

# Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky<sup>1</sup>

Michal Klobučník<sup>2</sup> – Vladimír Bačík – Mária Matiašová<sup>3</sup> – Roman Fila  
Katedra humánnej geografie a demografie, PriF UK, Bratislava  
Sales House SK s.r.o., Bratislava

**Negative Aspects of Municipal Amalgamation within the Municipal Reform – the Perspective on the Example of the Slovak Republic.** The issue of municipal reform is clearly one of the major topics related to whole society. Many authors agree with its necessity, but their views of further direction of municipal reform diverge. On one hand there are preferences of maintaining the current model of cooperation with the legislative rules of cooperation being clearly defined. On the other hand, there is a preference for more radical solution in the form of merger. Inspiration for such action consists of several countries in Europe and the world, in which municipal reform has taken place. Less attention is paid to the various criticisms of authors regarding negative consequences of municipal reforms countries. The specific consequences that can bring merging municipalities will be of interest to present in this contribution. In this case, the primary evaluation measure will consist of the views of representatives of municipalities, therefore mayors of rural municipalities and mayors of cities.

Sociológia 2018, Vol. 50 (No. 4: 448-481)

<https://doi.org/10.31577/sociologia.2018.50.4.18>

**Key words:** *Amalgamation; communal reform; inter-municipal cooperation; local self-government; municipality; questionnaire survey*

## Úvod

Téma komunálnej reformy, mnohokrát diskutovaná medzi politikmi, výskumnými pracovníkmi, odborníkmi aj laikmi je témou, nad ktorou v súčasnosti na Slovensku takpovediac „visí otáznik“. V európskom, ale aj celosvetovom kontexte je pojem komunálna reforma spätý so zmenami na miestnej úrovni, pričom v mnohých prípadoch dochádza ku konsolidácii územnej štruktúry, pričom ako jednotky sa berú do úvahy samotné obce.

Konsolidácia prebehla v rôznych štátoch v rôznorodom rozsahu a s rozdielnym výsledkom. Mnoho slovenských autorov publikujúcich na tému komunálnej reformy sa prikláňa k modelu konsolidácie, ktorého hlavným zámerom by malo byť práve zlučovanie obcí. Argumentuje sa predovšetkým riešením existenčných problémov obcí, ušetrením financií a vyššou efektivitou poskytovaných služieb. Problematická, často až alarmujúca situácia v niektorých obciach

<sup>1</sup> Tento príspevok vznikol s podporou projektu VEGA č.1/0745/16: „Autonómnosť, vzájomná závislosť a interakcie priestorových systémov“.

<sup>2</sup> Adresa: RNDr. Michal Klobučník, PhD., Mgr. Vladimír Bačík, PhD., Mgr. Roman Fila, PhD., PriF UK, Katedra humánnej geografie a demografie, Ilkovičova 6, Mlynská dolina, 842 15 Bratislava 4, Slovensko. E-mail: michal.klobucnik@uniba.sk; vladimir.bacik@uniba.sk; roman.fila@uniba.sk

<sup>3</sup> Adresa: Mgr. Mária Matiašová, Sales House SK s.r.o., Tuhovská 1, 831 07 Bratislava, Slovensko. E-mail: m.matiasova@hotmail.com

na Slovensku jasne poukazuje na fakt, že komunálna reforma sa stane skôr či neskôr nevyhnutnosťou.

Myslíme si však, že radikálny krok, akým zlučovanie obcí bezpochyby je, by nemal byť implementovaný bez toho, aby sme si boli vedomí všetkých jeho dôsledkov. Podľa nášho názoru informovanosť o týchto dôsledkoch, zvlášť o negatívnych, je v oblasti širokej verejnosti nedostačujúca. V tomto príspevku by sme preto chceli venovať pozornosť týmto negatívam a potvrdiť ich závažnosť pomocou empirického výskumu.

Cieľom predloženého príspevku, ako už bolo naznačené, je upriamiť pozornosť na dôsledky, ktoré prináša samotné zlučovanie obcí. Budeme sa usilovať predovšetkým o zdôraznenie aspektov nepriaznivých, ktoré bývajú neraz prehliadané. Tvrdenia o negatívach zlučovania obcí bude potrebné podložiť argumentmi z odbornej literatúry. Zameriame sa na štáty, v ktorých zlučovanie už v minulosti prebehlo a môžu tak v plnej miere hodnotiť jeho dôsledky. Za jeden z hlavných cieľov na túto problematiku považujeme aj názor predstaviteľov obcí Slovenska (starostov a primátorov obcí, miest prípadne mestských častí Bratislavy a Košíc). Ich tvrdenia budeme konfrontovať s teoretickými východiskami. Predpokladáme, že prevažná väčšina predstaviteľov obcí Slovenska zapojených do výskumu bude zastávať názor proti zlučovaniu obcí. Taktiež sa domnievame, že zlučovanie obcí budú odmietať obzvlášť predstavitelia obcí s menším počtom obyvateľov (negatíva by sa ich dotkli výraznejšie) a viac otvorení zlučovaniu budú naopak respondenti z obcí s vyšším počtom obyvateľov. Myslíme si, že dôležitosť problematiky potvrdia aj samotné názory predstaviteľov samospráv, ktorých vyjadrenia zrejme potvrdia väčšinový názor proti zlučovaniu. Na druhej strane očakávame, že mnohé názory opätovne prehĺbia diskusiu a prispievajú k hľadaniu riešenia v rámci tejto tematiky.

### **Teoretické východiská problematiky v domácej a zahraničnej literatúre**

Problematika municipalizácie, organizácie verejnej správy, decentralizácie i komunálnych reforiem je pomerne široko rozvinutá v rámci slovenskej a zahraničnej literatúry. Časť autorov popisuje štruktúry územnej správy a pridružené témy týkajúce sa len jedného štátu, registrujeme však štúdie, ktoré majú podstatne širší záber. Tieto práce poskytujú pohľad a porovnávanie jednotlivých systémov verejnej správy v rámci väčších regiónov či vybraných krajín. V súvisiacej literatúre môžeme nájsť tiež široké spektrum názorov, skúseností a odporúčaní predovšetkým pre ďalší postup komunálnej reformy na Slovensku.

V spojitosti s reformou verejnej správy rozoberá tému komunálnej reformy Hvišč (2007), v príspevku je rozdiskutovaná potreba komunálnej reformy na Slovensku ako reakcia na slabú efektivitu verejnej správy. Autor sa venuje rôznym riešeniam, zvažuje ich plusy a mínusy. Priebeh reformy verejnej správy na Slovensku po roku 1989 približuje a sumarizuje Slavík (2000) a Marišová

(2005). V širších súvislostiach sa k reforme verejnej správy vyjadruje Nižňanský (2005), ktorý okrem historického kontextu vysvetľuje jej organizáciu a usporiadanie v rámci Slovenskej republiky, taktiež sa podrobne venuje jednotlivým zložkám a štruktúre verejnej správy Slovenska. Pozíciu lokálnej samosprávy po uskutočnení reforiem verejnej správy na Slovensku analyzuje Buček (2006). Sociologický pohľad na problematiku lokálnej samosprávy postrehneme v príspevkoch Falt'an (1992; 1993). Zaujímavé štúdie nielen k problematike fungovania, organizácii a reformy verejnej správy približuje Delmartino et al. (1997).

Fragmentáciu územnej štruktúry Slovenska približujú Jakabová a Jenčo (2012), pričom sa zameriavajú najmä na problémy malých obcí. Klimovský (2009) sa taktiež dotýka problému fragmentácie, porovnáva situáciu s inými európskymi krajinami a popisuje aj jej možné riešenia. Problematika možnej konsolidácie mestských častí na príklade mesta Košice je detailne rozobraná v príspevkoch Csachová (2016).

Polemikou medzi konsolidáciou a fragmentáciou územnej štruktúry, výhodami a nevýhodami oboch procesov sa zaoberá Swianiewicz (2010a; 2010b), no napríklad aj Koprić (2012).

Empírie a zistenia z implementácie konsolidačných reforiem v zahraničí popisujú mnohí autori, pričom často upozorňujú aj na nepriaznivé dôsledky. Tu však treba zohľadňovať aj charakter a vývoj osídlenia i špecifika kultúrno-historického vývoja spoločnosti, preto sme sa zamerali len na štúdie v rámci európskeho priestoru. Patrí medzi nich skupina autorov publikujúcich o dánskej (Elklit a Kjær 2006; Blom-Hansen 2010) a švédskej reforme. (Erlingsson 2005; Hanes – Wikström 2010; Hanes et al. 2012) Autori Jordahl a Liang (2009) a Fritz (2012) popisujú skúsenosti s problémami spoločných rozpočtov obcí po amalgamizácii vo Švédsku a v Nemecku. Úroveň miestnej demokracie po zlučovaní skúmajú Elklit a Kjær (2006). Zistili, že existuje vzťah medzi procesom zlučovania obcí a volebným správaním, dochádzalo k zmene volebného správania občanov (napríklad zmenou hlavného programu či zánikom politických zoskupení v rámci novovzniknutej municipality).

Podnetná je pre nás v tomto zmysle predovšetkým práca kolektívu autorov Ali, Machart a Vimmr (2012). Táto štúdia sumarizuje poznatky z niekoľkých článkov od zahraničných autorov, publikujúcich v renomovaných časopisoch. Zameriava sa pritom práve na negatívne dôsledky zlučovania obcí a kategorizuje ich podľa témy, ktorej sa prioritne týkajú. Takéto logické rozdelenie a tiež podložená argumentácia bola pre tento príspevok inšpiratívna a podnietila nás k jej ďalšiemu rozvinutiu v rámci priestoru Slovenskej republiky.

Zaujímavý pohľad na malé vidiecke sídla priamo vo vybraných regiónoch Slovenska prináša Falt'an a kol. (2011), pričom sa autori v rámci výskumných tém snažia priblížiť reálnu situáciu malých vidieckych obcí, ktorá často uniká

iniciátorom komunálnej reformy. Výskumná štúdia okrem iného obsahuje podnetné riadené rozhovory s predstaviteľmi samospráv, poslancami či zástupcami občianskych združení. Pri zohľadnení názorov a postojov predstaviteľov obecnej samosprávy na Slovensku, ako aj samotných obyvateľov týchto obcí, jednoznačne dominuje negatívne hodnotenie zlučovania obcí. Potvrďuje to aj viacero výskumov na Slovensku. (Gajdoš – Moravanská 2013; Falt'an et al. 2011) Z výskumov vyplýva, že tak medzi lokálnymi politikmi, ako aj medzi obyvateľmi malých obcí jednoznačne prevažuje odpor proti zlučovaniu a snaha o zachovanie ich samostatnosti. Aj z iných výskumov sa potvrdzuje známa skutočnosť, že jednoznačný názor na spájanie malých obcí s väčšími nemá na Slovensku medzi obcami oporu a skôr sa preferuje ich spájanie iba pre účely niektorých samosprávnych funkcií pri zachovaní ich samostatnosti. (Gajdoš 2015)

Pomerne široká paleta príspevkov sa venuje rôznym formám spolupráce obcí, ktorou sa snažia obce v súčasnosti riešiť nedostatky fragmentovanosti územnej štruktúry. O kolaborácii so zahraničnými mestami a obcami, najmä o cezhraničnej spolupráci pojednáva napríklad Világi a kol. (2006) a Buček a kol. (2012), či Falt'an a Strussová (2016). Význam medziobecnej spolupráce, ako aj predpoklad pre rýchlejší a efektívnejší rozvoj samospráv vidia Tichý (2003; 2005), Lovacká (2006) či Hasprová et al. (2012). Výrazne sa v posledných rokoch sformovala aj spolupráca obcí vo forme spoločných obecných úradov. Niektoré sporné otázky fungovania SOÚ rieši Slavík et al. (2010), pričom upozorňujú predovšetkým na ich chaotický vývoj a relatívnu nestabilitu.

### **Komunálna reforma, východiská a dôvody jej realizácie**

Znovuobnovenie samosprávy v roku 1990 na území Slovenska naštartovalo proces reformy verejnej správy, ktorý v etapách prebieha dodnes. Podľa Tichého (2005) je reforma verejnej správy (v rámci nej aj komunálna reforma) neodlučiteľnou súčasťou transformácie ekonomiky štátu a predstavuje zásadný krok v konsolidácii demokratického systému. Skúsenosti zo štátov Európy poukazujú na to, že proces takejto reformy je dlhodobý a môže mať rôznu intenzitu. (Klobučník – Bačík 2016) Túto skutočnosť napokon dokazuje už niekoľko rokov prebiehajúca reforma na Slovensku.

Prevaha malých obcí a celkovo veľký podiel obcí s nízkym počtom obyvateľov na Slovensku spôsobil značnú fragmentovanosť územnej štruktúry, ktorá môže prinášať viacero neželaných vplyvov. Podľa Frnovej (Žárska – Šebová 2005) by hlavnou filozofiou reformy verejnej správy mal byť prenos kompetencií štátu na orgány samosprávy, čím by sa verejná správa ako celok mala maximálne priblížiť občanovi. Zmyslom je teda dať občanom viac moci, ale aj zodpovednosti za miesto, kde žijú. Inými slovami, ide teda predovšetkým o decentralizáciu moci a kompetencií štátu.

Počas svojej existencie, či už samostatnej, alebo v rámci éry Československa, sa na území Slovenska vystriedali rôzne formy územnej samosprávy, dalo by sa povedať, že často diametrálne odlišné. Tieto skutočnosti naznačujú, že určiť jednoznačné a striktné smerovanie reformy verejnej správy nie je jednoduchou záležitosťou. Spôsob presadzovania reformy, ktorá by prebiehala direktívnym spôsobom, by bol podľa Ištoka a Klamára (2004) obzvlášť chúlостivý. Prijatie zákona o zriadení spoločných obecných úradov a vymedzení miestnych správnych jednotiek môže podľa autorov viesť k odmietnutiu reformy a k nedôvere občanov. Hlavný predpoklad, ale aj dôvod konsolidačných reforiem je podľa názoru Klimovského (2010) práve decentralizácia.

