie a kooperácie. *Medziobecná spolupráca*, ktorá sa javí ako perspektívny spôsob riešenia naznačených problémov, by mala umožniť rozsiahlu mieru flexibility v čase i priestore. Zároveň sa zachová tendencia decentralizácie a demokratickej participácie, miestnej participácie a rozhodovania bez narušenia charakteru sídelného systému. Rozhodujúcou šancou je tvorba flexibilného riadiaceho rámca, úzko spojeného s princípmi lokálnej demokracie a otvárajúceho možnosť členstva v rôznych združeniach súčasne, podľa vlastnej voľby.

Medziobecná spolupráca umožňuje dostatočnú bázu na dosiahnutie efektívnosti poskytovania mnohých verejných služieb, a zároveň nenaruša samostatnosť obcí, ich samosprávny charakter a rešpektuje identitu obcí. Horizontálna kooperácia základných subjektov miestnej samosprávy napomáha presadzovanie solidarity obcí, utváranie novej kultúry verejnej správy a celkovú zmenu štýlu činnosti miestnej samosprávy. Rovnako významný je aj fakt, že takouto spoluprácou sa neeliminuje právo občanov priamo sa zúčastňovať na výkone samosprávy. Význam medziobecnej spolupráce zdôrazňuje aj *Európska charta miestnej samosprávy*.⁴ Charta v čl. 10 priznáva subjektom miestnej samosprávy právo

⁴ Uverejnená 19. októbra 2000 v Zbierke zákonov pod číslom 336/2000 Z. z.

vzájomne spolupracovať vo vnútroštátnom alebo v medzinárodnom meradle pri zabezpečovaní vecí spoločného záujmu a právo byť členom nadnárodných a medzinárodných združení, ktoré chránia a rozvíjajú ich spoločné záujmy“ [9]. Partnerstvo a spolupráca subjektov miestnej samosprávy je z medzinárodného hľadiska upravená aj v zmysle *Európskeho rámcového dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi*.

Medziobecná spolupráca existuje v mnohých krajinách bez rozdielu charakteru sídelno-správneho systému a rozmeru jeho fragmentácie. Nachádzame ju tak v štátoch s veľkým počtom malých obcí, ako aj v systémoch, ktoré prešli nedávnou municipalizáciou (napr. Belgicko, Nemecko), no aj v krajinách s veľkými jednotkami miestnej správy (Veľká Británia). Mimoriadny význam má spolupráca obcí v Nemecku, kde môžeme pozorovať dve roviny spolupráce: po prvé, samosprávne okresy, zväzové obce⁵ a miestne správne jednotky (pôvodné obce z hľadiska svojej právnej subjektivity zostávajú zachované, najnáročnejšie správne agendy vykonáva jedna obec), a po druhé, združenia na plnenie vybraných, spravidla jednotlivých úloh, ktoré presahujú možnosti obce (účelové združenie, zmluvné spoločenstvo, komunálne pracovné spoločenstvo a rôzne regionálne združenia). Vo Francúzsku vzniklo široké spektrum rôznych foriem spolupráce medzi miestnymi samosprávami, ktorej cieľom je prekonať nevýhody rozdrobenosti systému verejnej správy. Francúzske obce majú tak možnosť spájať sa do rôznych jedno- aj viacúčelových združení, nazývaných *syndikáty*. V Rakúsku si obce vytvárajú tzv. *spoločenstvá obcí*, ktoré síce nemajú vlastnú právnu subjektivitu, ale majú široké zameranie na viaceré činnosti (napr. spoločný obecný úrad, prevádzkovanie počítačovej siete, zariadení protipožiarnej ochrany, spoločný výber miestnych daní a poplatkov a pod.). Podľa zákona môže spolková krajina vytvoriť aj tzv. *združenie s povinnou účasťou obcí* (napr. na výkon úloh zo zákona o sociálnej pomoci). Rakúske obce okrem toho vytvárajú aj *združenia*, pričom zvrchovanosť takto združených obcí nesmie byť podľa zákona ohrozená. Zvrchovanosť združených obcí sa prejavuje aj v tom, že každá z týchto obcí musí byť zastúpená v orgánoch združenia. Činnosti združených obcí sú zamerané spravidla na spoločné plnenie len jednej úlohy.

Teoreticky môže mať združovanie obcí tri základné typy: a) *priestorové* (regionálne); b) *odvetvové* (podľa určitého zamerania, blízkosti, napr. historické, kúpeľné) a c) *záujmové* (napr. dočasné združenie obcí so špecifickým cieľom). Z pohľadu vzťahu verejného a súkromného sektora môžeme pozorovať dve základné skupiny medziobecnej spolupráce. Prvou je spolupráca výlučne miestnych samospráv, druhou je zmiešaná (verejno-privátna) medziobecná spolupráca.

⁵ Napríklad v Dolnom Sasku sa povinne spájajú obce s počtom obyvateľov menším ako 400, pričom v spoločnej obci môže byť najviac 10 pôvodných obcí a počet jej obyvateľov nemá prekročiť 7 000 obyvateľov.

