

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2010 | Vol. 2 | No. 3 | ISSN 1803-8220

KLIMOVSKÝ, Daniel. 2010. Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach. *Acta Politologica* 2, 3, 86–96.

Tento článok podléhá autorským právam, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

Internetový recenzovaný časopis vydává Univerzita Karlova v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd.

Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach

Daniel Klimovský¹

Abstract

In spite of fact that there is no universal agreement between various academicians or experts, whether consolidated structure of local governments is better than fragmented structure of local governments or not, a lot of European countries have already obtained some experience linked to implementation of consolidation reform. The article is aimed at selected consolidation experience that was achieved by different European countries in order to support an idea that even practices of consolidation reforms provide us different outcomes. Instead of conclusion, there is rather reflection on possibilities of Slovakia how to continue in its decentralization policy.

Keywords: decentralization, municipality/community, local (self-)government, territorial consolidation, Europe

Úvod

Predovšetkým po skončení druhej svetovej vojny došlo k prehodnocovaniu dovtedy široko akceptovaného vnímania tradičnej administratívy, ktorá bola postavená na princípoch byrokracie a vo veľkej miere zodpovedala predstávam formulovaným Weberom [Weber 1976]. V rámci týchto tendencií začala byť vnímaná ako problematická aj fragmentovaná obecná štruktúra. Nesporne zaujímavým konštatovaním je v kontexte skúmania konsolidovaných a fragmentovaných obecných štruktúr to, že ak sa vezmú do úvahy rôzne kritériá, nie je možné jednoznačne potvrdiť výhodnosť či nevýhodnosť konsolidácie. Aj keď totiž ekonomické hľadiská favorizujú konsolidované (respektíve defragmentované) štruktúry, viaceré sociologické výskumy poukazujú na silnú identifikáciu obyvateľov obcí s ich (aj keď veľmi malými) sídelnými jednotkami a ich výsledky potvrdzujú význam zachovania rozdrobených (respektíve fragmentovaných) štruktúr [COE 1998, Illner 1999a, Illner 1999b, Klimovský 2009b, Larsen 2002, Swianiewicz 2002, Swianiewicz 2010].

Tento príspevok je venovaný vybraným konsolidačným reformám implementovaným v európskych podmienkach. V tejto súvislosti sú definované tri výskumné problémy (otázky) a tri pracovné hypotézy:

Nakoľko sú krajiny Európy/európske krajiny bývalého socialistického bloku z hľadiska implementácie konsolidačných reforiem homogénnou skupinou?

H1: Tak európske krajiny, ako ani európske krajiny bývalého socialistického bloku nie sú z hľadiska implementácie konsolidačných reforiem homogénnou skupinou. Existujúca heterogenita by mala byť spôsobená nielen odlišným spoločensko-politickým vývojom, odlišnými systémami tvorby politiky na lokálnej úrovni, ale aj odlišnými geograficko-ekonomickými podmienkami [COE 1998, Delwit et al. 2009, Geyer 2002, Jüptner et al.

¹ PhDr. Daniel Klimovský, PhD. je odborným asistentom na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach. Kontaktné údaje: PhDr. Daniel Klimovský, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra regionálnych vied a manažmentu, B. Němcovej 32, 04001 Košice, Slovenská republika, email: daniel.klimovsky@tuke.sk, tel.: 00421556023296.

2007, Jüptner et al. 2009, Kersting a Vetter 2003, Klimovský 2009c, Swianiewicz 2002, Swianiewicz 2010, Wollmann 2004b].

Viedla implementácia administratívnych a politických decentralizačných mechanizmov v krajinách bývalého socialistického bloku ku konsolidačným reformám?

H2: Implementácia administratívnych a politických decentralizačných mechanizmov viedla iba v niektorých krajinách bývalého socialistického bloku ku konsolidačným reformám [Horváth 2000, Kersting a Vetter 2003, Klimovský 2009b, Swianiewicz 2009, Swianiewicz 2010].

Priniesli konsolidačné reformy uspokojujúce výsledky?

H3: Konsolidačné reformy priniesli uspokojujúce výsledky [Klimovský 2009b, Swianiewicz 2009, Swianiewicz 2010, Vaičiūnienė 2008].

Za účelom zodpovedania týchto problémových otázok a overenia hypotéz boli využité dve základné metódy:

- obsahová analýza relevantných strategických a legislatívnych dokumentov
- komparácia existujúcich sekundárnych údajov.

V závere sú uvedené tiež možnosti pre Slovensko, ako krajinu, ktorá v období po roku 1989 neimplementovala konsolidačnú reformu, no v ktorej sa o takejto reforme začína opäť diskutovať nielen na akademickej pôde, ale aj na úrovni obcí a ich asociácií.

Decentralizácia ako predpoklad i dôvod konsolidačných reforiem

Hendrych definuje niekoľko dôležitých organizačných princípov vzťahujúcich sa k organizácii, respektíve výstavbe administratívno-politických systémov: územný princíp, funkčný princíp, princíp centralizácie, princíp decentralizácie, princíp koncentrácie, princíp dekoncentrácie, kolegiálny princíp, monokratický princíp, volebný princíp, vymenovací princíp [Hendrych 2003] a princíp subsidiarity. Pokiaľ ide o vzťah počtu politicko-administratívnych organizačných jednotiek na jednotlivých úrovniach a rozsahu ich kompetencií, celkovo možno vymedziť štyri základné modely vzťahu centralizácie a decentralizácie: striktne centralizovaný model, štandardný (klasický) model, rovnovážny model a striktne decentralizovaný model [Klimovský 2006].

