

JÁN SLEZIAK

Škandinávská amalgamizácia a koncentrácia územnej samosprávy ako inšpirácia pre fragmentované systémy verejnej správy

Predložená štúdia sa zaoberá kontinuálnymi reformnými procesmi územnej samosprávy v Nórsku a Švédsku, v ktorých centralizovali základnú úroveň územnej samosprávy a koncentrovali do nej širokú paletu kompetencií a verejných služieb. Špeciálna pozornosť je venovaná vývoju organizácie územnej samosprávy počas druhej polovice 20. storočia, ovplyvňovaného reformnými aktivitami centrálnych vlád. Za najdôležitejšie je možné označiť amalgamizačné vlny, ktoré v značnej miere sformovali súčasnú organizačnú štruktúru územnej samosprávy v predmetných krajinách.

The submitted studies discusses the continuous reform processes of local governments in Norway and Sweden, as examples of countries that centralized the first tier of local government and also concentrated a wide range of competences and public services into this tier. Special attention is paid to the development of local self-government structure during the second half of the 20th century, which was affected by reform activities of central governments. It's possible to identify the most influential reforms as the amalgamation waves, which largely formed the current organizational structure of local governments in the countries concerned.

1 ÚVOD

Forma a funkcionálne rozhranie predstavujú základné determinanty efektívnosti a demokratickosti územnej samosprávy. Práve 20. storočie, ako aj 21. storočie, sú obdobím častých zásahov centrálnej štátnej moci do formy, ako aj funkcií miestnej i regionálnej samosprávy. Základom pre konsolidáciu formy a rozhrania územnej samosprávy sú etablované politické režimy na centrálnej štátnej úrovni a uplatňovanie princípu subsidiarity. Kým ku etablovaniu a ustáleniu politických režimov v európskom priestore došlo predovšetkým počas 20. storočia, tak využívanie princípu subsidiarity sa líši od štátu k štátu.

Aj v tejto oblasti je však možné pozorovať isté všeobecné trendy. Členské krajiny Európskej únie sa prihlasujú k uplatňovaniu princípu subsidiarity v ich zakladajúcich

zmluvách. Z tohto dôvodu je pre predmetné štáty sčasti nemysliteľné, aby bol princíp subsidiarity uplatňovaný len navonok smerom k EÚ a subsidiarita si našla pevné miesto aj v rámci vertikálnej delby moci jednotlivých členských krajín.

Vo všeobecnosti teda môžeme v európskom priestore pozorovať trend postupnej decentralizácie a fragmentácie základných jednotiek územnej samosprávy a taktiež trend centralizácie a koncentrácie základných jednotiek samosprávy.

Decentralizácia a fragmentácia je typická pre štáty, v ktorých transformácia a následná konsolidácia politického režimu prebehla na konci 20. storočia. Vyššia miera decentralizácie predstavuje v týchto prípadoch pomyselný nástroj na zvýšenie miery demokratickej reprezentácie na samosprávnej úrovni, ktorá absentovala v predchádzajúcom politickom režime. Na druhej strane však zvýšená miera decentralizácie spôsobuje vysokú mieru fragmentácie základných jednotiek územnej samosprávy, čo má dopad na efektívny výkon funkcií samosprávy. Medzi štáty vyznačujúce sa zvýšenou mierou decentralizácie patrí aj Slovenská republika a Česká republika.

Naopak trend centralizácie a koncentrácie je prítomný predovšetkým v štátoch, ktoré neboli poznačené turbulentným politickým vývojom a konsolidácia politického režimu prebehla kontinuálne, nerušene a dlhodobo. Medzi modelové príklady tejto skupiny štátov patria európske konštitučné monarchie a štáty označované ako EÚ 15, s výnimkou Francúzska. V predkladanom článku si priblížime vývoj formy a kompetenčného rozhrania územnej samosprávy štátov vyznačujúcich sa trendom centralizácie a koncentrácie so zameraním sa na Nórsko a Švédsko. Výber krajín bol uskutočnený na základe nasledujúcich kritérií. Obe krajiny sú konštitučnými monarchiami, ich sídelná štruktúra je značne podobná (a ponáša sa aj na sídelnú štruktúru stredoeurópskych krajín), politický vývoj je kontinuálny od 19. storočia, pričom Švédsko je, a Nórsko nie je, členom Európskej únie.

2. VÝVOJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA ÚZEMÍ NÓRSKA V 19. STOROČÍ

Pri úvahách o vývoji územnej samosprávy Nórskeho kráľovstva si je potrebné uvedomiť aj niektoré geografické a sociálno-historické determinanty. V prvom rade je potrebné uviesť, že územie dnešného Nórskeho kráľovstva je relatívne nehostinné prostredie s prevahou riedko osídlených oblastí s rozptýlenou populáciou. Navyše sú tieto oblasti od seba často oddelené rozsiahlymi neobývanými územiami¹. Väčšina týchto riedko osídlených oblastí je vidieckeho charakteru, kde je obyvateľstvo závislé od poľnohospodárskej výroby, rybolovu a ťažby nerastných surovín (Mariussen-Fraas, 2004). Práve kvôli tejto závislosti je prevažná časť sídelnej štruktúry situovaná pri prírodných zdrojoch.

Nórsko má podobne ako ostatné škandinávске krajiny silnú tradíciu lokálnej demokracie. V roku 1814 prijalo nórske Národné zhromaždenie demokratickú ústavu, ktorá garantovala istú úroveň lokálnej samosprávy. Reálna národná samospráva bola limitovaná švédskou nadvládou, ktorá vystriedala dánsku a pretrvala až do roku 1905. Jej podoba však nebola upravená ústavou, ani ústavným zákonom. Podobu a organizačnú štruktúru územnej samosprávy upravovali len všeobecné zákonné normy (Nielsen, 2012).

1 Hory, ľadovce, rieky, fjordy.

Vývoj územnej samosprávy v 19. storočí sa niesol v duchu kontinuálnej decentralizácie, ktorú potvrdzoval aj Aldermanov zákon, prijatý v roku 1837. Silné postavenie lokálnej samosprávy, ktorá sa sformovala na „komúnnom“ resp. „municipálnom“ stupni, spočívalo aj v práve vyberať lokálne dane. Determinantom silného postavenia lokálnej samosprávy boli aj politicko-sociálne faktory. Jednou z príčin silného postavenia lokálnej samosprávy bola politicky aktívna periféria, čo súvisí s osobitosťami nórskej sídelnej štruktúry. Politický význam lokálnej samosprávy bol v 19. storočí umocňovaný aj švédskou nadvládou, ktorá sa stala základom pre budovanie nórskeho národno-demokratického hnutia (Mariussen-Fraas, 2004).

Aldermanov zákon definoval okrem lokálnej samosprávy aj regionálnu úroveň samosprávy na úrovni krajov – „fylker“. Fylker ako územno-správna jednotka je na nórskom území prítomná v rozličných podobách od 19. storočia. Normotvorná činnosť krajských zastupiteľstiev bola limitovaná. Patrila prioritne do okresného zriadenia, v rámci ktorého prebiehala implementácia centrálnych vládnych politík najmä v oblasti kultúry, zdravotnej starostlivosti a regionálneho rozvoja. Okresy sa tak stali orgánom duálnej regionálnej administratívy (Hooghe-Marks-Schakel, 2009).

Vplyv a kompetencie miestnej samosprávy sa zvrástli prijatím daňového zákona v roku 1882. Tento zákon veľmi dobre reflektuje dlhú tradíciu výberu lokálnych daní v škandinávskych krajinách. Základné pravidlá úhrady dane z príjmu boli prijaté na národnej úrovni, avšak každá municipalita si mohla stanoviť vlastnú sadzbu dane. Daň z príjmu sa stala najdôležitejšou miestnou daňou a tvorila takmer 60% všetkých daňových príjmov municipalít. Silnú finančnú autonómiu miestnej samosprávy v Nórsku na prelome storočí potvrdzuje aj skutočnosť, že v roku 1900 tvorili štátne granty len 10% rozpočtu miestnej samosprávy (Hansen-Borge-Dahlberg, 2010).

Väčší objem finančných prostriedkov vyzbieraných prostredníctvom lokálnych daní podnietilo aj postupné rozširovanie kompetencií municipalít. Medzi hlavné kompetencie municipalít na začiatku 20. storočia patrili predovšetkým: vodohospodárstvo, budovanie cestnej a kanalizačnej infraštruktúry, prevádzka základných škôl a zabezpečovanie sociálnej pomoci a sociálnych služieb a podpora bývania (Mariussen-Fraas, 2004). Posilnené postavenie municipalít v systéme územnej samosprávy bol podmienený aj výrazne členitým reliéfom územia Nórska. Práve tieto osobité geografické podmienky v mnohých oblastiach zabránili alebo výrazne pozmenili tradičný vývoj hierarchických regionálnych centier na základe trhového princípu, podľa ktorého by rurálne oblasti boli naviazané na systém miest poskytujúcich zložitejšie služby (Minas – Overbye, 2010).

Absencia prirodzených regionálnych centier naprieč vývojom systému územnej samosprávy vedie k otázke či naozaj môžeme v prípade Nórska hovoriť o prirodzených regiónoch. Relatívne slabá normotvorná kompetencia regionálnej úrovne územnej samosprávy tiež potvrdzuje relatívne slabú úlohu regiónov, ktoré boli v tomto období hlavne predĺženou rukou štátneho aparátu ako orgánu samosprávy. Vzhľadom na dominantné postavenie miestnej samosprávy môžeme v tomto období tvrdiť, že krajské zriadenie neplnilo funkciu prirodzených regiónov, ale bolo skôr zoskupením lokalít (municipalít) a menších miest prepojených komplexnou štruktúrou regionálneho charakteru s dominantným prvkom štátnej správy naplňajúcej implementáciu vládnych politík.

Režim lokálnej autonómie však stroskotal nielen kvôli vzniknutým ekonomickým nerovnostiam prameniacim z rozličného ekonomického a hospodárskeho potenciálu jednotlivých municipalít, ale aj kvôli značným rozdielom v sadzbách lokálnych daní. Tento stav vyústil do dlhovej krízy väčšiny municipalít v 20. rokoch 20. storočia. Dlhová kríza miestnych vlád bola umocňovaná celkovým prepadom morskéj ekonomiky v tomto období.