Najmarkantnejším krokom v rámci decentralizácie na Slovensku bolo bezpochyby prijatie zákona NR SR č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (a z neho vyplývajúce opatrenia), ktoré mali za následok presun celkovo 94 kompetencií na regionálnu samosprávu a 63 kompetencií na lokálnu samosprávu. (Slavík et al. 2010) Tieto decentralizačné zákony postupne vstúpili do platnosti v rokoch 2002 a 2003, pričom priniesli nepripraveným, zvlášť malým samosprávam početné problémy. Sieť spoločných obecných úradov bola nedostačujúca, nakoľko samosprávy dovtedy nepociťovali závažnejšie potreby pre ich vytváranie. Nová legislatíva bola podľa Bučeka (2006) špeciálne zameraná na pozastavenie a prevenciu ďalšej fragmentácie územnej štruktúry obcí. Fiškálnou decentralizáciou a jej dôsledkami na ekonomiku obcí v priestore Slovenskej republiky a Českej republiky sa zaoberal Vybíhal (2018).

Podľa Hvišča (2007) je potrebné poznamenať, že samosprávy nemôžu odmietnuť výkon úloh, ktorý na ne bol prenesený zákonom. Zásadná právna otázka teda je, či nie je územná samospráva akýmsi „rukojemníkom“ štátu, pretože nemá možnosť sa podieľať priamo na tvorbe zákona. Prax však ukázala, že jej výkon nedosahuje požadovanú úroveň, a práve komunálna reforma by mala byť riešením tohto stavu.

Víziami ďalšieho zamerania reformy verejnej správy, komunálnej reformy a aj decentralizácie na Slovensku sa zaoberá mnoho autorov. V rámci tematiky komunálnej reformy prevládajú dve skupiny názorov ďalšieho postupu, a to preferencia určitej formy konsolidácie, teda zlučovania obcí a preferencia interkomunálnej spolupráce, teda kooperácia (rôzneho druhu) medzi obcami.

U nás prevláda skôr postup, pri ktorom by nemalo dôjsť k zlučovaniu samotných obcí ako územných jednotiek, ale malo by byť zachované ich autonómne fungovanie, samostatnosť. Mali by sa predovšetkým zlučovať kompetencie viacerých susedných prípadne zainteresovaných obcí, a to buď spoločnými obecnými úradmi alebo vzájomnou interkomunálnou spoluprácou. Z nášho pohľadu to prinesie oveľa menej negatív a problémov, ako môže priniesť samotné zlučovanie obcí. V zásade sa uplatní princíp, o ktorý ide aj pri

zlučovaniu, avšak so zreteľom, že obce môžu sami rozhodovať, aké spoločné vykonávanie kompetencií má pre ich samosprávu význam a ktoré napomôže k ich samotnému fungovaniu.

### **Zlučovanie obcí v rámci komunálnych reforiem a jeho možné dôsledky**

Podľa Cibákovej (Nižňanský et al. 2009) Komunálna reforma na Slovensku v súčasnosti síce nepatrí medzi najaktuálnejšie problémy verejnej správy, je však problémom, ktorý budeme musieť riešiť tak ako väčšina štátov Európy. Spoločným cieľom snaženia je nájsť optimálny model zlučovania obcí. Podľa vyjadrenia Cibákovej, ale aj ďalších autorov by teda mala komunálna reforma na Slovensku smerovať k stanoveniu vhodného modelu zlučovania obcí.

Ako si autori predstavujú, resp. definujú takéto zlučovanie obcí? Pri amalgamizácii alebo municipalizácii obcí podľa Lovackej (2009) ide o spojenie málo funkčných pôvodných samosprávnych obcí do väčších jednotiek optimálnej veľkosti, pričom sa zníži počet obcí. Podľa autorky to znamená, že sa odoberie politicko-správna samostatnosť pôvodným obciam, prípadne sa zachová ich symbolická autonómia. Je potrebné poznamenať, že autorkou spomenutá optimálna veľkosť jednotiek nie je ďalej konkretizovaná. Problém optimálnej veľkosti vystupuje na povrch vo viacerých diskusiách o spájaní obcí a predstavuje jeden zo sporných bodov. Na túto skutočnosť bude napokon poukázané aj v empirickej časti príspevku.

Motivácia zlučovať obce je v literatúre pomerne jednotná. Argumentuje sa dosiahnutím úspor z rozsahu, odstránením efektu susedstva (prospechu zo statkov a služieb inej obce), lepšími službami pre občanov, odbornosťou zamestnancov úradov, podporením miestneho ekonomického rozvoja, vyriešením zlej finančnej situácie malých obcí a pod. V mnohých prácach však sledujeme len určité načrtnutie postupu zlučovania, poprípade vymenovanie možností, ktoré sa najčastejšie uplatňujú, či vyjadrenia, ktoré konkrétne riešenia nechávajú „na ďalšiu diskusiu“.

Od roku 1950 klesol počet lokálnych samospráv v Litve až o 98 %, v Grécku o 95 %, v Dánsku o 93 %, v Lotyšsku o 91 %, vo Švédsku o 88 %, v Bulharsku o 87 %, v Belgicku o 78%, vo Veľkej Británii o 78 %, v Holandsku o 59 %, v Nemecku o 53 %, vo Fínsku o viac ako 39 %. (Klobučník – Bačík 2016) Príspevky popisujúce konsolidačné reformy neraz upozorňujú na ich negatíva, ktoré sa ukázali, či už krátko po ich uskutočnení alebo po dlhšom čase. Na základe analýzy 38 textov s tematikou zlučovania autori Ali, Machart a Vimmr (2012), vychádzajúc z výskumu autora P. Swianiewicza, vyčlenili 6 základných tém/skupín negatívnych aspektov rezonujúcich v rozoberaných článkoch: fungovanie miestnej komunity, prístup k miestnej správe, napätie v municipalitách, inštitucionálne problémy, volebné správanie, ekonomické problémy.

## Fungovanie miestnej komunity

Podľa holandského autora Dnetersa (Swianiewicz 2003) spoločenská dôvera je založená na silných osobných väzbách v malých komunitách. Pokles komunitnej a spoločenskej dôvery vyplývajúcej z rastúcej veľkosti sa odrazí na poklese politickej dôvery. Strata miestnej identity je podľa Ali et al. (2012) najčastejšie spomínaný argument proti zlučovaniu obcí. Zakladá sa na myšlienke, že v malých municipalitách fungujú osobné vzťahy lepšie a miestna komunita je viac súdržná. Miestnu identitu ako takú definuje Swianiewicz (2010b) ako pocit spolupatričnosti postavený predovšetkým na neformálnych vzťahoch a vzájomnom osobnom kontakte medzi občanmi. Podľa Pašiaka (1993) participácia občanov prepája osobné, skupinové záujmy, záujmy územných a lokálnych spoločenstiev so záujmami verejnými. Významnosť tomuto aspektu pridáva i Gajdoš (2002), ktorý chápe participáciu ako faktor sídelného rozvoja a účasť obyvateľov na procesoch riadenia a rozvoja sídla ako jedno zo základných práv v sídelnom rozvoji. Spoločenská prax prináša viaceré úspešne realizované participatívne projekty na lokálnej úrovni. Išlo napríklad o medzinárodný výskumný projekt, ktorého cieľom bolo zvýšiť participáciu občanov Trnavy na riešení územia Staré mesto-Sever alebo projekt obnovy historického parku v MČ Bratislava-Rusovce s cieľom zapojenia verejnosti do využitia a ochrany priestoru parku. (Strussová – Petříková 2009)

V literatúre sa spája táto téma aj s pojmom „miestna demokracia“, čiže model správania sa spoločnosti vo vzťahu k spoločným problémom. (Ali et al. 2012) Na pojem miestna demokracia nadväzuje aj kategória, ktorú spomenutý kolektív autorov nazval „symbolická strata“. Označili tak sťahovanie sa politickej reprezentácie do iného centra a celkové vzdialovanie sa samosprávy od občanov, čo je bežným znakom municipalizácie viacerých krajín.

## Prístup k miestnej správe

Zlučovanie obcí sa môže odzrkadliť aj na problémoch so vzdialenosťou k úradu. V prípade, že municipalita združuje po zlúčení niekoľko malých obcí, ktoré sa nenachádzajú v tesnom susedstve, môže nastať problém s tým, že nový úrad bude ležať príliš ďaleko od niektorých častí. Občania týchto častí sa budú musieť dopraviť na vzdialené úrady automobilmi či verejnou dopravou, čo je v lokalitách s nedostatočne rozvinutou infraštruktúrou problematické. K oddialeniu miestnej správy od občanov došlo po reformách napríklad v Holandsku (De Vries 2008) či v Grécku. (Hlepas – Getimis 2011)

Istú pararelu na pomery Slovenska postrehneme aj vo výskumnej štúdií Gajdoš a Moravanská (2016), v ktorej zistili prehlbovanie problémov malých obcí a obcí vzdialenejších od mestských centier. Poukazujú na výrazne častejšie

šie vidiecke obce ako mestá, najmä vidiecke obce do 1 000 obyvateľov, pričom išlo hlavne o obce z Trenčianskeho a Prešovského kraja. Podľa zistených kategórií išlo o výrazne upadajúce obce a tiež populačne upadajúce poľnohospodárske obce, málorozvinuté a prechodné regionálne typy, výrazne bývalé nestrediskové obce, najmä obce, ktoré boli pričlenené k nestrediskovým obciam, obce, ktoré nie sú pólmi rastu a sú aj mimo území pólov rastu a obce, ktoré sa vymedzili ako výrazne zaostávajúce.

### **Napätie v municipalitách**

Podľa nášho názoru je napätie v municipalitách jeden z faktorov, ktorý sa dá predpovedať pred samotnou reformou na základe existujúcich vzťahov medzi niektorými susednými obcami, prípadne obcami a mestami. Na túto tému vyjadruje skúsenosti zo švédskej reformy Erlingsson (2005). V dôsledku napätia, ktoré vzniklo medzi centrami municipalít a ich perifériami si v rokoch 1974 – 1985 presadilo svoju nezávislosť 7 nových jednotiek. V 90. rokoch dokonca 25 municipalít požiadalo o rozdelenie, pričom uspelo 6 z nich.

### **Inštitucionálne problémy**

Pomerne rozsiahlu skupinu tvoria rozličné inštitucionálne problémy. Jedným z nich je bezpochyby zníženie počtu zastupiteľov, pocity diskriminácie a podreprezentovanosti. (Ali et al. 2012) Takýto problém zasahuje zvlášť menšie obce, ktoré sú nútené podriaďiť sa väčším a zrušiť svoje volené orgány (zastupiteľstvá, starostovia). Môže sa preto stať, že zástupcovia malých obcí sa budú musieť podriaďiť tým, ktorí zastávajú záujmy väčších jednotiek municipality. Vyššie spomenutý kolektív autorov vyčleňuje aj ďalšie dva inštitucionálne problémy, ktoré vystupujú na povrch v Dánsku a vo Švédsku a to posilnenie inštitúcií, v ktorých má vplyv vládnuca politická strana a posilnenie riešenia celonárodných tém na úkor lokálnych tém.

Spomenutá bezmocnosť občanov sa môže zmeniť na stratu stotožnenia občanov so zastupiteľmi a nezáujem občanov participovať na dianí v obci. Pri analýze v Holandsku, Dánsku, Nórsku a Veľkej Británii sa preukázalo, že dôvera v miestnych politikov je významne a záporne korelovaná s rastúcou veľkosťou miest. (Komunálna reforma... 2004)

Zaujímavý je i výskum z Českej republiky, ktorý dokázal, že predovšetkým v menších obciach je značná časť investícií finálne iniciovaná práve starostami. Aj keď o investícií či podobe rozpočtu rozhoduje zastupiteľstvo obce, starostovia sú obvykle tými, ktorí zastupiteľstvo presvedčia o nutnosti urobiť takýto krok. Pozícia starostu je obzvlášť silná v menších obciach. Vo väčších obciach je i napriek významnému postaveniu starostu lokálny politický život pestrejší a do rozhodovania je zapojených viac aktérov. (Kopřiva et al. 2017)



## Volebné správanie

Z predošlých tvrdení o miestnej demokracii vyplýva, že zlučovanie obcí môže mať zreteľný dopad na vôľu občanov participovať na veciach verejných. Medzi veci verejné jednoznačne patria aj voľby. Dopad na volebné správanie občanov môže mať rôzne podoby (nižšia účasť, zmena preferencií, či zmena demografického zloženia voličov). Na zmene volebného správania sa podieľala podľa Elklita a Kjæra (2006) aj konsolidačná reforma v Dánsku. Ich štúdia tiež ukazuje, že čím ďalej sa nachádzala volebná miestnosť, tým bolo menej pravdepodobné, že sa voliči zúčastnia volieb.

Na Slovensku máme značné zastúpenie odborníkov venujúcich sa predovšetkým volebnému správaniu v rámci parlamentných volieb, avšak i na lokálnej úrovni postrehneme určité štúdie Krivý (2006), Kostecký a Krivý (2015), či Gurňák a Mikuš (2012), ktoré môžu špecifikovať a istým spôsobom predvídať volebné správanie aj v rámci lokálnej samosprávy. Konkrétny obraz by bolo možné skúmať až počas vytvorenia konkrétnych municipalít.

## Ekonomické problémy

Zlučovanie obcí býva často spájané s úsporami z rozsahu, teda tvrdením, že väčšie samosprávne jednotky ušetria financie na rôznych činnostiach, ktoré nebudú musieť byť vykonávané duplicitne. Práve úspory bývajú najčastejším argumentom za zlučovanie, preto je dôležité pozrieť sa na zahraničné skúsenosti aj v tejto oblasti. Skúsenosť z municipalizácie Holandska podľa výskumu autorov Allersa a Geertsema (2014) preukázala, že nové municipality nemajú automaticky menšie výdavky, a teda úspory z rozsahu nezávisia len od veľkosti danej samosprávnej jednotky, ale od niekoľkých ďalších faktorov. Aj autori študujúci verejné výdavky na miestnej úrovni Švédska poukazujú na to, že zlúčené municipality nemusia byť vždy efektívnejšie. (Hanes – Wikström 2010)

Článok Blom-Hansena (2010) znova predkladá skúsenosti z dánskej komunálnej reformy. Dánska vláda sa snažila urobiť mnoho opatrení proti prekračovaniu rozpočtov pôvodnými obcami tesne predtým, ako boli zlúčené. Novovytvoreným municipalitám to však nepomohlo a naďalej bolo zaznamenávané prekračovanie rozpočtov. Takýto problém označili Ali et al. (2012) ako zadlžovanie obcí.

