

VÝZNAM A FORMY INTERKOMUNÁLNEJ SPOLUPRÁCE OBCÍ PRE REGIONÁLNY ROZVOJ

Stela LOVACKÁ

Abstract: *The paper emphasises the importance of inter-municipality cooperation for regional development in the process of public administration reform. Slovak legislative gives Slovak communities the prospect to join in order to progress and to provide the citizens with better services. Since the communities have to cope with original as well as devolved competencies, communities fell compelled to cooperation in particular fields – for example nature protection, tourism, sewerage, education and health care services. Special attention is paid to small communities which lack the economic, personnel and technical equipment and therefore are incapable of providing quality services. Different forms of cooperation head towards the establishment of joined municipal authorities which are a part of local government reform in the Slovak Republic.*

Key words: *joined municipal authority, local government, public administration reform, Slovak Republic, small community*

ÚVOD

Jednou z priorít vlád Slovenskej republiky po roku 1989 bola reforma verejnej správy v zmysle jej decentralizácie. Proces decentralizácie verejnej správy na Slovensku v snahe dosiahnuť poskytovanie kvalitných verejných služieb čo najbližšie k občanovi doposiaľ priniesol o. i. zriadenie orgánov územnej (regionálnej) samosprávy, ako aj prenesenie súboru kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány samosprávy. Samosprávne kraje, obce a mestá teda v súčasnosti vykonávajú originálne a zároveň i prenesené kompetencie.

Súčasťou a zároveň istou finalizáciou reformy verejnej správy mala byť komunálna reforma (reforma miestnej samosprávy), ktorá zostáva touto vládou (2002 - 2006) doposiaľ nezrealizovaná. Cieľom komunálnej reformy je vytvoriť taký model verejnej správy, v ktorom by základná samosprávna jednotka (v štátoch EÚ nazývaná väčšinou municipalita alebo komúna) bola väčšia, mala väčšie možnosti, lepšie technické a personálne vybavenie a bola schopná plniť všetky zverené úlohy, teda vytvárať podmienky pre rozvoj obce. Jedným z predpokladov rozvoja samosprávnych jednotiek je vytvorenie horizontálnej siete interkomunálnej spolupráce obcí a ich združovania pri riešení spoločných zámerov. V predkladanom príspevku sa dotýkame sídelnej štruktúry Slovenska v kontexte komunálnej reformy. Zároveň si kladieme otázku, či súčasné formy medziobecnej spolupráce obcí môžu smerovať k vyššej - administratívnej forme medziobecnej spolupráce, ktorú predstavuje spoločný obecný úrad.

Teoretické východiská

Zákonom o obecnom zriadení boli formulované samosprávne funkcie obce ako právnickej osoby. Podľa neho obec napríklad (Zákon 369/1990 Z. z.):

Mgr. Stela Lovacká

Katedra geografie a regionálneho rozvoja Fakulty humanitných a prírodných vied
Prešovskej univerzity v Prešove, lovacka@shpv.unipo.sk

samostatne rozhoduje a spravuje vlastný majetok zverený štátom, spolupracuje s politickými stranami a občianskymi záujmovými skupinami, vykonáva samosprávu prostredníctvom orgánov obce, hlasovaním občanov alebo verejným zhromaždením občanov, spolupracuje s podnikateľmi obce.

Malým kompetenčným zákonom č. 416/2001 Z. z. sa kompetencie orgánov územnej samosprávy značne rozšírili. Obec nadobudla do svojho portfólia nový súbor kompetencií, ktorých zabezpečenie vplýva na chod a fungovanie obce, navyše z hľadiska personálnej i technickej vybavenosti v podmienkach slovenských obcí pomerne náročné.

V súčasnosti k hlavným kompetenciám obcí patrí:

bývanie, predškolské zariadenia, základné školstvo, umelecké školy, sociálne služby, komunálny odpad, kanalizácia, zásobovanie elektrickou energiou, teplom, plynom, vodou, stavebné konanie, územné plánovanie, kultúra, zdravotníctvo, vedenie matriky, osvedčovanie listín, starostlivosť o mestské komunikácie a verejné priestranstvá, zabezpečenie hromadnej dopravy a ochrana prírody.