3. CENTRALIZAČNÉ TENDENCIE V SYSTÉME ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NÓRSKA POČAS 20. STOROČIA

V roku 1911 municipality prišli o možnosť ľubovoľnej úpravy lokálnej sadzby dane z príjmu. Daňová reforma z roku 1911 nastavila maximálny limit lokálnej sadzby dane z príjmu, ktorý municipality nemohli svojím vlastným rozhodnutím meniť. Úprava maximálnej sadzby dane z príjmu však neriešila základné nerovnosti v daňových príjmoch lokálnych vlád, čo bol aj jeden z dôvodov vypuknutia dlhovej krízy miestnych samospráv. Prísnejšou a viac centralizovanou úpravou sadzby miestnych daní sa centrálna vláda snažila znížiť nerovnosti v daňových príjmoch municipalít a zvýšiť ich konkurencieschopnosť (Hansen-Borge-Dahlberg, 2010). Napriek snahám vlády o reguláciu rozpočtových príjmov miestnej samosprávy sa nepodarilo zabrániť dlhovej kríze. Práve dlhová kríza municipalít z 20. rokov bola spúšťačom intenzívnejšej regulácie a kontroly samosprávy centrálnou vládou, ktorá postupne obmedzovala širokú autonómiu municipalít nadobudnutú počas 19. storočia.

Ďalším zo série zásahov centrálnej vlády do pôsobnosti municipalít bola „*ad hoc*“ ekonomická podpora chudobným municipalitám. Okrem priamej finančnej podpory uskutočňovala centrálna vláda aj špeciálne programy v regiónoch a municipalitách na podporu zamestnanosti. Týmto spôsobom začala centrálna vláda zasahovať aj do sféry sociálnej starostlivosti, čím ovplyvňovala aj politiku samosprávy. Väčšina vládných opatrení mala za úlohu znižovať rozdiely medzi jednotlivými regiónmi a municipalitami. Na znižovanie rozdielov medzi regiónmi bol v roku 1936 zriadený „vyrovňavací fond“. Tento fond vznikol v rámci kohézneho programu centrálnej vlády v súlade s jej grantovou politikou. (Minas – Overbye, 2010). Táto redistribučná schéma zavedená na podporu ekonomicky slabých municipalít a regiónov sa stala nástrojom centrálnej vlády na kontrolu miestnych príjmov a výdavkov.

Rozširovanie vplyvu centrálnej vlády voči orgánom a kompetenciám územnej samosprávy si vynútilo aj inštitucionálnu podporu. Pre tieto účely bolo v roku 1948 zriadené Ministerstvo pre miestnu samosprávu a regionálny rozvoj. V čase svojho vzniku koordinovalo predovšetkým programy na podporu zamestnanosti v jednotlivých municipalitách a regiónoch. Medzi jeho úlohy patrila aj koordinácia orgánov samosprávy a ich rozpočtov, nad ktorými vykonávalo dohľad. S postupným posilňovaním úlohy centrálnej vlády rástol aj význam ministerstva (OECD, 2007).

Väčšiu mieru regulácie lokálnych politík a miestnej samosprávy centrálnou vládou po druhej svetovej vojne zapríčinil rozmach severského modelu „štátu blahobytu“. Väčšina poskytovaných sociálnych a verejných služieb prešla na celoštátnu úroveň a bola zastrešená národným systémom sociálneho zabezpečenia. Miestna samospráva bola zodpovedná prevažne za poskytovanie služieb, ktorých rámec bol štátom vopred určený. Do rozsahu kompetencií, ktoré zabezpečovali municipality patrili predovšetkým

zodpovednosť za prevádzku základných škôl a povinných nižších stredných škôl, starostlivosť o seniorov a regionálna úroveň samosprávy zodpovedala za prevádzku zdravotníckych zariadení.

V súvislosti s prechodom istých kompetencií na municipality (prevádzka základných škôl) došlo v roku 1956 k prijatiu ústavného zákona, ktorý predpokladal amalgamizáciu menších municipalít kvôli efektívnejšiemu poskytovaniu služieb. V roku 1958 sa územie Nórska členilo na 744 municipalít a po ukončení amalgamizačného procesu v roku 1965 sa tento počet znížil o takmer 40% na 447 municipalít. Proces amalgamizácie bol podmienený konaním miestnych referend v dotknutých municipalitách. Ich výsledok mal však len odporúčací charakter a definitívne rozhodnutie mala v rukách centrálna vláda.

Na základe tohto zákona mohlo dôjsť k malým územným zmenám municipalít buď na základe rozhodnutia predsedu kraja², rozhodnutia Ministerstva pre miestnu samosprávu alebo na základe rozhodnutia nórskeho parlamentu³. Zákon taktiež definoval účinnosť výsledkov referenda ako výlučne konzultatívnych, o ktorých vypísaní rozhoduje municipálne zastupiteľstvo. V prípade nevypísania referenda spočívalo rozhodnutie o územných zmenách na municipálnom zastupiteľstve (OECD, 1997).

Rozširovanie poskytovaných sociálnych služieb na lokálnej úrovni bolo financované najmä prostredníctvom príslušných štátnych grantov. S rozširovaním pôsobnosti miestnej samosprávy sa zvyšovala závislosť miestneho rozpočtu od štátnych grantov. V 80. rokoch 20. storočia tvorili štátne granty v priemere až 40 % všetkých príjmov municipalít. V tomto období municipality harmonizovali aj svoju daňovú politiku. Keďže existovala maximálna úroveň výmery miestnej dane z príjmu, centrálna vláda vyvíjala na municipality tlak, aby nastavili sadzbu dane práve na maximálnu úroveň. Na dosiahnutie svojich cieľov používala vláda aj granty, pričom municipality, ktoré nenastavili miestnu daň z príjmu na najvyššiu sadzbu, nedostávali štátne granty v plnej výške. Municipality sa podrobili štátnej politike v roku 1983, keď všetky municipality zaviedli maximálnu sadzbu dane z príjmu ako aj „daň z bohatstva“⁴ (Hooghe-Marks-Schakel, 2009).

K postupnému oživovaniu decentralizačných tendencií v prístupe k územnej samospráve došlo v roku 1986, keď bola upravená grantová schéma centrálnej vlády pre miestnu a regionálnu samosprávu. Selektívne granty pevne naviazané na určitý druh politik napr. starostlivosť o seniorov, prevádzkovanie základných škôl a ďalšie boli zlúčené do univerzálneho blokového grantu. Centrálna vláda uskutočnila tento krok so zámerom poskytnúť samosprávam väčšiu mieru autonómie pri rozhodovaní o svojich príjmoch a výdavkoch. Od prijatia tejto reformy dochádza k postupnej stabilizácii financovania samosprávy, ako aj rozdelenia kompetencií medzi jednotlivé úrovne. Tento proces bol zavŕšený prijatím zákona o samospráve z roku 1992, ktorý už reflektuje aktuálne inštitucionálne zriadenie, rozsah kompetencií jednotlivých zložiek a ich vzájomné vzťahy.

2 Pokiaľ s touto zmenou súhlasia všetky dotknuté municipality.

3 Pokiaľ sa jedná o výraznejšie systémové zmeny prijaté v rámci reformy.

4 V našich podmienkach známa pod pojmom „milionárska daň“.

4 ORGANIZÁCIA A KOMPETENCIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V NÓRSKU

V súčasnosti v Nórsku existuje 428 základných jednotiek územnej samosprávy – municipalít. Veľkosť municipalít v Nórsku je odlišná. Priemerná veľkosť nórskej municipality je cca 10 500 obyvateľov, pričom polovica municipalít má menej ako 5 000 obyvateľov a len 10 municipalít má viac ako 50 000 obyvateľov (NKRF, 2008). Municipality s počtom obyvateľov väčším ako 5000 sa môže označovať ako mesto. Špeciálny prípad predstavuje hlavné mesto Oslo, ktoré je municipalitou a zároveň aj krajom.

Počet municipalít je od „veľkej amalgamizácie“ z prelomu 50. a 60. rokov 20. storočia relatívne stabilný. Zmeny počtu municipalít sa pohybujú v jednotkách a skôr prevláda tendencia zlučovania ako rozdeľovania.

Od roku 1992 po prijatí Zákona o územnej samospráve sa každé zlúčenie musí uskutočniť na báze dobrovoľnosti. Súhlas s amalgamizáciou môžu vysloviť buď na základe miestneho referenda alebo formou uznesenia municipálneho zastupiteľstva. Výsledkom tohto rozhodnutia bolo faktické zastavenie procesu zlučovania municipalít, najmä kvôli faktoru dobrovoľnosti, ako aj štedrého financovania malých municipalít v podobe štátnych grantov (Hansen-Borge-Dahlberg, 2012).

Štátne granty v značnej miere ovplyvňujú aj aktivity municipalít. Rámcový plán miestnych a regionálnych politík je určovaný parlamentom (*Storting*), predovšetkým schvaľovaním grantov a prijímaním legislatívy, určujúcej delbu kompetencií na jednotlivých úrovniach. Centrálna vláda pristúpila k vytvoreniu „regionálnej komisie“, ktorá dohliada a skúma regionálne a lokálne politiky regiónov a municipalít. Na základe internej analýzy politík predkladá táto komisia konkrétne návrhy na reformy regionálnych a lokálnych politík centrálnej vláde. Regionálna komisia pri svojich analýzach zohľadňuje aj aktuálne regionálne trendy, priemyselný a hospodársky rozvoj v jednotlivých regiónoch (OECD, 1997).

Nórsky parlament zohráva významnú úlohu pri určovaní kompetencií jednotlivých úrovní vládnutia. Ústava Nórska nepozná pojem lokálna, alebo územná samospráva. Absencia zmienky o územnej samospráve v ústave umožňuje flexibilnejší prístup k distribúcii kompetencií medzi jednotlivé úrovne vládnutia. Zmena kompetencií nie je podmienená zmenou ústavy, ale len prijatím všeobecnej zákonnej normy, ktorá si nevyžaduje zvýšené kvórum na jej schválenie. V konečnom dôsledku je aktuálne rozloženie kompetencií jednotlivých úrovní vládnutia v Nórsku produktom rozhodnutí parlamentu a vládnych iniciatív. Rozloženie kompetencií medzi jednotlivé úrovne vládnutia je v Nórsku pravidelnou témou politických diskusií, čo dokazujú aj časté presuny kompetencií na iné úrovne (Mariussen – Fraas, 2004).

Aktuálne rozloženie kompetencií medzi jednotlivé úrovne vládnutia je znázornené v nasledujúcej tabuľke. Pre lepšiu ilustráciu vzťahu štátu a orgánov miestnej samosprávy obsahuje tabuľka aj kompetencie, ktoré vykonávajú orgány miestnej štátnej správy.

Tabuľka č.1: Kompetencie miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy v Nórsku

Miestna samospráva	Miestna štátna správa
Predškolské zariadenia a základné školy	Úrad práce
Všeobecné lekárske ambulancie, preventívna zdravotná starostlivosť, miestny potravinársky kontrolný orgán a zabezpečenia	Úrad sociálnej starostlivosti
Starostlivosť o seniorov, o duševne chorých (nie inštitucionálna), sociálna pomoc a poradenstvo, verejné bývanie, integrácia imigrantov	Regionálny prísťahovalecký úrad
Kultúra (knížnice, kostoly, kluby mládeže, šport)	Polícia
Technické a špecializované služby: vodohospodárstvo a kanalizácia, komunálny odpad, protipožiarna ochrana, miestna infraštruktúra, ochrana životného prostredia	
Rozvoj miestneho hospodárstva/ ekonomiky	

Zdroj: (Overbye-Vabo-Wedde, 2006)

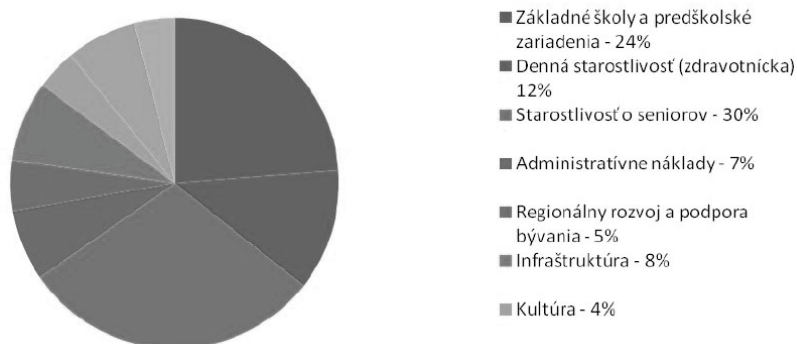
Podobne ako v ostatných severských krajinách aj v Nórsku sú municipality vnímané ako „agenti štátu blahobytu“. Tento stav je spôsobený najmä skutočnosťou, že väčšina služieb, rovnako ako aj administratíva s nimi spojená, je v kompetencii municipalít a robí z nich akýsi orgán „prvotného kontaktu s občanmi“. Túto skutočnosť nám ilustruje aj tabuľka s kompetenciami miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Okrem služieb, ktoré si vyžadujú centrálné databázy (úrad práce a poskytovanie sociálnych dávok) si štát na regionálnej úrovni ponechal na základe Weberovej teórie len represívnu zložku – políciu. Nórsku alebo aj severskú ideu úlohy miestnej samosprávy v živote jednotlivca adekvátne definuje aj John Louge ako: „*Osobný, ekonomický a kultúrny blahobyt každého jednotlivca by mal byť fundamentálnym cieľom všetkých aktivít miestnej komunity. Práve komunita by mala smerovať svoje aktivity, aby zabezpečila bývanie, vzdelanie a pracovné príležitosti svojim členom, a taktiež dbať o sociálnu starostlivosť a priaznivé životné prostredie.* (Logue, 2003, s.63) “

Významné postavenie miestnej samosprávy pri poskytovaní verejných služieb občanom dokazuje aj fakt, že v roku 2002 viac ako 63 % všetkých zamestnancov verejného sektoru pracovalo v miestnej samospráve a sú zodpovední za 66 % všetkých poskytnutých verejných služieb. Miestna samospráva hrá významnú úlohu v štáte aj ako zamestnávateľ a na celkových výdavkoch štátu sa podieľa takmer jednou tretinou. (DPADM, 2006)

V oblasti príjmov a výdavkov, spojených s vykonávaním kompetencií, preyšujú municipality regionálnu úroveň takmer 5 násobne. Municipálna úroveň výrazne preyšovala regionálnu úroveň samosprávy vo výdavkoch aj príjmoch i pred presunutím prevádzky nemocníc a nemocničných zariadení z krajov na štát v roku 2002. Municipálne rozpočty najviac zaťažuje poskytovanie rôznych verejných služieb v oblasti vzdelávania, zdravotníctva a sociálnej starostlivosti. Tieto služby tvoria až 77 % z celkových municipálnych výdavkov. Ďalších 20 % výdavkov smeruje do tzv. sekundárnych služieb v oblasti kultúry, miestnej infraštruktúry, podpory bývania a miestneho rozvoja. V nasledujúcom grafe sú znázornené hlavné výdavky municipalít⁵.

Obrázok č. 1 : Alokácia financií z municipálnych rozpočtov

Podiel sektorových výdavkov municipalít



Zdroj: (Hansen-Borge-Dahlberg, 2012).

Štát prostredníctvom zákona o územnej samospráve zaviazal municipality hospodáriť s vyrovnaným rozpočtom, aby sa zabránilo generovaniu dlhu. Municipality napriek zásade hospodáriť s vyrovnaným rozpočtom vytvoriť dlh môže. Vytvorený dlh však musí municipality vyrovnať najneskôr do 2 rokov. Municipality sú zaviazané každoročne prijímať rozpočet a raz za 4 roky rozpočtový plán. Rozpočtový plán sa prijíma zo zásady na začiatku nového funkčného obdobia miestneho zastupiteľstva a obsahuje nasledujúce náležitosti: prognózy príjmov a výdavkov, hlavné programové priority a ich dopad na rozpočet, prehľad o prípadnom dlhu, jeho úrokov a plánu splatnosti (Kerimova, 2011). Vnútorňú kontrolu financií a rozpočtového plnenia zabezpečuje kontrolná komisia zriadená zastupiteľstvom a audítor.

5. VÝVOJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA ÚZEMÍ ŠVÉDSKA

Švédsko je unitárny, no značne decentralizovaný štát. Prijatím Ústavy v roku 1810 boli ustanovené tri úrovne vládnutia s dvojúrovňovým systémom územnej samosprávy. Prvú úroveň tvorilo približne 2500 municipalít, prevažne s malým počtom obyvateľov. Druhá úroveň bola tvorená krajinami – „län“ (Petersson, 2009). Vtedajšie chápanie územnej samosprávy ako delegovanej štátnej správy sa prejavovalo aj menovaním predstaviteľov

⁵ Hlavné mesto Oslo je municipalitou a zároveň regiónom, má teda zdvojené kompetencie a z tohto dôvodu ho v tejto štatistike neevidujeme.

samosprávy centrálnou vládou. Organizačná štruktúra územnej samosprávy bola teda kreovaná dvoma spôsobmi. Zastupiteľstvá na oboch úrovniach boli volené priamo občanmi a predstavovali orgány reprezentatívnej demokracie. Zároveň však dochádzalo k menovaniu vedúcich predstaviteľov samosprávy centrálnou vládou, respektíve kráľom (Madell, 2012).

Na regionálnej úrovni boli volené zastupiteľstvá ustanovené až v roku 1862, kedy prebehli aj prvé regionálne voľby. Priamo volené zastupiteľstvo nebolo hlavným orgánom kraja. Na regionálnej úrovni hlavným predstaviteľom samosprávy bol vládou menovaný prefekt. Prefekt mal aj kontrolnú funkciu voči rozhodnutiam krajského zastupiteľstva a rovnako vykonával dohľad nad municipalitami v rámci konkrétneho kraja. Absolútna sloboda bola municipalitám poskytnutá len pri výbere miestnych daní (Soren, 1993).

Kompetenčné rozhranie jednotlivých úrovní územnej samosprávy Švédska sa od konca 19. storočia až po skončenie druhej svetovej vojny prakticky zhodovalo s dánskym modelom⁶. Municipality však nemali v kompetencii základné školstvo. V tejto oblasti si netradične dlho udržal monopolné postavenie štát. Mali však svoju vlastnú verziu „poor-law system“. Vo Švédsku okrem systému zákonov regulujúcich poskytovanie úľav pre chudobných na základe verejných výdavkov, poskytovali municipality aj isté formy úľav pre osoby s náhlou platobnou insolventnosťou. Toto rozšírenie úľav malo svoj pôvod a odôvodnenie v štruktúre švédskeho obyvateľstva a sídelnej štruktúre. Švédske obyvateľstvo bolo prevažne vidieckeho charakteru a dominantou švédskej ekonomiky bolo poľnohospodárstvo. K industrializácii, k zmenám v sídelnej štruktúre, ako aj v štruktúre obyvateľstva začalo dochádzať pozvoľna od pobrežia smerom do vnútrozemia a na sever po roku 1870, teda podstatne neskôr ako v Dánsku. K väčšej koncentrácii obyvateľstva do mestských sídel a k zmene v štruktúre vidieckeho obyvateľstva došlo až po roku 1920, keď začal narastať dopyt po švédskych výrobkoch v Európe (Karlsson – Johansson, 2008).

6. KOMPLEXNÁ REFORMA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY VO ŠVÉDSKU V 50.ROKOCH 20.STOROČIA

Pomalé zmeny v sídelnej štruktúre a štruktúre obyvateľstva napomohli k zachovaniu systému územnej samosprávy z konca 19. storočia až do prvej polovice 20. storočia. Reformný proces, ktorý odštartoval v 50. rokoch 20. storočia má spoločné znaky s reformnými procesmi v Dánsku a Nórsku. Reforma významným spôsobom menila nielen organizáciu územnej samosprávy, ale aj veľkosť jednotiek, ich kompetencie a taktiež spôsoby financovania.

Radikálna reforma územnej samosprávy v Švédsku sa stala vzorom pre reformné procesy v Dánsku a v Nórsku. Aj z tohto dôvodu majú reformné procesy v týchto krajinách podobný priebeh. Cieľom reformy územnej samosprávy bolo prispôbiť obidve úrovne na transfer ďalších kompetencií zo štátu a taktiež zefektívnenie ich fungovania. Rovnako ako v uvedených prípadoch, aj vo Švédsku prebehla amalgamizácia municipalít, ktorá výraznou mierou zredukovala ich počet. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že amalgamizáciu a reformu územnej samosprávy podnietil celkový ekonomický

6 Hlavnou zodpovednosťou regiónov bola prevádzka zariadení poskytujúcich zdravotnú starostlivosť. Hustota obyvateľstva vo Švédsku bola porovnateľne nižšia ako napr. v Dánsku a tak si prevádzka týchto zariadení vyžadovala väčšiu spádovú oblasť.

rozvoj krajiny a rast populácie. Cieľom reformy bolo zlúčiť malé municipality za účelom zefektívnenia ich správy a lepšieho poskytovania služieb, ktoré im boli zverené. V neskorších štúdiách autori Hanes a Wilkstrom predložili zistenia, ktoré naznačujú, že amalgamizácia municipalít viedla aj k celkovému zvýšeniu počtu obyvateľov v malých municipalitách, ktoré sa stali atraktívnejšími z dôvodu znižovania regionálnych rozdielov (Wilkstrom-Hanes, 2008).

Amalgamizačný proces vo Švédsku odštartoval v roku 1951 a prebiehal v dvoch etapách. Prvá etapa trvala jeden rok. V jej rámci došlo k najvýraznejšej amalgamizácii, keď počet municipalít klesol z pôvodného počtu 2 498 do roku 1951 na 1037 municipalít. Je očividné, že k takejto drastickej redukcii municipalít nedošlo na základe vlastnej iniciatívy, ale bol to proces riadený zhora. Municipality mali možnosť predkladať vláde návrhy na ich zlúčenie, respektíve mali právo vyjadriť sa k predloženému vládnemu návrhu. Konečnou inštanciou rozhodovacieho procesu však bol švédsky parlament, ktorý pri svojom rozhodovaní nebol žiadnym spôsobom viazaný prípadnými návrhmi a pripomienkami. Municipality teda mali možnosť vyjadriť sa k amalgamizačnému procesu, ale reálne nemali možnosť, ako by mu mohli zabrániť (Park, 2011).

Amalgamizácia bola vládnymi predstaviteľmi odôvodňovaná ako nevyhnutná z dôvodu zvýšenia efektivity poskytovaných služieb delegovaných na municipality. Správanie sa predstaviteľov miestnej samosprávy tesne pred amalgamizáciou však malo kontraproduktívne tendencie vo vzťahu k vytváraniu municipálneho dlhu. Municipality vedomé si svojej amalgamizácie do väčších celkov začali zvyšovať úroveň zadĺženia na obyvateľa. Bezprostredne pred amalgamizáciou sa zadĺženosť municipalít zvýšila o 17 %. Toto správanie vychádzalo z predpokladu, že zlúčenie do väčších celkov automaticky znamená aj zvýšenie príjmov z lokálnych daní a väčší podiel finančných zdrojov od štátu v podobe grantov. K tomuto správaniu viedla municipality aj skutočnosť, že ich dlhy sa po zlúčení prenesú na novovzniknutú municipalitu. Hanes a Wilkstrom sa vo svojej štúdii venovali aj skúmaniu miery efektivity municipalít, ktoré prešli amalgamizačným procesom v porovnaní s tými, ktoré sa tomuto procesu vyhli. V období bezprostredne po prvej amalgamizácii sa municipality vyjadrili, že rozdiely v efektivite amalgamizovaných a neamalgamizovaných municipalít boli zanedbateľné. Nedosiahnutie požadovanej miery efektivity novovzniknutých celkov prvej úrovne územnej samosprávy môžeme do značnej miery pripísať samotným predstaviteľom samospráv a ich nezodpovednému konaniu (Wilkstrom-Hanes, 2008).

Prvotný cieľ amalgamizácie municipalít bolo vytvorenie celkov s priemerným počtom obyvateľov aspoň 4000⁷. Cieľ bol naplnený, avšak švédská vláda už krátko po prvom zlučovaní municipalít ohlásila zámer vytvoriť funkčné jednotky prvej úrovne územnej samosprávy s priemerným počtom obyvateľov aspoň 8000. Vláda v rozmedzí rokov 1952 až 1969 ponúkla miestnym samosprávam amalgamizáciu na báze dobrovoľnosti. Počas 17 rokov však túto možnosť využilo minimum municipalít. Namiesto zlučovania dochádzalo k intenzívnej intermunicipálnej spolupráci. Vládi došla trpezlivosť, keď počas 17 rokov došlo k dobrovoľnému zlúčeniu len 39 municipalít (Soren, 1993).

V roku 1970 teda odštartovala druhá vlna amalgamizácie iniciovanej centrálnymi

7 Pred reformou územnej samosprávy odštartovanej v roku 1952 bol priemerný počet obyvateľov v municipalitách 1500.

orgánmi štátu. Počas prvého roku klesol počet municipalít na 464 a pri ukončení amalgamizácie sa počet municipalít v roku 1974 ustálil na počte 278. Počas dvoch desaťročí sa počet jednotiek prvej úrovne územnej samosprávy znížil deväťnásobne.

Tabuľka č. 2: Porovnanie amalgamizácie prvej úrovne územnej samosprávy v severských krajinách

Krajina	Počet municipalít pred amalgamizáciou	Počet municipalít po amalgamizácii	Rozdiel v počte municipalít
Švédsko	2 498	278	89%
Dánsko	1 386	275	81%
Nórsko	748	432	43%

Zdroj: Autor

Ako môžeme pozorovať v tabuľke, centralizačné tendencie centrálnych vlád voči územnej samospráve boli evidentné v každej zo skúmaných krajín. Vo všetkých prípadoch bola amalgamizácia podnietená nielen transferom kompetencií zo štátu, prípadne regionálnej úrovne samosprávy, ale jej cieľom bolo zvýšenie ekonomickej sily novovytvorených celkov, keďže v každej z krajín existovala dlhodobá tradícia lokálnych daní. Vytvorením väčších jednotiek samosprávy sa centrálné vlády snažili dosiahnuť aj zníženie lokálnych rozdielov. Tieto rozdiely boli najviac viditeľné v prevažne malých municipalitách, ktoré neboli dostatočne početné, aby mohli z výberu miestnych daní financovať časť svojich aktivít, prípadne ich obyvateľstvo dosahovalo nízke príjmy, čo sa odrážalo nízkym výberom lokálnych daní.

Na základe týchto dôvodov sa uskutočnili všetky amalgamizačné reformy v skúmaných krajinách. Najintenzívnejšia amalgamizácia prebehla vo Švédsku, kde sa počet municipalít zredukoval takmer deväťnásobne. Napriek negatívnej skúsenosti s vytváraním dlhových švédskych municipalít nedošlo k zavedeniu podmieneného súhlasu centrálnych orgánov štátnej správy so žiadosťou municipalít o pôžičku. V tomto ohľade je integrovaný model územnej samosprávy vo Švédsku oslabený voči Nórsku.

Zlučovanie municipalít malo značný vplyv aj na organizáciu politického života na lokálnej úrovni. Došlo k vzniku poradných „okrskových výborov“, ktoré mali slúžiť ako kompenzácia znížených možností participácie obyvateľov v súvislosti so zvýšením populácie jednotiek miestnej samosprávy. Okrskové výbory sa spočiatku tešili obľube, no záujem občanov začal postupne opadať a v drivej väčšine boli tieto výbory rozpustené (Lidstrom – Roos, 2011). V súčasnosti existujú len v troch najväčších švédskych municipalitách – Stockholm, Göteborg a Malmö. Okrskové výbory sú poradným orgánom a za žiadnych okolností ich nemôžeme považovať za ďalšiu úroveň územnej samosprávy.

Uskutočnenie amalgamizácie vytvorilo základné predpoklady na transfer kompetencií zo štátu na jednotlivé úrovne územnej samosprávy. Ešte pred začiatkom komplexnej reformy územnej samosprávy v 50. rokoch 20. storočia boli municipalitám pridelené kompetencie v oblasti územného plánovania. Konkrétne návrhy municipalít stále podliehali schváleniu od príslušného ministerstva. Ustanovila sa súčinnosť municipalít a štátu v oblasti územného plánovania. Po uskutočnení prvej vlny amalgamizácie boli

tieto kompetencie v plnej miere prenesené na municipality, ktoré získali monopolné postavenie v územnom plánovaní (Baltic sea region, 2006).

Transfer kompetencií štátnej správy na územnú samosprávu sa uskutočnil začiatkom 60. rokov. Reálnym príjemcom nových právomocí sa stali výlučne municipality. Regionálna úroveň samosprávy sa vyznačovala počas celej svojej existencie prakticky jednosektorovou orientáciou. Hlavnou kompetenciou regiónov bolo poskytovanie zdravotnej starostlivosti už od polovice 19. storočia. Na základe spoločenských a technologických zmien dochádzalo ku kontinuálnemu rozširovaniu kompetencií regiónov v oblasti zdravotníctva. Nedošlo však k žiadnemu ďalšiemu transferu kompetencií mimo oblasti zdravotníctva a tak môžeme tvrdiť, že zameranie krajov je jednosektorové.

Kým záber kompetencií regionálnej úrovne samosprávy ostával takmer nezmenený, sektorová orientácia municipalít bola značne rozšírená. Došlo k masívnemu transferu kompetencií zo štátu na municipality v oblastiach poskytovania sociálnej starostlivosti, organizácie kultúrneho života a zabezpečovania verejnoprospešných služieb (Niklasson – Talberg, 2009).

Rovnako ako v prípade Nórska, aj vo Švédsku sa štát blahobytu vyznačuje poskytovaním služieb na subnacionálnej úrovni, pričom hlavným poskytovateľom týchto služieb je základná úroveň územnej samosprávy – municipalita. Predstavitelia vlád vychádzali z presvedčenia, že práve lokálna úroveň dokáže poskytované služby najlepšie prispôbiť potrebám svojich obyvateľov a utvoriť fungujúce komunity (Lotz, 2006). Kým v Nórsku prebiehal transfer kompetencií štátu na územnú samosprávu kontinuálne počas celého 20. storočia, švédska vláda si veľmi dlho udržiavala monopol v oblastiach, ktoré v iných škandinávskych krajinách boli v kompetencii samospráv - predovšetkým v školstve. I keď došlo k vytvoreniu dostatočne veľkých municipálnych jednotiek schopných zabezpečiť poskytovanie základného vzdelania, nedošlo k transferu týchto kompetencií až do roku 1993, keď prišlo k prijatiu nového zákona o územnej samospráve a aj ďalšiemu transferu kompetencií na municipality (Green-Pedersen, 2009).

S presunom kompetencií na municipality sa zmenil systém financovania samosprávy. Významným zdrojom financií pre samosprávu je výber miestnych daní. Municipalitám bolo právo vyberať miestne dane priznané už v 19. storočí. Regionálna úroveň samosprávy bola úzko prepojená so štátnou správou, ale právom vyberať regionálne dane nedisponovala. Toto právo bolo krajom priznané až v roku 1974. Jedinou miestnou daňou, ktorú sú municipality a regióny oprávnené vyberať, je daň z príjmu fyzických osôb⁸. Municipality a regióny si mohli určiť sadzbu na daň z príjmu na základe vlastného uváženia na základe rozhodnutia zastupiteľstva. Rozpätie výmery dane z príjmu fyzických osôb pre samosprávu bolo pravidelne určované centrálnou vládou. Podiel financovania samospráv z výberu miestnych daní sa postupne zvyšoval a na konci 80. rokov 20. storočia predstavoval takmer 45 % všetkých príjmov municipalít a miestne dane sa stali ich hlavným zdrojom príjmov (Kommunistest, 2006).

Neodmysliteľnou súčasťou financovania územnej samosprávy boli aj štátne granty. Grantová schéma používaná vo Švédsku pozostávala v tomto období z troch druhov grantov. Na výkon kompetencií v oblasti sociálnych služieb a zabezpečenia poskytoval

⁸ V Dánsku sú municipality okrem miestnej dane z príjmu oprávnené vyberať aj miestnu daň z príjmu právnických osôb vo výmere 2 %.

štát samosprávam „špecifické granty“ viazané na výkon konkrétnej kompetencie. Tieto granty boli určené prevažne na krytie výdavkov municipalít spojených s vyplácaním príspevkov a dávok. S postupným rozširovaním kompetencií municipalít dochádza k postupnému nahradzovaniu špecifických grantov „všeobecnými blokovými grantmi“. Nahradzanie špecifických grantov všeobecnými poskytovalo samosprávam väčšiu voľnosť pri alokácii finančných zdrojov na výkon jednotlivých kompetencií (Hansen-Borge-Dahlberg, 2012).

Okrem dlhodobej tradície plošných grantov, ktorých príjemcom sú všetky municipality, existujú aj „podmienené granty“ určené len pre konkrétne municipality. Vo svojej podstate plnia podmienené granty funkciu kohéznych grantov. Účelom však nie je stieranie regionálnych rozdielov, ale podpora samospráv s finančnými ťažkosťami (Hansen-Borge-Dahlberg, 2012). Rozdiel oproti kohéznym grantom je v spôsobe ich vyplácania. Kohézne granty sú v Dánsku a Nórsku poskytované municipalitám na základe matematických vzorcov, s ohľadom na hlavné socio-ekonomické determinanty. Ich vyplatenie teda iniciuje a uskutočňuje štát na základe systematických nástrojov. V prípade švédskych podmienených grantov je postup značne odlišný. Vyplácanie týchto grantov neiniciuje štát, ale jednotky samosprávy. Municipalita a kraje musia o pridelenie podmieneného grantu požiadať centrálnu vládu. Podmienené granty sa prideľujú na obdobie jedného fiškálneho roku. V prípade dlhodobejších finančných ťažkostí je potrebné žiadať o pridelenie týchto grantov každoročne. Rozhodnutie o pridelení podmienených grantov je úplne v rukách vlády. Vláda rozhoduje o tom, koľkým municipalitám bude poskytnutá finančná pomoc a tiež rozhoduje o jej výške (Bergmark – Minas, 2005).

Financovanie švédskych municipalít sa oproti ostatným skúmaným krajinám vyznačuje jedným zásadným rozdielom a to možnosťou voľne si požičiavať finančné zdroje zo štátnych, ale aj komerčných bánk a finančných inštitúcií. Táto možnosť miestnej samosprávy predstavuje odchýlku nielen voči ostatným skúmaným krajinám, ale je aj dôkazom intenzívnej a efektívnej spolupráce medzi municipalitami vo Švédsku. V priebehu 80. rokov zápasili municipality s nepriaznivou situáciou na finančných trhoch a boli postihnuté aj krízou „štátu blahobytu“ vo Švédsku. Tento stav ústil do finančných problémov časti samospráv, ktoré neboli schopné vyrokovať si prijateľné podmienky pre poskytnutie pôžičiek od bánk (Andersson, 2011).

Municipality v spolupráci s krajským zastupiteľstvom v Örebro prišli s iniciatívou vytvoriť regionálnu agentúru – „*kommuninvest*“, ktorá by sprostredkovala a poskytovala finančné úvery samosprávam. Hlavným cieľom bolo rokovať v mene svojich vlastníkov⁹ s finančnými inštitúciami o poskytnutí úverov. Táto agentúra kombinovala úverové požiadavky participujúcich municipalít do jednotného úverového balíka, ktorý bol následne prerozdeľovaný medzi zúčastnené municipality. Agentúra bola tiež oprávnená používať nadbytočnú likviditu na krytie finančných potrieb svojich vlastníkov. Agentúra uľahčovala municipalitám prístup k finančným zdrojom. Je nutné podotknúť, že v stanovách agentúry je explicitne uvedené, že jej cieľom nie je generovať zisk, ale podporovať svojich vlastníkov. O úspechu tejto regionálnej iniciatívy svedčí aj skutočnosť, že kým v 80. rokoch sa jednalo o regionálnu iniciatívu municipalít z jedného kraja, tak o desaťročie neskôr už mal *Kommuninvest* charakter celoštátnej iniciatívy

9 Vlastníkmi tejto agentúry boli participujúce municipality.

a počet členov a zároveň vlastníkov agentúry sa zvyšoval (Andersson, 2011).

Pri pohľade na reformný proces územnej samosprávy vo Švédsku v druhej polovici 20. storočia je evidentné, že prvotným cieľom bola konsolidácia územného usporiadania a redukcia počtu municipalít z dôvodu zvýšenia efektivity. Oproti nórskeму prípadu však presun kompetencií zo štátu na územnú samosprávu meškal. K najväčšiemu presunu kompetencií zo štátu na samosprávu došlo v roku 1991 prijatím nového zákona o územnej samosprávy – „*local government act*“. Švédsky zákon o územnej samospráve je spomedzi škandinávskych krajín najkomplexnejší a exaktne definuje postavenie, organizačnú štruktúru a kompetencie územnej samosprávy. Tvorí základ legislatívneho rámca upravujúceho postavenie a pôsobnosť samosprávy.

7 ORGANIZÁCIA A KOMPETENCIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY VO ŠVÉDSKU

Švédske kráľovstvo je konštitučnou monarchiou s charakteristikami unitárneho štátu. Súčasný legislatívny rámec ustanovujúci charakter územnej samosprávy vychádza predovšetkým zo zákona o územnej samospráve prijatého v roku 1993. Švédsky parlament je jediným orgánom, ktorý je oprávnený meniť organizačnú štruktúru a kompetencie územnej samosprávy (Instrument of government, 2009). Prijatím spomínaného zákona a dokončením reformných procesov bol potvrdený integrovaný model územnej samosprávy. Zároveň boli položené základy systému, ktorý pretrváva dodnes. Oproti predchádzajúcim reformným procesom absentuje ďalšia amalgamizácia municipalít iniciovaná vládou. Od poslednej amalgamizácie nedošlo k zníženiu počtu municipalít, ale naopak k zvýšeniu. Municipalitám bola ponechaná autonómia nielen v rozhodovaní o zlučovaní, ale aj v otázke rozdelenia. Aby sa však zabránilo prílišnej fragmentácii municipálneho sektora, nesmie mať žiadna novovzniknutá municipalita menej ako 5000 obyvateľov (Local government act, 1993).

Švédsky systém územnej samosprávy zohráva významnú úlohu pri poskytovaní služieb štátu blahobytu, čo je aj jedným z dôvodov intenzívnej kontroly zo strany štátu. V porovnaní s Nórskom je však úroveň štátnej kontroly relatívne nižšia. Absentuje špeciálny centrálny orgán štátnej správy, ktorý by bol priamo zo zákona poverený systematickým dohľadom. V Nórsku je takýto dozor vykonávaný určeným ministerstvom, ktoré môže vstupovať do rozhodovacieho procesu v otázkach týkajúcich sa financovania municipalít (Wiberg, 1994).

Centrálna vláda vykonáva funkcie prevažne obmedzené na „policy-making“. Vydáva všeobecne direktívne nariadenia, ktoré sú ďalej rozpracovávané na úrovni regiónov alebo municipalít. Výkon štátnej správy vykonávajú semi-autonómne ústredné štátne agentúry. Výsledkom reformy verejnej správy je stav, kedy väčšina verejných služieb je v kompetencií municipalít (Wollman, 2004).

Municipalita predstavuje základnú jednotku územnej samosprávy vo Švédsku a predstavuje autonómny územno-správny celok. Občianska príslušnosť ku konkrétnej municipalite je odvodená na základe trvalého bydliska, vlastníctva nehnuteľného majetku alebo prostredníctvom platenia municipalitných daní. Právny rámec, ktorý definuje organizáciu a pôsobnosť municipalít (ako aj regiónov a regionálnych zastupiteľstiev) je „*Local government act*“ z roku 1991, ktorý nadobudol účinnosť 1. 1. 1992.

V súčasnosti existuje vo Švédsku 290 municipalít. Výnimku spomedzi

klasickej dvojúrovňovej štruktúry územnej samosprávy predstavuje ostrov Gotland, ktorý je zároveň aj regiónom. Veľkosť municipalít je značne heterogénna. Priemerný počet obyvateľov švédskych municipalít je 15 285, pričom najmenou municipalitou je Bjurmhof s 2 549 obyvateľmi a najväčšou municipalitou je hlavné mesto Štokholm so 795 000 obyvateľmi. Municipality sú kategorizované podľa ich sídelnej štruktúry do 3 kategórií. Kategorizácia municipalít podľa ich sídelnej štruktúry však nemá reálny vplyv na ich kompetencie alebo financovanie zo strany štátu. Podľa sídelnej štruktúry sa municipality delia na: mestské municipality, urbanizované vidiecke municipality a vidiecke municipality rurálneho charakteru (Karlsson – Johansson, 2008).

Funkčnému aj kompetenčnému rámcu municipalít i regiónov dominujú služby sociálnej starostlivosti súvisiace so subnacionálnym charakterom štátu blahobytu, ktorý je typický pre všetky škandinávске krajiny. Medzi hlavné kompetencie municipalít zaraďujeme prevádzku základných a stredných škôl, starostlivosť o seniorov ako aj osoby so zdravotným postihnutím. Tieto služby sa viažu priamo na subnacionálnu distribúciu služieb štátu blahobytu. Okrem toho zohrávajú municipality aj dôležitú úlohu pri regionálnom rozvoji, kultúrnom živote a zabezpečenia základných potrieb svojich obyvateľov. Po získaní kompetencií v oblasti územného plánovania došlo k rozšíreniu ich pôsobnosti aj na oblasť bývania. V tejto sfére pôsobia spoločnosti zriadené na základe rozhodnutia miestneho zastupiteľstva v súlade s územným a rozvojovým plánom. Tieto spoločnosti zabezpečujú správu bytových domov, ako aj realizáciu konkrétnych projektov na podporu bývania (Local government act, 1991).

Ako sme už spomenuli, k výraznému presunu kompetencií došlo začiatkom 90. rokov. Postupne sa začali na municipality presúvať kompetencie, v ktorých si štát dlhodobo udržiaval monopol. V porovnaní s Nórskom došlo k zvereniu prevádzky základných škôl na municipality až v roku 1991. Okrem základných škôl však centrálna vláda presunula na municipality aj prevádzku stredných škôl (John, 2001). Prevádzka stredných škôl je prevažne doménou regionálnej úrovne samosprávy, ako napríklad v Nórsku. Zverenie prevádzky stredných škôl na municipality v Dánsku je odôvodnené veľkosťou a ľudnosťou jednotiek prvej úrovne územnej samosprávy. Z dôvodu menšej veľkosti a ľudnosti švédskych municipalít sú tieto kompetencie vykonávané v spolupráci viacerých municipalít.

O rok neskôr dochádza k presunu kompetencií v oblasti dlhodobej starostlivosti o seniorov a osoby so zdravotným postihnutím zo štátu na municipality. Došlo teda k rozšíreniu poskytovania všeobecnej sociálnej starostlivosti na úrovni miestnej samosprávy. Po presune týchto kompetencií sú takmer všetky služby dlhodobej sociálnej starostlivosti poskytované na úrovni municipalít.

Municipality zohrávajú dôležitú úlohu aj v energetickom zásobovaní svojho územia. Na zásobovanie svojho územia energiami si municipality zriaďujú spoločnosti, ktorých sú výhradným vlastníkom. V priebehu 90. rokov však v tejto oblasti došlo k značnej komercializácii a privatizácii. Väčšina spoločností zodpovedných za zásobovanie elektrickou energiou prešla do výhradného vlastníctva veľkých energetických spoločností. Po predaji zásobovacích spoločností si municipality zazmluvnili komerčné subjekty na poskytovanie týchto služieb (Madell, 2012).

Napriek skutočnosti, že časť technickej agendy municipalít je vykonávaná súkromnými spoločnosťami, nedošlo k zmenšeniu výdavkov verejného sektora

v municipalitách. K rastu výdavkov verejného sektora prispel jednak presun kompetencií v oblasti sociálnej starostlivosti na štát, ako aj nepriaznivý demografický vývoj a starnutie populácie (Fredriksson – Topel, 2010).

S ohľadom na štátnu kontrolu môžeme kompetencie miestnej samosprávy rozdeliť na decentralizované a centralizované. Výkon decentralizovaných kompetencií je v absolútnej rézii samosprávy a štát nemá žiadny vplyv na tvorbu lokálnych politík v týchto oblastiach. Sem zaraďujeme kompetencie municipalít v oblasti kultúry a voľného času. Medzi centralizované kompetencie, ktorých výkon je pod drobnohľadom štátu patria predovšetkým kompetencie v oblasti sociálnej starostlivosti, školstva a tiež ochrany životného prostredia. Orgány štátnej správy vydávajú regulácie, ktorými sa pri výkone centralizovaných kompetencií miestna samospráva musí riadiť (Wiberg, 1994).

Municipalitám bola zverená široká sektorová škála kompetencií, pri ktorej okrem delenia na centralizované a decentralizované, môžeme aplikovať aj delenie na obligatórne kompetencie a dobrovoľné kompetencie. Delenie kompetencií municipalít na obligatórne a dobrovoľné má svoj pôvod v zákone o územnej samospráve z roku 1992. Medzi oblasti s dobrovoľným výkonom kompetencií patria prevažne decentralizované kompetencie (Myroshnyk, 2009). Legislatívny rámec v Nórsku a Dánsku namiesto definovania dobrovoľných kompetencií, ktorých výkon sa uskutočňuje výlučne na základe rozhodnutia miestneho zastupiteľstva pozná tzv. iniciatívu municipalít. Táto iniciatíva poskytuje municipalitám možnosť vykonávať kompetencie v oblastiach, ktoré nespádajú do pôsobnosti iných orgánov štátnej správy a územnej samosprávy. Táto zákonná úprava poskytuje municipalitám širokú autonómiu v oblasti determinovania svojho kompetenčného rozsahu v teoretickej rovine. V praktickej rovine je však veľmi obtiažne nájsť sektorovú oblasť nepridelenú žiadnemu orgánu štátnej správy či územnej samosprávy, v ktorej by mali municipality priestor na sebarealizáciu.

Väčšina služieb poskytovaných municipalitami si vyžaduje značné ľudské zdroje. Jedná sa predovšetkým o poskytovanie starostlivosti o seniorov, deti, mentálne a telesne postihnutých. Municipalita sú teda aj významným lokálnym zamestnávateľom. Celkový podiel zamestnancov municipalít tvorí až 20 % všetkých pracujúcich vo Švédsku. Každý piaty pracujúci je teda zamestnancom miestnej samosprávy. Veľký počet zamestnancov výrazne zaťažuje municipálne rozpočty. Takmer 50 % všetkých výdavkov municipalít slúži na pokrytie miezd zamestnancov (Fredriksson – Topel, 2010).

Okrem povinných a dobrovoľných úloh existuje aj kategória zdieľaných kompetencií s regiónmi. V tomto prípade municipalita spolupracuje s krajom na zabezpečení regionálnej a miestnej dopravy, kam spadá aj údržba cestných komunikácií. Vo všeobecnosti môžeme tvrdiť, že municipalita vykonáva všetky aktivity, ktoré sa bytostne a priamo dotýkajú jej občanov.

V prípade, že municipalita nie je schopná poskytovať všetky služby, ktoré jej boli pridelené zákonom, iniciuje spoluprácu s inou municipalitou za účelom zabezpečenia výkonu týchto služieb. Inštitucionálnu podobu týchto zväzkov predstavuje „*lokálna federácia*“. Lokálne federácie môžu tvoriť municipality rovnako ako aj regióny. Lokálne federácie sú zriaďované prevažne kvôli zabezpečeniu záchranných služieb a služieb v oblasti školstva. V súčasnosti existuje 80 lokálnych federácií na úrovni municipalít. Členovia lokálnych federácií prenesú rozhodovacie právomoci v záležitostiach, kvôli ktorým bola federácia zriadená na federálne zhromaždenie (Park, 2011). Každý člen

federácie je zastúpený v zhromaždení minimálne jedným členom (za každého člena musí byť menovaný aj náhradník). Funkčné obdobie zhromaždenia trvá štyri roky. Federálne zhromaždenie následne menuje výkonnú komisiu, ktorá uskutočňuje dohľad nad vykonávanými úlohami. V prípade, že člen federácie chce zo zväzku vystúpiť, môže tak urobiť až po uplynutí troch rokov, pokiaľ to stanovy federácie neurčujú inak. Na vznik lokálnej federácie nie je potrebný súhlas centrálnej vlády (Sleziak, 2012).

Tabuľka č. 2: Prehľad kompetencií municipalít po roku 1993

Obligatórne kompetencie	Dobrovoľné kompetencie
Sociálne služby a starostlivosť	Kultúra (povinnosť prevádzkovať aspoň jednu knižnicu)
Starostlivosť o deti v predškolskom veku	Podpora bývania
Prevádzka základných a stredných škôl	Zásobovanie energiou
Starostlivosť o seniorov	Priemyselné a obchodné služby
Podpora a starostlivosť o mentálne a fyzicky postihnuté osoby	Voľnočasové aktivity (športoviská a pod.)
Ochrana životného prostredia	
Územné plánovanie	
Odvoz a likvidácia komunálneho odpadu, zásoba pitnou vodou a údržba kanalizácie	
Údržba cestnej infraštruktúry	

Zdroj: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

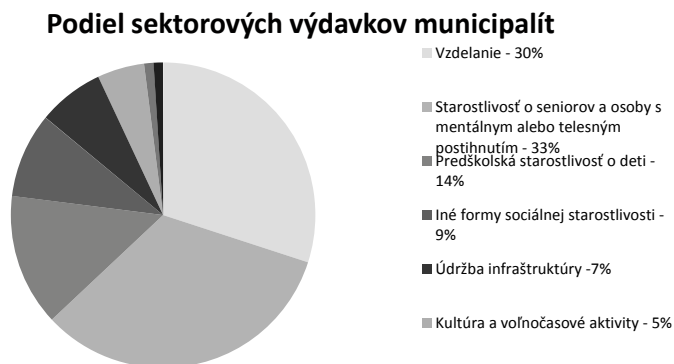
Ako sme už spomenuli, takmer polovica výdavkov samosprávy je určená na krytie mzdových nákladov zamestnancov. Upriamenie pozornosti na sektorovú alokáciu výdavkov len zvýrazňuje podiel výdavkov na mzdové náklady. Väčšina zamestnancov municipalít pracuje v oblasti sociálnej starostlivosti. Práve výdavky na výkon kompetencií oblastiam sociálnej starostlivosti sú najväčšou sektorovou záťažou pre municipálne rozpočty. Na výkon kompetencií v tejto oblasti je alokovaných približne 54 % financií z rozpočtov miestnej samosprávy. Oblasť sociálnej starostlivosti spoločne s nákladmi miestnej samosprávy súvisiacich s poskytovaním vzdelania tvorí až 84 % celkových výdavkov. Výkon ostatných kompetencií nie je z finančného hľadiska až tak náročný. Žiadne sektorové výdavky okrem sociálnej starostlivosti a vzdelania sa nepodieľajú na municipálnych výdavkoch podielom vyšším ako 7 %.