Výskum Švédskej reformy Jordahla a Lianga (2009) ukazuje, že mnohé obce zvýšili svoje dlhy počas štyroch rokov pred prebehnutím municipalizácie (v rokoch 1948 – 1952), čo pripomína sčasti aj dánsku situáciu. Stali sa tak určitými „čiernymi pasažiermi“ spoliehajúcimi sa na spoločné zdroje, ku ktorým budú mať po prebehnutí municipalizácie prístup. V novovzniknutých municipalitách tak môže prichádzať k boju o zdroje, čo potvrdzuje aj Ali a kol.

(2012) na príklade Gruzínska a Grécka, pričom sa tento boj prejavoval zvlášť medzi jednotlivými municipalitami ako celkami.

Dánska reforma, spomínaná takmer pri každej z uvedených kategórii, býva paradoxne niektorými autormi označovaná ako vzorová pre Slovensko. Dánsko sa v zásade uvádza ako učebnicový príklad územnej konsolidácie. (Klimovský 2009) Veľakrát sa argumentuje podobnosťou črt Dánska a Slovenska (rozlohou, počtom obyvateľov krajiny a hlavného mesta). Nemyslíme si, že na základe uvedených podobností je vhodné uvažovať o Dánsku ako o vzore. Mnohé ďalšie črty vstupujúce do tejto problematiky sú totiž výrazne rozdielne, medzi nimi napríklad história, kultúra, georeliéf, úroveň dopravnej infraštruktúry, informatizácia vo verejnej správe a dostupnosť elektronických služieb a pod. Mimoriadne dôležité sú i sociálne, socio-kultúrne a historické kontexty, bez ktorých nie je možné dostatočne objasniť dopady, ale aj možnosti realizácie takejto reformy a to nielen na národnej úrovni, ale často krát aj v rámci regiónov. Môžeme to postrehnúť aj vo významných sociologických výskumoch. (Gajdoš et al. 2006 či Gajdoš et al. 2009)

### **Metodika výskumu**

Empirickej časti príspevku predchádzalo získavanie dát a výber vhodnej metodiky. S ohľadom na problematiku sme sa rozhodli zvoliť kombináciu kvantitatívne vyhodnotiteľných údajov s kvalitatívnymi údajmi. Za hlavnú výskumnú metódu bol v tomto prípade zvolený dotazníkový prieskum. Pri spracovávaní empirickej časti boli uplatnené aj ďalšie metódy, a to najmä metóda priestorovej analýzy a komparatívnej analýzy, niektoré štatistické metódy využívané často v geografii a tiež syntéza kvalitatívnych dát.

Hlavným účelom bolo teda zamerať sa na názory predstaviteľov obcí Slovenska (starostov/starostky, primátorov/primátorky) o plošnom zlučovaní obcí v rámci komunálnej reformy a na negatíva prípadne pozitíva, ktoré by tento proces mohol priniesť. Zaujímalo nás najmä, či prevažujú názory kladné k zlučovaniu, alebo názory záporné, a tiež ktoré negatívne aspekty by najčastejšie podľa predstaviteľov obcí mohlo zlučovanie spôsobiť. Popri hlavnom zbere dotazníka sme sa pýtali aj niektoré doplnkové otázky, týkajúce sa napríklad dobrovoľnosti procesu zlučovania či medziobecnej spolupráce.

Celkovo bolo v záujme 2927 lokálnych jednotiek (vidiecke obce, mestá a mestské časti Bratislavy a Košíc). Z tohto hľadiska ako najpraktickejšie riešenie vyplynulo vytvorenie on-line dotazníka, ktorý by bol ľahko odosielateľný prostredníctvom elektronickej pošty, ktorú sme získali z rôznych portálov či oficiálnych stránok samospráv.

Dotazník obsahoval niekoľko blokov, ktoré respondent vyplňal podľa odpovede na prvú otázku „Považujete spájanie obcí, teda vytváranie väčších municipalít za vhodný krok v rámci prebiehajúcej komunálnej reformy?“. Ak sa

respondent priklonil k možnosti „nie“, vyplňal blok NIE, naopak ak sa priklonil k odpovedi „áno“, vyplnil len blok ÁNO. Všetci respondenti povinne vyplňali VŠEOBECNÉ OTÁZKY.

Blok „NIE“ venovaný hodnoteniu negatívnych aspektov zlučovania obcí sme zastrelili otázkou: „Ktoré negatívne aspekty by podľa Vás zlúčenie obce (so susednými obcami/mestami) do väčšej municipality prinieslo?“. Pod otázkou sme vymedzili 15 aspektov, združených do 6 kategórii podľa témy, ktorej sa týkajú. Respondenti mohli na slovnej stupnici ohodnotiť konkrétny aspekt jednou z možností „určite áno“, „skôr áno“, „neviem posúdiť“, „skôr nie“ alebo „určite nie“. Negatívne aspekty v tomto bloku boli prevzaté v upravenej forme zo spomenutého príspevku (Ali et al. 2012) a bližšie sme sa jednotlivým témam venovali v teoretickej časti príspevku. Dôvodom použitia aspektov z tejto štúdie bol jej základ v odbornej literatúre od zahraničných autorov publikujúcich v renomovaných časopisoch. Navyše negatívne aspekty boli v komplexnej, ucelenej forme, logicky zoradené podľa témy. Pre prípad, že by predstavitelia obcí chceli uviesť iné očakávané negatíva, bol na to poskytnutý priestor v spodnej časti bloku NIE. Pomôcku pri vyplňaní dotazníka tvorili vysvetlivky skryté pod otáznikmi, ktoré respondentom vedeli bližšie priblížiť a vysvetliť daný každý z 15-tich aspektov.

Pre detailnejšie vyhodnotenie negatívnych aspektov sme sa rozhodli priradiť odpovediam respondentov na vyššie spomenutú otázku váhu. Každá z 5 odpovedí tejto škálovej otázky bola nahradená hodnotou (celkovo 15 odpovedí za 15 aspektov). Hodnoty sa pohybovali v rozmedzí od -2 po 2, konkrétnej odpovedi prislúchalo konkrétna hodnota: „určite áno“ = 2, „skôr áno“ = 1, „neviem posúdiť“ = 0, „skôr nie“ = -1, „určite nie“ = -2. Nahradenie odpovedí hodnotami umožnilo zistiť viaceré skutočnosti, napríklad celkovú „mieru obáv“ jednotlivých obcí zo všetkých negatívnych aspektov zlučovania, čím sme nakoniec mohli kvantifikovať aj jednotlivé aspekty resp. oblasti, do ktorých spadali.

Blok určený pre respondentov, ktorí si zvolili možnosť „ÁNO“ (považujú teda zlučovanie za vhodný krok) bol do dotazníka zaradený z dôvodu hodnotenia tejto skupiny obcí osobitne.

Dotazníky boli odosielané v štyroch odosielacích kolách, čo znamená, že obciam, ktoré neodpovedali v prvom kole, boli zaslané opätovne v druhom, prípadne treťom, či štvrtom kole. Jednotlivé kolá sa konali zhruba v mesačných intervaloch vo volebnom období 2014-2018. Na zistenie presnosti výsledkov z existujúcej vzorky dotazovaných predstaviteľov obcí z celého územia Slovenska sme použili kalkulačku verejnej služby prieskumného softvéru Creative Research Systems. (Sample size... 2017; <https://www.surveysystem.com/sscalc.htm>).

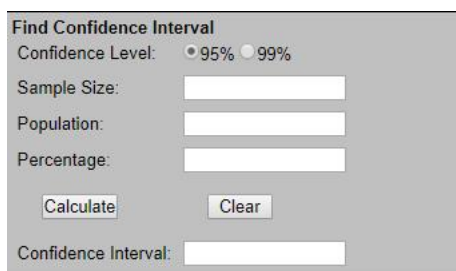
## Výsledky výskumu

V tejto časti príspevku sa postupne zameriame na všetky kvantitatívne a kvalitatívne vyhodnotenú výsledky získané dotazníkovým prieskumom.

### Návratnosť dotazníkového prieskumu

Pred analyzovaním samotných výsledkov je potrebné sa sústrediť na zhodnotenie návratnosti dotazníkov. Návratnosť považujeme tiež za dôležitú súčasť výskumu, keďže môže potvrdiť celkovú významnosť a relevanciu výskumu. Napovedať môže aj o záujme o problematiku plošného zlučovania obcí z hľadiska geografického priestoru a veľkosti obcí.

### Obrázok č. 1: Online kalkulátor na výpočet intervalu spoľahlivosti dotazníkového prieskumu

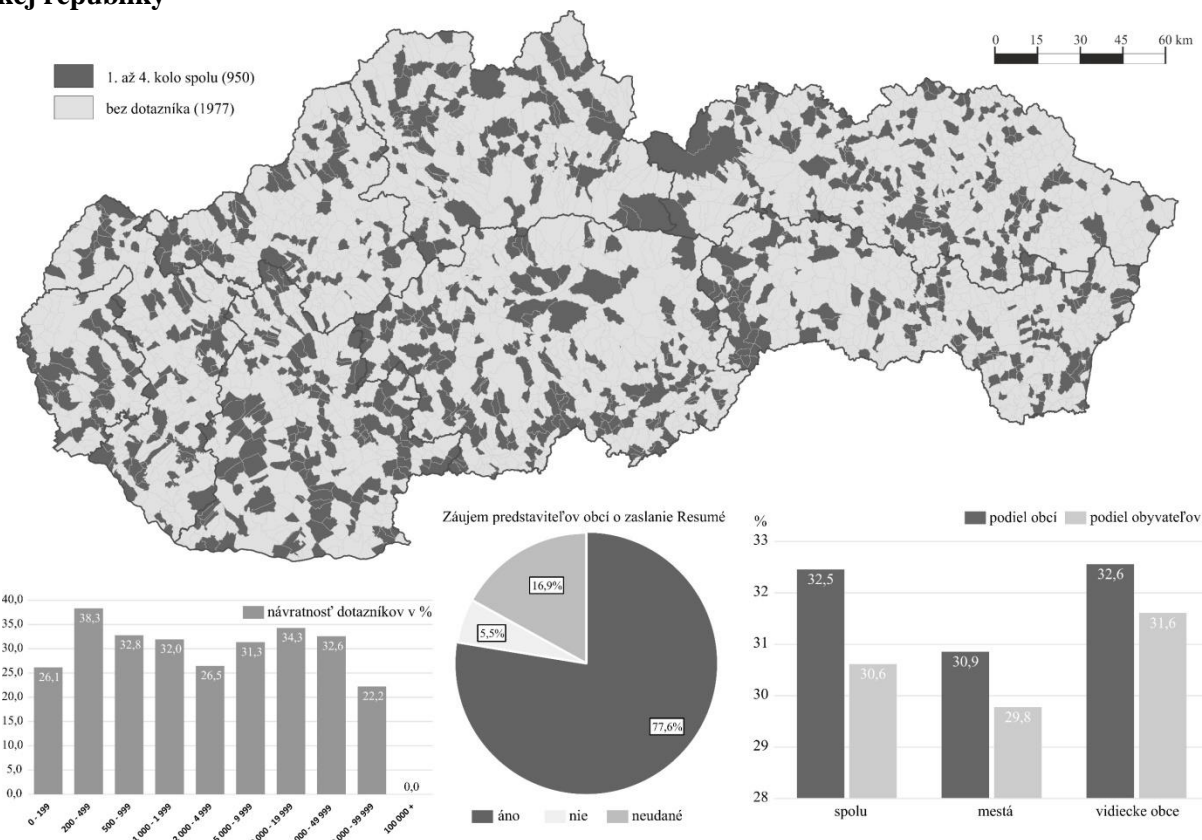


The image shows a web-based calculator titled "Find Confidence Interval". It has the following elements: "Confidence Level:" with radio buttons for "95%" (selected) and "99%"; "Sample Size:" with an input field; "Population:" with an input field; "Percentage:" with an input field; "Calculate" and "Clear" buttons; and "Confidence Interval:" with an output field.