Pri zameraní sa na základné ciele decentralizácie možno klasifikovať štyri základné formy decentralizácie – politickú, územnú, trhovú a administratívnu [Cohen a Peterson 1999]. Politická decentralizácia tradične označuje transfer, respektíve presun rozhodovacej právomoci občanom, respektíve ich voleným reprezentantom na nižšie úrovne politiky. Územná decentralizácia je spojená s realizáciou regionálnej či komunálnej politiky na určitom presne špecifikovanom teritóriu, pretože práve táto forma decentralizácie v konečnom dôsledku určuje, aké charakteristiky dané teritórium má (na tomto mieste nie je dôležitá iba rozloha a hranice tohto teritória, ale aj jeho ďalšie, predovšetkým socio-ekonomické charakteristiky). Trhová decentralizácia pomáha vytvárať také podmienky, ktoré umožňujú producentom výrobkov a služieb identifikovať tovarové preferencie jednotlivcov či komunití vzhľadom na miestne podmienky a špecifiká a podľa toho upravovať ich produkciu. Následne dochádza k diverzite, a preto sa možno stretnúť v praxi s tým, že verejné statky (a najmä tie, ktoré sú poskytované na regionálnej alebo komunálnej úrovni) sú poskytované nielen subjektmi patriacimi do systému verejnej správy, ale aj ziskovo orientovanými subjektmi či mimovládnyimi organizáciami, v ktorých sa formulujú záujmy obyvateľov tej ktorej sídelnej jednotky. Poslednou, no nie menej dôležitou formou decentralizácie je administratívna decentralizácia, ktorá je zameraná na distribúciu právomoci a s ňou spojených funkcií, a to tak v hierarchickom, ako aj vo funkčnom poňatí. Najčastejšie je spojená s politickou decentralizáciou, no výnimkou nie je ani jej prepojenie s územnou decentralizáciou. V tejto súvislosti je ale zaujímavé, že rozsiahla administratívna decentralizácia si nezriedka vyžaduje územnú konsolidáciu, ktorá je opakom územnej decentralizácie.

Teoreticky i prakticky možno rozlíšiť tri základné typy decentralizácie – dekoncentráciu, delegáciu a devolúciu. Každý z týchto typov vyjadruje určitý vzťah medzi politicko-administratívnym centrom a jednotkami, ktoré stoja na nižších úrovniach politiky. Dekoncentrácia predstavuje presun právomocí na nižšie úrovne patriace do jurisdikčnej právomoci politicko-administratívneho centra. Vo svojej podstate ide o to, aby boli kľúčové úlohy a prijímanie na nich naviazaných riešení zachované na centrálnej úrovni, no zároveň aby sa dosiahol stav, pri ktorom za implementáciu prijatých riešení zodpovedajú vládne dekoncentráty, teda nižšie politicko-administratívne jednotky priamo podriadené centrálnej vláde, ktoré majú bezprostrednejšiu možnosť poznať miestne pomery a potreby. Pri určitej miere zovšeobecnenia možno potom dekoncentráciu definovať ako situáciu, v rámci ktorej centrálna vláda nesie plnú politickú zodpovednosť, no jednotlivé kroky príslušných politik realizujú rôzne politicko-administratívne jednotky štátneho charakteru, ktoré sú priamo podriadené centrálnej vláde a táto ich následne v plnom rozsahu aj priamo kontroluje. Delegácia zodpovedá situácii, v rámci ktorej dochádza k prenosu právomoci z centrálnej vlády na nižšie politicko-administratívne authority, ktoré nemajú štátny charakter, a tak u nich nemožno hovoriť o priamej podriadenosti voči centrálnej vláde. Táto ich následne môže kontrolovať iba nepriamo. Najčastejšie sa delegácia využíva vo vzťahu centrálnej vlády k semi-autonómnym agentúram, prípadne k politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy. Podstatnou črtou delegácie je i to, že delegujúci subjekt vo väčšine prípadov znáša celý objem finančných nákladov spojených s výkonom takto prenesených kompetencií. O devolúcii možno hovoriť, ak dochádza k situácii, kedy politicko-administratívne centrum (centrálna vláda) odovzdáva časť právomocí relatívne autonómnym politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy, prípadne iným, od centrálnej vlády nezávislým politicko-administratívnym jednotkám. Samotná devolúcia so sebou nesie niekoľko podmienok, bez naplnenia ktorých nie je realizovateľná. Medzi základné patrí to, že jednotky, na ktoré sa v rámci devolúcie prenášajú určité právomoci, musia mať legislatívne upravenú pôsobnosť, musia mať zabezpečenú možnosť získavať vlastné príjmy a ich výšku ovplyvňovať vlastnými zásahmi a taktiež je potrebné zaviesť taký mechanizmus ich kontroly, ktorý síce na jednej strane je nezávislý od centrálnej vlády, no na strane druhej dokáže garantovať nielen zákonnosť, ale aj správnosť (a to predovšetkým z hľadiska hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti) ich postupu [Cohen a Peterson 1999].

Podľa Illyho [1985] je pre efektívnu decentralizáciu potrebné zabezpečiť niekoľko podmienok, ktoré môžu byť rozdelené do štyroch veľkých skupín: politicko-administratívne podmienky, organizačné podmienky, behaviorálne a psychologické podmienky a materiálne podmienky. A práve uvedené podmienky patria medzi tie, ktoré sú zvažované pri implementácii konsolidačných reforiem.

Diferencované obecné štruktúry a konsolidačné postupy vo vybraných krajinách

Lokálnu sídelnú štruktúru (teda sieť sídel na lokálnej úrovni) nemožno automaticky spájať so sieťou obcí. Obce sú totiž jednotky disponujúce orgánmi s vlastnými i prenesenými kompetenciami. Napríklad viac než štyri a pol tisíc estónskych sídelných jednotiek je zaradených do 227 súčasných obcí. Podobný stav možno, samozrejme, nájsť ale aj v iných podmienkach. Napríklad v Poľsku sa nachádzalo takmer štyridsaťtisíc sídelných jednotiek (skoro deväťdesiattri percent z nich malo menej než tisíc obyvateľov) a tieto sú zaradené do 2 478 obcí. A obdobne, 238 miest, približne 4 400 vidieckych sídel a asi 560 sídel menšieho významu v Bulharsku je zaradených do 264 obcí.