V druhom prípade základ síce tvoria prevažne zástupcovia samospráv, ale súčasťou sú aj private subjekty, dobrovoľné organizácie, štátna správa a pod. Vo verejnej praxi na Slovensku prevládajú dva základné typy medziobecnej spolupráce obcí rámcovo upravené v Ústave SR a ďalej rozpracované v zákone o obecnom zriadení a metodickom návode.⁶ V prvom prípade ide o *regionálne združenia* (so široko definovaným cieľom, skôr koordinácia a iniciovanie ďalších aktivít) a v druhom prípade o *účelové združovania* (viac konkrétne, cieľovo orientované dohody, spojené aj so vznikom nových spoločných subjektov – podnikov, agentúr, centier a pod. – vytvárajú ich obce a mestá na výkon kompetencií v oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja).

Jednu z najrozšírenejších foriem medziobecnej spolupráce na Slovensku v súčasnosti predstavujú *spoločné obecné úrady*. Sú dobrovoľnou formou spolupráce, pričom jednotlivé mestá a obce z nich môžu vystúpiť, alebo celá zmluva môže byť uzavretá iba na určitý čas. Vytváranie spoločných obecných úradov je postavené na určitých samosprávnych princípoch. Základným princípom je princíp *dobrovoľnosti*. Okrem toho je potrebné rešpektovať aj princíp *vzájomnej výhodnosti* (pre všetkých partnerov), princíp *rovnocennosti postavenia obcí* (bez ohľadu na veľkosť obce, jej ekonomickú silu a význam, ako aj množstvo prenesených kompetencií) a princíp *zachovania autonómnosti rozhodovania každej obce*. Inštitút spoločných obecných úradov začali obce prakticky využívať až pri príprave reformy verejnej správy v súvislosti s realizáciou presunu kompetencií na obce a mestá, najmä pri realizácii preneseného výkonu štátnej správy na malé obce,⁷ a to i napriek tomu, že možnosť založenia spoločných obecných úradov existuje už od začiatku 90. rokov, no doterajšie kompetencie samospráv nedávali vážnejší dôvod na ich vznik. V súčasnosti je takmer nespochybniteľný vysoký význam spoločných obecných úradov, ktorý by mal sa mal odraziť najmä v znížení nákladov na správu a v racionalizácii spoločne vykonávaných kompetencií. Napríklad vytvorením spoločného obecného úradu v Turčianskych Tepliciach sa docielila nižšia finančná náročnosť v porovnaní s výkonom týchto činností priamo v obci [15, s. 15]. Aj keď o celkovej efektívnosti výdavkov môžeme hovoriť v spojitosti so zriadením tzv. ekonomicky racionálneho počtu spoločných obecných úradov, vynára sa nám mnoho ďalších otázok, napríklad:

⁶ Partnerstvo a spolupráca subjektov územnej samosprávy je v Slovenskej republike legislatívne upravená v §§ 20 až 21 zákona o č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (formou vnútroštátnej dobrovoľnej spolupráce obcí). Podrobnosti sú obsiahnuté v metodickom návode Ministerstva vnútra SR z apríla 2002 na vytváranie spoločných obecných úradov. Spoluprácu samosprávneho kraja pri výkone svojej pôsobnosti so štátnymi orgánmi, s inými samosprávnymi krajinami, obcami a s inými právnickými osobami upravuje § 7 ods. 1 zákona č. 302/2001 z. z. o samospráve vyšších územných celkov.

⁷ V súvislosti s prechodom kompetencií začali na Slovensku obce medzi sebou spolupracovať a vytvárať spoločné obecné úrady až od roku 2003.

• Garantuje samotný počet úradov komplexné a kvalitné zabezpečovanie kompetencií malými obcami?

• Je „optimálny“ počet úradov garanciou efektívneho využívania verejných zdrojov, rozvoja obcí, štandardného zabezpečovania služieb?

Ku koncu marca 2004 bolo na území SR zriadených už viac ako 190 spoločných obecných úradov a ich počet sa stále mení.⁸ V nich je zastúpených viac ako 2 600 obcí, čo z celkového počtu obcí v SR predstavuje približne 90 % obcí s viac ako 68,9 % obyvateľov z celkového počtu obyvateľov SR. Územné rozloženie spoločných obecných úradov z hľadiska krajov môžeme presnejšie pozorovať na základe vykonanej priestorovej analýzy medziobecnej spolupráce v SR. K tejto analýze sme si zvolili systém nasledovných štyroch ukazovateľov:

- podiel počtu združených obcí na celkovom počte obcí,
- priemerný počet združených obcí na jeden spoločný obecný úrad,
- intenzita združovania,
- absolútna miera združovania na kraj.

Výsledky priestorovej analýzy medziobecnej spolupráce na základe dostupných údajov dokumentujeme v tabuľke 4.

