

## Význam reformy jednotiek územnej samosprávy na Slovensku

*Príspevok sa zaoberá významom reformy verejnej správy. Z teoretického pohľadu explikuje dôležitosť uskutočňovania reforiem v rámci systému verejnej správy ako celku a zároveň v rámci jednotlivých subsystémov verejnej správy. Následne sa zaoberá reformnými procesmi vo verejnej správe v podmienkach Slovenskej republiky, pričom pozornosť je venovaná najmä územnosprávnej časti. Podrobnejšie rozoberá súčasný systém miestnej a regionálnej samosprávy na Slovenskej republike a zdôrazňuje nedostatky týchto častí verejnej správy, v dôsledku čoho vyzdvihuje potrebu prípravy a realizácie reformy v tejto oblasti.*

*The paper deals with the importance of public administration reform. From a theoretical aspect of view the importance of reform in the system of public administration as a whole and also within individual sub-systems of public administration. It also mentions the reform process in the public administration in the Slovak Republic, the attention is given to mainly of territorial administration. Detailed discussion of the current system of local and regional self-government in Slovak Republic and emphasizes the deficiencies of those parts of public administration, with the result that underlines the need for preparation and implementation of reforms in this area.*

### 1 ÚVOD

Dôležitým indikátorom každého moderného štátu je dobre fungujúca verejná správa, v rámci ktorej sa uskutočňujú najvýznamnejšie spoločensko-politické procesy. Tieto procesy pozostávajú z prijímania právnych predpisov, zabezpečovania organizačnej činnosti vo vnútri štátu či zaistenia verejných služieb. Orgány verejnej správy sú nepretržite v činnosti a prostredníctvom nich sú realizované funkcie štátu vo všetkých oblastiach života spoločnosti. Verejná správa realizuje svoje funkcie v rámci zákonom stanovených kompetencií a spôsobom určeným zákonnými procedurálnymi pravidlami, pričom zároveň poskytuje široké inštitucionálne prostriedky participácie občanov v správnych procesoch na lokálnej, regionálnej či centrálnej úrovni. Vo svojej podstate je verejná správa znakom výkonnej moci v štáte, pre ktorú je príznačná verejná povaha moci, ktorou narábajú okrem samotného štátu v podobe štátnej správy aj subjekty neštátneho charakteru, vykonávajúce správu verejných záležitostí (Klimovský, 2008;

Škultéty a kol., 2002). Na základe uvedenej definície je zrejmé, že okrem štátnej správy je významnou súčasťou verejnej správy tiež subsystém samosprávy, ktorý pozostáva z dvoch častí, a to záujmovej a územnej. Predkladaná štúdia sa venuje práve územnej časti samosprávy, ktorá predstavuje osobitnú formu vyjadrenia plurality názorov na miestnej a regionálnej úrovni. V dôsledku toho je pre tento element verejnej správy typická prítomnosť volených orgánov predstavujúcich príslušnú územnú jednotku, keď ich úlohou je objasňovať priestorovú rozdielnosť v podmienkach uskutočňovania celoštátnych právnych pravidiel tam, kde to legislatíva dovoľuje z dôvodu účelnosti (Konečný – Konečný, 2008). Práve v tejto samosprávnej oblasti, v rámci súčasne uplatňujúceho sa modelu územnej samosprávy pozorujeme v podmienkach Slovenskej republiky nedostatky, ktoré sú prítomné na tomto stupni verejnej správy v podstate od svojho vzniku. V tejto súvislosti sa javí ako nevyhnutnosť uvažovať o komplexnej reforme verejnej správy<sup>1</sup> v územnosprávnej oblasti na Slovensku.

## 2 PREČO JE NEVYHNUTNÉ USKUTOČŇOVAŤ REFORMY VO VEREJNEJ SPRÁVE?

Uplatňujúci sa systém verejnej správy SR sa vyvinul z historických skúsenosti v kombinácii s modernizačnými prvkami, ktoré boli implementované v dôsledku inšpirácie pozitívnymi zahraničnými skúsenosťami a taktiež záväzkov plynúcich z členstva Slovenskej republiky v Európskej únii. Vývoj verejnej správy v jednotlivých krajinách je teda závislý od určitých dejinných či kultúrnych tradícií štátu a samotnej verejnej správy, ako zo štrukturálneho a inštitucionálneho, tak aj z funkčného hľadiska. Nie je preto možné docieľiť ideálny, nemenný stav systému verejnej správy. Spoločensko-politická situácia je dynamickým, neustále sa meniacim prvkom a v súčinnosti s variabilnými ekonomickými podmienkami, ktoré taktiež podliehajú neustálym premenám môžeme hovoriť len o akejsi „relatívnej stabilite verejnej správy“ (Klimovský, 2008, s. 226) a v dôsledku toho je nevyhnutnosťou uskutočňovanie kvalitatívnych a kvantitatívnych zmien. Neustály rozvoj spoločnosti sa odráža aj na systéme verejnej správy, keď v dôsledku spoločenských inovácií sa priamo úmerne k tomu zvyšujú nároky na modernizáciu verejnej správy<sup>2</sup> v rámci jej jednotlivých subsystémov. V minulosti, v období, keď sa mnohé štáty ešte len učili ako správne utvárať a formovať systém verejnej správy, bolo pre spoločnosť príznačné, že sa vyznačovala nižším stupňom organizovanosti, v dôsledku čoho boli aj správne systémy zrozumiteľnejšie. V súčasnosti je podstatným problémom práve neprehľadnosť systémov verejnej správy, čo má za následok nedôveru, až apatiu zo strany spoločnosti k veciam verejným. Zároveň žiadna reforma nedokáže vyriešiť absolútne všetky problémy, nie je schopná priniesť trvalé uspokojenie v dôsledku už spomenutých dynamických zmien prebiehajúcich v spoločnosti a preto možno reformu verejnej správy označiť ako trvalý, nikdy nekončiaci a neustále sa vyvíjajúci proces.

1 Na úrovni štátnej správy bola naštartovaná reforma v roku 2013 pod názvom ESO, čo znamená efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa, pričom cieľom tejto reformy je zabezpečiť kvalitu a transparentnosť verejnej správy a zjednodušiť občanom prístup k veciam verejným.