Prijatie nového zákona o územnej samospráve v roku 1992, upravujúceho kompetencie územnej samosprávy, sprevádzala aj zmena vo financovaní samospráv. Od roku 1980 sa výber miestnych daní stával čoraz dôležitejším zdrojom financovania municipalít. V súčasnosti tvorí podiel miestnych daní na príjmoch municipality 63 %, čo predstavuje nárast o takmer 20 %.

Ďalší vlastný zdroj príjmov, z ktorých municipality financujú výkon zverených kompetencií, je výber poplatkov od občanov. Výber poplatkov v jednotlivých sektorových oblastiach je upravený zákonom. Municipality nemôžu vyberať poplatky od občanov za poskytovanie vzdelania, ktoré je

bezplatné. Najdôležitejšou oblasťou výberu poplatkov sú sociálne služby. Výška poplatkov v tejto oblasti však nesmie presiahnuť 30 % celkových nákladov. Na celkových príjmoch municipalít sa poplatky od občanov podieľajú 6 % podielom (Kommunist, 2011).

Obrázok č. 2: Alokácia financií z municipálnych rozpočtov v roku 2012



Zdroj: Statistics Sweden

Celkovo sú teda municipality schopné pokrývať svoje výdavky vlastnými finančnými zdrojmi až do výšky takmer 70 %, čo predstavuje najvyšší podiel vlastných finančných zdrojov miestnej samosprávy spomedzi skúmaných krajín (Kommunist, 2011). Takmer rovnaký stupeň finančnej autonómie vykazujú aj dánske municipality. Oproti švédskym však získavajú až dvojnásobný podiel finančných zdrojov zo štátnych grantov. Najmenší stupeň finančnej autonómie miestnej samosprávy vykazujú nórske municipality. Výberom miestnych daní a poplatkov za poskytované služby sa na celkových príjmoch podieľajú 58 %.

Dôležité zmeny sa uskutočnili v rámci grantových schém určených pre municipality. Podobne ako v ostatných skúmaných krajinách začala centrálna vláda upúšťať od špecifických grantov viazaných na výkon konkrétnej činnosti a všeobecné blokované granty sa stali dominantným nástrojom štátneho financovania miestnej samosprávy. Všeobecné blokované granty sú zároveň jediným grantom, ktorého príjmom sú všetky municipality (Madell, 2012).

Okrem všeobecných blokovaných grantov vypláca štát municipalitám aj vyrovnávacie alebo kohézne granty. Obnos finančných prostriedkov vyčlenených štátom na vyrovnávacie granty je niekoľkonásobne vyšší ako obnos finančných prostriedkov vyčlenených štátom na všeobecné blokované granty. Do kategórie vyrovnávacích grantov zaraďujeme granty na vyrovnávanie rozdielov daňových príjmov municipalít. Oprávneným príjmom týchto grantov sú všetky municipality, ktorých miera výberu miestnych daní je nižšia ako mediánová úroveň. Výška vyrovnávacích grantov je vypočítaná na základe zložitých matematických vzorcov a tiež na základe analýz ministerstva financií. O vyrovnávacie granty nemusia žiadať municipality ako to je v prípade podmienených grantov pre municipality vo finančných ťažkostiach. Udelenie týchto grantov iniciuje štát (Hansen-Borge-Dahlberg, 2012).

Dôležitým aspektom, ktorý ovplyvňuje financovanie a rozpočty miestnej samosprávy je zásada hospodárenia s vyváženým rozpočtom. Deficitný rozpočet je povolený len vo veľmi špecifických prípadoch, akými sú napríklad silná ekonomická pozícia samosprávnej jednotky, alebo nutnosť rozsiahlej obnovy či rekonštrukcie. Pokiaľ by aj došlo k deficitnému hospodáreniu, samospráva musí znovunastoliť vyrovnaný rozpočet do dvoch nasledujúcich fiškálnych rokov (Park, 2011).

Kontrola municipalít zo strany štátu prebieha na základe právneho a finančného dohľadu. Právny dohľad nad municipalitami vykonávajú ústredné štátne agentúry a ich regionálne pobočky¹⁰ spoločne s parlamentným ombudsmanom. Centrálné štátne agentúry však nemajú právo zrušiť rozhodnutie územnej samosprávy. Ich postup spočíva v informovaní centrálnej vlády, ktorá môže iniciovať súdne konanie. Kým štátne agentúry kontrolujú prevažne výkon poskytovania verejných služieb, parlamentný ombudsman skúma či právne normy vydané municipalitou nepôsobia negatívne na občianske práva. Ak by municipality postupovali pri výkone svojich kompetencií nezákonne, alebo by nezabezpečovali adekvátnu úroveň verejných služieb, riskujú odstavenie od finančných grantov centrálnej vlády, ako aj nútenú správu pod dozorom centrálnych štátnych agentúr (Wiberg, 1994).

Inštitucionálna konfigurácia orgánov miestnej samosprávy vo Švédsku je značne odlišná od nórskej a dánskej. Prvým rozdielom sú užšie limity kreačnej pôsobnosti miestneho zastupiteľstva. Platný legislatívny rámec neumožňuje municipalitám kreovať svoje orgány takým spôsobom, že by výsledkom bola existencia viacerých politických systémov na lokálnej úrovni.

Súčasný politický systém na úrovni municipalít sa najviac ponáša na „vládu výborov“ z dánskych politických reálií. Na miestnej úrovni samosprávy sú kompetencie a úlohy výborov výrazne posilnené oproti ostatným skúmaným krajinám. Výbory nie sú ako v prípade Dánska zodpovedné za chod sektorovej administratívy. Táto kompetencia je v rukách výkonného výboru. Miestne zastupiteľstvo má však širokú autonómiu v oblasti kreovania výborov a určovania ich kompetenčného rozsahu. Zákon stanovuje obligatórne výbory, ktoré musia byť zriadené v každej municipalite. Miestne zastupiteľstvo však môže zriaďovať výbory podľa svojej ľubovôle a tiež na ne presúvať časť kompetencií obligatórnych výborov (Local government act, 1991).

Posilnenú úlohu výborov demonštruje aj skutočnosť, že v miestnej samospráve vo Švédsku neexistuje post starostu. Z ustanovení zákona o územnej samospráve vyplýva, že na úrovni municipalít neexistujú politickí lídri a všetky rozhodnutia by mali byť uskutočňované v rámci kolektívnych orgánov ako je miestne zastupiteľstvo a výbory. Táto ideologická legislatívna vsuvka však neplatí úplne. Dominantnú úlohu spomedzi výborov zohráva výkonný výbor, ktorý v podstate predstavuje „*kolektívneho starostu*“.

8. ZÁVER

Na základe analýzy primárnych a sekundárnych zdrojov literatúry je možné konštatovať, že napriek centralizácii jednotiek samosprávy nedošlo k jej výraznejšiemu podriadeniu štátnej správe najmä vďaka koncentrácii kompetencií a poskytovaných verejných služieb.

10 Napr. Národná rada pre zdravie a blahobyt, Národná vzdelávacia agentúra.

Centralizačné tendencie severských krajín v prístupe k územnej samospráve počas 20. storočia viedli k posilňovaniu charakteristík integrovaného modelu územnej samosprávy každou prijatou reformou. Reformné procesy v Nórsku a Švédsku sa vyznačujú veľkým počtom spoločných znakov. Množstvo spoločných znakov reformných procesov nie je vonkoncom spôsobené náhodou. Podobnosť reformných procesov je zapríčinená aj skutočnosťou, že Dánsko, Fínsko i Nórsko si za svoj vzor pri reforme systému územnej samosprávy zvolili práve Švédsko a vychádzali z jeho skúseností. Celkovým výsledkom reformného procesu územnej samosprávy v týchto krajinách bolo ustanovenie mimoriadne silnej subnacionálnej úrovne vládnutia, zodpovednej za poskytovanie väčšiny verejných služieb severského štátu blahobytu. Severský „welfare-state“ je v súčasnosti charakteristický práve silnou subnacionálnou úrovňou vládnutia, ako aj rozsiahlym verejným sektorom. Územná samospráva a jej orgány, inštitúcie a verejné korporácie tvoria významnú časť verejného sektora.

Poskytovanie väčšiny služieb štátu blahobytu na subnacionálnej úrovni, teda prostredníctvom územnej samosprávy, si vyžadovalo vytvorenie dostatočne veľkých samosprávnych jednotiek schopných vykonávať zverené kompetencie a taktiež schopných akumulovať dostatočné príjmy prostredníctvom výberu miestnych daní. Výber miestnych daní má v Škandinávii dlhodobú tradíciu siahajúca až na začiatok 19. storočia. Vytvorenie dostatočne veľkých jednotiek územnej samosprávy bolo vo všetkých skúmaných krajinách dosiahnuté prostredníctvom niekoľkých amalgamizačných vln v priebehu 20. storočia. Amalgamizácia jednotiek miestnej územnej samosprávy mala v obidvoch prípadoch značne radikálny charakter. V prípade Švédska sa jednalo až o takmer deväťnásobnú redukciu počtu municipalít. Amalgamizačný proces v Nórsku bol menej radikálny, keď došlo k poklesu počtu municipalít takmer o polovicu. I polovičná redukcia počtu municipalít však predstavuje značne radikálny zásah do organizácie územnej samosprávy. Na druhej strane však bola územná konsolidácia nevyhnutná pre uskutočnenie transferu kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu.

Samotný transfer kompetencií by však nebolo možné uskutočniť bez zmien v spôsobe financovania jednotlivých samosprávnych celkov. Spoločným sprievodným znakom reformných procesov územnej samosprávy v Nórsku a Švédsku bolo postupné znižovanie výšky špecifických grantov, viazaných na výkon konkrétnej funkcie, čím boli častokrát samosprávam zväzované ruky. S postupným transferom čoraz väčšieho množstva kompetencií prevažne z oblasti sociálnej starostlivosti, školstva a zdravotnej starostlivosti, súvisiacich s výkonom funkcií štátu blahobytu, dochádzalo k postupnému nahradzovaniu špecifických grantov všeobecnými blokovými grantmi. Tieto neboli viazané na výkon konkrétnej kompetencie a samosprávy tak mohli alokovať finančné zdroje na základe vlastného rozhodnutia.