Viacere príspevky zaoberajúce sa komunálnou reformou riešia otázku sídelnej štruktúry Slovenskej republiky, ktorá je zásadným faktorom pri realizácii komunálnej reformy (Tichý, Sloboda). „Sídelná štruktúra významne determinuje predpoklady a formy interkomunálnej spolupráce“ (Buček, 2004).

V prostredí sídelnej štruktúry slovenských obcí sa objavuje problém diskrepancie medzi „túžbou“ obce po politickej samostatnosti na jednej strane a ekonomickými, technickými a personálnymi možnosťami pro-rozvojových činností obce na druhej strane. Do popredia sa dostáva idea združovania obcí v záujme plnenia spoločného prospechu, na čo majú obce podľa slovenskej legislatívy právo. Mnohé štúdie popisujúce európske skúsenosti s priebehom reformy verejnej správy poukazujú na vyššiu efektívnosť a výkonnosť správnych orgánov v menšom počte samosprávnych jednotiek s vyšším počtom ich obyvateľov. V mnohých štátoch Európskej únie sa v ostatných desaťročiach realizovali reformy verejnej správy na úrovni územných samospráv s integračným charakterom. Naproti tomu v postkomunistických štátoch pozorujeme „isté napätie medzi túžbou decentralizácie a potrebou integrácie“ (Bennett, cit. Buček 2004), ktoré pramení z negatívnych historických skúseností so spoločnými národnými výbormi pred rokom 1989. Vtedajšie procesy integrácie v podmienkach centrálne riadenej spoločnosti svojimi dôsledkami značne ovplyvňujú dnešné postoje obcí k formám vzájomnej interkomunálnej spolupráce obcí.

Malé obce a možnosti ich spolupráce

Špecifická pozornosť je venovaná tým oblastiam sídelného systému, ktoré sú charakteristické vysokým počtom malých obcí, čo je jeden z charakteristických znakov sídelnej štruktúry Slovenskej republiky. Obce do 1000 obyvateľov tvoria 69% zo všetkých 2871 obcí. Žije v nich len 16% slovenskej populácie. Na Slovensku máme 528 obcí s menej ako 250 obyvateľmi, v ktorých žije 1,54% všetkých obyvateľov. Najviac malých obcí sa nachádza v periférnych oblastiach Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja.

Za malú obec v súlade s D. Tichým (2005) považujeme obec s menej ako 500 obyvateľmi. Malé obce predstavujú špecifickú skupinu územno-správnych jednotiek tým, že pri zabezpečovaní presunutých právomocí majú značné vnútorné problémy. V malých obciach výdavky na správu tvoria viac ako polovicu rozpočtu obce. Veľký počet malých obcí má zvyčajne dva

problémy (kol. autorov, 2001): vysoký podiel výdavkov malých obcí na správu spolu s nedostatkom kvalifikovaných pracovníkov a nesúlad medzi územím, pre ktoré zabezpečujú služby niektoré zariadenia a hranicami územných samospráv, v ktorých sú lokalizované.

Bennett (cit. Buček, 2004) uvádza niekoľko základných možností poskytovania verejných služieb s prevahou malých obcí v sídelnom systéme. Ide o *združenie obcí* – tzv. zväz obcí – uplatňovanie princípu dobrovoľnej spolupráce obcí s tým, že sa obce zlúčia bez zániku pôvodných obcí a že sa zachová politická samostatnosť. Ďalším spôsobom je *zlučovanie obcí* – tzv. amalgamizácia alebo municipalizácia obcí – t.j. zníži sa počet sídelných jednotiek. Znamená to, že sa odoberie politicko-správna samostatnosť pôvodným obciam, prípadne sa zachová ich symbolická autonómia.