2 Keďže je verejná správa najdynamickejším prvkom inštitucionálneho a funkčného vývoja moderného štátu dochádza v nej neustále k rôznym inováciám. Mnohokrát tak treba odlišovať od reformy verejnej správy modernizáciu verejnej správy. Modernizácia zväčša spočíva v prispôbovaní správy novým podmienkam vývoja spoločnosti, technologickému vývoju, informatizácii či vybavení verejnej správy modernými technologickými prostriedkami. (Vostrá – Grospič, 2004) Správne reformy sú však komplementárnejšími zmenami verejnej správy, či majú povahu územnej alebo funkčnej správnej reformy, pričom ide o podstatné zmeny na úrovni kvality verejnej správy.

Príliš veľká početnosť reforiem v oblasti verejnej správy sa javí taktiež ako problém, avšak tento nežiaduci stav nastáva v dôsledku toho, že vyriešenie jedného problému otvára následne problémy nové. Napríklad zavedenie lepších procesov finančného riadenia vynesie do popredia potrebu novelizovania alebo nahradenia právnej úpravy, ktorá je stará a nedostačujúca pre nový systém. Nie je možné vo verejnej správe riešiť individuálne čiastkové problémy, pretože verejná správa je komplexný súbor integrovaných činností a je tu dôležité uplatňovať súčinný prístup, inak hrozí, že implementácia navrhnutého riešenia neprinesie zvýšenie výkonnosti, ale môže viesť k zníženiu efektívnosti a v neposlednom rade aj k strate dôvery zo strany verejnosti (Pomahač – Vidláková, 2002). Tento princíp je možné aplikovať rovnako pri uskutočňovaní reforiem na územnosprávnej úrovni, teda v rámci subsystému verejnej správy. Keďže reforma by mala prebiehať ako komplexný proces na seba nadväzujúcich krokoch je nevyhnutné zaoberať sa pri úvahách o reforme územnej samosprávy ako celkom, čo má za následok prípravu komplexnej reformy ako na úrovni miest a obcí, tak aj na úrovni regiónov. Hoci v podmienkach Slovenskej republiky sú obe jednotky územnej samosprávy od seba nezávislé a panuje medzi nimi rovnovážny vzťah, je potrebné pri úvahách o reformách v tejto oblasti hľadiť na obe zložky ako vzájomne sa vyvažujúce a kooperujúce elementy a teda uvažovať o reforme územnej samosprávy ako o reforme celku, teda oboch jej častí.

Gerald E. Caiden (1991) vyzdvihuje dve súvislosti, ktoré sa dostávajú na povrch v procese reformy verejnej správy. Upozorňuje, že predovšetkým je dôležité vnímať, že uvedený proces sa týka administratívnej časti výkonnej moci, verejného sektoru a riadenia, teda postupov vykonávajúcich rozhodnutia politikov. Práve politické rozhodnutia sú zodpovedné za nedostatky verejného sektora a problémy vo verejnej správe a v rámci jej jednotlivých subsystémov, aj keď mnohokrát je vina pripisovaná úradníkom, podieľajúcim sa na implementácii politických rozhodnutí. Správna reforma môže síce zlepšiť politické rozhodovanie, ale nemôže ho zvrátiť. Nemôže teda skúmať, kontrolovať či dokonca nahrádzať reformy politické, ekonomické ani inštitucionálne. Avšak na druhej strane politické, ekonomické a inštitucionálne reformy môžu byť málokedy úspešné bez reformy verejnej správy. Vo vyspelých demokratických krajinách práve demokraticky zvolení predstavitelia majú povinnosť žiadať lepšiu výkonnosť verejnej správy, sledovať či boli ich požiadavky splnené a keď nie, tak použiť efektívne sankcie. Musia však zároveň podporovať a odmeňovať úradníkov verejnej správy a dohliadať na takú správnu kultúru, ktorá podnecuje inováciu, kreativitu a reformu. Z myšlienok, ktoré vyslovil Caiden vyplýva, že správne reformy potrebujú podporu politického vedenia, pretože bez podpory zo strany politikov nemôžu byť úspešne prevedené. Veľakrát bývajú nesprávne obviňovaní z neúspešných reforiem úradníci, ktorí však len realizujú politické rozhodnutia, ktoré vykazujú najvyššiu mieru zodpovednosti za uskutočnené kroky. Významným aspektom v procese formovania správneho systému a pre funkčnosť správnych reforiem je aj správna kultúra. Tento sociálno-spoločenský aspekt v procese budovania systému verejnej správy vyzdvihuje Caiden, keď uvádza: „plnenie konkrétnych úloh, ktoré pred verejnú správu stavajú reformné procesy, nemôže byť účinné, pokiaľ úradníci nezmenia svoje chovanie, svoje postoje k občanom i k svojim povinnostiam, navyknuté spôsoby v ktorých vykonávajú svoju činnosť. Správne reformy sú spojené so vznešenými abstraktnými úlohami, ako je rola štátu,

mobilizácia spoločenských zdrojov, image verejného sektoru, prístupnosť verejného úradu, kritéria výkonnosti verejnej správy a v poslednej dobe stále silnejúce úsilie po zlepšení vládnutia (governance), najmä zdokonaľovaním partnerských vzťahov všetkých zúčastnených aktérov na správe“(Caiden, 1991, s. 108-109).

Samotná reforma predstavuje proces vyrovnávajúci rozdiely medzi úplným stavom verejnej správy a celkovým stavom spoločnosti, pričom súčasne sa jedná o implementáciu istých administratívnych technológií, ktoré sú zvyčajne overené v podmienkach vyspelejšieho správneho systému. Pod reformou verejnej správy rozumieme organizačné zmeny v rámci fungovania a štruktúry verejnej správy, ktorá podstatným spôsobom mení uplatňujúci sa systém.

Pokiaľ nazeráme na reformu verejnej správy z pohľadu územnosprávneho subsystému, tak jej cieľom by malo byť vytvorenie predpokladov pre rozvoj územnej samosprávy takým spôsobom, aby s pridelenými kompetenciami a vyčlenenými verejnými financiami bola schopná pripravovať podmienky pre vyvážený rozvoj jednotlivých častí územia podľa trendov aplikovaných a overených v krajinách Európskej únie.

### 3 ÚLOHA DECENTRALIZAČNÝCH TENDENCIÍ PRI FORMOVANÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V MODERNÝCH DEMOKRACIÁCH

Typickou črtou zodpovedajúcou súčasným trendom dominantnej politickej zmeny, prevládajúcej primárne v najrozvinutejších krajinách je decentralizácia. Vo svojej podstate predstavuje presun verejnej moci na nižšie oblasti ako centrálnu, čo znamená presun nezávislosti v oblasti rozhodovania na samosprávne jednotky, z čoho plynie, že ide o dôležitý faktor pri procese výstavby a formovania územnej samosprávy v každom štáte. Vo vnútri každého štátu prebiehajú procesy vedúce k tzv. atomizácii moci na rôzne úrovne. Najväčšia pozornosť sa upriamuje na územné distribuovanie moci, ktoré pozostáva zväčša z národnej, respektíve ústrednej vládnej úrovne, následne regionálnej a samozrejme miestnej úrovne. Uvedená atomizácia v rámci jednotlivých štátov sa rozlišuje v závislosti od ústavnej štruktúry krajiny. Pre každú z týchto sústav s unikátnou územnou dekomponáciou vládnej moci je príznačné uskutočňovanie vzťahov medzi centrom a perifériou.

Koncom dvadsiateho storočia nastal odklon od centralizačných snáh. Naopak, postupne narastali centrifugálne tendencie, čoho príčinou bolo rozširovanie rôznych foriem tzv. „viacúrovňového vládnutia“<sup>3</sup>, v dôsledku čoho sa obdobie centralizovaných štátov dostávalo do úzadia. Podľa Vykupilovej (2007), za poklesom centralizovanej formy štátneho usporiadania možno hľadať procesy súvisiace s globalizáciou. Najmä rozmach globálnej ekonomiky a skutočnosti sa jej dotýkajúce spôsobujú stav, kedy národné štáty nie sú schopné plniť úlohy, ktoré im boli pôvodne prisudzované. V dôsledku toho sa účinnejšie javia menšie jednotky riadené v určitom rozsahu vlastnými orgánmi. Ako dodáva Schrijver (2005), v tomto procese zohráva významnú úlohu aj urbanizácia, v rámci ktorej sa zvyšuje nárast požiadaviek na efektivitu verejnej správy alebo podnety plynúce z existencie Európskej únie. Pôvodne utvárané národné štáty

3 Tento pojem definoval Marks ako „systém trvalého vyjednávania medzi vzájomne prepojenými administratívami na rôznych územných úrovniach, kde nadnárodné, národné, regionálne či miestne administratívy sú zapojené v územne sa prekrývajúcich politických sieťach“(Hloušek – Kopeček - Šedo, 2011, s. 233). Viacúrovňové vládnutie neupriamuje svoju pozornosť len na úroveň v ponímaní štát - nadnárodné organizácie (EÚ), ale aj v rámci jednotlivých úrovni vo vnútri štátu.

prestávajú plniť svoju hlavnú – obrannú funkciu, keďže toto významné poslanie sa stáva záležitosťou väčších združení, do ktorých sa jednotlivé národné štáty postupne integrujú (Vykupilová, 2007). Z toho vyplýva, že jednou z príčin poklesu centralizmu je preberanie ekonomických funkcií štátu nadnárodnými organizáciami. Vplyvom týchto skutočností sa väčší dôraz začal klásť na nižšie jednotky v rámci štátu vyznačujúce sa samosprávnou pôsobnosťou. Keďže vyrovňovanie regionálnych nerovností bolo veľmi zložitá a nedosahovalo požadované výsledky, pristúpili jednotlivé európske štáty k postúpeniu časti pôsobnosti na nižšie elementy v rámci jednotlivých štátov (Ansell, 2000), čím boli v Európe naštartované procesy decentralizácie. V tejto súvislosti vyvstávajú nejasnosti okolo tohto pojmu, keďže analogické procesy sa odohrávali v jednotlivých štátoch s tým, že niesli iné pomenovanie<sup>4</sup> a tiež preto, že tento pojem zároveň predstavuje originálne postupy vedúce k transformácii usporiadania politickej moci. Decentralizáciu však možno z teoretického hľadiska vymedziť ako proces, v ktorom „*dochádza k rozbitiu centralizovaného modelu vlády a na rôzne definované jednotky štátneho celku sú prenesené rôzne definované kompetencie, ...*“ (Vykupilová, 2007, s. 17). Je to prostriedok, ktorý stimuluje záujem občanov o veci verejné, pretože napomáha „zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tak, že zaisťuje aby rozhodovanie bolo bližšie k tým, ktorí sú ním dotknutí“ (Nižňanský – Pilát, 2009, s. 4). Význam decentralizácie spočíva v prenášaní úloh na regionálne alebo miestne jednotky nachádzajúce sa nižšie ako na centrálnej úrovni, keďže v súčasných moderných štátoch je priam nemožné zaisťovanie služieb iba z centra. Periférnym inštitúciám v podobe miestnych alebo regionálnych orgánov sa zverujú úlohy ako napríklad: školstvo, zdravotníctvo, sociálne zabezpečenie, ktoré sa týkajú tzv. domácej populácie prislúchajúcej danému teritóriu (Heywood, 2008). Zároveň je však nutné uviesť, že cieľom decentralizácie nie je úsilie „*o konečnú štruktúru a rigidne rozdelenie kompetencií, ale skôr rozvoj politických procedúr, ktoré podporujú konštruktívnu rovnováhu medzi centralizovanými a decentralizovanými kompetenciami*“ (Guide to Decentralization, 2001, s. 19). Z toho vyplýva, že ide o dlhodobější postup, ktorého zámerom je prehlbovanie princípu subsidiarity a nárast, z komplexného pohľadu kvality vládneho systému, pričom podporuje formou posilnenia právomocí nižších správnych jednotiek vyššiu mieru participácie občanov na verejných záležitostiach, vzťahov medzi štátom a občanmi a najmä zvyšovanie efektívnosti poskytovaných verejných služieb.

Za spoločný ukazovateľ decentralizačných procesov možno označiť rozptýlenie štátnej moci na nižšie úrovne. Tieto procesy sa postupne stali integrálnou súčasťou verejnej správy v európskych krajinách (Schrijver, 2005), pričom v každej z nich prebiehali v dôsledku iných príčin a rovnako miera ich realizácie bola rozdielna. Každý z týchto postupov je teda jedinečný a v každej krajine sa vyznačoval určitou špecifickosťou a preto je nutné na ne nazerať osobitne. Na Slovensku bola decentralizácia súčasťou najrozsiahlejšej reformy územnej samosprávy prebiehajúcej v období prvej Dzurindovej vlády (2008-2012). V rámci tejto reformy bolo najprv prenesených zákonom č. 416/2001 Z. z. množstvo právomocí zo štátnych orgánov na samosprávne jednotky, teda v podmienkach Slovenskej republiky na obce (mestá) a vyššie územné celky, ktorých vytvorenie bolo jej súčasťou. Následne bolo nevyhnutné zabezpečiť samosprávnym jednotkám aj

<sup>4</sup> V Španielsku to bola regionalizácia, vo Francúzsku išlo o decentralizáciu, vo Veľkej Británii tieto procesy majú pomenovanie devolúcia a v podmienkach Talianska boli zaužívané pojmy devolúcia, rovnako ako aj federalizácia.



spôsob financovania výkonu týchto prenesených právomocí, čo zabezpečovala následná tzv. fiškálna decentralizácia. Tento postup bol nevyhnutný, keďže často dochádza v procese decentralizácie k nesúladu medzi finančnými prostriedkami a technickými schopnosťami potrebnými pre jej realizáciu (Hutchinson – LaFond, 2004). Štruktúra zodpovednosti musí spočívať na jasných informáciách o výdavkoch na služby, alternatívach ich garancie, zdrojoch a ich pôvode, čím je do rúk verejnosti vkladaná možnosť účinne kontrolovať a adekvátne reagovať na aktivity miestnej alebo regionálnej samosprávy (Litvack – Seddon, 1999). Prílišná centralizácia spôsobuje zníženie pružnosti reakcií na vzniknuté problémy. V tomto ohľade pozorujeme opodstatnenie decentralizácie, či už politickej, ktorá presúva politickú moc na nižšiu ako centrálnu úroveň, ale aj kompetenčnej decentralizácie, ktorá prerozdeľuje zodpovednosť a kompetencie medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy a napĺňa tak uvedenú požiadavku spočívajúcu v tom, že každá úloha by mala byť vykonávaná tou úrovňou verejnej správy, ktorá ju dokáže zabezpečiť efektívne.

#### **4 DÔVODY VEDÚCE K ÚVAHÁM O REFORME V OBLASTI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU**

Slovenská republika, podobne ako aj ďalšie krajiny patriace do stredoeurópskeho geopriestoru prešla po prvej svetovej vojne analogickým vývojom, ktorý je determinovaný takmer polstoročie pretrvávajúcim nedemokratickým režimom. Ku koncu deväťdesiatych rokov nastali zmeny v spoločensko-politickom usporiadaní týchto krajín, čo malo za následok postupne uskutočňovanie reforiem v rámci zavádzania resp. revitalizácie demokratického politického systému. Konštituovanie systému územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky prebiehalo v hektickom období prechodu k demokracii, respektíve jej konsolidácie a preto postupné reformovanie nielen politického systému, ale aj verejnej správy bolo nevyhnutné. Napriek tomu, že východisková situácia v jednotlivých postkomunistických krajinách v tomto období nebola rovnaká, hlavným atribútom reformy verejnej správy v každom z nich, a teda aj na Slovensku bolo odstrániť pretrvávajúci model socialistickej verejnej správy. Spoločným znakom týchto reforiem bola snaha o posilnenie samosprávneho prvku. Tento proces prebiehal vo viacerých fázach, pričom súčasťou prvej boli inštitucionálne zmeny a následne v ďalšej fáze dochádzalo k už zmienenej decentralizácii kompetencií a najmä fiškálnej decentralizácii posilňujúcej nezávislosť samosprávy (Mesežnikov, Nižňanský 2002). Prostredníctvom reformy, ktorej cieľom bola už uvedená decentralizácia verejnej správy sa malo docieľiť umocnenie štátu ako celku a najmä posilnenie územnej samosprávy (Láštic, 2010). Posilnenie územnej samosprávy predstavovalo cieľ v podobe kreácie druhej – regionálnej úrovne a taktiež postúpenie právomoci na miestnu úroveň, v čoho dôsledku orgány územnej samosprávy prebrali v rámci decentralizácie od štátu zodpovednosť za zabezpečovanie zákonom stanovených verejných úloh spolu s hospodárskym rozvojom nimi spravovaného územia.

Aj napriek tomu, že postupne od vzniku samostatnej Slovenskej republiky prebiehali takmer nepretržite v rámci verejnej správy viaceré reformy, ktoré etapovito zdokonaľovali systém verejnej správy, môžeme tvrdiť, že reforma verejnej správy ostáva naďalej nedokončená. Deficit možno pozorovať nielen v prípade štátnej správy, kde prebieha v súčasnosti reforma, ale aj na úrovni územnej samosprávy, keďže súčasne sa

uplatňujúci systém je neefektívny a neplní úlohy, ktoré boli jednotlivým zložkám tohto subsystému verejnej správy pri ich koncipovaní pridelené. Hoci reformné procesy sa výrazným spôsobom dotkli aj miestnej a regionálnej samosprávy na Slovensku, obe tieto úrovne sa vyznačujú viacerými nedostatkami, ktoré sa pokúsime zadefinovať v nasledujúcej časti.

#### **4.1 Nedostatky na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku v podobe značnej fragmentácie komunálnych jednotiek**

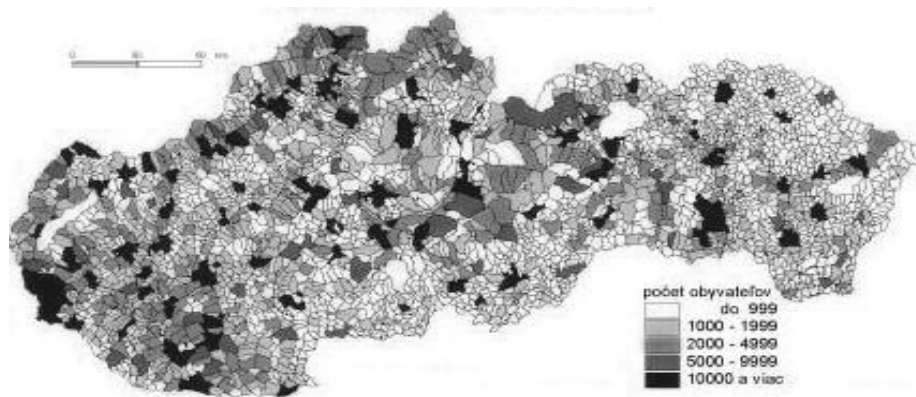
Podobne ako aj na iných úrovniach systému verejnej správy, sú aj v prípade miestnej samosprávy hlavnou problematickou sférou financie. Hoci obce disponujú vlastnými príjmami, vďaka ktorým si dokážu zabezpečiť stabilitu potrebnú pre výkon svojich kompetencií, nemožno hovoriť pri komplexnom pohľade na komunálnu samosprávu o ekonomicky efektívnej samospráve, pretože existuje veľký počet obcí s nízkym počtom obyvateľov a práve tieto obce ohrozujú efektívnosť a racionálnosť poskytovania miestnych verejných služieb (Žárska – Kozovský, 2008). Na túto skutočnosť upozorňuje tiež Sleziač, ktorý uvádza, že „najmä malé obce s počtom obyvateľov nižším ako 1 000 nie sú schopné vykonávať všetky kompetencie zverené štátom, keď väčšina malých obcí nie je schopná poskytovať ani základné kompetencie samostatne a sú nútené spolupracovať s príslušnými obcami“ (Sleziač, 2013, s. 97). Bývalý vládny splnomocnenec pre reformu verejnej správy taktiež považuje za zásadný problém miestnej samosprávy, rozdrobenosť jej jednotiek, z čoho plynú ekonomické problémy menších obcí: „výdavky na malé obce sú vysoké a neefektívne, chýba potom na služby občanom“ (Nižňanský, 2003). V tomto kontexte sa vynára problém so súčasným usporiadaním sídelnej štruktúry na Slovensku, ktorá vo veľkej miere pôsobí na výkon komunálnej samosprávy. Veľkosť samosprávnych útvarov tak výrazne vplýva na celkový systém nielen miestnej samosprávy, ale aj verejnej správy ako takej a má dopad okrem iného na rozloženie funkcií a podobu vzťahov medzi centrálnou vládou a samosprávou (Page – Goldsmith, 1987). Pri hodnotení, ktorým smerom je najefektívnejšie uberať sa, teda cestou konsolidácie respektíve fragmentácie obecnej štruktúry sa zohľadňujú viaceré faktory. Radíme sa sem faktor ekonomickej efektívnosti, demokracie, distribúcie či ekonomického rozvoja (Swianiewicz, 2003). Práve už zmienená ekonomická efektívnosť je problémom, ktorý je výrazne badateľným na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku, keďže veľký počet obcí s nízkym počtom obyvateľov ohrozuje účinnosť poskytovania miestnych verejných služieb. Napriek tomu, že väčšia jednoliatosť malých samosprávnych jednotiek na najnižšej úrovni zaručuje jednoduchšiu aplikáciu politiky uspokojujúcej záujmy veľkého počtu obyvateľov, majú veľké územnosprávne jednotky rozsiahlejšie možnosti poskytnúť občanom všetky požadované služby. Väčšie obce v dôsledku širšej profesionalizácie môžu lepšie rozhodovať o efektívnych riešeniach, pričom väčšia obec disponuje väčším množstvom zdrojov, ktoré môže použiť pri realizovaní nárokov voličov (Nižňanský a kol., 2009).

Stanovenie vhodnej veľkosti samosprávnej jednotky je teda dôležitým aktom. Veľkosť miestnych samospráv podobne ako aj regionálnych, je výrazne odlišný v Európe, keď na jednej strane existujú krajiny s veľkými obcami, kam sa zaraďujú napríklad Anglicko alebo škandinávске krajiny (Dánsko, Švédsko, Nórsko) a na druhej strane krajiny s malými obcami kam patrí napríklad Francúzsko (Swianiewicz, 2003). Súčasný stav je

dôsledkom okolností, ktoré nastali v Strednej Európe po páde nedemokratických režimov začiatkom deväťdesiatych rokov. Vo väčšine európskych krajín spravidla dochádzalo k zväčšovaniu samosprávnych útvarov. Naopak, v stredoeurópskych krajinách nastalo v tomto období rozdrobovanie jednotiek na najnižšej úrovni územnej samosprávy. Príčiny tejto fragmentačnej vlny hľadá Swianiewicz v historických udalostiach, keď usudzuje, že tento proces „by mohol byť vnímaný ako reakcia na násilnú amalgamizáciu v 70-tych rokoch“ (Swianiewicz, 2003, s. 12). Toto tvrdenie možno spozorovať aj na historických udalostiach viažucich sa k formovaniu sídelnej štruktúry na Slovensku. Proces spájania obcí bol naštartovaný ešte v období prvej Česko – Slovenskej republiky, avšak vrchol nastal práve koncom sedemdesiatych rokov, v období druhej spoločnej Česko – Slovenskej republiky, kedy došlo k systémovému znižovaniu počtu obcí ich zlučovaním v dôsledku rozmiestňovania nových priemyselných jednotiek a centier poľnohospodárskej veľkovýroby. V období od roku 1930 do roku 1989 sa počet obcí na území Slovenska znížil z približne 3500 na takmer 2700 (Berčík – Lovecký, 2003), čo znamená pokles o skoro 25%<sup>5</sup>. Následne po roku 1989 nastala výrazná fragmentačná vlna, kedy počet obcí narástol na súčasných približne 2900 (Berčík – Lovecký, 2003).

Keďže historický vývoj sídelnej štruktúry na Slovensku bol interferovaný množstvom protichodných vln formujúcich systém územnej samosprávy, súčasná situácia v dôsledku toho radí Slovensko medzi krajiny s výrazne fragmentovanou štruktúrou lokálnej samosprávy, keďže takmer polovicu z nej (40%) tvoria obce s populačnou veľkosťou do 500 obyvateľov (obrázok 1). V súčasnosti je na Slovensku 2933 obcí, z ktorých tvoria len približne 5% (okolo 140) mestá<sup>6</sup> (Štatistický úrad SR, 2011). Priemerný počet obyvateľov obce je pri súčasnom stave na úrovni 1870 obyvateľov na obec.

Obrázok č.1: Priestorové rozostavenie obcí na Slovensku podľa počtu obyvateľov



Zdroj: (Zvolenský, M. 2004: Ministerstvo financií. [online] [cit. 2014-08-28]  
Dostupné na internete: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?2721>)

5 V okolitých stredoeurópskych krajinách (Česko, Poľsko, Maďarsko) došlo v tomto časovom horizonte k takmer 50%-nému zníženiu počtu obcí.

6 V podmienkach Slovenskej republiky môže byť za mesto stanovená obec, ktorá má najmenej 5 000 obyvateľov a spĺňa ďalšie podmienky vyplývajúce zo zákona č. 369/1990 Sb. o obecnom zriadení. Za mesto vyhlasuje obec striktné Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády SR, vždy iba k 1. januáru (zákon č. 369/1990, §22, ods. 1).



Od roku 2002 je účinná právna úprava štiepenia obcí, ktorej prijatie bolo podmienené úsilím o zabránenie prehlbovania fragmentácie obecnej sídelnej štruktúry v Slovenskej republike (Tekeli, 2013). Toto opatrenie bolo prijaté v roku 2001 novelou zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, upravujúcou možnosť rozdelenia obce, ktorá sa môže rozdeliť, „ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území, tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3000 obyvateľov, ...“ (zákon č. 369/1990 Zb., §2a, ods. 5). Tento krok možno hodnotiť pozitívne z hľadiska zamedzenia budúcemu štiepeniu obcí, avšak je dôležité uvažovať o systémových opatreniach, ktoré by konsolidovali miestnu samosprávu z územnosprávneho hľadiska, čím by sa podarilo vyriešiť problémy (subjektívne a objektívne) vyplývajúce z tohto nepriaznivého stavu.

#### 4.2 Príčiny smerujúce k reforme regionálnej časti územnej samosprávy na Slovensku

Regionálna samospráva v tomto období odštartovala už druhú dekádu svojej pôsobnosti v rámci územnej samosprávy, čo je pomerne dlhý čas na to, aby bolo možné zrealizovať vyhodnotenie jej doterajšieho stavu a zhodnotiť do akej miery naplnila svoj potenciál. Z doterajších skúseností je zrejmé, že predstavy pri utváraní regionálnej úrovne územnej samosprávy boli naplnené len čiastočne. Tento fakt je podporený nielen neustále prítomnou diskusiou o úlohe a význame regionálnej úrovne územnej samosprávy medzi odborníkmi v oblasti verejnej správy či iných spoločenskovedných disciplín, dotýkajúcich sa uvedenej problematiky, ale aj politickou diskusiou smerujúcou k postaveniu, účinnosti a vôbec zmyslu tejto úrovne územnej samosprávy v podmienkach akých je dnes konfigurovaná.

Úvahy o realizácii reformy v oblasti regionálnej samosprávy vyplývajú z viacerých faktorov. Od koncipovania druhej úrovne územnej samosprávy v roku 2001 sa viedla polemika o jej pozícii v rámci politického systému SR. Vytvorenie sústavy ôsmich samosprávnych krajov (vyšších územných celkov), jednotiek predstavujúcich samostatný územný samosprávny a správny celok (zákon č. 302/2001 Z. z., §1, ods. 2), reprezentujúcich regionálnu samosprávu bolo výsledkom koalíčno-opozičnej politickej dohody vychádzajúcej z vtedajšieho územno-správneho členenia SR (Láštic, 2010). Uvedené členenie nerešpektovalo prirodzené hranice niektorých regiónov<sup>7</sup>, pričom tento problém pretrváva dodnes, keďže občania sa stále nedokážu stotožniť s umelo vytvorenými regiónmi. Negatívum rozpoloženia regionálnej samosprávy<sup>8</sup> je zrejmé, keďže sa ľudia sústreďujú najmä okolo centra, teda populačne či geograficky väčšej jednotky z pohľadu poskytovania služieb či práce. Toto „stredisko“ je dôležitým článkom v rámci identifikácie sa občanov s príslušným regiónom, keďže okolo takého centra možno vytvoriť určitú spoločenskú jednoliatosť a súdržnosť v čoho dôsledku tu je prítomný potenciál pre následný rozvoj celej časti regionálnej samosprávy. Po svojom vzniku tak prešli v dôsledku decentralizácie na samosprávne kraje kompetencie, ktorými sa predpokladalo, že nastane efektívnejšie a najmä všestrannejšie rozvíjanie regionálnej

7 Rozdelenie tradičného regiónu Spiša do Košického a Prešovského samosprávneho kraja.

8 Toto nezmyselné určenie hraníc regiónov spolu s ďalšími krokmi (ustanovenie dvojkolovej voľby predsedu samosprávneho kraja, právomoc vlády SR vetovať nariadenia schválené zastupiteľstvom samosprávneho kraja) prijatými v rámci kreovania regionálnej časti územnej samosprávy považuje Láštic (2010) za snahu politických síl zabrániť vplyvu maďarskej menšiny na území niektorých samosprávnych krajov.

úrovne samosprávy než by tomu bolo, pokiaľ by zostali kompetencie v rukách centrálnej vlády alebo miestnej samosprávy. Hoci určité kompetencie boli delegované na samosprávnú úroveň, predpoklady efektívnejšieho spravovania regionálnych jednotiek sa nenaplnili, čo zdôrazňuje tiež riaditeľ Karpatského rozvojového inštitútu, zaoberajúceho sa regionálnou problematikou, Šteiner, ktorý konštatuje: „*nielen činnosť a vnútorné nastavenie fungovania samospráv, ale predovšetkým základný rámec a podmienky, v ktorých VÚC v súčasnosti pôsobia, sú nevyhovujúce*“ (Žoldošová, 2010, s. 8). Z legislatívneho rámca vyplývajú samosprávnym krajom povinnosti, najmä starať sa o všestranný rozvoj svojho územia a potreby svojho obyvateľstva a zabezpečenie vzniku rozvojového programu (zákon č. 302/2001 Z. z.). Na to nadväzuje tiež jeho plnenie, z čoho vyplýva, že samosprávne kraje by mali zastávať úlohu rozhodujúceho aktéra pri progresii svojho teritória a mali by do veľkej miery pôsobiť na kvalitu a rýchlosť regionálneho rozvoja na Slovensku. V dôsledku napĺňania týchto kritérií sú rozhodujúce finančné možnosti<sup>9</sup>, ktoré sú kľúčovým faktorom pre plnenie ich poslania. Regionálna samospráva má však minimálny podiel na všetkých výdavkoch z čoho je jasné, že finančná sila regionálnej samosprávy je príliš malá. Ročne ide do vyšších územných celkov takmer jeden a štvrt' miliardy eur, čo tvorí približne päť percent celkových verejných výdavkov (Žoldošová, 2010). Tieto zdroje sa používajú výlučne na financovanie náležitostí vyplývajúcich zo zákona v oblasti kultúry, dopravy, stredného školstva a týmto subjektom zostáva čo najmenší obnos financií na rozvojové regionálne aktivity.

Keďže samosprávne kraje nie sú dostačujúco finančne zabezpečené, javí sa v ich prípade problematickým veľký priestor venovaný určitým záležitostiam, ktoré by mohli byť riešené aj na inej úrovni verejnej správy. Zároveň by sa tým vytvoril priestor pre väčšiu pozornosť k plneniu kľúčového poslania samosprávnych krajov v podobe všestranného regionálneho rozvoja. Stať sa rozhodujúcim aktérom v oblasti prosperity regiónov, čo by malo byť hlavným poslaním samosprávnych krajov im znemožňujú niektoré právomoci<sup>10</sup>, ktorých prenesením na iné orgány verejnej správy by sa dosiahol nárast efektivity ich výkonu. Na druhej strane samosprávne kraje nedisponujú kompetenciami, ktoré nevyhnutne potrebujú, aby mohli uskutočňovať svoje hlavné poslanie. Medzi tieto kompetencie, ktoré by sa mali stať súčasťou ich pôsobnosti prislúcha nadobudnutie výraznejšieho podielu na rozhodovaní o prerozdeľovaní doplnkových zdrojov EÚ, posilnenie koordinačnej úlohy samosprávnych krajov pri rozvoji územia smerom k obciam či spolurozhodovanie o cestách prvej triedy a diaľniciach. S posilnením kompetencií jednotiek regionálnej samosprávy sa stotožňuje aj Bauer z Karpatského rozvojového inštitútu, ktorý uvádza, že je nutné v záujme naplnenia hlavného poslania samosprávnych krajov v oblasti regionálneho rozvoja „*posilniť ich právomoci, napríklad v politike zamestnanosti či regionálnej doprave*“ (Šteiner – Kozlayová, 2010, s. 51).

9 Hlavný príjem regionálnej samosprávy je tvorený dvoma spôsobmi. Prvým je podiel na daniach z príjmov fyzických osôb a druhým je daň z motorových vozidiel. Hoci prvý spôsob získavania finančných prostriedkov pre jednotlivé samosprávne kraje sa javí byť dobrý, pri druhom spôsobe je zjavná regionálna diferenciacia, pretože Bratislavský kraj má dvojnásobný príjem v porovnaní s ostatnými župami (Šteiner - Kozlayová, 2010). V oblasti príjmov z daní z motorových vozidiel sa však už uvažuje o zmene, ktorá by viedla k spravodlivejšiemu prerozdeľovaniu financií samosprávnym krajom z tejto položky.

10 Ide napríklad o povoľovacie konania v poskytovaní zdravotnej starostlivosti, manažment kultúrnych a sociálnych zariadení na územiach miest či prerozdeľovanie štátnych peňazí do stredného školstva.

Negatíva v rámci regionálnej úrovne územnej samosprávy pozorujeme nielen v kompetenčnej rovine, ale aj v oblasti spolupráce medzi miestnou a regionálnou samosprávou, ktorá je takmer nulová resp. neexistuje, čo má za následok, že rozvojové programy na miestnej úrovni mnohokrát nerešpektujú programy regionálnej úrovne a teda previazanosť medzi oboma zložkami územnej samosprávy nie je taká aká by sa žiadala. V konečnom dôsledku to znamená, že spolupráca medzi vyššími územnými celkami a obcami (mestami) je na veľmi slabej úrovni, respektíve by sa dalo tvrdiť, že jestvuje len vo výnimočných prípadoch. Tento nedostatok sa teda prejavuje v oblasti formovania a využívania rôznych nástrojov spolupráce, keď do tejto kategórie spadajú zároveň formy spolupráce s ostatnými aktívnymi účastníkmi<sup>11</sup> podieľajúcimi sa na regionálnom rozvoji. Uvedený stav má na svedomí do veľkej miery legislatívna úprava pre vyššie územné celky, ktorá nepodnecuje k spolupráci obe tieto samosprávne jednotky, práve naopak, vedie ich k individuálnej činnosti. Zákon neusmerňuje samosprávne kraje k spájaniu sa subjektov v prospech regiónov. Potrebu zmeny v činnosti regionálnej samosprávy si uvedomuje samotná samospráva, ktorá sa domáhala zmeny v prerozdelení peňazí z eurofondov. Pokiaľ by tento proces zabezpečovali samosprávne kraje, spôsobilo by to užšiu väzbu miest a obcí na regionálnu samosprávu. Šteiner sa na margo tohto sporu vyjadruje nasledovne: „*Jeden nástroj je projekt, druhý nástroj sú peniaze. Keby VÚC-ky mali možnosť o týchto peniazoch rozhodovať, a tlačili na obce, aby sa spájali v projektoch s nadobecným charakterom, efektívnych pre viac obcí – čo župy vedia naozaj lepšie posúdiť ako centrálné orgány – mohlo to viesť k prirodzenejšej spolupráci, než akákoľvek umelá municipalizácia*“ (Žoldošová, 2010, s. 8). Nižňanský (2009), jeden z autorov, ktorý sa podieľal na príprave zákona o samosprávnych krajoch dokonca konštatuje, že pokiaľ by mali väčší vplyv na prerozdelenie eurofondov ako je tomu v súčasnosti, mali by ľudia o dianie v regiónoch<sup>12</sup> väčší záujem.

## 5 ZÁVER

Súčasnú rozpoloženie miestnej a regionálnej samosprávy je v našich pomeroch výsledkom predchádzajúceho reformného vývoja vo verejnej správe, spusteného na prelome 80. a 90. rokov. Vízie reformy boli právom spájané s predstavami o náležitom efektívnom zákonnom fungovaní verejnej správy, plne zodpovedajúcim demokratickým zásadám moderného právneho štátu s príklonom k modernému európskemu chápaniu verejnej správy (Průcha, 2008). Podstatnou požiadavkou pre efektívnu demokratickú verejnú správu ako činnosť bolo zároveň zodpovedajúce nastavenie náležitej organizácie verejnej správy, ktorá môže rozhodujúcim spôsobom pri vhodnom nastavení prispieť k optimalizácii verejnej správy ako činnosti a naopak pri nevhodnom konfigurovaní môže výrazne obmedziť dosiahnutie tohto stavu. Nie náhodou bol naštartovaný reformný proces po zmene režimu práve v rámci územnej verejnej správy, pretože na tejto úrovni sa realizuje najrozsiahlejší objem výkonu verejnej správy (Průcha, 2008).

11 Medzi týchto aktérov patria rôzne subjekty, štátne organizácie a zároveň aj spomínané obce.

12 Jedným z ďalších významných problémov s ktorými v súčasnosti zápori regionálna samospráva na Slovensku je nezáujem občanov o veci verejné v rámci tejto samosprávnej úrovne, čo možno najlepšie dokumentovať na volebnej účasti pri voľbách do orgánov regionálnej samosprávy.

Doterajšie reformy verejnej správy na Slovensku, nielen na úseku územnej verejnej správy, boli výrazne ovplyvnené spolitizovaním celého úseku verejnej správy. V dôsledku toho dochádzalo v reformných procesoch k odkladaniu koncepčných návrhov, čoho výsledkom bolo utlmenie celého priebehu reformy a len čiastočná realizácia navrhovaných zmien, v čoho dôsledku nenaplnili tieto reformy očakávania, s ktorými boli pripravované. V súčasnej dobe je reforma organizácie územnej verejnej správy v podmienkach SR uzavretá, avšak uvedené problémy, či už na miestnej alebo regionálnej úrovni nám preukazujú, že je nevyhnutné rozprúdiť diskusiu o reforme momentálne sa uplatňujúceho systému územnej samosprávy. Pod tým nemyslíme len reformu v oblasti právomocí jednotiek územnej samosprávy (obec, vyšší územný celok), ale aj zmenu v jej samotnej organizácii.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- ANSELL, CH. 2000: *The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2000, 13(3): 303-333.
- BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P. 2003: *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. 1. Vydanie. Bratislava: Sekcia verejnej správy ministerstva vnútra SR, 2003. 314 s. ISBN 80-88842-64-6
- CAIDEN, G. E. 1991: *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: De Gruyter, 1991. 239 p. ISBN 7139-0144-6.
- GUIDE TO DECENTRALIZATION, 2001: *Swiss Agency for Development and Cooperation SDC*. Berne, 2001.
- HEYWOOD, A. 2008: *Politologie*. 3 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1
- HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. 2011: *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011. 292 s. ISBN 978-80-87474-23-5
- HORSMAN, M. – MARSHALL, A. 1994: *After the nation-state: citizens, tribalism and the new world disorder*. London: HarperCollins, 1994. 298 p. ISBN 0002551454
- HUTCHINSON, P. L. – LaFOND, A. K. 2004: *Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc., 2004. 91 p.
- KLIMOVSKÝ, D. 2008: *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2008. 270 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009: *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor Group, 2009. 290 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- LÁŠTIC, E. 2010: *Územná samospráva*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010. 98 s. ISBN 978-80-223-2827-2
- LITVACK, J. – SEDDON, J. 1999: *Decentralization. Briefing notes*. Washington, DC: World Bank Institute. Working papers. 1999. 99 p.
- MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. 2002: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. SÚVISLOSTI, AKTÉRI, VOĽBY*. Bratislava: IVO, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2003. *Rozhovor v časopise TREND [Samospráva sa na ďalšie kompetencie pozerá skepticky]*. [online] [cit. 2014-09-02] Dostupné na internete:

- <http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/samosprava-sa-na-dalsie-kompetencie-pozera-skepticky.html>
- NIŽŇANSKÝ, V. A KOL. 2009 Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Výskumná štúdia. Bratislava: Merkury, 2009. 59 s. ISBN neuvedené.
- NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. 2009: Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu. Bratislava: M.E.S.A.10, 2009. 19 s. ISBN 978-80-89177-17-2
- PAGE, E. C. – GOLDSMITH, M. J. F. 1987: Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States. London: SAGE Publications, 1987. 179 p. ISBN 9780803980716
- POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002: Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.
- PRŮCHA, P. 2008: K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In Dny práva 2008 /Days of Law 2008/, Brno: Masarykova Univerzita, 2008. 1582 -1595 pp. ISBN 978-80-210-4733-4
- SLEZIAK, J. 2013: Komparácia modelov územnej samosprávy v severských krajinách. [Rigorózna práca] Trnava: FSV UCM v Trnave, 2013.
- SCHRIJVER, F. 2005: Regionalism after regionalisation: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales. Paper presented for AAG Pre-Conference at the University of Colorado at Boulder, CO, 3-5 April, [online] [cit. 2013-12-19] Dostupné na internete: [www.colorado.edu/ibs/aagpreconference/papers/Schrijver\\_paper.pdf](http://www.colorado.edu/ibs/aagpreconference/papers/Schrijver_paper.pdf)
- SWIANIEWICZ, P. 2003. Veľkosť miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie. In: SWIANIEWICZ, P. a kol.: Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2003. Dostupné na internete: <<http://www.komunal.eu/subory/LGPP.pdf>>. ISBN neuvedené.
- ŠKULTÉTY, P. a kol. 2002: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2000. 348 s. ISBN 80-968567-6-6.
- ŠTEINER, A – KOZLAYOVÁ, A. 2010: Dobré spravovanie rozvoja regiónov - výzva pre Slovensko. Košice: Karpatský rozvojový inštitút, 2010. 166 s. ISBN 978-80-970368-0-5.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2011: Mestská a obecná štatistika. Vybrané údaje k 31.12.2011 [online][cit. 2013-07-24] Dostupné na internete: <http://app.statistics.sk/mosmis/sk/run.html>
- VYKUPILOVÁ, H. 2007: Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. 2007: Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy. Brno: Masarykova Univerzita, 2007. 245 s. ISBN 978-80-210-4458-6
- TEKELI, J. 2013: Zlučovanie a rozdelenie slovenských obcí. In Ius et Administratio, 2013, č. 2, s. 103 – 119, ISSN 2300-4797 [online] [cit. 2014-08-18] Dostupné na internete: <http://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/361/Tekeli%20J%20-%2000.pdf?sequence=1>
- VOSTRÁ, L. – GROSPICĎ, J. 2004: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň:



- Aleš Čenek, 2004. 408 s. ISBN 8086473716
- Zákon č. 369/1990 Sb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov
- ŽOLDOŠOVÁ, D. 2010: Vyššie územné celky mali byť silnými hráčmi v regióne. Nie sú. Potrebujeme regionálne samosprávy v takej podobe ako fungujú doteraz? In: Inprost s.r.o. – Obecné noviny [online]. 2010, roč. 3, č. 42, s. 8-9 [cit. 2013-01-14] Dostupné na internete: [http://www.inprost.sk/sites/inprost.sk/files/2010/ON\\_42-2010.pdf](http://www.inprost.sk/sites/inprost.sk/files/2010/ON_42-2010.pdf)
- ŽÁRSKA, E. – KOZOVSKÝ, D. 2008: Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Vedecká monografia. Vydavateľstvo Ekonóm. Bratislava, 2008. 126 s. ISBN 978-80-225-2466-7.