Tabuľka 4

Priestorová analýza medziobecnej spolupráce k 31. 3. 2004

Kraj	Počet zriaden. spoloč. obec. úradov (SOÚ)*	Počet obcí			Počet obyv. združ. obcí v SOÚ	Priem. počet združ. obcí na jeden SOÚ*	Intenzita združovania (v %)	Absolútna miera združovania na kraj**
		počet obcí združ. v SOÚ*	celk. počet obcí	podiel počtu združ. obcí na celkovom počte obcí (v %)				
1	2	3	4	3 / 4 x 100	5	3 / 2	2 / 3 x 100	6
Bratislavský	15	56	71	78.9	176 237	3.7	26.8	0.577
Trnavský	21	189	218	86.7	287 251	9.0	11.1	0.771
Trenčiansky	20	230	275	83.6	397 259	11.5	8.7	0.764
Nitriansky	28	278	344	80.8	560 174	9.9	10.1	0.727
Žilinský	24	232	312	74.4	529 332	9.7	10.3	0.667
Banskobystrický	30	283	514	55.1	702 619	9.4	10.6	0.492
Prešovský	25	529	659	80.3	549 969	21.2	4.7	0.765
Košický	31	272	438	62.1	473 239	8.8	11.4	0.550
Spolu za SR	194	2 607	2 831	92.1	3 776 080	13.4	7.4	0.852
Priemer za kraj	24	326	354	92.1	472 010	13.6	7.4	0.853

* SOÚ – spoločné obecné úrady.

** Absolútna miera počet SOÚ + (celkový počet obcí – počet združených obcí do SOÚ)
 združovania na kraj = 1 –

celkový počet obcí

Prameň: Interné materiály ZMOS; [19; 25]; vlastné prepočty.

⁸ Podľa vyjadrenia ZMOS z decembra 2002, na celom Slovensku malo vzniknúť viac ako 200 spoločných obecných úradov (Obecné noviny z 3. decembra 2002). Pokiaľ sa pozrieme na počty spoločných obecných úradov, napríklad v *Koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy* sa uvažovalo o 169 spoločných obecných úradoch.

Prvým analyzovaným ukazovateľom z tabuľky 4 je podiel počtu združených obcí na celkovom počte obcí. Najvyšší podiel v rámci tohto ukazovateľa sa zaznamenal v Trnavskom kraji (86,7%). Tesne za ním nasleduje Trenčiansky kraj s podielom 83,6 %. Na druhej strane najnižší podiel sledujeme v Banskobystrickom kraji (55,1 %). Čo je však spoločné pre všetky kraje, je to, že ani v jednom kraji tento podiel neklesol pod 50 %, čo môžeme hodnotiť veľmi pozitívne. Ďalší analyzovaný ukazovateľ hovorí o priemernom počte združených obcí pod jeden spoločný obecný úrad. Na základe výsledkov našej analýzy sme zistili, že najnižšia hodnota tohto ukazovateľa je v Bratislavskom kraji (3,7 obce), aj keď v predchádzajúcom prípade sme zaznamenali až 78,9 % podiel počtu združených obcí na celkovom počte obcí. Tento rozdiel je spôsobený výrazne menším počtom obcí v Bratislavskom kraji a vysokým počtom zriadených spoločných obecných úradov na celkovom počte obcí v kraji. Na druhej strane najvyšší priemerný počet združených obcí pod jeden spoločný obecný úrad sledujeme v Prešovskom kraji (až 21,2 obce), pričom s vysokou hodnotou tohto ukazovateľa koreluje aj vysoký podiel počtu združených obcí na celkovom počte obcí. Ďalej sme sa opreli o ukazovateľ intenzity združovania, ktorý predstavuje prevrátenú hodnotu aritmetického priemeru (je s ním v inverznom vzťahu) a hovorí: čím menšia je hodnota tohto ukazovateľa, tým väčšia je intenzita združovania, t. j. väčší počet obcí združených v jednom spoločnom obecnom úrade. Z tabuľky 4 vidíme, že najviac spoločných úradov je zriadených v Košickom a Banskobystrickom kraji a najvyššia intenzita združovania sa zaznamela v Prešovskom a Trenčianskom kraji, čo znamená, že v týchto dvoch krajoch je najvyššia váha (v percentách) jednej obce v združení.

Posledný ukazovateľ v poradí, ktorý sme v našej priestorovej analýze medziobecnej spolupráce analyzovali, je absolútna miera združovania na kraj. Hodnota tohto ukazovateľa sa môže pohybovať v intervale $<0; 1>$, pričom hodnota „0“ znamená, že v danom kraji neexistuje medziobecná spolupráca. Pri hodnote „1“ môžeme hovoriť o tzv. absolútnej medziobecnej spolupráci, čo znamená, že všetky obce sú združené len v jednom spoločnom obecnom úrade v danom kraji. Z toho potom vyplýva, že intenzita združovania v kraji rastie smerom k hodnote „1“. Ak sa pozrieme na výsledky analýzy tohto ukazovateľa uvedeného v poslednom stĺpci v tabuľke 4, vidíme, že jeho hodnoty sa vo všetkých krajoch pohybujú nad 0,5 (pričom ide už o všetky obce v kraji, teda združené v spoločných obecných úradoch, ako aj nezdružené obce), čo môžeme, podobne ako v prípade prvého analyzovaného ukazovateľa, hodnotiť opäť veľmi pozitívne. Pri vzájomnom porovnávaní jednotlivých ukazovateľov v rámci jednotlivých krajov dochádzame k záveru, že *absolútna miera združovania na kraj približne koreluje s ukazovateľom podielu počtu združených obcí na celkovom počte obcí a priemerný počet združených obcí na jeden spoločný obecný úrad koreluje s ukazovateľom intenzity združovania*. Na základe priestorovej analýzy medziobecnej

spolupráce v SR k 31. 3. 2004 môžeme vyvodiť parciálny záver, že až 92,1 % všetkých obcí združených v spoločných obecných úradoch je s najvyššou intenzitou v Trenčianskom a Prešovskom kraji. Je pravdepodobné, že v týchto krajoch by malo dochádzať aj k najvyšším úsporám z rozsahu.