Zdroj: Creative Research Systems

Z 2927 lokálnych samospráv Slovenska (mestských častí, vidieckych obcí a miest) sa nám po štyroch odosielacích kolách podarilo získať 950 kompletne vyplnených dotazníkov. Odpovedala teda takmer 1/3 zo všetkých predstaviteľov obcí Slovenska, presnejšie 32,46 %. Tu je potrebné poukázať na analýzu presnosti výsledkov z existujúcej vzorky. Použili sme pritom spomínanú kalkulačku verejnej služby prieskumného softvéru Creative Research Systems. (Obrázok č. 1) Zo získaných premenných nadobudnutých dotazníkov (950) a celkových možných dotazníkov (2927) sme určili interval spoľahlivosti (*Confidence Interval*). Úroveň spoľahlivosti (*Confidence Level*) sme v teste nastavili na 95 %. Úroveň spoľahlivosti sa vyjadruje v percentách a znázorňuje akou mierou sa skutočné percento obyvateľov, ktorí by vybrali odpoveď, nachádza v intervale spoľahlivosti. Inými slovami 95 % resp. 99 % opýtaných by zaznačilo odpoveď, ktorá by spadala do vypočítaného intervalu. Existujú tri faktory, ktoré ovplyvňujú intervaly spoľahlivosti (naše výsledky sú tým presnejšie, keď dosiahneme menší interval). Sú to *veľkosť vzorky* (čím je naša vzorka väčšia, tým máme väčšiu istotu, že odpovede odrážajú skutočnú mienku populácie),

Obrázok č. 2: Priestorovo kvantitatívne špecifiká návratnosti dotazníkového prieskumu z lokálnych samospráv Slovenskej republiky



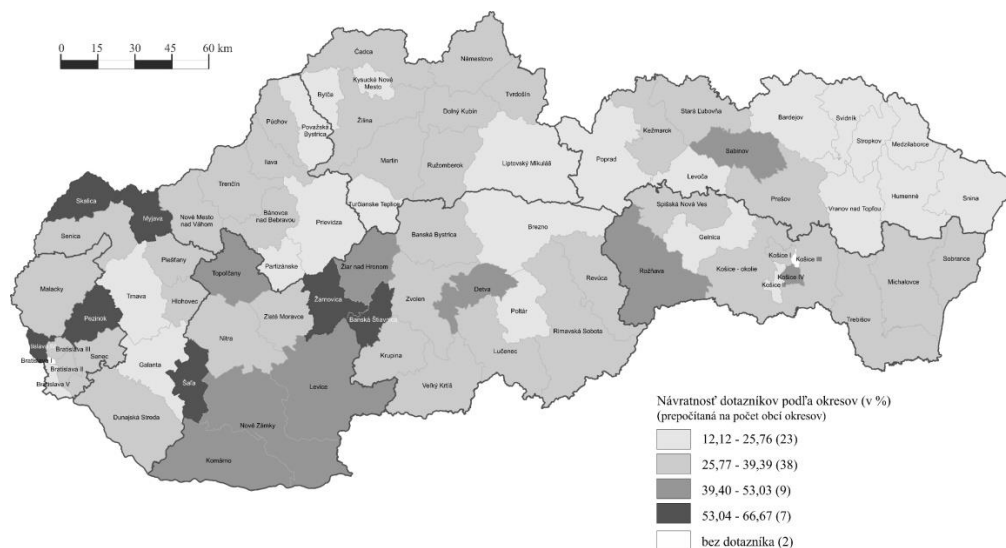
Zdroj: vlastný výskum

veľkosť skúmanej populácie (faktor ovplyvňuje výsledky intervalu spoľahlivosti len vtedy, keď pracujeme s malou a známou skupinou ľudí, napr. členmi združenia a podobne), *percento* (pri odpovediach „áno“ alebo „nie“ nám napríklad pomer výsledkov 90 % „áno“ ku 10 % „nie“ tiež pozitívne ovplyvní interval spoľahlivosti). Intervaly spoľahlivosti budú lepšie pochopiteľné pri konkrétnych výsledkoch dotazníkového prieskumu.

Samosprávy, ktorých reprezentanti odpovedali, zobrazuje obrázok č. 2. Môžeme konštatovať, že hoci niektoré časti Slovenska boli pri odosielaní dotazníkov aktívnejšie, nevznikli nejaké veľké súvislé zhluky obcí, ktoré zaslali dotazník, ich rozmiestnenie bolo skôr rovnomerné. O niečo iniciatívnejší boli pri vyplňaní dotazníkov predstavitelia vidieckych obcí.

Návratnosť dotazníka sme sledovali aj z hľadiska veľkosti samospráv podľa počtu obyvateľov, všimli sme si i záujem predstaviteľov obcí a miest o zaslanie Resumé. V konečnom dôsledku sme návratnosť dotazníkov prepočítali aj na okresnú úroveň Slovenska. (Obrázok č. 3)

**Obrázok č. 3: Návratnosť dotazníkového prieskumu z lokálnych samospráv Slovenskej republiky podľa okresov**



Zdroj: vlastný výskum

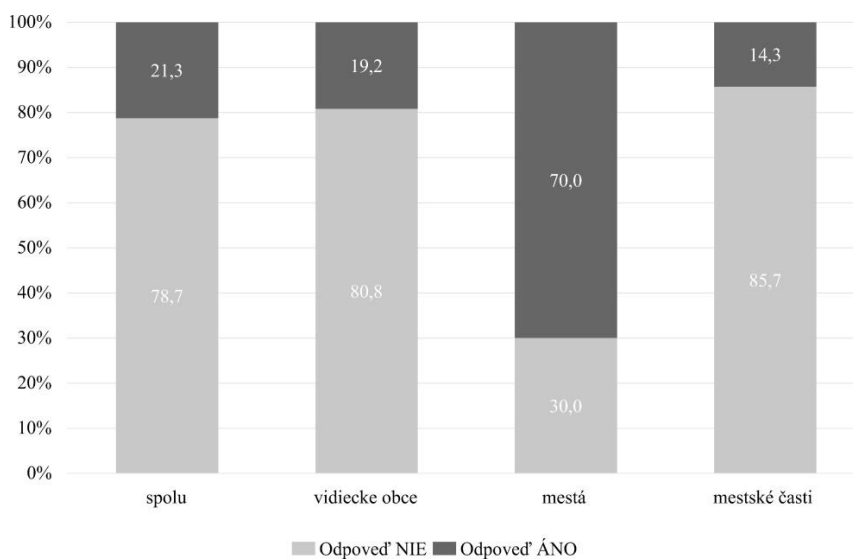
### Zlučovanie obcí „Áno“ alebo „Nie“?

Na začiatku samotného výskumu sme sa podrobnejšie zamerali na výsledok základnej otázky „Považujete spájanie obcí, teda vytváranie väčších municipalít za vhodný krok v rámci prebiehajúcej Komunálnej reformy?“ (ďalej iba

„otázka č. 1“). Pomer odpovedí áno/nie pokladáme v rámci problematiky za veľmi dôležitý, aj keď v niektorých prípadoch respondenti svojimi ďalšími vyjadreniami dali najavo, že sú niekde na rozhraní medzi „áno“ a „nie“.

Proti zlučovaniu sa vyslovilo viac ako 3/4 predstaviteľov obcí Slovenska zúčastnených na výskume (748 z 950 lokálnych samospráv). Proces zlučovania obcí naopak pokladá za vhodný krok 21,3 % respondentov. (Obrázok č. 4) Túto základnú otázku sme preverili pomocou online kalkulatára na výpočet intervalu spoľahlivosti. Úroveň spoľahlivosti (*Confidence Level*) sme v teste nastavili na 95 %, do poľa *veľkosť vzorky* sme zadali hodnotu 950, ako hodnotu poľa *veľkosť skúmanej populácie* sme zadali 2 927, ako *percento* sme zadali hodnotu 78,7 resp. 21,3. Výsledný interval spoľahlivosti nadobudol hodnotu 2,14. Táto hodnota nám indikuje, že výsledky otázky č. 1 by sa v prípade dotazníkového prieskumu celej populácie (všetkých 2927 lokálnych samospráv) pohybovali v intervale +/- 2,14. Teda proti zlučovaniu obcí by bolo 78,7 +/- 2,14 % respondentov (interval 76,56 % – 80,84 % opýtaných), za zlučovanie obcí zase 21,3 +/- 2,14 % respondentov (interval 19,16 % – 23,44 % opýtaných).

**Obrázok č. 4: Porovnanie odpovedí lokálnych samospráv Slovenskej republiky na základnú otázku výskumu týkajúceho sa zlučovania obcí**



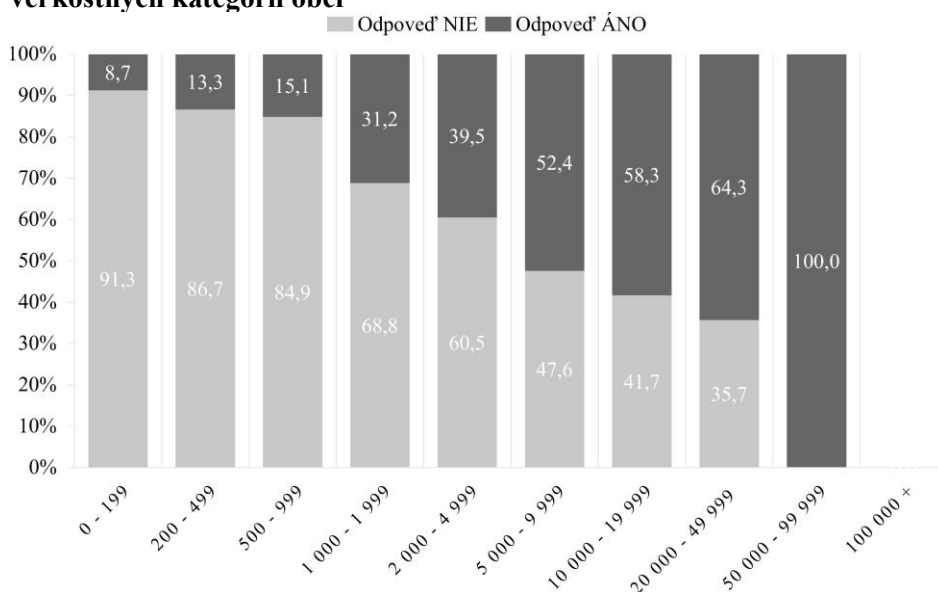
Zdroj: vlastný výskum

Výsledky, vyplývajúce z odpovedí na otázku č. 1 podľa nášho názoru nie sú prekvapujúce a dali sa očakávať. Starostovia či starostky malých obcí by v prípade zlučovania určite cítili ohrozenie svojej pozície, naproti tomu primá-

tori/primátorky miest a predstavitelia väčších vidieckych obcí vidia možno v zlučovaní šancu byť na čele silnejšieho celku v podobe municipality.

S rastúcim počtom obyvateľov v skúmaných obciach postrehneme i zvyšujúcu ohotu sa zlučovať. (Obrázok č. 5) Viac ako 90 % reprezentantov obcí patriacich do veľkostnej kategórie 0 – 199 obyvateľov odpovedalo na otázku č. 1 odpoveďou „nie“. Nadpriemerne označovali túto odpoveď aj respondenti z obcí o veľkosti 200 – 499 obyvateľov a 500 – 999 obyvateľov. Vôľa zlučovať obce prevážila pri obciach s 5 000 a viac obyvateľmi a naďalej sa zvyšovala.

**Obrázok č. 5: Porovnanie odpovedí lokálnych samospráv Slovenskej republiky na základnú otázku výskumu týkajúceho sa zlučovania obcí podľa veľkostných kategórií obcí**



Zdroj: vlastný výskum

#### **Analýza otázok pre respondentov odmietajúcich zlučovanie obcí**

Kľúčovú časť hodnotenia negatívnych aspektov zlučovania obcí tvorí blok NIE, ktorý v rámci dotazníka vyplňali iba predstavitelia obcí zameraní proti spájaniu obcí (celkovo 748 respondentov). Otázka znela: „Ktoré negatívne aspekty by podľa Vás zlúčenie obce (so susednými obcami/mestami) do väčšej municipality prinieslo?“

Najviac sa zástupcovia obcí obávajú *straty miestnej identity* v obciach. Takmer 600 respondentov (80 %) označilo pri tomto negatívnom aspekte možnosť „určite áno“. (Obrázok č. 6) Z tohto pohľadu je zaujímavé, že aspektu straty miestnej identity, možno aj určitej obecnej „hrdosti“ a povedomia, sa

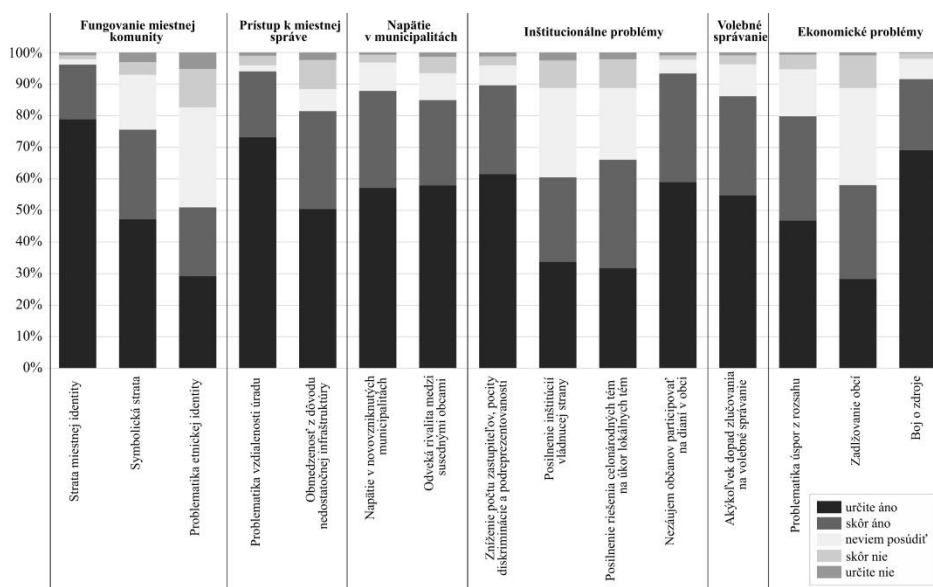


obávajú respondenti omnoho viac ako niektorých inštitucionálnych problémov (napríklad zníženia počtu zastupiteľov a pocitu podprezentovanosti obcí).

Veľký problém by predstavoval podľa respondentov aj aspekt *vzdialenosti nového úradu*. Na to sčasti nadväzuje aj problém *obmedzenosti z dôvodu nedostatočnej infraštruktúry*, ktorá by v menších obciach tvorila bariéru v prístupe k úradu. Ako významné negatívum by sa podľa viac ako 500 účastníkov výskumu (takmer 70 %) prejavil aj *boj o zdroje* medzi zlúčenými obcami, taktiež apatia občanov a ich *nezáujem participovať na verejnom živote*. Významne by narástlo aj *napätie v novovzniknutých municipalitách*.

Niektoré negatívne aspekty neboli ohodnotené až tak jednoznačne. Odpoveď „neviem posúdiť“ prevládala pri dvoch aspektoch – *problematika etnickej identity* a *zadlžovanie obcí*. Otázka etnickej identity je zložitá problematika, ktorá sa podľa nášho názoru nedá odhadnúť ľahko, navyše sa priamo dotýka iba časti respondentov. Zadlžovanie obcí je taktiež komplexnejší problém, niektorí respondenti pravdepodobne predpokladajú, že v tomto by sa situácia oproti súčasnosti nezhoršila, avšak ukázala by to až prax.