Medziobecná spolupráca

Primárnym predpokladom a garanciou napredovania akéhokoľvek združenia je partnerstvo a spolupráca jeho členov. Preto jedným z pilierov komunálnej reformy na Slovensku je práve rozvoj partnerstiev a tým medziobecnej spolupráce. Medziobecná spolupráca predstavuje organickú, spontánnu a lokálne kontrolovanú formu integrácie. Medziobecné partnerstvá sú pre podmienky sídelnej štruktúry Slovenska mimoriadne významným pro-rozvojovým prvkom. Dávajú možnosť reagovať na potrebu individuálnych riešení, v duchu lokálnych okolností a nenarúšajú sociálnu kontinuitu základných jednotiek verejnej správy (Buček, 2004). Interkomunálna spolupráca existuje vo väčšine európskych krajín – v štátoch s rozdielnym charakterom sídelno-správneho systému i s rozdielnou úrovňou jeho fragmentácie. Formy medziobecnej spolupráce podľa slovenskej legislatívy (podľa Zákona o obecnom zriadení o vytváraní spoločných obecných úradov) môžu vzniknúť na základe:

1. zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti,
2. zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu
3. zmluvy o zriadení združenia obcí
4. zriadenia alebo založenia právnickej osoby podľa osobitného zákona

Vyvstáva teda otázka, či je naďalej možné zabezpečovať originálne kompetencie a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy cestou dobrovoľnosti alebo uskutočnením amalgamizácie.

Municipálne partnerstvá

Základný typ medziobecnej spolupráce predstavujú regionálne združenia miest a obcí, ktorých záber je široký a mnohostranný. Za veľmi produktívny typ medziobecnej spolupráce sa považujú regionálne vzdelávacie centrá, regionálne rozvojové agentúry a regionálne poradenské a informačné centrá. Nemenej je zaujímavá cezhraničná spolupráca obcí, ktoré zakladajú tzv. euroregiony.

P. Gajdoš (in Ľ. Falt'an, J. Pašiak 2004) v tejto súvislosti konštatuje, že sa na Slovensku pomerne intenzívne formuje vidiecke hnutie pre endogénny rozvoj. Intenzita vytvárania medziobecných združení je podmienená hlavne socio-ekonomickou situáciou, úrovňou daného územia, ako aj charakterom osídlenia. Najviac konštituovaných vidieckych združení majú najvidieckejšie územia – Banskobystrický, Prešovský a Košický kraj.

V súčasnosti existuje široká paleta spolupráce obcí najmä v oblasti hospodárskej, plánovacej a koordinačnej, menej v oblasti administratívnej. Veľmi dobre sa rozvíja spolupráca zameraná na rozvoj turistiky, cestovného ruchu, ekológie a ochrany životného prostredia, a to v tzv. mikroregionálnych združeníach - mikroregiónoch. Je zaujímavé všimnúť si ich vývoj

a perspektívy, pretože práve mikroregióny môžu podľa Spišiaka (1999) predstavovať zárodky základných administratívnych municipalít.

Mikroregionálne združenia

Iniciátormi zakladania mikroregionálnych združení sú prevažne vidiecke obce, aktívne sa však zapájajú menšie i okresné mestá. Dôvodom ich vzniku je poznanie tamojšej „klimy“ prostredia a potreby vzájomnej spolupráce v riešení úloh smerujúcich najmä k ekonomickému rozvoju vidieka.

Podľa geografa P. Spišiaka je mikroregión (1999) základná geografická jednotka so spoločnou ekonomickou, sociálno-kultúrnou a v neposlednom rade aj environmentálnou problematikou, ktorá je schopná vytvoriť vlastný identický rozvojový program na báze využitia miestnych zdrojov a inovatívnych postupov. Predstavuje možnosť pre neskoršie vytváranie municipalít, ktoré autor charakterizuje ako sídelné zoskupenie vytvárajúce základný sociálno-hospodársky celok tvorený viacerými obcami, ktoré naň delegujú niektoré svoje kompetencie rozhodnutím obecného zastupiteľstva.

Vyšším stupňom medziobecnej spolupráce je zriadenie miestnych správnych jednotiek - spoločných obecných úradov, ku ktorým má proces reformy verejnej správy u nás ambíciu smerovať. Vznik mikroregionálnych združení nie je zatiaľ motivovaný procesmi municipalizácie, teda spoločného riadenia správy vecí verejných, ale je skôr výsledkom potreby pri presadzovaní a realizácii konkrétnych záujmov participujúcich obcí (Gajdoš, 2004).