Jeden z hlavných účelov združovania obcí predstavuje spolupráca v oblasti technickej infraštruktúry, životného prostredia, ekonomického rozvoja samosprávy, správnej agendy, uchádzania sa o dotácie z európskych fondov na rozvojové projekty a pod. Podľa malého kompetenčného zákona (zákon NR SR č. 416/2001 Z. z.) predmetom medziobecnej spolupráce je vykonávanie prenesených kompetencií, ktoré tento zákon rámcovo vymedzuje. V tabuľke 5 uvádzame relatívnu štruktúru zabezpečenia vykonávaných kompetencií prostredníctvom spoločných obecných úradov k 31. 3. 2004.

Tabuľka 5

Štruktúra zabezpečenia vykonávaných kompetencií prostredníctvom spoločných obecných úradov k 31. 3. 2004 v SR (v %)

Por. č.	Druh kompetencie	% zastúpenia jednotlivých kompetencií
1.	Stavebné konanie	37.0
2.	Opatrovateľská služba	14.2
3.	Pozemné komunikácie	12.6
4.	Ochrana prírody	10.5
5.	Vodné hospodárstvo	8.5
6.	Školstvo	8.0
7.	Zdravotníctvo	3.0
8.	Regionálny rozvoj	2.7
9.	Vyvlastňovacie konanie	2.1
10.	Preventívna ochrana a PO	0.7
11.	Telesná kultúra	0.7
<i>Spolu</i>		100.0

Prameň: Interný materiál ZMOS; vlastný prepočet.

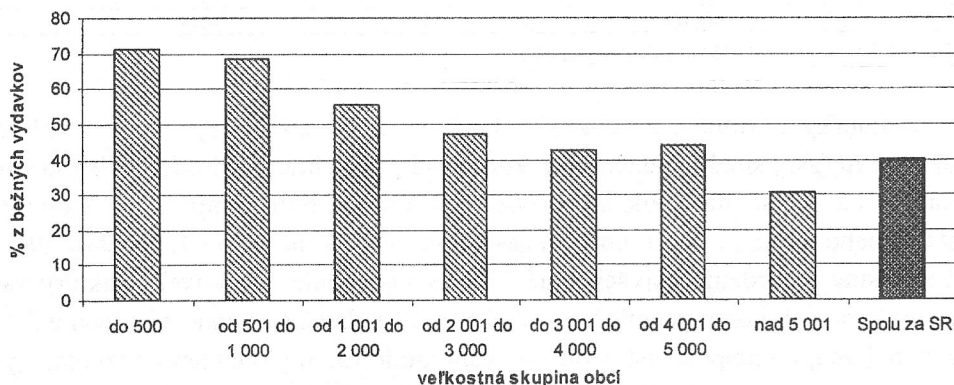
Z tabuľky 5 vidíme, že viac ako 10 % sú zastúpené kompetencie v oblasti opatrovateľskej služby, pozemných komunikácií a ochrany prírody. Najsilnejším tlakom na zakladanie spoločných obecných úradov boli kompetencie v oblasti stavebného konania, ktoré boli prenesené na obce a mestá od 1. januára 2003. Tento stav potvrdzuje najväčšie, až 37,0 % zastúpenie z celkovej štruktúry zabezpečovaných kompetencií. Na druhej strane, podstatne menšie zastúpenie 3 % a menej majú kompetencie v oblasti zdravotníctva, regionálneho rozvoja, vyvlastňovacieho konania. Pritom ani 1 % z celkovej štruktúry spoločne vykonávaných kompetencií nedosiahli kompetencie v oblasti preventívnej ochrany a telesnej kultúry. Na základe tejto analýzy môžeme konštatovať, že takéto zastúpenie kompetencií potvrdzuje fakt o náročnosti ich vykonávania najmä z hľadiska finančného zabezpečenia, nárokov na odbornosť a administratívne kapacity, čo by sa malo v konečnom dôsledku odraziť v efektívnejšom a kvalitnejšom poskytovaní

spoločne vykonávaných kompetencií. Na základe toho môžeme konštatovať, že úspory z rozsahu, ktoré sa dajú týmto spôsobom dosahovať, a zároveň reinvestovať, predstavujú jeden z významných predpokladov rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov.