Obrázok č. 6: Porovnanie odpovedí respondentov dotazníkového prieskumu na tému negatívnych aspektov zlučovania obcí

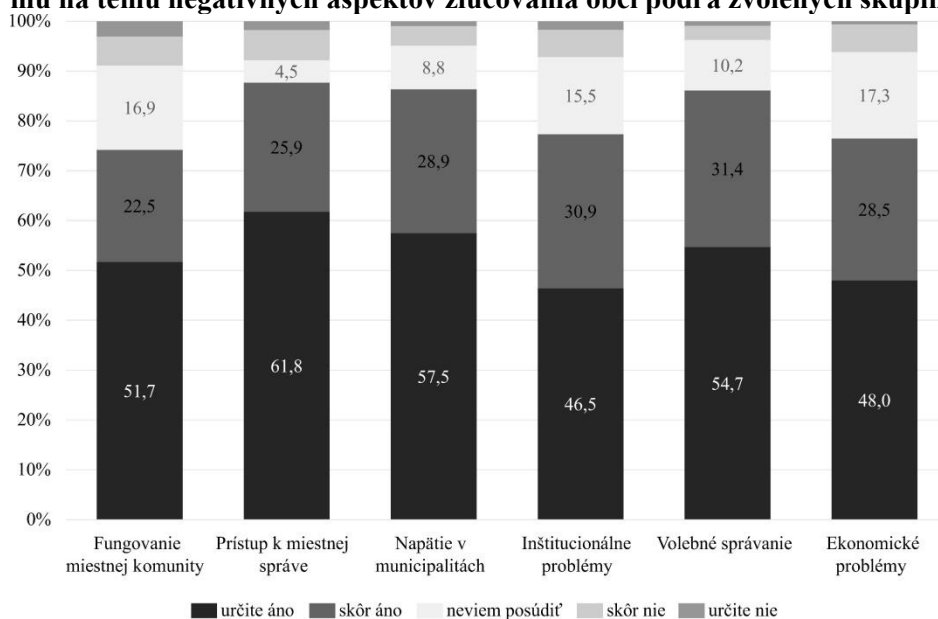


Zdroj: vlastný výskum

Sumárne zhodnotenie negatívnych aspektov podľa zvolených tém resp. skupín znázorňuje obrázok č. 7. Respondenti nevedeli posúdiť v 16,9 % prípadoch problémy *fungovania miestnej komunity*, čo bolo zapríčinené najmä spo-

menutými odpoveďami na otázku etnickej identity. Najočakávanejšími nepriaznivými aspektmi zlučovania obcí sú problémy spojené so zhoršeným *prístupom k miestnej správe*. Očakáva ich viac ako 87 % opýtaných, z toho približne 2/3 označilo „určite áno“ a zvyšok „skôr áno“. Najotáznejšie sú podľa opýtaných *ekonomické problémy*, pričom až 17,3 % respondentov sa nevedelo pri nich presne vyjadriť a označilo „neviem posúdiť“.

**Obrázok č. 7: Porovnanie odpovedí respondentov dotazníkového prieskumu na tému negatívnych aspektov zlučovania obcí podľa zvolených skupín**



Zdroj: vlastný výskum

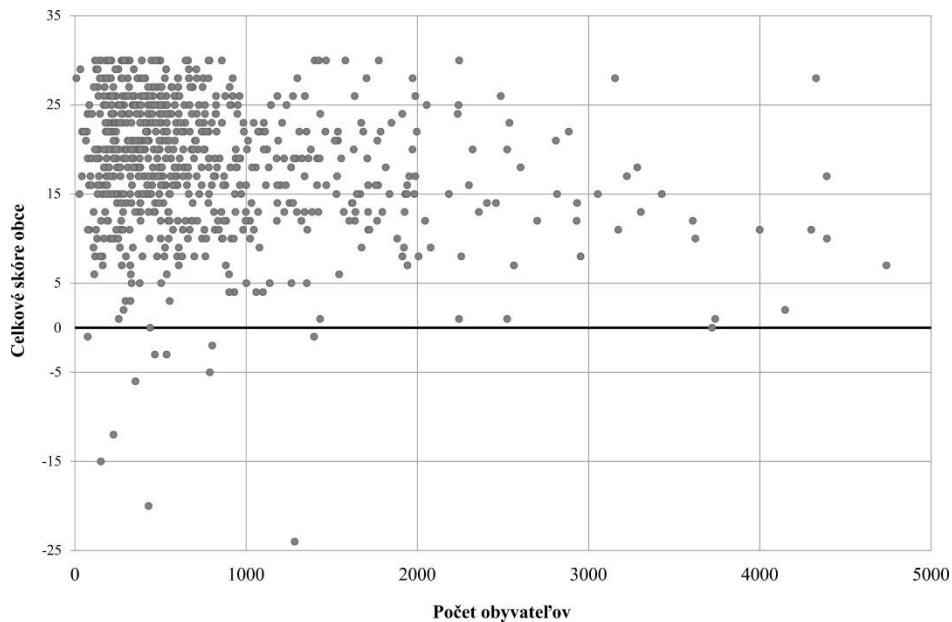
V rámci ďalšej analýzy nás zaujímalo, či vplývala na odpovede respondentov veľkosť obce, z ktorej daný predstaviteľ pochádzal. Obávajú sa menšie obce nevýhod zlučovania vo vyššej miere ako väčšie obce? Pridaním váh jednotlivým odpoveďiam respondentov sme zistili súhrnnú hodnotu „mieru obáv“ jednotlivých obcí. Súhrnná „miera obáv“ mohla nadobudnúť hodnotu medzi -30 a 30. Hodnota -30 znamená, že respondent neočakáva a neobáva sa žiadnych negatívnych aspektov v rámci zlučovania obcí (označil 15-krát odpoveď „určite nie“), naopak hodnota 30 znamená, že očakáva/obáva sa všetkých negatívnych vyššie spomenutých aspektov (označil 15-krát odpoveď „určite áno“).

Porovnanie celkovej „mieru obáv“ v rámci negatívnych aspektov zlučovania obcí a počtu obyvateľov skúmaných obcí zobrazuje obrázok č. 8. Kvôli prehľadnosti boli vynechané extrémne hodnoty – mestá a mestské časti (celkovo

16), ako aj vidiecke obce (celkovo 4) s počtom obyvateľov nad 5 000. Body, ktoré predstavujú najmenšie obce, sú najviac koncentrované v ľavej hornej časti. Ide o obce dosahujúce približne do 1000 obyvateľov. S pribúdajúcim počtom obyvateľov obcí sa znižuje koncentrácia bodov, výrazne sa však nepribližujú k vodorovnej čiare s hodnotou 0. Niekoľko obcí sa ocitlo aj v zápornej, spodnej časti, tieto obce nepociťujú silné ohrozenie amalgamizáciou, ich počet je však zanedbateľný.

Obce do 500 obyvateľov dosahovali v priemere približne 20 bodov, čo predstavuje vyššiu „mieru obáv“, obce od 500 do 999 obyvateľov o 1 bod menej. Obce od 1 000 do 1 999 obyvateľov dosahovali už len 16,8 bodu a ešte o vyše 2 body menej obce s počtom obyvateľov medzi 2 000 – 4 999. Podobne (okolo 13,5 bodov) aj obce nad 5 000 obyvateľov (vrátane miest a mestských častí vynechaných z obrázka č. 8). Ak by sme nebrali do úvahy názory starostov mestských častí Bratislavy a Košíc, ale iba názory vidieckych obcí a miest tejto kategórie, hodnota by dosahovala iba niečo vyše 12 bodov.

**Obrázok č. 8: Porovnanie celkovej „miery obáv“ respondentov dotazníkového prieskumu v rámci negatívnych aspektov zlučovania obcí na základe počtu obyvateľov obce respondenta**



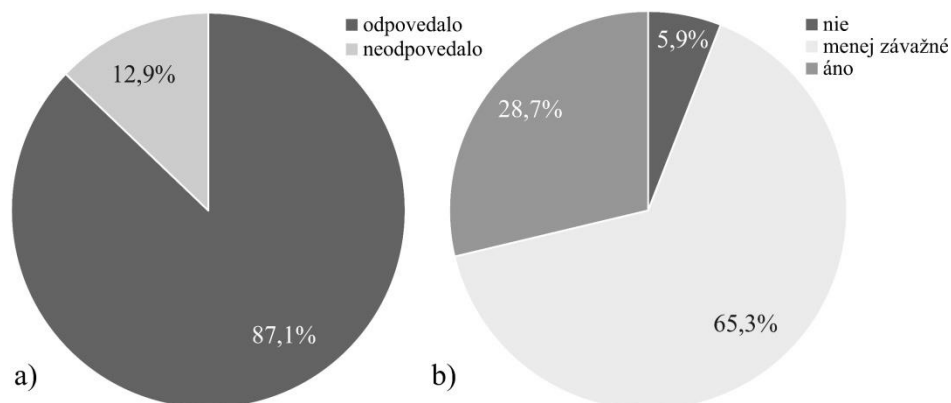
Zdroj: vlastný výskum

### Analýza otázok pre respondentov súhlasiacich s procesom zlučovania obcí

V rámci bloku, ktorí vyplňali tí predstavitelia, ktorí súhlasia a považujú zlučovanie obcí za vhodný krok v rámci komunálnej reformy, sme položili tri otázky. Na otvorenú otázku „Čo by sa podľa Vás (zlučovaním) zlepšilo?“, sa z 202 celkových respondentov súhlasiacich s amalgamizáciou vyjadrilo 176 respondentov, čo predstavuje 87,1 %. (Obrázok č. 9a) Nevyjadrilo sa celkovo 12,9 % respondentov. Mohlo by to byť zapríčinené aj tým, že títo predstavitelia vidieckych obcí a miest nie sú úplne presvedčení o úspešnosti zlučovania, hoci im súčasný model nevyhovuje. Konkrétne argumenty respondentov za zlučovanie uvedieme v inej kapitole.

Druhou otázkou bloku ÁNO: „Mohlo by zlučovanie do municipalít priniesť aj negatíva?“, sme chceli zistiť, či aj priaznivci amalgamizácie predpokladajú, že novovzniknuté municipality prinesú negatívne dôsledky. (Obrázok č. 9b) Respondenti, ktorí označili odpoveď „áno“ konkretizovali následne svoje očakávania vo vyhradenom políčku. Najčastejšie sa opakujúca odpoveď sa týkala obáv, že zlučovaním vznikne jedna dominujúca „stredisková“ obec, ku ktorej sa pričlenia ostatné menšie obce a budú sa musieť podriaďovať.

Obrázok č. 9a, 9b: Podiely respondentov, ktorí poskytli odpoveď na otázku a) „Čo by sa podľa Vás (zlučovaním) zlepšilo?“ b) „Mohlo by zlučovanie do municipalít priniesť aj negatíva?“

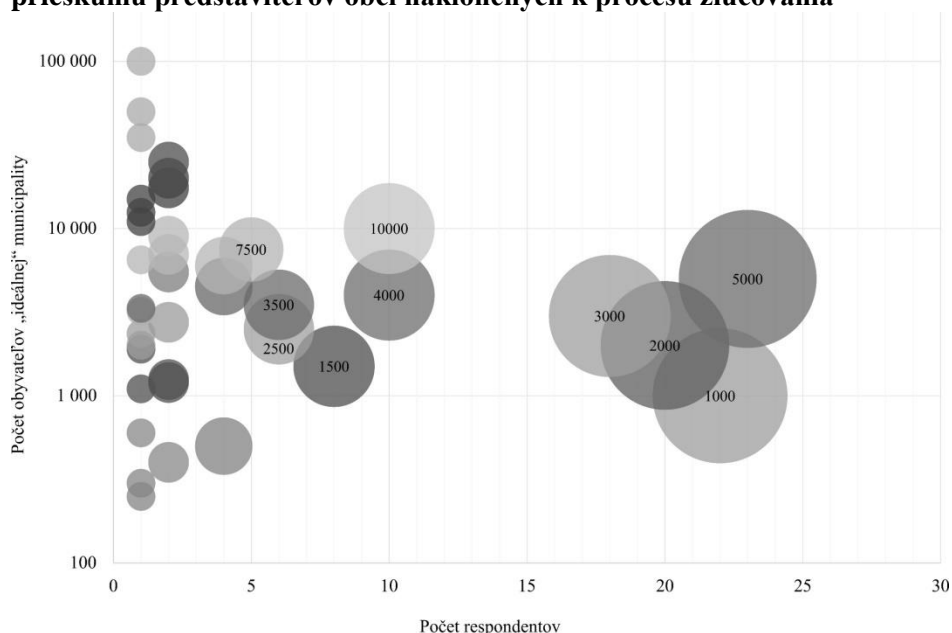


Zdroj: vlastný výskum

Tretia otázka bloku ÁNO „Podľa Vás, koľko obyvateľov by mala mať ideálna municipalita?“ bola zodpovedaná 177 respondentmi, čo predstavuje 87,6 % z respondentov prikláňajúcich sa k vytváraniu municipalít. Dá sa predpokladať, že hoci predstavitelia obcí vidia v zlučovaní obcí pozitíva, nevedia si celkom predstaviť samotnú realizáciu a výsledok municipalizácie. To sa preja-

vielo aj pri vysokej variabilite odpovedí na túto otázku. Hodnoty sa pohybovali od 250 obyvateľov, ako uviedol starosta malej obce okresu Stropkov, do 100 000 obyvateľov, ako by si municipality predstavoval zástupca jedného z okresných miest v Banskobystrickom kraji. Najčastejšie sa z prieskumu predstaviteľov obcí objavovali hodnoty 5 000 obyvateľov a 1 000 obyvateľov. (Obrázok č. 10) Stredná hodnota – medián – veľkosti ideálnej municipality predstavovala 3 000 obyvateľov. V porovnaní s Dánskom, ktorého systém lokálnej samosprávy býva pre Slovensko používaný ako modelový, je táto hodnota hlboko pod priemerom. Priemerná dánska municipalita je obývaná 18 000 obyvateľmi, pričom podobnú alebo väčšiu municipalitu si vie predstaviť iba 7 respondentov. Z týchto zistení usudzujeme, že viacerí zástupcovia slovenských obcí by si zvolili skôr model akýchsi „mikro-municipalít“, poprípade iba zlúčenie najmenej populačných obcí.