Krajiny niekdajšieho socialistického bloku majú bohaté skúsenosti s (často) násilnou integráciou, respektíve konsolidáciou siete obcí. Táto v mnohom čerpala zo sovietskych praktík a jej primárnym cieľom nebola ekonomická efektívnosť obcí pri poskytovaní služieb, ale skôr centralizácia politickej moci. Ako vhodné príklady uveďme aspoň vývoj v Bulharsku, Litve a Česku.

V roku 1949, kedy bola v Bulharsku implementovaná územno-správna reforma, ktorá zaviedla do praxe štrnásť krajov, existovalo v tejto krajine na lokálnej úrovni 2 178 obcí. Ďalšia územno-správna reforma bola v tejto krajine uvedená do života o desať rokov neskôr. Jej výsledkom bola redukcia obcí

o viac než päťdesiatpäť percent (celkový počet obcí bol znížený na 972). V roku 1977 bol schválený a implementovaný nový „plán sídelného systému“, ktorý znížil celkový počet obcí na 291, čím obce nadobudli charakter sietí viacerých sídel. Tento systém pretrval v bulharských podmienkach až do začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia. Keď sa pozrieme na litovské podmienky, uvidíme, že 3 032 obcí bolo na základe rozhodnutia Prezídia Najvyššieho soviету Litovskej sovietskej socialistickej republiky v roku 1950 integrovaných do 2 774 obcí. Centralizácia však týmto nebola ukončená a už čoskoro na to došlo k ďalšej redukcii, ktorej výsledkom bolo 423 obcí. Tento počet obcí pretrval v Litve až do konca osemdesiatych rokov minulého storočia, kedy došlo k miernej dezintegrácii. Aj české podmienky ponúkajú skvelý príklad týchto integračných procesov. Pri pohľade na počet obcí v dlhodobom časovom horizonte môžeme vidieť, že kým v roku 1930 sa na českom území nachádzalo 11 768 obcí, do roku 1950 bol tento počet znížený o takmer dvestoštyridsať obcí, do roku 1970 o skoro štyritisíc obcí a do zmeny režimu o ďalších takmer tritisíc štyristo obcí. V roku 1989 sa tak na českom území nachádzalo iba 4 120 obcí, čo v porovnaní s rokom 1930 predstavovalo pokles o šesťdesiatpäť percent obcí [Klimovský 2010a].

Prirodzene, nútená integrácia obcí v období po druhej svetovej vojne si v krajinách strednej a východnej Európy zvyčajne nedokázala získať obľubu u miestneho obyvateľstva. Tento fakt mal vplyv na administratívno-politickú realitu už pred rokom 1989, no naplno sa to prejavilo po zmene politického režimu, kedy mnoho týchto krajín zažilo doslova dezintegračný „boom“ (napríklad súčasných 3 175 maďarských obcí predstavuje dvojnásobok počtu obcí, ktoré v Maďarsku existovali pred zmenou režimu) [Pfeil 2010]. Živelné odčleňovanie, respektíve rozdeľovanie dovtedy existujúcich obcí sa opieralo o „pranie“ obyvateľov osamostatňujúcich sa jednotiek spravovať si vlastné záležitosti v ich réžii [Klimovský 2010c]. Iba výnimočne sa opieralo o nejakú ekonomickú analýzu týkajúcu sa schopnosti takýchto jednotiek poskytovať svojim obyvateľom potrebný objem služieb v rámci existujúcich ekonomických a legislatívnych možností. Ak tieto procesy zasadíme do európskeho rámca, potom môžeme skonštatovať, že paradoxne, zatiaľ čo v čase, kedy v mnohých krajinách strednej a východnej Európy dochádzalo na lokálnej úrovni k rozsiahlej dezintegrácii, západoeurópske krajiny už za sebou mali integračné (konsolidačné) reformy, prípadne sa na takéto reformy pripravovali [Illner 1999, Keating 1995, Klimovský 2009, Klimovský 2010e, Meligrana a Razin 2004, Swianiewicz 2009]. Na zachytenie dezintegračných procesov možno použiť príklady zo Slovinska a Českej republiky.

Slovinská dezintegračná vlna neprebehla jednorazovo, ale v niekoľkých fázach. Z pôvodných 62 obcí sa v roku 1994 vytvorilo 147 obcí, v roku 1998 sa ich počet zvýšil na 192 a v roku 2002 sa odčlenila ešte jedna obec. V období rokov 2003–2009 sa dezintegrácia nezastavila a v súčasnosti sa v Slovinsku nachádza 210 obcí [Belak, Benda a Pinterič 2008]. Jedna z najvýraznejších dezintegračných vln zasiahla Českú republiku. Kým v roku 1989 existovalo na jej území iba približne štyritisícsto obcí, za dvanásť rokov sa tento počet zvýšil o viac než päťdesiat percent [Balík 2009, Illner 2010]. V súčasnosti sa v českých podmienkach nachádza 6 248 obcí.

Z tohto trendu predstavujú vybočenie tie krajiny, v ktorých k dezintegračným procesom na lokálnej úrovni po zmene režimu nedošlo. Napríklad v Poľsku či Bulharsku nedošlo začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia na lokálnej úrovni k žiadnej živej dezintegrácii a obce naďalej pôsobili vo svojich hraniciach. Spomínajúc bulharské podmienky, platí, že v roku 1995 bulharský parlament schválil dôležitý zákon o miestnej samospráve a miestnej správe Bulharskej republiky. Týmto zákonom bola v tejto krajine reformovaná subnárodná administratívno-politická štruktúra. V súlade s jeho ustanoveniami začali pôsobiť v bulharských podmienkach reorganizované regióny a obce (Sofia, ako hlavné mesto, pozostáva z mestských obvodov a zároveň disponuje postavením obce i regiónu). Počet obcí, ako administratívno-politických jednotiek disponujúcich vlastnými orgánmi, bol určený na 262 (v súčasnosti je celkový počet bulharských obcí 264), čím sa vlastne iba skopírovalo ich vymedzenie pred rokom 1989 [CEMR 2008].

Pri pohľade na vývoj za posledných šesťdesiat rokov možno vidieť, že v západoeurópskom rámci

prevažujú krajiny, u ktorých sa vo vzťahu k lokálnej sídelnej štruktúre presadzujú rôzne integračné a konsolidačné tendencie. Väčšinou pritom ide o dlhodobý trend pozostávajúci z niekoľkých, relatívne ľahko odlíšiteľných etáp (napríklad v Dánsku) alebo o dlhotrvajúci kontinuálny proces bez jasného ukončenia (napríklad v Holandsku). Na ilustráciu konsolidačných reforiem v západoeurópskych krajinách je vhodné uviesť príklady z Dánska, Grécka, Holandska, Islandu, Nemecka a Švédska.

Dánsko sa v zásade uvádza ako učebnicový príklad krajiny, ktorá úspešne implementovala územnú konsolidačnú reformu. Aktuálny stav bol ale dosiahnutý tromi amalgamizačnými reformami. Prvá z nich, naštartovaná v roku 1958, prebiehala na báze dobrovoľnosti. Jej výsledkom bolo zníženie počtu obcí v priebehu šesťdesiatich rokov minulého storočia z 1 386 obcí na 1 098 obcí. Druhá amalgamizačná vlna prebehla v rámci komunálnej reformy, ktorá bola uvedená do života v roku 1970 a ktorá obsahovala de facto štyri rozsiahle reformné časti. Ich výsledkom bola redukcia počtu obcí na 277 a zároveň transfer veľkého objemu kompetencií na lokálnu úroveň, čo znamenalo, že obce získali veľkú mieru autonómie. Uvedené zníženie počtu obcí však nebolo konečné a celkovo bola táto reforma zavŕšená až v roku 2006, pričom počet obcí v Dánsku sa v danom roku ustálil na počte 270. Ani táto reforma však neprinášala dlhodobu požadované výsledky a už v priebehu deväťdesiatich rokov minulého storočia sa objavila rozsiahla kritika existujúceho stavu [Vragbæk 2010]. V roku 2002 sa preto začalo uvažovať o ďalšej reforme. V jej rámci bolo využitých hneď niekoľko nástrojov (formulácia zákonných kritérií zlučovania, organizácia miestnych referend, poskytnutie časového priestoru pre vyjednávanie obcí o vzájomnom zlučovaní atď.) a jej výsledkom bola redukcia celkového počtu dánskych obcí na 98. Zhrnúť by sa tento vývoj dal konštatovaním, že kým začiatkom šesťdesiatich rokov minulého storočia približne osemdesiat percent všetkých dánskych obcí patrilo do veľkostnej kategórie obcí s populačnou veľkosťou nedosahujúcou hranicu tritisíc obyvateľov, v súčasnosti do tejto kategórie patrí iba jediná obec [Albæk et al. 1996, LGDK 2009].

Grécka teritoriálna konsolidačná reforma bola súčasťou rozsiahlej kompetenčnej decentralizačnej reformy nesúcej označenie „Plán Ioannisa Capodistriasa“. Návrhy reformných zákonov boli pripravené na prelome rokov 1996 a 1997 a vláda ich schválila koncom februára 1997. Potom nasledovala verejná diskusia trvajúca sedem mesiacov a následne boli tieto návrhy prijaté aj na parlamentnej pôde. Okrem veľkého presunu kompetencií na lokálnu úroveň obsahovala táto reforma aj spomínaný integračný balík. Jeho implementáciou sa znížil počet obcí z pôvodných 5 775 na súčasných 1 034 obcí (nedotknutých zostalo iba 133 obcí) [Hlepas 2010]. Takúto konsolidáciu možno označiť za výraznú, pretože prostredníctvom nej došlo k redukcii celkového počtu gréckych obcí o osemdesiatdva percent.

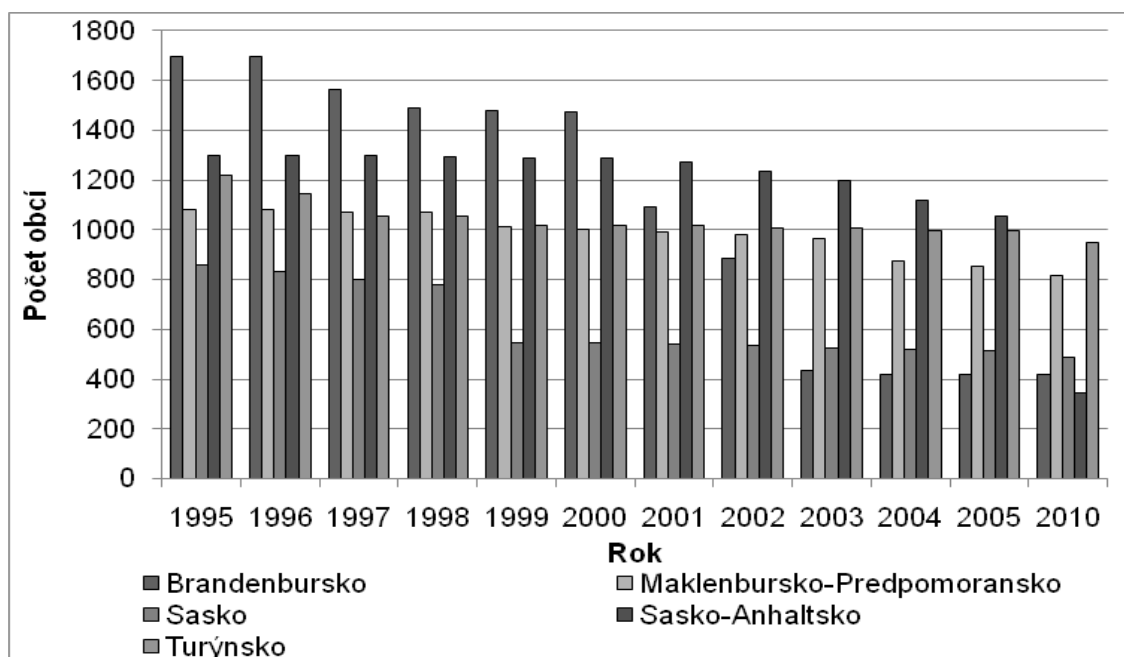
Holandsko patrí z hľadiska konsolidačnej metódy medzi veľmi zaujímavé krajiny. Konsolidačná reforma tu totiž prebieha kontinuálne a zatiaľ čo v roku 1950 sa na holandskom území nachádzalo 1 014 obcí, v roku 1960 to bolo 993 obcí, v roku 2003 496 obcí, v roku 2008 443 obcí a v roku 2009 ešte o dve obce menej. V posledných rokoch sú zlučované sú takmer vždy obce, ktorých populácia nedosahuje hranicu dvadsaťtisíc obyvateľov. Pre lepšiu predstavivosť je dobré uviesť, že kým v roku 1960 podiel takýchto obcí na celkovom počte holandských obcí bol približne deväťdesiatpercentný, o dvadsať rokov neskôr dosahoval tento podiel osemdesiatpercentnú hranicu, v roku 2000 tento podiel nedosahoval už ani šesťdesiat percent a v súčasnosti iba o niečo prekračuje hranicu štyridsiatich percent [Klimovský 2010b, Smith, Kvaloy a Schefold 2005]. Podobným prípadom je aj Island. V tejto ostrovnej krajine bol v roku 1950 počet obcí 229, do roku 1996 klesol na 170 obcí, o ďalšie štyri roky už v islandských podmienkach pôsobilo 124 obcí [Geyer 2002] a dnes je na Islande iba 105 obcí.

Nemecko patrí medzi krajiny, kde prebehli viaceré konsolidačné reformy. Tieto boli ale implementované na úrovni spolkových krajín a tak nemôže prekvapiť skutočnosť, že kým pre severonemecké krajiny (napríklad Severné Porýnie – Vestfálsko) je typická výrazne konsolidovaná obecná štruktúra, juhonemecké krajiny (teda Bádensko – Württembersko a Bavorsko) disponujú oveľa fragmentovanejšími obecnými štruktúrami [Kramer 2005].

Pokiaľ ide o postup spolkových krajín niekdajšieho východného Nemecka (Graf 1), tento je

silne individualizovaný. Na jednej strane vystupujú krajiny, ktoré pristúpili k výraznej konsolidačnej reforme (ide o Brandenbursko a Sasko), no na druhej strane medzi týmito krajinami vystupujú aj tie, ktoré konsolidovali vlastnú sieť obcí iba čiastočne (napríklad v Turýnsku a Sasku – Anhaltsku sa integračnými procesmi znížil počet obcí o necelých dvadsať percent). Na tomto mieste preto uvedieme saský a brandenburský príklad. Zatiaľ čo v roku 1990 bolo v Sasku 1 626 obcí, o desať rokov sa ich celkový počet znížil na 544. Kým pred reformou skoro šesťdesiat percent obcí tejto spolkovej krajiny malo menej než tisíc obyvateľov, po nej sa počet takýchto obcí znížil na sedem. Najväčší nárast počtu obcí bol zaznamenaný u obcí, ktorých populačná veľkosť sa pohybovala v rozmedzí 3 000–9 999 obyvateľov. Do tejto kategórie sa pred reformou zaradilo približne deväť percent z pôvodného počtu obcí, no po reforme sa tam zaradilo až asi štyridsaťpäť percent všetkých súčasných obcí. Svojím rozsahom i obsahom veľmi podobná reforma bola implementovaná v roku 2003 aj v podmienkach spolkovej krajiny Brandenbursko. Podstata tejto reformy spočívala vo vytvorení takzvaných integrovaných obcí a krajský parlament ju schválil v roku 2004. 886 obcí bolo zredukovaných na 421 (začiatkom deväťdesiatych rokov však v Brandenbursku bolo 1 729 obcí). Zároveň došlo k zníženiu spoločných obecných úradov, a to zo stopäťdesiatdva na päťdesiatštyri úradov [Klimovský 2010d, Wollmann 2004a, Wollmann 2004b, Wollmann 2008, Wollmann 2010].

Graf 1: Vývoj počtu obcí v podmienkach východných nemeckých spolkových krajín



Zdroj: Wollmann 2010 (spracované a doplnené autorom).

V období po druhej svetovej vojne sa na území Švédska nachádzalo 2 498 obcí, no už po prvej konsolidačnej reforme z roku 1952 bol ich počet znížený na 1 037 obcí. Tento výsledok však nebol uspokojujúci a v období rokov 1962–1974 prebehla druhá konsolidačná vlna. Aj keď spočiatku sa obce zlučovali v súlade s princípom dobrovoľnosti, od konca šesťdesiatych rokov sa účasť v tejto reforme stala povinnou. Cieľom zlučovania bolo dosiahnuť stav, pri ktorom ani jedna z obcí nebude mať menej než osemtisíc obyvateľov a výsledkom nebola iba redukcia obcí na 278 obcí, ale aj zvýšenie ich priemernej populačnej veľkosti na úroveň dvadsaťdeväťtisíc obyvateľov [Wollmann 2004b, Wollmann 2008].

S konsolidačnými, respektíve integračnými reformami sa možno v posledných rokoch stretnúť už aj v strednej a východnej Európe. Príkladmo možno uviesť litovský, lotyšský a macedónsky prípad.

Jednu z najdrastickejších jednorazových konsolidačných reforiem v celoeurópskom meradle implementovala Litva. Kým totiž pred rokom 1995 sa na jej území nachádzalo viac než päťsto samostatných obcí rôznorodého charakteru, po tom, čo konsolidačné zákony nadobudli v roku 1995 účinnosť (parlament ich schválil už koncom roku 1993), územie tejto krajiny bolo rozdelené do katastrálnych obvodov 56 (neskôr 60) obcí. Dvanásť z nich má mestský charakter a zvyšné obce sú definované ako vidiecke obce, no medzi týmito dvoma skupinami neexistuje kompetenčný rozdiel [Vaičiūnienė 2008]. Výsledky tejto reformy stavajú Litvu medzi najviac konsolidované európske krajiny, pričom súčasná populačná veľkosť obcí je na úrovni skoro šesťdesiat tisíc obyvateľov.

Mimoriadne zaujímavou skúsenosťou sa môže pochváliť Macedónsko. Po tom, čo v roku 1995 bola do života uvedená prvá decentralizačná reforma, počet obcí sa zvýšil štvornásobne (z pôvodných 30 obcí sa na území Macedónska vytvorilo 123 obcí), no pozícia obcí v rámci tvorby verejných politík zostala slabá. Už o necelých desať rokov neskôr, konkrétne v roku 2004 bola v tejto krajine implementovaná konsolidačná reforma, ktorej výsledkom bolo zníženie počtu obcí na 84. Jej súčasťou ale bolo tiež kompetenčné posilnenie obcí a zvýšenie ich autonómie v oblasti príjmovej alokácie [Kreci a Ymeri 2010].

Lotyšsko patrí medzi krajiny, kde konsolidačná reforma nebola kvôli politickým turbulenciám (ako aj kvôli personálnym zmenám na Ministerstve regionálneho rozvoja a samosprávy) implementovaná v plánovanom časovom horizonte. Stalo sa tak aj napriek skutočnosti, že v lotyšských podmienkach bol prijatý špeciálny zákon o územnej reforme. Návrh reformy počítal so znížením celkového počtu obcí na 176 (z pôvodných 389 obcí, ktorých populácia dosahuje maximálne dvetisíc obyvateľov, malo v nezmenenom stave ostať iba osem obcí). Obce mali možnosť dobrovoľného zlučovania, ktoré malo trvať podľa plánu do roku 2004. Keďže túto možnosť využilo iba dvadsaťšesť obcí, ku konsolidácii vlastne nedošlo. V roku 2005 bol preto novelizovaný spomínaný zákon o územnej reforme a jej účelom bolo predĺženie lehoty do marca 2009. Nakoniec boli lotyšské obce konsolidované k 1. júlu 2009, pričom v súčasnosti sa na lotyšskom území nachádza deväť republikových miest (Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Rīga, Valmiera a Ventspils) a 109 zlúčených obcí. Priemerná populačná veľkosť obcí sa zdvihla zo štyritisícristo na takmer devätnásť tisíc obyvateľov.

Porovnanie krajín Európy z hľadiska implementácie konsolidačných reforiem

Pokiaľ ide o prvú problémovú oblasť (Nakoľko sú krajiny Európy/európske krajiny bývalého socialistického bloku z hľadiska implementácie konsolidačných reforiem homogénnou skupinou?), potvrdzuje sa hypotéza, že ani európske krajiny, ani európske krajiny bývalého socialistického bloku nie sú z hľadiska implementácie konsolidačných reforiem homogénnou skupinou. V zásade totiž možno rozlíšiť hneď niekoľko skupín krajín:

- krajiny, v ktorých bola implementovaná jednorazová konsolidačná reforma (napríklad Grécko)
- krajiny, v ktorých prebehla viac než jedna konsolidačná reforma (napríklad Švédsko, Dánsko)
- krajiny, v ktorých prebieha kontinuálna konsolidácia (napríklad Holandsko)
- krajiny, v ktorých prebehla dezintegračná vlna vedúca k vyššej fragmentácii obecnej štruktúry a následná konsolidačná reforma (napríklad Macedónsko)
- krajiny, v ktorých neprebehla konsolidačná reforma po roku 1989, no ktoré si zachovali konsolidovanú štruktúru z obdobia socializmu (napríklad Bulharsko, Poľsko)
- krajiny, v ktorých došlo k dezintegrácii vyvolávajúcej vysokú mieru fragmentácie, no nie k implementácii konsolidačnej reformy (napríklad Slovensko, Česká republika).

Pri druhom z vymedzených problémov (Viedla implementácia administratívnych a politických decentralizačných mechanizmov v krajinách bývalého socialistického bloku ku konsolidačným

reformám?) možno konštatovať, že hypotéza sa naplnila. Znamená to teda, že implementácia administratívnych a politických decentralizačných mechanizmov v krajinách bývalého socialistického bloku viedla ku konsolidačnej reforme iba v niekoľkých prípadoch (napríklad v Litve, Lotyšsku či Macedónsku).

Tretí z vymedzených problémov (Priniesli konsolidačné reformy uspokojivé výsledky?) je potrebné vnímať komplexne a odpoveď naň nie je jednoznačná. Na jednej strane vystupujú krajiny, kde konsolidačné reformy priniesli očakávané a uspokojivé výsledky. Na druhej strane, Macedónsko i Litva predstavujú príklady toho, že konsolidačná reforma nemusí viesť k spokojnosti zainteresovaných. V oboch krajinách sa intenzívne diskutuje o súčasnom stave a nie je vylúčené, že už v blízkej budúcnosti budú výstupy konsolidačných reforiem v týchto krajinách podrobené revízii (v Litve sa tak čiastočne už udialo a počet vytvorených lokálnych jednotiek bol zvyšovaný z 56 na 60). Navyše, aj ďalšie krajiny (napríklad Dánsko či Švédsko) potvrdzujú, že niekedy je potrebné realizovať konsolidačnú reformu v niekoľkých etapách a ani potom nemusí byť dosiahnutá spokojnosť zainteresovaných.

Možnosti pre Slovensko (namiesto záveru)

Ukazuje sa, že výrazne fragmentovaná obecná štruktúra [Buček 1997, Labunová a Lovacká 2008, Slavík 1994, Sloboda 2004, Zubriczký 2002] vedie k výraznému zaťažovaniu obecných rozpočtov [Čavojec a Sloboda 2005]. Platí to špeciálne v prípade, ak nie sú vo vzťahu k takémuto stavu prijímané žiadne kompenzačné nástroje. Slovensko jednoznačne patrí medzi európske krajiny charakterizované vysokou mierou fragmentovanosti. Zároveň platí, že obce, vzhľadom na svoju veľkosť i kapacity, nie sú často schopné samostatne riešiť vlastné problémy. Najmenšie obce dokonca nezriedka nedokážu samostatne ani poskytovať služby, ktoré by v súlade s platnou legislatívou mali poskytovať.

Aktuálne využívané kompenzačné nástroje (napríklad inštitút dobrovoľnej spolupráce, ktorý ústi nielen do vytvárania takzvaných mikroregionálnych združení, ale aj do štátom rešpektovaných spoločných obecných úradov) prinášajú čiastočné úspechy, no viaceré štúdie poukazujú na to, že stále ide o nedostatočné riešenia [Klimovský 2010f]. I preto dlhodobo očakávaná komunálna reforma by mala byť implementovaná v slovenských podmienkach čo najskôr. V tejto súvislosti vyznieva ako potrebné, aby takáto reforma bola široko-akceptovaná a zároveň aby nebola iba ďalšou stráničkou zdeformovanou, prípadne nedotiahnutou iniciatívou.

Vzhľadom na programové vyhlásenie vlády SR po parlamentných voľbách v roku 2010, ako aj vzhľadom na verejné vyhlásenia Združenia miest a obcí Slovenska sa dá očakávať, že komunálna reforma bude realizovaná intenzifikáciou medziobecnej spolupráce. Táto by mala byť sprevádzaná ďalšími, respektíve podpornými nástrojmi. V tomto kontexte vyznieva ako vhodný nástroj napríklad kompetenčná diferenciacia. Táto je využívaná mnohými krajinami (napríklad aj v Českej republike – Jüptner 2006) a výsledky sú skôr pozitívne.

Pokiaľ ide o medziobecnú spoluprácu, táto môže byť buď koordinovaná zhora (takzvaný top-down prístup, ako napríklad vo Francúzsku), prípadne môže ísť o nezávislé, respektíve autonómne iniciatívy (takzvaný bottom-up prístup, ako napríklad v niektorých nemeckých spolkových krajinách) [COE 2007, Hertzog 2010]. Výhodou prvého prístupu je skutočnosť, že obce sú zapájané do kooperatívnych aktivít rovnomerne (pri uplatnení nejakých univerzálnych kritérií), no na druhej strane vystupuje do popredia jeho hlavná nevýhoda, a tou je „násilnosť“, respektíve tlak vyvíjaný na obce. Výhodou druhého prístupu je iniciatívnosť zapojených subjektov a teda následná ochota zapájať sa do jednotlivých aktivít v rámci partnerstiev, jeho nevýhodou je nerovnomernosť kooperatívnych aktivít a pretrvávajúca neochota niektorých z dotknutých obcí zapojiť sa do akejkoľvek spolupráce.

LITERATURA:

- ALBÆK, E.; LAWRENCE, R.; STRÖMBERG, L.; STRÅHLBERG, K. (1996). *Nordic Local Government – Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period*. Helsinki: Association of Finnish Local Authorities.
- BALÍK, S. (2009). *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing.
- BELAK, B., BENDA, N., PINTERIČ, U. (2008). *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo Mesto: University and Research Center.
- BUČEK, J. (1997). *Sídelný systém a interkomunálna spolupráca: šanca pre flexibilný systém verejnej správy na Slovensku*. In DELMARTINO, F.; VERMESSEN, E.; MIHALÍKOVÁ, S.; FALŤAN, Ľ. (eds.). *Nové podoby verejnej správy: slovenská a flámska skúsenosť*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, s. 162-177.
- ČAVOJEC, J.; SLOBODA, D. (2005). *Fiškálna decentralizácia a obce*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. [cit. 2008-08-11]. Dostupný z WWW: <www.konzervativizmus.sk/article.php?283>
- CEMR (2008). *EU sub-national governments: 2007 key figures*. CCRE/CEMR & Dexia Group. [cit. 2009-08-11]. Dostupný z WWW: <http://www.dexia.com/docs/2009/2009_news/20090205_nuancier_UK.pdf>
- COE (2007). *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- COE (1998). *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*. No. 56. Strasbourg : Council of Europe.
- COHEN, J. M., PETERSON, S. B. (1999). *Administrative Decentralization. Strategie for Developing Countries*. West Hartford: Kumarian Press.
- DELWIT, P., PILET, J.-B., REYNAERT, H., STEYVERS, K. (eds.) (2009). *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele.
- GEYER, H. S. (2002). (ed.). *International Handbook of Urban Systéme: studies of urbanization and migration in advanced and developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- HENDRYCH, D. (2003). *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha ASPI Publishing.
- HERTZOG, R. (2010). Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 285-307.
- HLEPAS, N. K. (2010). Incomplete Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 45-74.
- HORVÁTH, T. M. (ed.) (2000). *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI/LGI.
- ILLNER, M. (2010). The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-Up Territorial Consolidation in the Czech Republic? In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 219-235.
- ILLNER, M. (1999a). The Changing Role of Local Government in the Post-communist Transformation. In SAKWA, R. (ed.). *The Experience of Democratization in Eastern Europe. Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995*. Houndmills: Macmillan, s. 171-184.
- ILLNER, M. (1999b). Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In KIMBALL, J. D. (ed.). *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 7-42.
- JÜPTNER, P. (2006). Vliv reformy veřejné správy na vztah státní správy a samosprávy v agendě orgánů obcí a měst. In KOTÁBOVÁ, V.; ŘÍCHOVÁ, B.; PLECHANOVOVÁ, B. (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha: IPS FSV UK, s. 216-227.
- JÜPTNER, P., POLINEC, M. A KOL. (2009). *Evropská lokální politika 2*. Praha: IPS FSV UK.
- JÜPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. a kol. (2007). *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK.

- KEATING, M. (1995). Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation, and Public Choice. In JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLLMANN, H. (eds.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications, s. 135-159.
- KERSTING, N., VETTER, A. (eds.) (2003). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010a). Samosprávy v EÚ: Česká republika. Extrémne fragmentovaná sídelná štruktúra, kompetenčná kategorizácia obcí. *Územná samospráva*, roč. 6, č. 2, s. 32-37.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010b). Samosprávy v EÚ: Holandsko. Dlhodobá a postupná redukcia počtu obcí, silná a efektívna samospráva. *Územná samospráva*, roč. 6, č. 3, s. 44- 49.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010c). Samosprávy v EÚ: Maďarsko. Silná tradícia dvojúrovňovej územnej samosprávy s dominanciou obecnej samosprávy. *Územná samospráva*, roč. 6, č. 4, s. 44-48.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010d). Samosprávy v EÚ: Nemecko I. Dlhodobý vývoj územnej samosprávy, výrazné diferencie a pokusy o unifikáciu. *Územná samospráva*, roč. 6, č. 5, s. 44-49.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010e). Európske obce v procese inovácií: pokusy optimalizovať lokálne sídelné štruktúry a výkon ich samospráv pokračujú. *Verejná správa*, roč. 65, č. 3, s. 21-23.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010f). Territorial Consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 237-253.
- KLIMOVSKÝ, D. (2009a). Nerovnosť obcí v európskom porovnaní: Roztrieštenosť lokálnej sídelnej štruktúry ako výzva pre komunálnu reformu. *Verejná správa*, roč. 64, č. 18, s. 21-23.
- KLIMOVSKÝ, D. (2009b). O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry: Inšpirácia pre Slovensko. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 2, s. 182-213.
- KLIMOVSKÝ, D. (2009c). Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 3, s. 241-267.
- KLIMOVSKÝ, D. (2006). Regionálna samospráva v rokoch 2002–2005: Skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii. In MESEŽNIKOV, G. (ed.). *Regionálne voľby 2005. Súvislosti a výsledky*. Bratislava Inštitút pre verejné otázky, s. 29-56.
- KRAMER, J. (2005). Local government and city states in Germany. In STEYTLER, N. (ed.). *The place and role of local government in federal system*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, s. 83-94.
- KRECI, V.; YMERI, B. (2010). Conceptualizing Territorial Reorganization Policy Interventions in the Republic of Macedonia. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 129-157.
- LABUNOVÁ, A.; LOVACKÁ, S. (2008). Budúcnosť malých obcí na východnom Slovensku. *Geografická revue*, roč. 4, č. 2, s. 214-226.
- LARSEN, CH. A. (2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, roč. 25, č. 4, s. 317-332.
- LGDK (2009). *The Danish Local Government Reform: Background paper*. København : Local Government Denmark – LGDK. [cit. 2009-08-11]. Dostupný z WWW: <http://www.lgdk.dk/ImageVault/Images/id_38223/ImageVaultHandler.aspx>.
- MELIGRANA, J.; RAZIN, E. (2004). Conclusion: Changing Local Government Boundaries in Different Political-Ideological Environments. In MELIGRANA, J. (ed.). *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. Toronto: UBC Press, s. 227-239.
- PFEIL, E. S. (2010). Hungarian Public Service Reform: Multipurpose Microregional Associations. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 255-264.

- SLAVÍK, V. (1994). 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, s. 67-70.
- SLOBODA, D. (2004). *Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu*. [cit. 2009-09-08]. Dostupný z WWW: <http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf>.
- SMITH, K.; KVALOY, A.; SCHEFOLD, D. (2005). *Local and Regional Democracy in Netherlands. Príspevok prezentovaný na „Congress of Local and Regional Authorities: 12th Plenary Session“, Strasbourg*.
- SWIANIEWICZ, P. (2010). Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 1 – 23.
- SWIANIEWICZ, P. (2009). Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria I praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej. *Samorząd terytorialny*, roč. 19, č. 4, s. 5-22.
- SWIANIEWICZ, P. (2002). Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest : Open Society Institute – LGI, s. 1-29.
- VAIČIŪNIENĖ, J. (2008). *The Administrative-Territorial Reform in Lithuania: History and Today. Príspevok prezentovaný na medzinárodnej konferencii „Lessons Learned from Territorial Consolidation Reforms: the European Experience“ konanej 14. – 15. novembra 2008 vo Varšave*.
- VRANGBÆK, K. (2010). Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 27-44.
- WEBER, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Fünfte, revidierte Auflage mit Textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann. 2. Halbband. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- WOLLMANN, H. (2010). Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics. In SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, s. 75-94.
- WOLLMANN, H. (2008). *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*. [cit. 2009-09-08]. Dostupný z WWW: <www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government>.
- WOLLMANN, H. (2004a). Two ways of territorial reforms of local government in Germany. In MELIGRANA, J. (ed.). *ReDrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. Vancouver: UBC Press, s. 106-129.
- WOLLMANN, H. (2004b). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, roč. 30, č. 4, s. 639-665.
- ZUBRICZKÝ, G. (2002). Analýza rurálneho priestoru Slovenska z hľadiska rozvojových perspektív jeho osídlenia. *Regionálnogeografické štúdie 1*. Bratislava: MAPA Slovakia, s. 67-120.