Spoločný obecný úrad (SOÚ)

Spoločný obecný úrad predstavuje výkonný orgán bez právnej subjektivity s presne určeným rozsahom pôsobnosti založený zmluvou, ktorej účastníkmi sú najmenej dve obce. Spoločné obecné úrady sú dobrovoľnou formou spolupráce, jednotlivé mestá a obce z nich môžu vystúpiť, alebo celá zmluva môže byť uzavretá iba na určitý čas. Organizačne môžu pôsobiť v rámci obecného úradu obce, ktorá je sídlom spoločného obecného úradu, môžu byť samostatným útvarom na obecnom úrade alebo môžu byť nezávislým pracoviskom mimo príslušného obecného úradu obce. Princípy, na báze ktorých sa vytvárajú spoločné obecné úrady sú princíp dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti, rovnocennosti postavenia obcí a zachovanie autonómnosti rozhodovania každej obce. Možnosť založenia spoločného obecného úradu existuje už od začiatku 90-tych rokov, no vtedajšie kompetencie samospráv nedávali vážnejší dôvod na ich vznik.

ZÁVER:

Problémy zlučovania sú administratívne náročné a veľmi háklivé, vyžadujú si starostlivú prípravu a podrobné preskúmanie sociálneho podhubia v danom prostredí. Nateraz sa v podmienkach Slovenska vytvára priestor najmä pre dobrovoľnú spoluprácu obcí, ktorá je v očiach verejnosti najmenej bolestivá. Interkomunálna spolupráca obcí výrazne prispieva k rozvoju regiónov predovšetkým v oblasti spoločného riešenia problémov sociálno-ekonomického charakteru a plnenia spoločných zámerov. Neskôr by táto spolupráca mala prerásť aj do spoločnej správy združených obcí. V ďalšom období sa naplno rozvinie diskusia o možných spôsoboch združovania zastrešených podmienkou spoločnej administratívy, o optimálnych veľkostiach municipality ako najnižšej samosprávnej jednotky, ako aj o prípadnom postupe pri rozličnom stupni fragmentácie sídelnej štruktúry na Slovensku. Príklad mikroregiónu ako formy spolupráce, s neskoršou tendenciou transformovať na spoločný obecný úrad je málo

pravdepodobný, keďže sa jedná o výrazne diferencované formy interkomunálnej kooperácie. Svojimi črtami, cieľmi a zámermi potvrdzujú, že sú príliš nekompatibilné a že je málo pravdepodobné, aby obce v konkrétnom združení vytvárali zároveň vyššie administratívne samosprávne jednotky.

Literatúra

- BUČEK, J. (2004): Komunálna ekonómia a komunálna politika. Online: <http://www.fns.uniba.sk/~khg/Bucek.htm>, navštívené apríl 2005
- GAJDOŠ, P. (2004): Typológia regionálnej diferenciácie SR. In: Falt'an, L. – Pašiak J.: Regionálny rozvoj Slovenska. Východiská a súčasný stav. Bratislava, 54-78. ISBN80-85544-35-0
- Kol. autorov (2001): Spoločná vec – rozvoj, partnerstvo a medziobecná spolupráca, Bratislava.
- Kol. autorov (2001): Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Bratislava. ISBN 80-88947-07-3
- Metodický návod Ministerstva vnútra SR číslo 202-2002/02103 z 11. 4. 2002 na vytváranie spoločných obecných úradov
- SLOBODA, D. (2005): Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu. Online: www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf, navštívené marec 2005
- SPIŠIAK, P. (1999): Rozvoj vidieka vo vybraných mikroregiónoch Slovenska. In: Geografia, 7, 1, 17 – 19.
- TICHÝ, D. (2005): Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In: Ekonomický časopis, 53, 4, 364 – 382.
- Zákon o obecnom zriadení č.369/1990 Z.z.

IMPORTANCE AND FORMS OF INTERCOMMUNAL COOPERATION FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Summary

Inter-municipality cooperation has come to the fore in the process of public administration reform. Different forms of cooperation help individual communities to pool finances and to sort out the topical issues (incl. devolved competencies) together. The cornerstone of such cooperation is a partnership and equality of its members. It is indispensable that the cooperation orient primarily on society needs and preferences. The most common forms of cooperation in Slovakia are microregions, however, political-economical aim is to create a net of joint municipal authorities which tend to be the lowest level of self-government and a core issue of public administration reform in Slovakia. Regional development and elimination of regional disparities are typical branches the success of which depends on the cooperation between public, private and third sectors.

Recenzovali: Doc. RNDr. Robert Ištók, PhD.
Ing. Juraj Tej, PhD.