Obrázok č. 10: „Ideálna“ veľkosť municipality v rámci dotazníkového prieskumu predstaviteľov obcí naklonených k procesu zlučovania



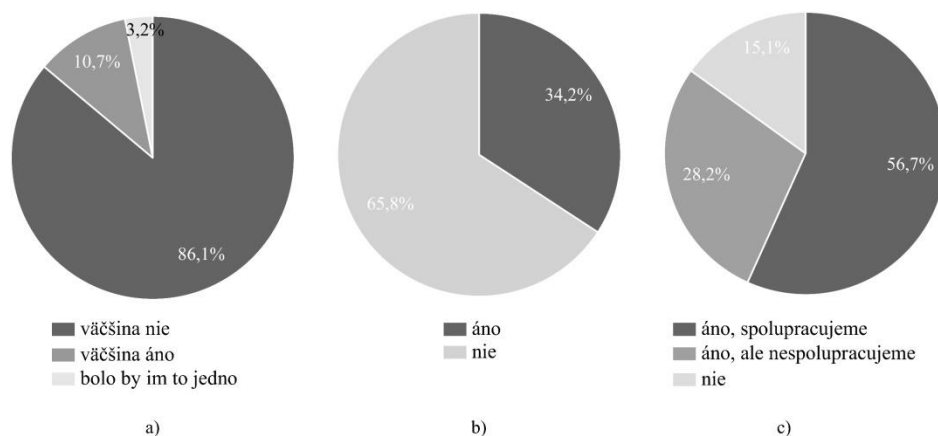
Zdroj: vlastný výskum

### Analýza spoločných otázok všetkých zúčastnených respondentov

V závere výskumnej časti boli položené tri otázky všeobecnejšieho zamerania a odpovedali na ne všetci zúčastnení respondenti (spolu 950).

Pri prvej otázke „Prijali by podľa Vás občania zlučovanie dobrovoľne?“ sa zhodlo na jednej z odpovedí 86,1 % respondentov. (Obrázok č. 11a) Sú názoru, že väčšina obyvateľov by zlučovanie obcí dobrovoľne nechcela podstúpiť. Názory predstaviteľov obcí sú prirodzene subjektívne a nemôžu presne predpovedať reakciu občanov. Predpokladáme však, že mnohí starostovia sú (aj viaceré volebných období) s občanmi v dennom kontakte a vedia sčasti odhadnúť ich mienku.

Obrázok č. 11a, 11b, 11c: Podiely respondentov, ktorí poskytli odpoveď na otázku a) „Prijali by podľa Vás občania zlučovanie dobrovoľne?“ b) „Myslíte si, že takáto komunálna reforma prebehne v období najbližších 10 rokov?“ c) „Bola by namiesto zlučovania pre Vás prijateľnejšia medziobecná spolupráca?“



Zdroj: vlastný výskum

Reforma, v rámci ktorej by prebehlo zlučovanie obcí, sa podľa 65,8 % respondentov v najbližších 10 rokoch neuskutoční. Časť z účastníkov výskumu predpokladá, že takáto reforma neprebehne na Slovensku nikdy, najmä preto, že by vyvolala vlnu nevôle a prehĺbila nedôveru v riadiace zložky štátu. Predpokladáme, že ďalšia časť respondentov je názoru, že reforma prebehne, no časový horizont z dôvodu náročnosti prípravy bude podstatne dlhodobejší. (Obrázok č. 11b)

Posledná, nie však menej dôležitá otázka v bloku VŠEOBECNÉ OTÁZKY, znela: „Bola by namiesto zlučovania pre Vás prijateľnejšia medziobecná spolupráca?“ Necelých 87 % predstaviteľov obcí by využilo radšej možnosť medziobecnéj spolupráce, pričom 2/3 z nich už určitou formou spolupracujú a 1/3 by o spoluprácu mala záujem. 15 % respondentov nepovažuje spoluprácu s inými obcami za výhodnejšiu. (Obrázok č. 11c)

## Kvalitatívne zhodnotenie vyjadrení predstaviteľov obcí

Mnohí predstavitelia obcí Slovenska využili priestor v dotazníku, aby vyjadrili svoje stanovisko k zlučovaniu obcí. Hodnotíme veľmi pozitívne, že veľký počet respondentov si našlo čas a rozpísalo (často aj obširnejšie) svoje myšlienky, obavy či námety. Pri závažnej celospoločenskej téme ako je táto, považujeme za vhodné dôsledne preskúmať okrem kvantitatívnych výsledkov aj kvalitatívne údaje, ktoré môžu objasniť jednotlivé odpovede respondentov a môžu tiež poskytnúť nový, komplexnejší pohľad na vec. V tejto časti príspevku sa budeme snažiť uviesť čo najviac z týchto vyjadrení a utvoriť tak ucelený náhľad na mienku predstaviteľov obcí. Zhrnutie názorov predstaviteľov obcí Slovenska do skupín podľa tém, ktorých sa priority týkali:

### Názory za zlučovanie obcí

#### ***1. Zlučovanie ušetrí financie, riadenie bude efektívnejšie a odbornejšie***

Respondenti, ktorí vidia riešenie fragmentovanej miestnej správy v zlučovaní obcí, sa pri otázke „Čo by sa zlučovaním zlepšilo?“ vyjadrovali k viacerým oblastiam. Značná časť predstaviteľov obcí predpokladá, že zlučovaním by sa ušetrilo na administratíve, ktorá je v menších obciach nákladná a pohlcuje väčšinu príjmov. Zredukovaním počtu administratívnych pracovníkov by sa dosiahla vyššia odbornosť – jednotlivé činnosti by boli vykonávané kvalifikovanými pracovníkmi. Municipality by tak mohli poskytnúť lepšie a profesionálnejšie služby občanom. Starosta zemplínskej obce to vyjadruje slovami „...solistikované vedenie administratívnej agendy v súlade s legislatívou, vzdelaný predstaviteľ samosprávy...“. „Zefektívni a zlacní sa verejná správa, zvýši sa odbornosť pracovníkov, odstráni sa kumulácia viacerých pracovných náplní v širokom spektre problematiky“, predpokladá predstaviteľ jedného z kysuckých miest.

#### ***2. Municipality budú mať väčšiu šancu uspieť pri žiadaní o dotácie***

Positívne dôsledky zlučovania by sa podľa viacerých ukázali vo väčšej úspešnosti pri žiadaní o dotácie, granty a pri realizovaní rôznych projektov. Podobný názor vyjadril napríklad predstaviteľ okresného mesta ležiaceho v Trenčianskom kraji: „väčšie možnosti rozvoja regiónov, zlepšenie dotačnej politiky a možnosti čerpať prostriedky z EÚ“. Starosta jednej z vidieckych obcí v okrese Považská Bystrica sa vyjadruje: „Realizácia niektorých projektov z fondov EÚ nám robí problémy, pretože projekt je najskôr potrebné zafinancovať z vlastných zdrojov (úveru) a následne po ukončení žiadať o refundáciu, čo je častokrát veľmi zdĺhavý proces a zbytočne tak vyhadzujeme finančné prostriedky na splácanie len samotných úrokov z úveru.“

### **3. Pozitíva plynúce s úsporami z rozsahu**

Zadlžovanie obcí je téma, ku ktorej sa vyjadrilo viac respondentov. Starostka malej obce okresu Sabinov píše: „Spoločné príjmy vytvárajú väčší finančný balík, z ktorého môžu za určitých podmienok a v časovom harmonograme dostať všetci na základnú infraštruktúru bez dlhov.“ Záchranu pred zaúverovaním obcí vidí v spoločnom finančnom balíku viac účastníkov výskumu, no evidentne rezonujú obavy ohľadne prerozdeľovania a centralizovania týchto financií do jednej z obcí.

### **4. Zlučovanie by malo prebehnúť iba za určitých podmienok (spájanie iba určitých veľkostných typov obcí, pravidlá by mala určiť široká diskusia, referendum, ZMOS)**

Pomerne často sme sa stretávali so stanoviskami, že zlučovanie by malo prebehnúť, no iba za určitých podmienok. Zlučovanie by sa podľa určitých respondentov nemalo týkať všetkých obcí, ale len tých najmenších, resp. obcí do určeného počtu obyvateľov. „Považujem to za vhodný krok iba v prípadoch najmenších obcí, do 100, prípadne 200 obyvateľov“, (respondent z okresu Humenné). „Zlúčením malých obcí s 200 – 300 obyvateľmi by sa vytvorili podmienky na rozvojové programy, ušetrili by sa finančné prostriedky na prevádzku úradov...“ (respondent z okresu Myjava). „Zlučovanie má zmysel pokiaľ sa jedná o obce pod 500 obyvateľov, ak to umožňujú geografické a demografické okolnosti. Pri zlúčení vznikne nevraživosť niektorých občanov voči sebe, čo môžem potvrdiť aj v našej obci, ktorá je zlúčená od roku 1970, a u niektorých občanov dodnes prevláda lokálpatriotizmus k tej svojej rodnej časti, čo prenášajú aj na svoje deti“, upozorňuje odporca amalgamizácie z jednej z obcí okresu Žarnovica. Aj ďalší respondent z Liptova by prijal zlučovanie najmenších obcí a to explicitne formou zákona. „Spájať treba obce menšie ako 200 obyvateľov a to cestou zákona, nie referenda“. Takýto názor však nezdieľajú tí respondenti, ktorí vyjadrili nevyhnutnú potrebu širokej diskusie, ak by mala municipalizácia prebehnúť. „Zlúčenie obcí je potrebné, no citlivo a nie že sa určí nejaké pravidlo plošne pre celé Slovensko, čo by prinieslo viac zla pre malé obce do 500 obyvateľov. Mali by sa hľadať možnosti spoločne cez mikroregióny, od starostov pozberať návrhy a podnety“ (názor z okresu Bardejov). Ak neprebehne verejná diskusia, ktorá objasní klady a zápory takéhoto radikálneho kroku, budú mať podľa respondentov občania vždy odpor k zlučovaniu, pokiaľ by nastalo nariadením a nie na základe napríklad referenda. „Je potrebné o tom hovoriť, na verejnosti aj v médiách.“ „Spôsob, ako to urobiť, má vypracovať ZMOS a nie splnomocnenci alebo politici“, dodávajú účastníci výskumu z okolia Trenčína a Pezinka.



### **5. Chod obecného úradu by mal byť po zlúčení obcí zachovaný**

Iná skupina starostov/starostiek, primátorov/primátoriek by si vedela predstaviť zlučovanie pod podmienkou, že obecné úrady by nezanikli a naďalej by poskytovali služby pre občanov pôvodných obcí. „*Chod obecného úradu by sa zachoval pre potreby obyvateľov: zaplatiť poplatky, overiť podpisy, vyžiadať potvrdenia, vykonávať obecné akcie a iné aktivity*“, poznamenáva respondentka z Liptova. Podľa starostu z menšej obce okresu Topoľčany by bolo vhodné ponechať si dokonca aj vlastný rozpočet a zastupiteľstvo, ktoré by malo jeden hlas rovnako ako zastupiteľstvá ostatných obcí.

### **Názory proti zlučovaniu obcí**

#### **1. Zlučovanie kompetencií do úradov (SOÚ)**

Podstatná časť respondentov by sa však omnoho radšej vyhla zlučovaniu obcí a dala prednosť spojeniu úkonov obecných úradov obcí, teda vytváraniu a skvalitňovaniu spoločných obecných úradov (SOÚ). Dosiahla by sa tak potrebná odbornosť a efektívnosť pri poskytovaní rôznych služieb, tiež ušetrenie financií. „*Spájať obecné úrady a nie obce – to by mala byť hlavná myšlienka. To znamená spoločná agenda – ekonomická, životné prostredie, stavebný úrad*“ (predstaviť obce v okrese Žiar nad Hronom). Treba podotknúť, že tohto názoru boli nielen respondenti, ktorí sa vyslovili proti amalgamizácii obcí, ale aj viacerí z tých, ktorí označili, že súhlasia so zlučovaním. Domnievame sa, že niekoľko účastníkov dotazníkového prieskumu si vysvetlilo pojem „zlučovanie obcí“ iba ako vytváranie spoločných obecných úradov, čo sa odzrkadlilo aj na ich odpovediach (označili, že súhlasia so zlučovaním obcí, pritom však majú záujem zlučovať iba kompetencie úradov).

#### **2. Podpora medziobecnej spolupráce**

Ďalší priaznivci medziobecnej spolupráce sa vyjadrujú: „*Komunálna reforma by mala jednoznačne smerovať k medziobecnej spolupráci a nie ku zlučovaniu obcí...veď aj Slovensko je malé a nikto ho nezlučuje...*“ (predstaviť obce z okresu Lučenec). „*Sú oblasti, ktoré treba riešiť spoločne vo väčších obciach – zdravotníctvo, školstvo, polícia, pošta atď.*“ – vymenúva konkrétne oblasti spolupráce účastník výskumu z okresu Trnava. Medzi niektoré ďalšie spomenuté oblasti patria taktiež technické služby, napríklad vývoz odpadu, údržba verejného osvetlenia, údržba miestnych komunikácií a chodníkov či kosenie. „*Toto by sa podľa môjho názoru výrazne zlacnilo, už aj používaním techniky, ktorá nemôže byť pri malých obciach plne využitá*“, píše predstaviť obce z okolia Trenčína.