Efektívne poskytovanie verejných služieb na subnacionálnej úrovni, ako aj dotváranie rámca politik stanoveného centrálnou vládou si vyžaduje značnú mieru konsenzu v rámci rozhodovacích orgánov samosprávy. Je nevyhnutné podotknúť, že práve municipality sú vnímané ako aktér poskytujúci väčšinu verejných služieb. Vo všeobecnosti sú ich kompetencie posilnené na úkor regiónov. Napriek tomu, že politické systémy na lokálnej a regionálnej úrovni v Nórsku a Švédsku majú svoje špecifiká, je možné identifikovať niekoľko významných spoločných determinantov. Potrebná miera konsenzu nevyhnutná pre efektívne fungovanie samosprávy je dosahovaná pomocou

niekoľkých opatrení. Napriek existencii rozličných politických systémov na lokálnej úrovni sa v najväčšej miere prejavujú výstupy parlamentnej formy vlády s odvodenou legislatívnou zložkou. Jediným priamo voleným orgánom je zastupiteľský orgán. Zastupiteľstvo si spomedzi svojich členov volí starostu, respektíve kolektívny orgán, ktorý plní funkcie starostu. Týmto opatrením je zaručená väčšinová podpora starostu v zastupiteľstve. Nemôže tak dôjsť k fenoménu „kohabitácie“, keď je starosta ako vrcholný predstaviteľ exekutívy na lokálnej úrovni príslušníkom menšinového politického tábora.

Záverom je možné konštatovať, že Nórsko a Švédsko, ktoré uplatňujú v územnej samospráve princípy centralizácie a koncentrácie, sú zároveň príkladom efektívneho poskytovania širokej škály verejných služieb základnými jednotkami územnej samosprávy. Je taktiež potrebné podotknúť, že zvyšovanie efektivity poskytovania verejných služieb nevedlo k oddialeniu jednotiek samosprávy občanom a možnosti aktívnej participácie boli v maximálnej možnej miere zachované. Práve z týchto dôvodov by škandinávске trendy mohli byť inšpiráciou pre krajiny, ktorých samosprávne jednotky sú silne fragmentované a majú problémy poskytovať kompetenčne zverené verejné služby.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- FREDRIKSSON, P – TOPEL, R-H. Wage Determination and Employment in Sweden Since the Early 1990s: Wage Formation in a New Setting. s. 83-126. In: FREEMAN, R-B – SWEDENBORG, B – TOPEL, R.(ed): Reforming the welfare state: Recovery and beyond in Sweden. Chicago : University of Chicago press, 2010. 336 s. ISBN: 0-226-26192-1
- HANSNEN, J.B – BORGE, L.E – DAHLBERG, M: Local government in Denmark, Norway and Sweden, str. 63-155, in: MOISIO, A (ed): Local public sector in transition: A Nordic perspective. Helsinki : VATT, 2012. 246 s. ISBN: 978-951-561-938-9
- HOOGHE, L – MARKS, G – SCHAKEL, A.H: The rise of regional authority – A comparative study of 42 democracies (1950-2006). Amsterdam : Routledge, 2009. 361 s., ISBN 978-0415577762
- JOHN, P: Local governance in Western Europe. Londýn : Sage publications, 2001. 203 s. ISBN: 0-7619-5637-9
- LOTZ, J : Local government organisation and finance – Nordic countries, s. 223-261, in: SHAH, A(ed): Local governance in industrial countries, Washington D.C, World Bank publishing, 2006. 369 s. ISBN: 978-0-8213-6328-7, s.369
- LOGUE, J – EINHORN , E.S: Modern Welfare states: Scandinavian Politics and Policy in the global age. Westport : Greenwood publishing, 2003. 366 s. ISBN: 978-0275950583
- MADELL, T: Local government in Sweden, s.637 – 663, in: MORENO, A-M (ed): Local government in the Member states of the European union: a comparative legal perspective. Madrid : National institute of public administration, 2012. 682 s. ISBN:978-84-7351-417-0
- NIELSEN, N.K: Denmark 1740-1940, str. 69-89, in:ÁRNASON,J.P , WITTRÖCK, B(ed): Nordic paths to modernity. Washington : Bergbahn Books, 2012, 288 s. ISBN: 978-0-85745-269-6

- MINAS, R – OVERBYE, E: The territorial organisation of Social assistance schemes in Europe, str. 177-203, in: KAZEPOV, Y (ed): Rescaling social policies: Towards multilevelgovenance in Europe. Viedeň : Facultas Verglas. 2010 502 s. ISBN: 978-1-4094-1021-8
- PARK, S-C: Local governance in Sweden, s.141-161, in: CHU, C –Grasse, A –PORSCHE-LUDWIG, M (ed): Local governance in global context – Theory and practice. Berlin : Lit Verlag, 2011. 307 s. ISBN: 978-3-643-90036-4
- SLEZIAK, J. Komparácia územnej samosprávy Slovenskej republiky a Švédskeho kráľovstva, s. 60-84, in: MACHYNIAK, J – ŠEBÍK, K(ed): Regionálna a komunálna samosráva – rok pred voľbami. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2012. 398 s. ISBN: 978-80-8105-433-4
- SOREN, H. A kol. Swedish local government : traditions and reforms. Štokholm : Swedish Institute, 1993. 119 s. ISBN: 978-9-152-00306-0
- WOLLMAN, H. 2004. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. In Local Government Studies [Online] 2004, roč. 30, č. 4. [cit. 2012-11-11] s. 639-665. Dostupné na internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044428.pdf> ISSN: 0300-3930
- ANDERSSON, M. 2011. The story of Kommuninvest – the Swedish local government funding agency [online] . [cit. 2013-08-25] Dostupné na internete: http://www.maproductions.se/?page_id=502
- BALTIC SEA REGION. 2006. Promoting Spatial development by creating COMMon MINdspaces – Sweden [online] .[cit. 2013-08-25] Dostupné na internete: http://commin.org/upload/Sweden/SE_Planning_System_in_English.pdf
- DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT MANAGEMENT. 2006. Kingdom of Norway – Public administration country profile. 18s. [online]. [cit. 2013-08-21] Dostupné na internete : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023320.pdf>
- ERLINGSSON, G – ODALEN, J. 2010. How should local government be organized? Reflections from a Swedish perspective [online] . [cit. 2013-08-29] Dostupné na internete: <http://student.statsvet.uu.se/modules/kurser/visadokument.aspx?id=13527>
- KARLSSON, D – JOHANSSON, V. 2008. UCLG Country profiles. Gothenburg: Univeristy of Gothenburg, 2008. 11 s [online] . [cit. 2013-09-02] Dostupné na internete: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Sweden.pdf
- KERIMOVA, O. 2011. A study of Norwegian local government behaviour in a dynamic context, Statistics Norway. Oslo. 164 s[online] . [cit. 2013-09-04] Dostupné na internete: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/doc_201106_en/doc_201106_en.pdf
- KOMMUNINVEST SWEDEN. 2006. The Creditworthiness of Swedish local governments [online] . [cit. 2013-08-27] Dostupné na internete: www.kommuninvest.org/download_133.php&ei=B5woUvXiE_PG7Abu6YC4BA&usg=AFQjCNHCK_G R m r A p j m D b _ F w Y D Y j B 8 5 j U O w & s i g 2 = o y W K 7 K d h - S j A V 4 a u h x i o l g & b v m = b v . 5 1 7 7 3 5 4 0 , d . Z G U
- KOMMUNINVEST SWEDEN. 2011. Autonomus with right to levy taxes [online] . [cit. 2013-08-16] Dostupné na internete: <http://www.kommuninvest.org/en-gb/sweden/>

- local-government-framework.php
- KOMMUNINVEST SWEDEN. 2011. Strong financial performance and sound economic housekeeping [online] . [cit. 2013-08-20] Dostupné na internete: <http://www.kommuninvest.org/en-gb/sweden/local-government-economy.php>
- LIDSTROM, A – ROOS, K. 2011. Citizens and local government legitimacy in Sweden: individual and contextual variations. 26 s. [online] . [cit. 2013-07-31] Dostupné na internete: http://gu.se/digitalAssets/1350/1350022_citizens-and-local-government-katarinaroos_anderslidstr--m.pdf
- LOCAL GOVERNMENT ACT. 1991. [Online]. [cit. 2013-09-01]. dostupné na internete: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/06/96/34cb7541.pdf>
- MARIUSSEN, A – FRAAS, M. 2004: Development of the entire country-Regional and innovation policy coordination in Norway. 64 s. [online] . [cit. 2013-08-08] Dostupné na internete: http://survey.nifu.no/step/monit/MONIT_regional_policy_the_Norwegian_case.pdf
- MYROSHNYK, O. 2009. Institute of local self-government in Sweden [online] . [cit. 2013-09-01] Dostupné na internete: http://www.uceps.org/eng/files/category_journal/NSD105_eng_8.pdf
- OECD. 2007. OECD Territorial reviews: Norway 2007. Paríž : OECD Publications 269 s. ISBN 978-92-64-03801-1 [online]. [cit. 2013-08-22] Dostupné na internete: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/0407101e.pdf>
- OECD. 1997. Managing across levels of government. Paríž : OECD Publications, 1997. 58.s. ISBN: 978-9264155756 [online]. [cit. 2013-08-23] Dostupné na internete : <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902308.pdf>
- OVERBYE, E – VABO, S – WEDDE, K. 2006. Rescaling social welfare policies in Norway – National report. European centre for social welfare policy and research. 112 s. [online]. [cit. 2013-07-15] Dostupné na internete : <http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/Norway.pdf><http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/Norway.pdf>
- PETERSSON, O. 2009. The Swedish 1809 Costitution. 22 s. [online] . [cit. 2013-08-31] Dostupné na internete: http://www.olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/rf1809.pdf
- INSTRUMENT OF GOVERNMENT – SWEDEN . [cit. 2013-08-21] Dostupné na internete: <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/52-26.pdf>
- WIKSTROM, M – HANES, N. 2008. Amalgamation impacts on local growth: Are voluntary municipal amalgamations more efficient than compulsory amalgamations?. 14 s. [online]. [cit. 2013-08-26] Dostupné na internete: <http://www.cjrs-rcsr.org/V33/1/5-33-1-HANES.pdf>