Ako sme už spomenuli, zriaďovanie spoločných obecných úradov by malo prispieť jednak k efektívnejšiemu vykonávaniu prenesených kompetencií, jednak k vytvoreniu vhodnejších personálnych podmienok na zabezpečenie výkonu nových prenesených pôsobností obcí. Tým môžeme hovoriť o určitých racionalizačných tlakoch na zníženie ekonomickej náročnosti na priestorové a materiálne zabezpečenie výkonu pôsobností združených obcí. To, že zriaďovanie spoločných obecných úradov prispeje k efektívnejšiemu vykonávaniu prenesených kompetencií, môžeme síce považovať za všeobecnú hypotézu, no zatiaľ sa na Slovensku neurobili empirické analýzy, ktoré by priamo na základe nákladových položiek v jednotlivých spoločných obecných úradoch takúto hypotézu potvrdili, resp. vyvrátili. Môžeme sa oprieť len o dostupné údaje z výkazníctva obcí podľa ich veľkostných kategórií. Z hľadiska výšky výdavkov vplývajúcich na efektívnosť miestnych verejných výdavkov môžeme v našich záveroch vychádzať z preukázateľne najobjemnejšej položky výdavkovej strany rozpočtov obcí, a to z výdavkov na samosprávu obcí. Z hľadiska veľkostných kategórií obcí by mali so stúpajúcou veľkosťou obcí postupne klesať výdavky na správu obcí z bežných výdavkov. Túto skutočnosť za rok 1999 dokumentujeme v grafe 1.

Graf 1

Podiel výdavkov na správu obcí podľa veľkostných kategórií v roku 1999



Prameň: Výkazy obcí z DataCentra za rok 1999; vlastný prepočet.

Z grafu 1 pozorujeme, že viac ako 100%-ný rozdiel vynaložených výdavkov na správu obcí z bežných výdavkov je pri veľkostnej kategórii obcí do 500 obyvateľov (71,3 %) a nad 5 001 obyvateľov (30,5 %), čo hovorí v prospech vyššej

veľkostnej kategórie obcí. Podobný trend vývoja týchto výdavkov sa analogicky prejavuje aj v ďalších rokoch. Celkové hodnotenie príspevku zriaďovania spoločných obecných úradov k efektívnejšiemu vykonávaniu prenesených kompetencií nemôžeme však bagatelizovať len na tento jeden ukazovateľ. Pôsobí tu mnoho ďalších relevantných faktorov, napríklad analýza reálneho stavu, problémov a nedostatkov spolupráce obcí na Slovensku, ktoré si zasluhujú osobitný empirický prieskum. Až na základe jeho výsledkov môžeme postavenú hypotézu presnejšie verifikovať. V každom prípade môžeme konštatovať, že združovanie obcí predstavuje jasný argument nielen z hľadiska kvalitnejšieho výkonu kompetencií, ale aj z hľadiska dosahovania výrazných úspor z rozsahu, a tým vytvárania relevantných predpokladov na rýchlejší rozvoj samospráv a regiónov.

Riešenie problémov obcí ich združovaním však nemôžeme označiť ako bezproblémový proces, pretože v rámci organizovania medziobecnej spolupráce môže pôsobiť niekoľko rizikových faktorov. Ide najmä o finančnú bariéru spolupráce, dominantnosť niektorého z účastníkov, nadmerné očakávania a ďalšie [16, 170 – 173]. Ako sa v inom zdroji uvádza, od založenia spoločných obecných úradov až dodnes ostáva najväčším problémom financovanie a presun nedostatočného počtu odborných pracovníkov.⁹ Jedným z problémov spojených s dobrovoľnou spoluprácou je aj otázka *transparentnoti*, ktorá je v združeníach oveľa ťažšie dosiahnuteľná než v jednotlivých samosprávach. Preto by mali existovať jasné pravidlá informovania verejnosti a jej prístupu k informáciám týkajúcim sa financovania, štruktúry a iných aktivít združení obcí.

Jednou z nevyhnutných potrieb, ako aj predpokladov zmiernovania uvedených rizikových faktorov združení obcí je vytvorenie dostatočnej *finančnej podpory* medziobecnej spolupráce zo strany štátu, kombinovanej so zlepšením finančnej situácie samotných obcí. Finančná podpora by sa mala stať citeľnou motiváciou k vstupu do medziobecnej spolupráce. Z hľadiska zdrojov financovania spolupráce môžeme vyčleniť dve základné kategórie [16, s. 169]: a) spolupráca financovaná len z vlastných zdrojov zúčastnených obcí (bez podpory iných subjektov); b) spolupráca s externou finančnou podporou (najčastejšie štátu, ale aj iných participujúcich subjektov). Najmä podpora štátu môže pomôcť úspechu medziobecnej spolupráce. Podporu projektov verejného záujmu je prospešné riešiť spoločným financovaním zo strany štátu i združených obcí. Je to veľmi efektívne využitie zdrojov, najmä ak spoluúčast' privátnych partnerov je menej pravdepodobná. Týka sa to najmä činností, ktoré sú menej ekonomicky atraktívne (alebo v regiónoch, ktoré nie sú ekonomicky atraktívne). V rámci účinnej podpory medziobecnej spolupráce môžeme hovoriť o finančno-ekonomických nástrojoch

⁹ Z druhého pracovného stretnutia ZMOS a spoločných obecných úradov. Obecné noviny č. 40 z 28. 9. 2004.

daňovej a dotačnej povahy, ktoré by obsahovali určité motivačné prvky, vedúce malé a daňovo poddimenzované obce k efektívnemu združovaniu na dobrovoľnom základe. Napríklad systém poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu by sa mal nastaviť tak, aby motivoval k spolupráci poskytovaním väčšieho objemu finančných prostriedkov obciam spolupracujúcim pri poskytovaní služieb. Prípadne zodpovednosť za dodatočné služby a potrebné finančné zdroje z dotačného systému by sa mali prideliť tým obciam, ktoré splnia minimálny limit prostredníctvom dobrovoľného zlučovania.¹⁰ V tomto prípade by obec mala mať určité minimum veľkosti populácie, aby mohla uplatňovať určité minimum služieb efektívne.

3. Smer budúceho vývoja konsolidácie sídelnej štruktúry: interkomunálna spolupráca alebo municipalizácia?

Združovanie obcí do spoločných obecných úradov, ktoré bolo vynútené postupným prechodom alebo delegovaním kompetencií na obce, predstavuje uplatnenie najjednoduchšie realizovateľnej formy konsolidácie sídelnej štruktúry. Odborná literatúra, ako aj praktické skúsenosti európskych štátov ponúkajú niekoľko základných foriem konsolidácie. Ide buď o jednoduchšie formy, k akým patrí združovanie obcí, alebo o zložitejšie formy sídelnej štruktúry uplatnené v krajinách, ktoré sú príkladom efektívnej komunálnej politiky (napr. škandinávske štáty). V každom prípade smer budúceho vývoja medziobecnej spolupráce či prípadnej municipalizácie ovplyvnia ďalšie kroky reformy verejnej správy.

Reakciou na budúci smer vývoja konsolidácie sídelnej štruktúry v kontexte pokračovania reformy verejnej správy je *návrh komunálnej reformy*, obsahujúci aktuálne návrhy a odporúčania, ako uplatniť v nasledujúcich rokoch namiesto doterajšej praxe efektívnejšie formy konsolidácie sídelnej štruktúry: vytvorenie *zväzovej štruktúry* (nemecký model), alebo *municipalizácie* (škandinávsky model). V prípade vytvorenia združenia, zväzu obcí materiál uvažuje zo zlúčením malých obcí do 250 obyvateľov do väčších územných celkov bez toho, aby sa im odobrala politická samostatnosť, začlenením priľahlých mestských obcí do miest a zlúčením obcí, ktorých zastavané územie už splynulo alebo v najbližšom období splynie. Pri vytváraní združenia, zväzu obcí sa navrhuje, aby počet obyvateľov zväzu obcí neklesol pod 5 000, čo znamená že zo súčasného počtu obcí 2 891 sa predpokladá výrazné zníženie na 239 – 300 správnych jednotiek. V návrhu komunálnej reformy sa zároveň konštatuje, že novej organizácii obcí bude potrebné prispôbiť aj systém poskytovania transferov zo štátneho rozpočtu, daňové právomoci, vo väzbe na kompetencie, čo bude aj podľa nášho názoru

¹⁰ Za minimálny počet populácie z hľadiska medziobecnej spolupráce sa považuje okolo 5 000 obyvateľov.

nevyhnutné. Ako sa v návrhu komunálnej reformy správne konštatuje, týmto riešením síce príde k zvýšeniu počtu správnych jednotiek, ale na druhej strane to bude znamenať efektívnejšie prerozdelenie kompetencií medzi pôvodnými obcami a združením, zväzom obcí, čo skvalitní výkon poskytovaných služieb, ich rovnomernejšie poskytovanie na území Slovenska, umožní lepšie organizovať rozvoj miestnej ekonomiky. V prípade uplatnenia municipalizácie, resp. amalgamizácie (zlučovania) materiál uvažuje s plošným zlučovaním obcí a odobratím politickosprávnej samostatnosti pôvodným obciam. Vytvorenie veľkých obcí by pritom vychádzalo z optimálnej dostupnosti občanov do centier osídlenia. Obdobné riešenie zvolili severské štáty, Poľsko, ale napríklad aj provincie v Kanade. V žiadnom prípade to neznamená zánik obcí. Napríklad v Dánsku, ako aj vo Švédsku zvažovali pri municipalizácii aplikáciu jedného z troch základných modelov, a to: a) *centralizačný* – vláda predkladá konkrétny model, ktorý sa potom realizuje zvyčajne počas jedného volebného obdobia; ide o rýchly model; b) *dobrovoľný* – parlament určí hlavné kritériá na zlučovanie obcí, ale nechá to urobiť priamo miestnej samospráve; ide o pomalý model; c) *zmiešaný* – parlament schváli a predloží základné kritériá na zlučovanie, stanoví časové limity na dobrovoľné zlučovanie a potom rozhodne o zlúčení len tam, kde miestna samospráva nie je schopná vykonať zlúčenie dobrovoľne; ide o stredne rýchly model.

Skúsenosti z týchto krajín ukazujú, že takéto väčšie správne jednotky umožňujú nielen efektívne poskytovanie služieb občanom, ale majú obrovský význam pri fiškálnej decentralizácii. V Dánsku potom mohlo dôjsť k zmene daňového určenia, aj k daňovej právomoci, pretože väčšie správne jednotky sú schopné zabezpečovať aj výber, správu a prerozdeľovanie daní. Napriek zásadnému zníženiu počtu obcí sa v Dánsku uplatňuje aj model medziobecnej spolupráce pri zabezpečovaní niektorých služieb, pričom ide o dohody medzi obcami na dobrovoľnej báze. Aj skúsenosti z municipalizácie v provincii Ontário (Kanada) potvrdzujú, že proces zlučovania (amalgamizácie) je kľúčom k zvyšovaniu fiškálnej a odbornej kapacity, k znižovaniu výdavkov, odstraňovaniu duplicít, a najmä k posilneniu ekonomickej sily municipalít a ich identity pri získavaní investorov [19, s. 7]. Vzhľadom na dnešnú vysokú fragmentáciu územného osídlenia Slovenska sa v návrhu komunálnej reformy veľmi pozitívne vníma aplikácia dánskeho postupu, pričom – vzhľadom na trend decentralizovať – by niečo také bolo vhodné aj v súvislosti so skutočnou fiškálnou decentralizáciou.

Záver

Hlavným zámerom príspevku bolo poskytnúť komplexnejšiu analýzu združovania obcí na Slovensku s akcentom na smer budúceho vývoja konsolidácie sídelnej štruktúry. Ako sme v príspevku poukázali, jeden z hlavných faktorov

úspešného dokončenia reformy verejnej správy predstavuje optimálna organizácia územnosprávnych jednotiek. Na efektívne fungovanie samosprávy obcí je dôležitá ich veľkosť, ale aj štruktúra obyvateľstva. Veľkostne optimálne územnosprávne celky sú schopné plniť viacero úloh i funkcií. Podľa teórie viac funkcií samosprávy stimuluje väčší záujem verejnosti o participáciu na spravovaní vecí verejných, z čoho vyplýva aj motivácia obyvateľov byť volení či voliť kvalitnejších predstaviteľov miestnej samosprávy. Ako sme ďalej videli, schopnosť poskytovať verejné služby samosprávou je určovaná aj výškou či skladbou ich rozpočtu, keďže v malých obciach tvoria väčšinu bežných výdavkov a viac ako polovicu rozpočtu výdavky na správu (chod obecného úradu, platy starostu, miestnych poslancov a pod.). Z toho vyplýva, že tieto obce nie sú schopné investovať do svojho rozvoja a majú problém financovať ostatné samosprávne funkcie.

Ukazuje sa, že riešenie územnej rozdrobenosti obcí formou medziobecných spolupráce ovplyvňuje štruktúra faktorov, ktoré je potrebné posudzovať zo systémového hľadiska ako jeden celok so vzájomnými súvislosťami. V tomto smere môžeme hovoriť napríklad o množstve, štruktúre a finančnej náročnosti vykonávaných kompetencií, lacnejšom výkone správy, ústavnoprávnom statuse konkrétnej úlohy, snahe približovať sa k prirodzenej funkčnosti regiónov, ako aj o možnosti čerpania prostriedkov zo štrukturálnych fondov. Významným faktorom ovplyvňujúcim medziobecnú spoluprácu je aj nedostatok finančných prostriedkov a nedostatočné administratívne a personálne kapacity. Ako motivačný faktor na dobrovoľné zlučovanie menších obcí (hlavne do 1 000 obyvateľov) a výkon ich funkcií mala pôvodne slúžiť aj realizácia fiškálnej decentralizácie, ktorá predpokladala preradenie združených obcí do vyššej veľkostnej kategórie, a tým aj možnosť získať vyšší objem prostriedkov z výnosu dane z príjmov fyzických osôb. Takúto motiváciu sa na základe schváleného nariadenia vlády SR č. 1144/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve nepodarilo v dostatočnej miere aplikovať. Je evidentné, že Slovensko sa zmenám v sídelnej štruktúre nevyhne, či už formou zlučovania obcí (bez zániku identity obce) alebo voľnejšou formou združovania.¹¹ Fragmentáciu sídelnej štruktúry by mala riešiť komunálna reforma, ktorej cieľom je vytvorenie samosprávy na úrovni obcí, schopnej reálne plniť svoje funkcie a spoluvytvárať podmienky na vyvážený a trvalo udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj v súlade so zverenými kompetenciami a príslušnými zdrojmi. Tým by sa mala zabezpečiť multifunkčnosť jednotlivých lokalít regiónov, ktorá je daná disponibilným prírodným, demografickým, ekonomickým, infraštruktúrnym a kultúrnym potenciálom i sociálnou vybavenosťou.

¹¹ Problémy optimálnej organizácie územnosprávnych jednotiek riešili v nedávnej minulosti viaceré západné krajiny (škandinávské krajiny, Veľká Británia), kde sa procesom municipalizácie (amalgamizácie), čiže zlučovania obcí, výrazne znížil počet základných územnosprávnych jednotiek, teda obcí [22].

Na základe toho môžeme konštatovať, že politika dobrovoľného združovania obcí by mala vytvárať relevantné predpoklady na rýchlejší rozvoj samospráv a regiónov. Tie by sa mali odraziť nielen vo zvyšovaní efektívnosti používania prostriedkov daňových poplatníkov a v poskytovaní kvalitnejších služieb pre obyvateľov, ale aj na celkovej efektívnosti verejného sektora a vyššej produktivite národného hospodárstva. Na druhej strane, aj keď združovanie obcí predstavuje dôležitý determinant vytvárania podmienok na rozvojový potenciál jednotlivých lokalít, medziobecnú spoluprácu si však nemožno predstavovať ako nástroj na riešenie všetkých problémov života obcí. Môžeme ju chápať ako cenný doplnok celkového systému pôsobenia verejného sektora, pričom smer jej budúceho rozvoja ovplyvnia ďalšie kroky decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

Literatúra

- [1] Fiscal Decentralization in EU Applicant and Selected EU Member States. [Report prepared for the Workshop *Decentralization: Trends, Perspective and Issues at the Threshold of EU Enlargement*. Centre for Tax Policy and Administration.] Paris: OECD september 2002.
- [2] BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P.: Vývoj územnej organizácie správy obcí v Slovenskej republike. [Zborník príspevkov z vedeckej konferencie *Teória a prax verejnej správy*.] Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2002, s. 177 – 186.
- [3] BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P.: Územné zmeny obcí v SR od roku 1990. 1. vydanie. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR 2003.
- [4] ŠÍMÍKOVÁ, I.: Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie ako nástroja optimalizácie veľkosti verejného sektora. [Dizertačná práca.] Praha: VŠE v Prahe 2002.
- [5] CULLIS, J. – JONES, P.: Public Finance and Public Choice. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press 1998.
- [6] BRENNAN, G. – BUCHANAN, J. M.: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press 1980.
- [7] RODRIGES-ALVARÉS, J. M.: Veľkosť obcí, efektívnosť a mechanizmy miestnej spolupráce. In: Decentralizácia verejnej správy v Slovenskej republike a vo vybraných členských krajinách Európskej únie. [Zborník z medzinárodnej konferencie.] Bratislava: Ministerstvo vnútra SR 2002.
- [8] Európska charta miestnej samosprávy. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 336/2000 Z. z.
- [9] KUKLIŠ, P.: Medziobecná spolupráca. Právny obzor, 85, 2002, č. 2, s. 141 – 145.
- [10] A Europe of Towns and Cities. Luxembourg: European Community 1997.
- [11] Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [12] Metodický návod Ministerstva vnútra SR z apríla 2002 na vytváranie spoločných obecných úradov.
- [13] Zákon NR SR č. 302/2001 z. z. o samospráve vyšších územných celkov.
- [14] Informatívna správa o vyhodnotení ankety o potrebe a formách medziobecnej spolupráce. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky – Sekcia verejnej správy september 2000.
- [15] MALIŠOVÁ, E. – LITVA, M.: Vytvorenie spoločného obecného úradu. Verejná správa, 2004, č. 1.
- [16] Nové podoby verejnej správy (Slovenská a Flámska skúsenosť). [Zborník.] Bratislava: Sociologický ústav SAV 1997.

- [17] ČAPKOVÁ, S. – DAVEY, K. – GALLO, D. – JARINA, J. – SLAFKOVSKÝ, A.: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. [Porovnávacia štúdia.] Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy 2001.
- [18] SWIANIEWICZ, P. (ed.): Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v strednej a vo východnej Európe. Preklad výberu z anglického originálu. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute. Bratislava: M.E.S.A.10 2003.
- [19] Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu. [Príloha č. 1.] Bratislava: Úrad vlády SR máj 2004.
- [20] OATES, W. E.: On Local Finance and the Tiebout Model. *The American Economic Review*, 71, 1981, s. 93 – 98.
- [21] OATES, W. E. – WALLIS, J.: Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. In: Rosen, H. (ed.): *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: Chicago University Press 1988, s. 5 – 28.
- [22] TIEBOUT, Ch. M.: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 1956, č. 5.
- [23] Výkazy obcí z DataCentra za rok 1999.
- [24] BEECHHEY, M. R.: Medziobecná spolupráca. [Príručka (preklad).] Bratislava: PHARE 1999.
- [25] TICHÝ, D.: Riešením sú spoločné obecné úrady. *Verejná správa*, 2003, č. 1.
- [26] TICHÝ, D.: Dobrovoľná forma spolupráce obcí. *Verejná správa*, 2003, č. 2.
- [27] TICHÝ, D.: Správnou cestou je spolupráca obcí. Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (III). *Verejná správa*, 2003, č. 13.
- [28] TICHÝ, D.: Voľba finančno-ekonomických nástrojov na efektívne riešenie súčasnej rozdrobenosti obcí v Slovenskej republike ako predpoklad účinnejšej fiškálnej decentralizácie. [Zborník z medzinárodnej konferencie zameranej na podporu Národného programu decentralizácie a modernizácie verejnej správy v SR.] Bratislava: Ministerstvo vnútra SR 2002.
- [29] ČAVOJEC, J. – SLOBODA, D.: Fiškálna decentralizácia a obce. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika 2005.
- [30] SLAVÍK, V.: Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: Rozvoj vidieka. [Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7. – 8. decembra 1994.] Nitra: Vysoká škola poľnohospodárska 1994, s. 67 – 70.
- [31] Ústava Slovenskej republiky, čl. 66 (Zákon NR SR č. 135/2001 Z. z.).
- [32] Návrh zásad fiškálnej decentralizácie. Bratislava: Ministerstvo financií SR apríl 2004.
- [33] Návrh nariadenia vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Materiál z rokovania vlády SR, schválený uznesením vlády SR č. 1144/2004 Z. z. Bratislava: Ministerstvo financií SR december 2004.
- [34] PAUHOFOVÁ, I.: Špecifiká rozvoja zónovaného vidieckeho regiónu. *Ekonomický časopis/ Journal of Economics*, 52, 2004, č. 7, s. 835 – 850.