### **3. Skúsenosti s členstvom v SOÚ a mikroregionálnych združeniach**

Rozšíriť pôsobnosť a aj počet spoločných obecných úradov by si priali viacerí respondenti, ktorým takáto forma spolupráce vyhovuje. „Máme v regióne spoločný úrad, v ktorom je potrebné rozšíriť kompetencie, aby výkon a zabezpečenie kompetencií boli profesionálne a odborné. Bola by to jednoduchšia a lepšia cesta medziobecnou spolupráce“ (názor z okresu Sobrance). „Zlučovaniu obcí nie, ale uvítali by sme vytvorenie spoločných úradov pre viaceré obce, napríklad v rámci mikroregiónov“ (respondent z okresu Bánovce nad Bebravou). Svoju spokojnosť so službami SOÚ vyjadril aj opýtaný z okresu Prievidza „Už teraz spolupracujeme so susednými obcami formou spoločného obecného úradu v oblasti školstva, sociálnych vecí a stavebného úradu. Tento spôsob sa nám osvedčil a myslím si, že funguje dobre.“ SOÚ chváli aj ďalší spokojný respondent: „Riešením sú spoločné obecné úrady. Máme to v Bardejove a funguje to. Nachádza sa tam školský úrad, stavebný úrad, životné prostredie, robí sa tam účtovníctvo a mzdy. Každá obec na chod prispieva podľa počtu obyvateľov.“ Podľa jedného z respondentov úspešne spolupracujú aj obce v okrese Košice-okolie. „Predsedám malému združeniu, kde pri ochote obcí spolupracovať vznikli úžasné výsledky.“

### **4. Obavy z návratu k modelu strediskových obcí**

Ako už bolo naznačené v predošlej kapitole, najväčšie obavy majú respondenti z návratu do modelu, ktorý fungoval od roku 1971 – modelu strediskových obcí. Mnohí majú s týmto modelom osobné skúsenosti, či už ako predstavitelia obcí alebo ako obyvatelia. Zlučovanie je pre nich krokom „vzad“, ktorý bude viesť k rovnakým negatívam ako kedysi spôsobili strediskové obce. „Zlúčenie obcí sme zažili a viem, že boli v popredí väčšinou strediskové obce, kde sa budovalo. Ostatné obce sa museli veľmi biť, aby si niečo svoje presadili. V súčasnosti, hoci je finančných prostriedkov nedostatok, obec si vybuďovala aj z mála „veľa“ za pomoci svojich občanov, ktorým na obci záleží.“ (stanovisko z okresu Krupina). V okrajových obciach sa okrem výstavby zastavil aj celkový rozvoj a kultúrny život ich obyvateľov. „Obec... už v minulosti podobné zlúčenie zažila a znamenalo izoláciu od finančných zdrojov a stratu akejkoľvek možnosti rozvoja. Dobrovoľne na to občania nikdy nepristúpia“, myslí si respondent z okolia Prievidze. Z názorov vyplýva, že finančná situácia menších obcí by sa nezlepšila, skôr naopak, polepšili by si iba väčšie, centrálné obce. „Väčšia obec zo spojených obcí bude využívať väčšinu zdrojov na svoj rozvoj a menšia sa dostane do ústrania, bez dostatočnej možnosti ovplyvniť dianie“ (predstavitel' obce v blízkosti Bratislavy). „Naša obec bola 20 rokov zlúčená so susednou - väčšou obcou, všetky finančné prostriedky smerovali tam. V zastupiteľstve sme mali 1 zástupcu, ktorý nič nemohol presadiť, nakoľko ho vždy prehlasovali. V susednej obci sa robilo, stavalo, inžinierske siete atď. V našej obci

nič, preto sme tam kde sme...“ (názor z okresu Humenné). Po zániku tohto modelu si mnohé obce výrazne vylepšili svoju situáciu. „Po roku 1990 sa obec osamostatnila, dobudovala sa chýbajúca infraštruktúra, vzrástol počet obyvateľov cca o 70 %“ (starosta z okresu Prievidza). „Za 24 rokov samostatnosti naša obec vybudovala celú infraštruktúru bez zadlženosti – zaviedol sa vodovod, plynofikácia, kanalizácia, postavila sa obecná bytovka, čo bývalá centrálna obec nemá ani doteraz“ (názor z okresu Topoľčany). „Naša obec sa osamostatnila v roku 1998... nám je takto veľmi dobre.“ „Po odlúčení nastal reštart, obec sa každoročne zveľaďuje, rozvíja, má ambície stať sa výhodnou predmestskou obcou.“ „Myslím si, že by sme sa mali poučiť z chýb minulosti a nehovorím už o kultúrnych a spoločenských akciách, ktoré z „mimostrediskových“ obcí vymizli“ (názory z okolia Levíc). Ľudia stratili záujem o participáciu na verejnom živote, z mnohých obcí sa dokonca stali zánikové obce. Problematiku sumarizuje predstaviteľ nevelkej obce situovanej v blízkosti Skalice: „Malý záujem obyvateľov a zástupcov centrálnej obce o obyvateľov periférnych pridružených obcí, nižší tok financií, investícií, nulový záujem na rozvoji týchto satelitov, strata identity týchto prirodzených spoločenstiev, degradácia občianskeho života obce... nespravodlivosť a potláčanie práv občanov... obec ako základná jednotka štátu tu prestane fungovať.“

##### **5. Podprezentovanosť, diskriminácia menších obcí**

Nespravodlivosť, problémy s podprezentovanosťou a diskriminácia menších obcí, to sú tiež často očakávané aspekty zlučovania obcí. Do spoločných orgánov municipalít by sa pravdepodobne dostalo iba malé množstvo zastupiteľov menších obcí a ich rozhodnutia by nemali oproti väčšine váhu. „Pomerné zastúpenie v spoločných orgánoch samosprávy by viedlo k diskriminácii tých menších v zlučenom celku“, prejavuje svoje stanovisko respondent z okolia Prievidze. Skeptický je aj starosta väčšej obce okresu Zvolen „Človek, čo tam žije najlepšie vie, čo daná, aj keď malá obec potrebuje. Nie je pravdepodobné, že by malé obce mali vôbec zástupcu v poslanceckom zbore zlučenej obce, už vôbec nie starostu.“ Reprezentant jednej z obcí pri Turčianskych Tepliciach opäť otvára problematiku participácie občanov: „Doterajší záujem občanov o dianie v obci by sa stratil, nakoľko by sa nemohli zúčastňovať verejných zastupiteľstiev (vzdialenosť od ostatných obcí a miest, málo spojov...)“.

##### **6. Prístup k miestnej správe, vzdialenie sa samosprávy, úradu od občana**

Spomenutá vzdialenosť obyvateľov obcí od úradov sa podľa respondentov z Kysúc a Zemplína stane ťažko prekonateľnou bariérou predovšetkým pre staršiu generáciu. „Vyššie náklady na cestovanie, strata času, u starších občanov potreba doprovodu.“ „Spájanie do väčších sídiel jednoznačne bude mať vplyv na vzdialenie úradu od občanov, ktorí sú väčšinou prestarnutí.“ Vzdialenosť úradu sa podľa mnohých prejaví aj v prenesenom zmysle slova, teda úrady a

samospráva sa celkovo „vzdialia“ od občana. „Určite by sa zhoršila starostlivosť o ľudí... Zaniklo by poslanie byť bližšie k ľuďom“, tvrdí predstaviteľ jednej z mestských častí hlavného mesta.

### **7. Strata miestnej identity obcí po zlúčení**

Podľa výskumu je najviac ohrozená strata miestnej identity. Tá by sa podľa predstaviteľov slovenských obcí po zlúčení postupne úplne vytratila. „V žiadnom prípade sa nestotožňujem so spájaním obcí. Naša obec... vznikla v roku 1991 práve oddelením sa od susednej obce... V súčasnosti má vlastnú identitu, ktorá by sa nedala spájať s inou obcou“ (mienka respondenta z okresu Banská Bystrica). Výstižne odpovedal predstaviteľ z okresu Levice „Zlúčením stratí obec svoju identitu. Človek sa musí v obci narodiť aj zomrieť, vtedy človek cíti v obci radosť, starosť, povinnosť.“ Podľa respondenta z okresu Myjava nastane „úplná strata kultúry dediny, totálne odcudzenie obyvateľov navzájom, anonymita“.

### **8. Finančné otázky, byrokracia, rivalita v novovzniknutej municipalite**

K finančným otázkam taktiež zaznelo viacero vyjadrení. Menšie obce podľa respondentov častokrát hospodária s financiami lepšie ako veľké obce. „Myslím si, že niekedy menšie obce efektívnejšie hospodária ako obce, ktoré sú predurčené na spádové obce.“ (názor z okresu Stará Ľubovňa). Disponovanie s hoci nevelkým, ale vlastným rozpočtom, je pre predstaviteľov obcí dôležité. „Je jednoduchšie rozhodovať o rozpočte a potrebách jednej obce, ako skĺbiť financie a potreby viacerých obcí do jedného rozpočtu“ vyjadruje sa starosta z okolia Turčianskych Teplíc. Zlučovanie podľa mienky väčšiny respondentov nezabezpečí úsporu financií, ako by mohli mnohí predpokladať, skôr prispeje k byrokracii namiesto konkrétnej každodennej práce s ľuďmi. „Samosprávy dokázali, že vedia spravovať svoju obec/mesto dokonca lepšie ako štát. Efektívnejšia by bola užšia spolupráca a prepojenie štátnej správy a samosprávy, tiež nevytváranie zbytočnej byrokracie a zbavovanie sa zodpovednosti, s cieľom všetko hodiť na plecia samospráv bez finančného krytia.“ (starosta z okresu Rimavská Sobota). „Mali by sme sa zamýšľať nad tým, ako malé obce dofinancovať a nie ich zlučovať, lebo ak ide o obce ktorých existencia je dlhodobejšia, je medzi nimi aj teraz určitá rivalita, ktorú by odstránenie samostatnosti obce len zvýšilo“ (respondent z okresu Zvolen). Rivalita, ktorá by v novovzniknutých municipalitách komplikovala situáciu, by sa prejavila aj podľa respondenta z okolia Sobraniec. „Medzi susednými obcami je nielen rivalita, ale až spoločná neprajnosť. Nevieť si predstaviť, že by mali tieto obce spolu participovať na jednom úrade, čo už bolo v tzv. strediskových obciach...“

### **9. Porovnávanie obcí s poľskými samosprávnymi jednotkami (gminami)**

Niektorí respondenti uvádzali ako príklad pre Slovensko samosprávne jednotky susedného Poľska – gminy. „*Môžeme niektorým krajinám či samosprávam iba závidieť (viď Poľsko) ich možnosti...*“, vyjadril sa starosta obce z oblasti Oravy. Počas hodnotenia názorov respondentov sme sa však stretli aj s úplne protichodnými skúsenosťami. „*Majú tento systém, ale je nefunkčný. Starosta hovorí, že sa môže roztrhať, aj tak sú obce nespokojné...*“ tvrdí respondent z okresu Trebišov. Súhlasí aj starosta z okresu Bardejov: „*Sme prihraničná obec a pravidelne navštevujem obce za hranicou. Oni nám závidia náš systém. Hovorí, že aj keď máme dve eurá, je to málo, ale sami si rozhodneme čo s nimi urobíme...a nie niekto z „hlavnej“ dediny*“. Jeden zo starostov z okolia Stropkova dokonca popisuje: „*Okrajové obce ako keby sa vrátili o 100 rokov naspäť – doslova predvojnové obdobie*“.

Viacerí účastníci výskumu poznamenali, že všetky negatívne aspekty uvedené v dotazníku (blok NIE) sú reálne a dajú sa očakávať. V neposlednom rade sme sa stretli s tvrdeniami, ktoré by sa dali zhrnúť slovami „občania nie sú na to pripravení“.

### **Záver**

Informovanosť o dôsledkoch zavedenia konsolidačnej komunálnej reformy je podľa nášho názoru najmä v prostredí Slovenskej republiky nedostatočná. Cieľom predkladaného príspevku bolo preto oboznámiť čitateľa s čo najširším spektrom týchto dôsledkov, predovšetkým negatívnych, ktoré by mohli spôsobiť neúspech takejto reformy a zhoršiť situáciu v slovenských obciach. Predkladané tvrdenia o negatívnych aspektoch zlučovania sme považovali za potrebné podložiť dôkazmi z odbornej literatúry pochádzajúcej z krajín, v ktorých zlučovanie v podobe municipalizácie už prebehlo.

Na základe preštudovanej literatúry sa potvrdilo, že v početných krajinách po implementovaní konsolidačných reforiem boli v rôznom časovom horizonte zaznamenané rozličné negatívne dopady. Niektoré hlavné argumenty, ktoré dané štáty viedli k uskutočneniu konsolidácie sa nakoniec v praxi neprejavili alebo prejavili v nižšej miere, ako sa pôvodne predpokladalo (napríklad ušetrnie financií). Autori na základe svojich výskumov upozornili na to, že veľkosť samosprávnych jednotiek vo viacerých prípadoch nie je tým kľúčovým faktorom, ktorý by zaistil požadované výsledky.

Niektorí autori vidia riešenie súčasných problémov obcí Slovenska práve v ich plošnom zlučovaní, nám sa však toto riešenie javí ako príliš radikálne a vzhľadom na naše zistenia aj neprospešné. S určitosťou sa dá tvrdiť, že neexistuje žiaden oficiálny návod či teória, ktoré by zaručovali úspech konkrétneho postupu komunálnej reformy. Je možné, že zvolením jedného z kompromis-

ných, „miernejších“ konsolidačných riešení, ktoré boli spomínané, by sa eliminovali niektoré z predpokladaných negatívnych aspektov. Viaceré dopady by sa však ani v tomto prípade nedali úplne vylúčiť.

Analýzou jednotlivých foriem spolupráce obcí sme dospeli k tomu, že jej uskutočňovanie má pre obce hlboký význam. Na jednej strane rieši závažné každodenné otázky chodu obcí, súčasne však dáva priestor pre rozvoj kultúrnych a iných voľnočasových aktivít, ktorým sa tešia predovšetkým občania. Význam interkomunálnej spolupráce v posledných rokoch neustále narastá a jeho prednosťou je aj dobrovoľnosť realizácie. Samozrejme nemôžeme prehliadnuť zmiernený fakt, že mnohé obce nemajú na výber a spolupracovať musia. Na druhej strane, stále sú súčasťou rozhodovacieho procesu tejto spolupráce a majú možnosť podieľať sa na určovaní jej pravidiel.

Analýza názorov predstaviteľov obcí Slovenska podľa nás dokázala, že negatívne aspekty uvedené v dotazníkovom bloku NIE sú opodstatnené a v prípade zlučovania hrozí do určitej miery ich naplnenie. Analýza tým potvrdila mnohé poznatky získané v teoretickej časti príspevku. Závažnosť problematiky zlučovania obcí sa prejavila v účasti predstaviteľov obcí na dotazníkovom prieskume a v záujme o získanie jeho výsledkov. Majorita zástupcov obcí sa vyjadrila proti zlučovaniu obcí, pričom častejšie odmietali zlučovanie respondenti z obcí s menším počtom obyvateľov.

Komplexné zhodnotenie názorov predstaviteľov obcí bola neľahká úloha. Rôzne problémy obcí sa odrazili v rozmanitosti tém, na ktoré sa reprezentanti obcí vyjadrovali. Skupina respondentov podporujúca zlučovanie očakáva zlepšenie odbornosti a efektívnosti výkonu služieb, schválenie dotácií a ušetrenie financií. Opäť však veľká väčšina respondentov vyjadrila obavy z početných negatívnych dopadov, osobitne zo straty identity a návratu niekdajšieho modelu strediskových obcí.

V súčasnosti je otázka komunálnej reformy stále otvorená a je nevyhnutné realizovať podobné výskumy a diskusie na túto tému. Podľa nášho názoru je potrebné poučiť sa zo zahraničných empirií (pozitívnych aj negatívnych), pritom sa ale snažiť vždy brať do úvahy slovenské prostredie, kultúru, pomery, históriu, skúsenosti a názory z praxe. Nevyhnutné je neustále spolupracovať s predstaviteľmi jednotlivých obcí, diskutovať na túto tému, zapájať ich do problematiky a v neposlednom rade nerozhodovať a nevytvárať riešenia úplne bez ich názoru a praktických skúseností predovšetkým v otázkach fungovania lokálnej samosprávy.

Na základe predložených argumentov sa prikláňame k názoru, že plošné spájanie obcí nie je momentálne vhodný krok, pretože nie je založený na dobrovoľnosti. Niekoľko respondentov sa vyjadrilo, že časté zmeny neprispievajú k zlepšeniu situácie. S tým plne súhlasíme a podotýkame, že pri zmenách tak citlivých a tiež praxou spochybňovaných to platí dvojnásobne. Riešenia vidíme

v motivácii, osobitne v podpore medziobecnej spolupráce a fungovania spoločných obecných úradov, prípadne tiež v priaznivejšom systéme financovania samospráv.

*Michal Klobučník* je vedecký pracovník na Katedre humánnej geografie a demografie Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Podieľal sa na viacerých výskumných projektoch realizovaných na katedre. V profesijnej oblasti sa zameriava na teoreticko-metodologické prístupy v humánnej geografii so špecializáciou na geografiu sídiel a verejnej správy.

*Vladimír Bačík* je vedecký pracovník na Katedre humánnej geografie a demografie Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Podieľal sa na viacerých výskumných projektoch realizovaných na katedre a aktívne sa zúčastnil viacerých domácich a zahraničných konferencií. V profesijnej oblasti sa zameriava na počítačovú tvorbu máp a využitie vektorovej grafiky, ako aj databázových systémov za účelom distribúcie geodát v prostredí internetu.

*Mária Matiašová* bola úspešnou študentkou magisterského štúdia v programe Humánna geografia a demografia v štátnej správe a samospráve. Vo svojej diplomovej práci sa podieľala na výskumných otázkach týkajúcich sa problematiky zlučovania obcí v podmienkach Slovenskej republiky.

*Roman Fila* je lektor na Katedre humánnej geografie a demografie Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Vo vedeckej oblasti sa špecializuje predovšetkým na problematiku správania sa v suburbánných zónach Bratislavy. Podieľal sa na viacerých vedeckých projektoch katedry. V pedagogickej oblasti vyučuje pre potreby viacerých katedier fakulty sociológiu a manažment.

#### LITERATÚRA

- ALI, S. – MACHART, F. – VIMMR, M. K., 2012: Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuze. *Acta Politologica*, 4(3): 263-283.
- ALLERS, M. A. – GEERTSEMA, B., 2014: The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. Groningen: University of Groningen, Faculty of Economics & Business.
- BLOM-HANSEN, J., 2010: Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.
- BUČEK, J., 2006: The Position of Local Self-Government After Main Phase of Public Administration Reform in Slovakia. *Acta Geographica, Universitatis Comenianae*, 48, s. 167-178.

- BUČEK, J. – FEDOROVÁ, Z. – ONDREIČKOVÁ, A., 2012: Súčasný trendy v medzinárodnej spolupráci slovenských miest. *Geografické informácie*, 16(1): 33-41.
- CSACHOVÁ, S., 2016: Konsolidácia mestských častí v meste Košice – teoretické východiská a postoje verejných aktérov. *Acta Politologica*, 8(1): 69-85.
- DELMARTINO, F. – VERSMESSEN, E. – MIHÁLIKOVÁ, S. – FALŤAN Ľ. – MIHÁLIK, L. (eds.), 1997: *Nové podoby verejnej správy: slovenská a flámska skúsenosť*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- DE VRIES, M. S., 2008: Stability Despite Reforms: Structural Asymmetries in Dutch Local Policy Networks. *Local Government Studies*, 34(2): 221-243.
- ELKLIT, J. – KJÆR, U., 2006: Split-Ticket Voting in Times of Sub-National Government Reorganization: Evidence from Denmark. Paper Prepared for the Symposium “Democracy, Divided Government and Split-Ticket Voting”, Harvard University. 14 s.
- ERLINGSSON, G. Ó., 2005: Modelling Secession from Municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 28(2): 141-159.
- FALŤAN, Ľ., 1993: Formovanie a perspektívy lokálnej územnej samosprávy. *Sociológia*, 25(4-5): 371-387.
- FALŤAN, Ľ., 1992: Sídlná samospráva ako sociologický fenomén. In: *Slovensko a systémové zmeny v spoločnosti: sídelné spoločenstvá a proces spoločenskej transformácie*. Zv. 3. Bratislava: Sociologický ústav SAV, s. 6-15.
- FALŤAN, Ľ. – STRUSSOVÁ, M., 2016: *Mikroregionálna a euroregionálna spolupráca obcí na Slovensku*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- FALŤAN, Ľ. – STRUSSOVÁ, M. – KOSTLÁN, D. – FALŤANOVÁ, Ľ. – SOPIROVÁ, A., 2011: *Malé vidiecke sídla na Slovensku začiatkom 21. storočia*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- FRITZ, B., 2012: The Common Pool Problem in Municipal Amalgamation – Evidence from a German State. Deutschland: Paper prepared for the 16th Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics. 14 s.
- GAJDOŠ, P., 2002: *Človek, spoločnosť, prostredie*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- GAJDOŠ, P., 2015: *Ako sa mení vidiek na Slovensku*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- GAJDOŠ, P. – MORAVANSKÁ, K., 2013: *Problémy a možnosti sídelného vývoja na Slovensku z pohľadu predstaviteľov obcí*. Pramenná publikácia. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- GAJDOŠ, P. – MORAVANSKÁ, K., 2016: *Sídlny vývoj na Slovensku (1990 – 2014) a jeho sociálno-priestorové kontexty a dopady*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- GAJDOŠ, P. – MORAVANSKÁ, K. – FALŤAN, Ľ., 2009: *Špecifiká sídelného vývoja na Slovensku – typologická analýza sídiel*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- GAJDOŠ, P. – MORAVANSKÁ, K. – PAŠIAK, J. – ZEMAN, M., 2006: *Regióny SR v kontexte životných podmienok a rozvojových disponibilít*. Pramenná publikácia. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- GURŇÁK, D. – MIKUŠ, R., 2012: *Odras rómskej otázky vo volebnom správaní na Slovensku – politicko-geografická analýza*. *Geographia Cassoviensis*, 6(2): 18-27.



- HANES, N. – WIKSTRÖM, M., 2010: Amalgamation Impacts on Local Growth: Are Voluntary Municipal Amalgamations More Efficient than Compulsory Amalgamations? *Canadian Journal of Regional Science*, 33(1): 57-70.
- HANES, N. – WIKSTRÖM, M. – WÄNGMAR, E., 2012: Municipal Preferences for State-imposed Amalgamations: An Empirical Study Based on the Swedish Municipal Reform of 1952. *Urban Studies*, 49(12): 2733-2750.
- HASPROVÁ, M. – DRÁBIK, P. – ŽÁK, Š., 2012: Možnosti a perspektívy medziobecných spolupráce. *Vedecké state obchodnej fakulty*, s. 143-154.
- HLEPAS, N. K. – GETIMIS, P., 2011: Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment. *Local Government Studies*, 37(5): 517-532.
- HVIŠČ, O., 2007: Komunálna reforma a princípy reformy verejnej správy. In: Neckář, J. (ed.) *Dny veřejného práva: sborník příspěvků z mezinárodní konference*. Brno: Masarykova univerzita, s. 171-175.
- IŠTOK, R. – KLAMÁR, R., 2004: Geografické aspekty vytvárania spoločných obecných úradov v kontexte mikroregionálnej medziobecných spolupráce. *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae, Geographica Supplementum 3*, s. 221-228.
- JAKABOVÁ, Z. – JENČO, M., 2012: Fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska s dôrazom na problematiku malých obcí. In: *Region v rozvoji spoločnosti 2012: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Brno (Mendelova univerzita), 8 s.
- JORDAHL, H. – LIANG, Ch., 2009: Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-Riding and the Common Pool Problem in Politics. *Public Choice*, 143(1-2): 157-172.
- KLIMOVSKÝ, D., 2009: O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. *Acta Politologica*, 1(2): 182-213.
- KLOBUČNÍK, M. – BAČÍK, V., 2016: Development of Local Authorities in EU-Member States Between 1950 – 2011. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 116(2): 159-175.
- KOMUNÁLNA REFORMA, materiál pre verejnú diskusiu. 2004: Bratislava: Úrad vlády SR.
- KOPRIĆ, I., 2012: Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Croatian and comparative public administration*, 12(4): 1175-1196.
- KOPŘIVA, R. – ČOPÍK, J. – ČMEJREK, J., 2017: Mechanismy rozhodování o investičních záměrech a rozpočtech obcí. *Sociologia*, 49(5): 482-506.
- KOSTELECKÝ, T. – KRIVÝ, V., 2015: Urbánno-rurálne rozdiely voličského správania v Česku a na Slovensku. *Sociológia*, 47(4): 390-413.
- KRIVÝ, V., 2006: Komunálne voľby. In: *Regionálna diferenciácia Slovenska v podkladových štúdiách. Subtéma 2. Analýza kontextu a dopadov transformačných zmien (po roku 1989) na regionálne disponibilty. Dimenzia politicko-správna a inštitucionálna*. Bratislava: SÚ SAV, s. 28-48.
- LOVACKÁ, S., 2006: Význam a formy interkomunálnej spolupráce obcí pre regionálny rozvoj. *Folia Geographica 10*, s. 335-339.

- MARIŠOVÁ, E., 2005: Vybrané aspekty reformy verejnej správy v SR a ČR. In: Štrukturálne zmeny v poľnohospodárstve EÚ. Nitra (Slovenská poľnohospodárska univerzita, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja), s. 134-137.
- NIŽŇANSKÝ, V., 2005: Decentralizácia na Slovensku, Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005. Bratislava: Úrad vlády SR.
- NIŽŇANSKÝ, V. et al., 2009: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Bratislava: Merkury, spol. s.r.o.
- PAŠIAK, J., 1993: Občianska participácia v hl. meste SR Bratislave. Sociológia, 25(3): 241-248.
- SAMPLE SIZE Calculator as a Public Service of Creative Research Systems, 2017: [cit. 2017-9-20]. Retrieved from <https://www.surveysystem.com/sscalc.htm>.
- SLAVÍK, V., 2000: Priestorové aspekty reformy verejnej správy v SR. Acta Facultatis Matthiae Bellii. Geografické štúdie, 7, Banská Bystrica: Fakulta prírodných vied UMB. 8 s.
- SLAVÍK, V. – GRÁC, R. – KLOBUČNÍK, M., 2010: Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. Geographia Cassoviensis, 4(2): 193-200.
- STRUSOVÁ, M. – PETRÍKOVÁ, D., 2009: Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji. Sociológia, 41(4):354-379.
- SWIANIEWICZ, P., 2003: Veľkosť miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb. In: Swianewicz, P. (ed.). Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v strednej a východnej Európe. Bratislava: M.E.S.A. 10, s. 1-18.
- SWIANIEWICZ, P., 2010a: If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. Local Government Studies, 36(2): 183-203.
- SWIANIEWICZ, P., 2010b: Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Swianewicz, P. (ed.). Territorial consolidation reforms in Europe. Budapest: Open Society Institute, s. 237-254.
- TICHÝ, D., 2003: Dobrovoľná forma spolupráce obcí. Verejná správa, 58, s. 22-23.
- TICHÝ, D., 2005: Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. Ekonomický časopis, 53(4): 364-382.
- VILÁGI, A. – STRÁŽAY, T. – BENČ, V., 2006: Analýza cezhraničnej spolupráce a rozvoja prihraničných regiónov s krajinami V4 a definovanie priorit cezhraničnej spolupráce pre predsedníctvo SR vo V4. Bratislava: Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku.
- VYBÍHAL, V., 2018: Fiscal Decentralisation and Its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic. Politické vedy, 21(2): 78-100.
- ŽÁRSKA, E. – ŠEBOVÁ, M., 2005: Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta.