

LUKÁŠ CÍBIK<sup>1</sup>

## Decentralizácia moci ako neuniformný proces

### Abstrakt

Cieľom príspevku je poukázať na fakt, že decentralizácia moci je špecifickým procesom pre vybrané členské krajiny Európskej únie. Z teoretického rámca vyplýva mnohovýznamovosť pojmu decentralizácia. Tú znásobujú špecifické podmienky konkrétnych štátov, kde decentralizácia prebieha. Základom príspevku bude analýza výsledkov decentralizácie vo vybraných krajinách Európskej únie a syntéza výsledkov.

**Kľúčové slová:** decentralizácia, územná samospráva, samosprávna jednotka

### Abstract

The aim of this paper is to highlight the fact that the decentralization of power is a specific process for the selected member states of the European Union. From theoretical framework follows “decentralization“is a multivocal term. This fact is multiplying by the specific conditions of countries where decentralization is running. The basis of the paper will be the analysis of the results of decentralization in selected countries of the European Union and synthesis of results.

**Key words:** decentralization, local self-government , self-government unit

### ÚVOD

Tendencie vyspelých krajín západnej civilizácie v druhej polovici 20. storočia smerovali k decentralizácii moci. Decentralizácia moci nemala vo všetkých krajinách rovnaký priebeh vplyvom rozličných aspektov. Rozdielne spôsoby, rozsah aplikácie decentralizácie, ako aj následný vývoj v jednotlivých štátoch závisel na mnohých

---

<sup>1</sup> Mgr. Lukáš Cívik, Katedra verejnej politiky a verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika. E-mail: lukascibik.ucm@gmail.com

interných<sup>2</sup> a externých<sup>3</sup> determinantoch. Okrem toho, tento proces neprebíhal priamočiaro, ale po vlnách decentralizácie nastupujú v niektorých krajinách protivlny centralizácie a prechodu moci z nižších jednotiek na vyššiu hierarchickú úroveň<sup>4</sup>.

Cieľom príspevku je demonštrovať na základe komparácie vybraných aspektov, že decentralizácia moci je pre štáty Európskej únie špecifický a jedinečný proces. Za účelom naplnenia stanoveného cieľa sa v úvodnej časti príspevku nachádza stručné, no nevyhnutné, teoretické vymedzenie skúmanej problematiky. V ďalšej časti sa pozornosť venuje decentralizácii moci v prostredí štátov Európskej únie s jednou úrovňou územnej samosprávy. Táto skupina krajín je porovnávaná najprv z globálneho a všeobecného hľadiska. Následne sú podrobené komparácii jednotlivé samosprávne úrovne štátov medzi sebou so zámerom poukázať na ich unikátnosť. Posledná časť príspevku je založená na syntéze získaných výsledkov z predchádzajúcej komparatívnej analýzy.

Pri spracovaní tejto témy boli primárnymi zdrojmi údajov materiály z The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). Sekundárne zdroje tvoria v prevažnej miere práce domácich (Klimovský, Jüptner) a zahraničných autorov (Cohen, Denters, Lawrence Peterson).

## DECENTRALIZÁCIA – TYPY A KLASIFIKÁCIA

Jedným z aspektov vyspelej demokratickej vlády je fungujúca, akcieschopná a efektívna verejná správa. Tento štruktúrovaný systém v sebe zahŕňa vzájomné interakcie medzi jednotlivými inštitucionálne danými orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi korporáciami. Na jednej strane slúžia na implementáciu vládnej politiky a schválenej legislatívy, na druhej strane sa aktívne podieľajú na jej tvorbe. Samosprávne orgány majú možnosť tvorby aj vlastných právne záväzných aktov a noriem. Všeobecné ciele, s ktorými býva fungujúca a efektívna verejná správa spájaná v demokratických formách vlády, môžeme definovať ako súčinnosť orgánov verejnej správy pri zabezpečovaní práva, realizácii politiky a podpory ekonomického rozvoja krajiny, sledujúc pritom transparentnosť, efektívnosť, regionálne odlišnosti a podporu demokratickej občianskej participácie. Takáto konfigurácia a realizácia verejnej politiky verejnou správou je v demokratických štátoch nevyhnutne spojená s procesom decentralizácie moci, keď sa centrálna (štátna) úroveň zrieka časti svojich privilégií, zodpovednosti a financií a tie následne deleguje na nižšie postavené jednotky. Štruktúra vládnutia sa preto stáva zložitejšou a moc sa posúva z centra bližšie k obyvateľom. Vidinou, pre ktorú sa vlády krajín rozhodli uplatňovať decentralizáciu, boli ekonomickejšia správa vecí verejných, vyššia efektívnosť takéhoto systému, zjednodušenie participácie občanov na ekonomickom, sociálnom a politickom rozhodovaní.

Pod všeobecným pojmom decentralizácia sa skrývajú veľmi odlišné procesy a s

2 Tradícia demokratickej vlády, ekonomická situácia, politická vôľa, postavenie národnostných, regionálnych a lokálnych spoločenstiev, politické zvyklosti, spoločenská situácia, štruktúra verejnej správy.

3 Globálna situácia, zahraničné skúsenosti, členstvo v európskych inštitúciách.

4 Municipalizácia, amalgamizácia, integrácia – najmä na lokálnej úrovni.

tým súvisí aj rozsiahla paleta interpretácií tohto pojmu v podaní mnohých autorov. Pojem decentralizácie vzhľadom na širokú škálu svojho uplatňovania sa vo veľkej miere obmieňa a je špecifický podľa svojho využitia.

Na tomto mieste treba poznamenať, že decentralizácia prebieha v dvoch úrovniach. Môže sa uskutočňovať vertikálne a horizontálne. Vertikálna decentralizácia je prenesením pôsobnosti, zodpovednosti a finančných prostriedkov z vyššieho stupňa na nižší stupeň danej hierarchickej štruktúry. Horizontálna decentralizácia je potom prenos kompetencií, zodpovednosti a prostriedkov medzi jednotkami na rovnakej hierarchickej úrovni. Hierarchická decentralizácia sa teda logicky môže realizovať len v rámci nižších vládnych úrovní, lebo najvyššia úroveň (celoštátna, centrálna) je len jedna. Vertikálny spôsob decentralizácie je v svetle prebiehajúcich reforiem verejnej správy častejšie využívaný a preto bude tento spôsob decentralizácie v rámci práce považovaný za dominantný a z takto vnímanej podstaty decentralizácie bude aj ďalšia práca vychádzať. V najzákladnejšej rovine považujeme decentralizáciu za opak centralizácie. Rozdiel medzi oboma princípmi je v zásade viditeľný na tendencii buď sústreďovať moc na vyšších stupňoch správnych jednotiek alebo moc delegovať na nižšie organizačné úrovne. V centralizovanom systéme verejnej správy je moc sústredená v štátnom centre<sup>5</sup>, pričom o všetkých otázkach rozhoduje štátna správa. Pri decentralizovanom systéme je tendencia prenášať časť výkonu moci z originálneho nositeľa (štát) na iné právne subjekty (Hendrych, 2014). Táto delegácia moci sa vyznačuje posunutím právomocí, zodpovednosti a finančných prostriedkov na nižšiu ako centrálnu úroveň, bližšie k obyvateľom.

Decentralizáciu možno chápať aj ako proces, ktorý prináša výrazné posilnenie autonómneho postavenia nižších úrovní štátu a zároveň väčší potenciál pre získanie ekonomických úžitkov (Johnson, Minis, 1996). Proces decentralizácie teda napomáha zvyšovať kvalitu vládnutia v krajine a zvyšuje prepojenosť s tými, ktorí sú ním dotknutí. Dochádza k zásadnej zmene inštitucionálneho rámca a prenosu kompetencií z ústrednej vlády na nižšie vládne stupne. Svoj pohľad na decentralizáciu predstavujú J. Litvack, J. Seddon a R. Bird (1998) v diele *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Podľa nich predstavuje pojem decentralizácia transfer zodpovednosti a právomocí za verejné funkcie z najvyššej úrovne (centrálnej vlády) na podriadené alebo kvázi nezávislé vládne inštitúcie alebo prípadne na organizácie v súkromnom sektore.

M. MacLean (2003) definuje decentralizáciu ako súbor administratívnych a politických reforiem spojených s prenosom rôznej miery zodpovednosti, zdrojov a autonómie na nižšie vládne úrovne. Tiež dodáva, že je dôležité určiť oblasti vhodné na decentralizovanie ako aj tie, pre ktoré je prenos zodpovednosti nevhodný a mali by teda zostať na centrálnej úrovni. Opodstatnenosť a vhodnosť decentralizácie môžeme demonštrovať aj na prípadoch, keď okrem jednotlivcov tento pojem (re) definovali aj významné medzinárodné organizácie. To odzrkadľuje významné postavenie a akceptáciu decentralizácie ako uznávaného spôsobu demokratizácie a zefektívnenia vládnutia.

Inštitút Svetovej banky definuje decentralizáciu ako prenesenie právomocí

5 Vláda, ministerstvá, prípadne iné ústredné úrady.

a zodpovednosti za verejné funkcie z centrálnej úrovne na podriadené alebo čiastočne samostatné nižšie úrovne (Jílek, 2008). Decentralizáciu teda možno chápať ako reorganizáciu (zmenu štruktúry) verejnej moci. Vzniká tak inštitucionalizovaný systém tvorený orgánmi na centrálnej úrovni a nižšími úrovňami vlády. Z inštitucionálneho hľadiska decentralizácia obsiahla širšiu dimenziu vzťahov v rámci verejného sektora – vzťahy a funkcie všetkých predstaviteľov vládnych aj mimovládnych.

Európske spoločenstvo a neskôr aj Európska únia mala nemalý podiel na šírení decentralizácie vo svojich členských krajinách aplikáciou princípu subsidiarity. Tento princíp bol v rámci Európskeho spoločenstva zakotvený Maastrichtskou zmluvou v roku 1993 a znamená princíp, podľa ktorého sa má politické rozhodovanie posunúť čo najbližšie k občanom. Politické rozhodnutia sa prijímajú od najnižšej do najvyššej úrovne rozhodovania.

Pod decentralizáciu v súčasnosti Európska únia rozumie všetky politické opatrenia, ktoré posilňujú úlohu samospráv na nižších ako celoštátnych úrovniach vo vnútroštátnom a európskom rozhodovacom procese vedú k presunu kompetencií z ústrednej štátnej úrovne na miestne a regionálne inštitúcie (Výbor regiónov, 2013). Tento presun by sa mal riadiť podľa zásad (okrem subsidiarity) proporcionality a viacúrovňového riadenia. V ďalších materiáloch<sup>6</sup> Európska únia rozširuje predpoklady úspešnej decentralizácie o finančný aspekt. Poukazuje na to, že proces decentralizácie môže byť úspešný len vtedy, keď bude prenos kompetencií na samosprávy na nižších vnútroštátnych úrovniach spojený so zodpovedajúcim pridelovaním finančných prostriedkov. Pri pohľade na definíciu Európskej únie pre decentralizáciu je zreteľné, že tá je primárne zameraná na územnú samosprávu – regionálnu a lokálnu úroveň.

Môžeme konštatovať, vychádzajúc z predošlých pohľadov na decentralizáciu, že decentralizácia je proces, ktorý zvyšuje kvalitu realizácie verejnej moci tým, že samotné rozhodovanie o a v politike približuje tým, ktorí sú danou politikou dotknutí. Jedným z nepopierateľných výsledkov decentralizácie je vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá koná v súlade s potrebami svojho obyvateľstva a na základe právneho rámca danej krajiny.

Pri skúmaní možno teoreticky klasifikovať niekoľko typov decentralizácie podľa oblastí ktorých sa týka (Cohen, Peterson; 1999):

- I. Politická decentralizácia
- II. Územná decentralizácia
- III. Trhová decentralizácia
- IV. Fiškálna decentralizácia
- V. Administratívna decentralizácia

*Politická decentralizácia (I)* opisuje oblasť, resp. transfer rozhodovacej právomoci občanov a ich volených reprezentantov na nižšie úrovne politiky. Cieľom tohto typu decentralizácie je poskytnúť občanom a ich voleným zástupcom viac právomocí pri rozhodovaní v otázkach verejného záujmu a zvýšiť ich participáciu pri formulovaní a implementácii politiky. Občania a nimi zvolení zástupcovia sú pokladaní za znalých miestnych pomerov. Tento typ decentralizácie napomáha demokratizácii

<sup>6</sup> Napríklad Európska charta miestnej samosprávy.

spoločnosti. Z pohľadu charakteristiky daného územia, danej územnej samosprávy je najpodstatnejšia *územná decentralizácia (II)* pretože je spojená s realizáciou regionálnej alebo lokálnej politiky na presne určenom teritóriu. Špecifické vlastnosti teritória nie sú vytvorené len rozlohou a hranicami, ale predovšetkým socio-ekonomickým vymedzením konkrétnej lokality. *Trhová decentralizácia (III)* napomáha určiť preferencie spotrebiteľov jednotlivých verejných statkov vzhľadom na územné podmienky a následne vďaka tomu stanoviť mieru ich produkcie. Takéto statky alebo služby už nie sú doménou iba verejnej správy, ale v poslednej dobe sa na ich produkcii podieľajú tiež subjekty súkromného sektora a mimovládne organizácie. Podstata tkvie v prenose funkcií a zodpovednosti pri zaisťovaní určitých druhov služieb z verejného sektora v prevažnej miere na súkromný sektor. Na tento účel vládna moc využíva privatizáciu, dereguláciu a celkovú liberalizáciu ekonomického prostredia.

Predposledný typom decentralizácie je *fiškálna decentralizácia (IV)*, pričom býva považovaná za najdôležitejší typ. Charakteristické je pre ňu zaistenie prísunu verejných prostriedkov pre nižšie vládne úrovne, tak aby mohli bez obmedzení vykonávať svoje originálne a prenesené funkcie. Fiškálna decentralizácia je základným determinantom pri reforme verejnej správy. V prípade ak by absentovala, výsledok reformy by bol dlhodobo neudržateľný. Pokiaľ by prebehla len politická decentralizácia (participácia občanov) a administratívna decentralizácia (presun kompetencií a zodpovednosti), zodpovedné inštitúcie by svoje úlohy nemohli naplňať kvôli nedostatku prostriedkov potrebných na ich realizáciu a samotné fungovanie. Posledným typom decentralizácie je *administratívna decentralizácia (V)*. Zameriava sa na distribúciu právomocí a s ňou spojených funkcií v hierarchickom, ako aj funkčnom vnímaní. Prenos zodpovednosti a právomocí je smerovaný z centrálnej úrovne (vlády) na nižšie vládne úrovne<sup>7</sup>. V prípade tejto decentralizovanej oblasti rozoznávame 3 základné typy administratívnej decentralizácie podľa rozsahu transferu zodpovednosti, podriadenosti, možnosti samostatne rozhodovať v jasne vymedzených oblastiach politiky a podľa vzťahu medzi politicko-administratívnym centrom a jednotkami, ktoré stoja na nižších politických úrovniach:

I. *Dekonzentrácia* – prenos administratívnych úloh z centrálnej úrovne na jej pobočky v teréne bez toho, aby dochádzalo k rovnakému prenosu zodpovedajúcich právomocí uskutočňovať adekvátne politické rozhodnutia. Zvyčajne býva vytvorený veľký počet malých organizácií (dekoncentrátov), ktoré sú plne financované z centrálneho rozpočtu. Transferom nedochádza k narušeniu hierarchickej štruktúry, pričom centrálna vláda nesie celú zodpovednosť a jej podriadené dekoncentráty realizujú danú centrálnu stanovenú agendu s ohľadom na miestne pomery a potreby;

II. *Delegovanie* – delegovanie právomocí a zodpovednosti za služby z centrálnych vládných orgánov na špecializované organizácie s určitým stupňom prevádzkovej autonómie<sup>8</sup>. Samostatnosť pri rozhodovaní je limitovaná a za svoj výkon sú tieto organizácie zodpovedné centrálnej vláde, ktorá ich realizovanie zvyčajne čiastočne financuje;

7 Územnú samosprávu a orgány štátnej správy nižšie ako ústredné vládne orgány.

8 Najčastejšie sa delegácia používa vo vzťahu k semi-autonómnym organizáciám alebo k politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy.

III. *Devolúcia, decentralizácia* – odovzdanie časti právomocí na politicko-administratívne jednotky nezávislé od centrálnej vlády. Ide o prenos kompetencií a zodpovednosti za rozhodovanie, s ktorým sa spája možnosť samostatného rozhodovania v daných oblastiach.

V prípade decentralizácie moci môžeme tento transfer rozdeliť podľa jednotlivých oblastí do niekoľkých kategórií. Tieto kategórie sú navzájom v interakcii a občas je zložité určiť príslušnosť iba k jedinej kategórii. Jednotlivé typy decentralizácie sa navzájom prelínajú, dopĺňujú a jeden bez druhého by nemohli efektívne a správne dlhodobo fungovať.

Už z vyššie uvedeného teoretického rámca vyplýva viacvýznamovosť pojmu decentralizácia moci. Táto rôznorodosť je navyše znásobená špecifickou kvalitou a kvantitou decentralizačných reforiem. Pre každú krajinu, v ktorej sa vyskytla decentralizácia moci, platia jedinečné podmienky majúce dopad na jej podobu. Medzi najvýznamnejšie determinanty zaraďujeme, okrem rozmanitých kombinácií jednotlivých druhov decentralizácie moci, štruktúru vládnych úrovní, rozsah verejného sektora, hĺbku uskutočnených zmien, formu vlády, ekonomickú a sociálnu situáciu a v neposlednom rade aj očakávania plynúce z decentralizácie. Tak ako každá jedna krajina je z pohľadu týchto aspektov jedinečná, tak aj realizovaná decentralizácia je unikátna pre každý jeden štátny systém. Nenájdeme na svete dve úplne totožné decentralizačné reformy. Ako príklad takéhoto tvrdenia sa stačí oboznámiť s fungovaním verejnej moci v podmienkach štátov západnej Európy a bývalého východného bloku socialistických štátov. Už z povahy režimu na Východe sa štátny aparát snažil udržať monopolizáciu svojho postavenia v striktné integrovanom a hierarchicky usporiadanom modeli verejnej správy.

Faktická neexistencia územnej samosprávy bola podmienená absolútne dominantným postavením štátnej správy usporiadanej v niekoľkých úrovniach. Ak možno s určitým odstupom v tomto prípade hovoriť o decentralizácii, tak takýto model decentralizácie vykazuje znaky administratívnej dekoncentrácie. Naopak v západnej Európe sa vo väčšine štátov uplatňoval model duálnej verejnej správy, kde sa posilňovala samosprávna zložka na úkor centra. Územná samospráva sa so zväčšujúcou koncentráciou samostatných právomocí, zodpovednosti a prostriedkov vo svojich rukách stala dôležitým aspektom politického života. Okrem rozdielov v decentralizácii v bývalom východnom bloku a v západných krajinách, môžeme nájsť odlišnosti aj medzi jednotlivými krajinami z rovnakej skupiny.

## DECENTRALIZÁCIA VO VYBRANÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE

Predpokladom pre decentralizáciu moci je prítomnosť nižšej vládnej úrovne v štruktúre verejnej správy. V podmienkach Európskej únie sa o decentralizácii moci uvažuje prioritne v spojitosti s existenciou územnej samosprávy, na ktorú sú prenášané určité právomoci, funkcie a zodpovednosť z centrálnej úrovne. Okrem determinujúceho postavenia pre decentralizáciu tvorí územná samospráva a jej finálna podoba, súčasne najvýraznejší výsledok decentralizácie. To podtrhuje význam a previazanosť medzi decentralizáciou a územnou samosprávou.

Na základe podoby samosprávnych jednotiek je možné demonštrovať rozdielne

výsledky decentralizácie v 28 štátoch Európskej únie, pretože neexistuje jediný univerzálny a zaužívaný model územných samosprávnych jednotiek. V zásade rozoznávame tri skupiny krajín podľa počtu úrovní územnej samosprávy a to buď s jednou, dvoma alebo tromi stupňami. Pre prvú skupinu štátov je teda charakteristická jediná úroveň územnej samosprávy.

Pre účely príspevku bude analyzovaná skupina krajín s jednou úrovňou samosprávnych orgánov. Je to najmä pre dokonalejšie a nekonfliktné uchopenie problematiky. Ďalším dôvodom je početnosť<sup>9</sup> takýchto krajín v Európskej únii, čo vybranej vzorke krajín pridáva na význame. Vzhľadom na rozsah príspevku sa tu nenachádza priestor pre podrobnejší rozbor ostatných krajín s viac ako jednou samosprávnou úrovňou. Vo vybraných štátoch prebehla konsolidácia územnej štruktúry. Patria sem geograficky, historicky, politicky a kultúrne značne heterogénne krajiny. V nasledujúcej tabuľke sú znázornené konkrétne členské krajiny Európskej únie s jedným stupňom územnej samosprávy.

**Tabuľka 1** Štáty Európskej únie s jednou úrovňou územnej samosprávy

<b>ŠTÁT</b>	<b>Počet územnosprávnych jednotiek</b>
<b>Bulharsko</b>	<b>264 municipalít</b>
<b>Cyprus</b>	<b>379 municipalít /miestnych správ</b> 24 obcí, 355 vidieckych obcí
<b>Estónsko</b>	<b>226 municipalít</b> 193 vidieckych obcí, 33 miest
<b>Fínsko</b>	<b>320 municipalít</b>
<b>Írsko</b>	<b>114 miestnych vlád</b> 75 mestkých rád (town council), 5 rád obvodov, resp. samosprávnych miest (borough council), 5 veľkomestských rád (city council) a 29 rád grófstiev/krajov (county council)
<b>Lotyšsko</b>	<b>118 municipalít</b> 109 obcí, 9 republikových miest
<b>Litva</b>	<b>60 municipalít</b>
<b>Luxembursko</b>	<b>106 municipalít</b>
<b>Malta</b>	<b>68 miestnych celkov</b>
<b>Portugalsko</b>	<b>308 municipalít</b>
<b>Slovinsko</b>	<b>211 municipalít</b>

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe: Dexia, 2012; Jüptner a kol., 2009.

9 Ku dňu 13.4. 2015 je ich spolu 11, čo v kvantitatívnom vyjadrení predstavuje takmer 40% všetkých členských štátov Európskej únie.

Z hľadiska počtu úrovní územnej samosprávy tvoria vyššie zmienené štáty spoločnú skupinu. Tu sa ich podobnosť končí. Pre lepšiu názornosť budú v ďalšej časti podrobené komparácii štáty z geografického a demografického hľadiska.

Pri snahe o zovšeobecnenie, ktoré krajiny Európskej únie sa vydali cestou decentralizácie moci a vytvorenia jednej úrovne samosprávy, narážame na množstvo problémov. Tieto problémy súvisia s vysokým stupňom rozdielov medzi jednotlivými krajinami. Prvou prekážkou je vysoká miera odlišnosti v počte obyvateľov a veľkosti územia. Logickým tvrdením by sa mohlo zdať, že jednu úroveň samosprávy budú mať z objektívnych príčin tie najmenšie členské štáty, čo do rozlohy a počtu obyvateľov. To je však pravdivé len z časti, pretože okrem skutočne najmenších členov Európskej únie Malty a Luxemburska do tejto skupiny spadajú štáty geograficky nepomerne väčšie (Bulharsko, Portugalsko). Z pohľadu rozlohy územia tvorí extrémny prípad Fínsko, keď jeho územie je len o niečo menšie ako územie Nemecka. Obdobne to je aj s počtom obyvateľov v daných krajinách. Do skupiny krajín s jedným stupňom samosprávy spadajú najmenej zaľudnené krajiny Európskej únie (Malta, Luxembursko, Cyprus), pričom ich počet obyvateľov je menej ako jeden milión. Na druhej strane sem patrí Bulharsko a Portugalsko, na ktorého území žije cez 10 miliónov obyvateľov.

Z teritoriálneho hľadiska tvoria danú skupinu veľmi heterogénne štáty. Vyskytujú sa tu krajiny geograficky ležiace v severnej Európe (Fínsko), v južnej Európe (Malta, Cyprus, Portugalsko), v západnej Európe (Írsko, Luxembursko) ako aj všetky pobaltské štáty (Litva, Lotyšsko, Estónsko). Bulharsko sa zase radí ku krajinám juhovýchodnej Európy, kam sa občas zaraďuje aj Slovinsko, inak patriace do strednej Európy.

Zároveň sa nedá tvrdiť, že jeden stupeň územnej samosprávy je charakteristický výlučne pre kontinentálnu Európu alebo pre ostrovné krajiny v rámci Európskej únie. V oboch prípadoch sa dá oponovať príkladmi štátov, ktoré reprezentujú pevninskú časť Európy (Bulharsko, Estónsko, Fínsko, atď...) alebo ostrovnú časť (Cyprus, Malta, Írsko). Na základe komparácií vybraných hľadísk (geografické, teritoriálne, počet obyvateľov) je zrejme, že krajiny Európskej únie s jedným samosprávnym stupňom tvoria nehomogénnu skupinu. Nachádzajú sa v nej krajiny rozlohou malé, ako aj stredné a relatívne veľké. To isté platí aj pri kritériu počtu obyvateľov. S ohľadom na geografickú polohu štátov v rámci Európy sa nedá potvrdiť, že jedna úroveň samosprávy je zvláštnosťou určitého regiónu alebo geograficky blízkych krajín.

### **Jedinečnosť samosprávnych jednotiek podľa vybraných kvantitatívnych prvkov**

Tak ako je pre dané krajiny špecifická geografická poloha, rozloha a počet obyvateľov, odrážajú sa tieto odlišnosti aj v priemernej rozlohe územnej samosprávnej jednotky a v jej priemernom počte obyvateľov. Decentralizácia moci v skúmaných krajinách preniesla kompetencie, zodpovednosť a samostatnosť v rozhodovaní na rozlohou a počtom obyvateľov veľmi rozmanité samosprávne jednotky.

Najmenšiu priemernú veľkosť samosprávnej jednotky nájdeme na Malte s priemernou rozlohou 5 km<sup>2</sup>. Ďalej nasledujú Luxembursko, Cyprus a Slovinsko.



Mierne prekvapenie nastane pri pohľade na opačnú stranu, teda na krajiny s najväčšou priemernou rozlohou samosprávnej jednotky. Najväčšiu priemernú veľkosť majú samosprávne jednotky v Litve (1.088 km<sup>2</sup>) a následne až vo Fínsku (1.056 km<sup>2</sup>), ktoré je zo skúmaných krajín rozlohou svojho územia najväčšie. Spôsobuje to počet samosprávnych jednotiek, keď ich v Litve existuje na lokálnej úrovni 60 a naproti tom je ich počet vo Fínsku viac ako 5-násobne vyšší.

Pri porovnaní priemerného počtu obyvateľov jednej samosprávnej jednotky v skúmaných krajinách dochádzame k poznaniu, že je tento počet opäť veľmi nesúrodý. Krajiny, ktoré majú najväčší celkový počet obyvateľov (Portugalsko, Bulharsko) nemajú zároveň najvyšší priemerný počet obyvateľov na jednotku samosprávy. Oba štáty prebehlo v tomto kritériu tak Írsko (39.260 obyvateľov) ako aj Litva (54.780 obyvateľov). Príčinou takéhoto výsledku je nižší počet samosprávnych jednotiek v Írsku a Litve v porovnaní s množstvom jednotiek územnej samosprávy na portugalskom a bulharskom území.

**Tabuľka 2** Priemerná rozloha (v km<sup>2</sup>) a priemerný počet obyvateľov pre jednotku územnej samosprávy v štátoch s jedinou úrovňou územnej samosprávy

ŠTÁT	Priemerná veľkosť amosprávnej jednotky v km <sup>2</sup>	Priemerný počet obyvateľov na samosprávnú jednotku	Priemerný počet obyvateľov na 1 km <sup>2</sup> rozlohy priemernej samosprávnej jednotky
Bulharsko	420	28.540	68
Cyprus	15	2.120	141
Estónsko	199	5.910	30
Fínsko	1.056	16.320	15
Írsko	612	39.260	64
Lotyšsko	547	16.100	30
Litva	1.088	54.780	50
Luxembursko	24	4.780	199
Malta	5	6.120	1224
Portugalsko	299	34.540	115
Slovinsko	97	9.710	99

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Klimovský, 2009; CEMR, Dexia, 2012.

Spriemerovanie počtu obyvateľov na 1 km<sup>2</sup> rozlohy priemernej samosprávnej jednotky vedie k vytvoreniu troch veľkostných kategórií krajín. Prvou kategóriu sú krajiny, ktorých výsledky spadajú do intervalu 0-49 obyvateľov/1 km<sup>2</sup>. Sú nimi Estónsko, Fínsko, Lotyšsko. Najväčšie zastúpenie majú štáty v kategórii 50- 99 obyvateľov/1 km<sup>2</sup>, pričom sem spadajú celkovo štyri štáty - Bulharsko, Írsko, Litva a Slovinsko. Poslednú skupinu tvoria zostávajúce štáty – Cyprus, Luxembursko,

Malta a Portugalsko, keď všetky majú priemerný počet obyvateľov/1 km<sup>2</sup> rozlohy priemernej samosprávnej jednotky vyšší ako 100.

Čiastočné porovnania jednotiek územnej samosprávy štátov Európskej únie s jednou samosprávnou úrovňou vykazujú veľké rozdiely medzi krajinami. Presun centrálnej moci prebehol na veľmi nesúrodé jednotky územnej samosprávy, unikátne pre každú krajinu. Pri komparácii vybraných kritérií nenachádzame spoločné znaky alebo princípy platiace pre všetky alebo aspoň pre väčšinu skúmaných krajín.

### **Jedinečnosť samosprávnych jednotiek podľa vybraných kvalitatívnych prvkov**

V tejto časti príspevok stručne sumarizuje decentralizáciu moci z pohľadu reformy územnej samosprávy vo vybraných štátoch a zameriava sa na ďalší aspekt komparácie. Odhliadnuc od štatistických ukazovateľov v predchádzajúcich častiach príspevku, nachádzame ďalšie rozdiely, medzi jednotlivými krajinami, v počte decentralizačných a konsolidačných reforiem územnej samosprávy, ktoré viedli ku kreácii jednej samosprávnej úrovne. Táto časť teda stručne zosumarizuje reformné kroky, ich iniciátorov a obligatórnosť daných úprav.

V bývalých socialistických štátoch (Litva, Lotyšsko, Estónsko, Bulharsko, Slovinsko) sa od 50. rokov 20. storočia neustále znižoval počet obcí, ktoré boli z vôle centrálnej vlády zlučované, spájané. Po získaní slobody v 90. rokoch sa každá krajina vyrovnala s takouto štruktúrou samosprávy po svojom. Bulharsko ako súčasť východného bloku malo skúsenosti s násilnou konsolidáciou územnej samosprávy. Postupnou redukciou obcí sa vytvoril systém samosprávy založený na 291 obciach (Klimovský, 2010). V roku 1995 došlo v bulharskom parlamente k schváleniu zákona o počte miestnych samosprávnych jednotiek, pričom do dnešných dní sa tento počet miestnych samosprávnych jednotiek zvýšil len o dva. Súčasný decentralizovaný model územnej samosprávy vychádza z vymedzenia hraníc a počtu obcí z pred roku 1989. Nový model zásadné zmeny nepriniesol a vo veľkej miere skopíroval (v počte obcí a ich hraniciach) systém z obdobia socializmu. Bulharsko je jedna z mála krajín<sup>10</sup>, kde nedošlo na lokálnej úrovni k živeľnej dezintegrácii a obce naďalej pôsobia vo svojich hraniciach, vymedzených bývalým režimom.

Na opačnej strane stojí Slovinsko. Obdobne ako Bulharsko ani Slovinsko sa nevyhlo nútenej integrácii obcí po druhej svetovej vojne. Nepopulárnosť takýchto krokov sa prejavila hlavne počas 90-tych rokov 20. storočia živeľnou dezintegráciou. Slovinská dezintegračná vlna neprebehla jednorazovo, ale v niekoľkých fázach. Z pôvodných 62 obcí sa v roku 1994 vytvorilo 147 obcí, v roku 1998 sa ich počet zvýšil na 192 a v roku 2002 sa odčlenila ešte jedna obec. V období rokov 2003–2009 sa dezintegrácia nezastavila a v súčasnosti sa v Slovinsku nachádza 211 obcí (Belak, Benda a Pinterič 2008).

Špecifický je aj príklad Litvy, kde bola pred reformou v roku 1995 dvojúrovňová územná samospráva. Reálne existovala a vykonávala svoje úlohy lokálna i regionálna úroveň. Prijaté zmeny nezanúšili druhý stupeň, ale odňali regionálnej úrovni samosprávny charakter. Táto jednorazová konsolidačná reforma tiež zredukovala

10 Zaradujeme sem ešte aj Poľsko, ktoré však má viac ako jednu samosprávnú úroveň.

dovtedajších viac než 500 obcí na 56 katastrálnych obvodov – municipalít (neskôr 60) V dnešnej podobe sa teda celé litovské územie delí na 60 obcí (reálna územná samospráva s rozsiahlymi právomocami) a 10 krajov, ktoré však predstavujú dekoncentrované územné jednotky štátnej správy (Klimovský, 2012).

Fínska skúsenosť s decentralizáciou moci na nižšie správne jednotky sa od predchádzajúcich odlišuje spôsobom vzniku, iniciátorom a trvaním. Počet základných jednotiek fínskej územnej samosprávy, obcí, sa dlhodobo znižuje. Permanentný pokles je zreteľný od 50. rokov, keď z 549 obcí klesol ich počet na 348 obcí v roku 2009. V súčasnosti sa na fínskom území nachádza 320 obcí. Fínsko je príkladom krajiny, kde prebieha reforma kontinuálne, čo demonštruje neustále sa znižujúci počet obcí v krajine. K terajšiemu stavu dospeli fínske obce prevažne svojou dobrovoľnou participáciou na projekte na zvyšovanie efektívnosti a autonómnosti samosprávy. Fínsko sa inšpirovalo reformou *Free commune experiments* pochádzajúcou zo Švédska, ktorá sa stala charakteristická pre všetky škandinávské krajiny (Denters, Lawrence, 2005). V roku 1987 bola prijatá legislatíva s cieľom začať experiment slobodných komún. Slobodnými, tzv. free communes, boli obce a ich združenia, ktoré sa riadili špeciálnym štatútom, zároveň dostali viac možností pri rozhodovaní a zrušilo sa im niekoľko stoviek administratívnych obmedzení brániacich v určitých činnostiach. To postupne viedlo k dobrovoľnému zlučovaniu obcí a znižovaniu ich počtu.

Pri krajinách Európskej únie s jednou úrovňou územnej samosprávy má jedinečné postavenie írsky systém. Chápanie írskoho systému lokálnej vládnej úrovne sa dá lepšie<sup>11</sup> uchopiť, ak budeme hovoriť o systéme miestnych vlád. Vnímanie územnej samosprávnej jednotky presahuje hranice obce, ale zahŕňa aj grófstva/kraje. Takýto model sa označuje ako dvojúrovňový model miestnej vlády. Oproti ostatným krajinám s 1 samosprávnou úrovňou je Írsko unikátne svojou rigiditou pri určovaní hraníc grófstiev - 26 z 29 grófstiev je vytváraných v prakticky nezmenených podmienkach od konca 19. storočia.

Vybrané príklady krajín Európskej únie s jednou samosprávnou úrovňou potvrdzujú špecifickosť tejto úrovne vzhľadom na priebeh konsolidačných reforiem. Môžeme rozlíšiť niekoľko skupín krajín. Prvou skupinou sú krajiny, kde neprebehlo roku 1989 rozsiahla konsolidačná reforma, súčasne sa vyhli značnej fragmentácii a zachovali si štruktúru územnej samosprávy z obdobia socializmu (Bulharsko). Ďalšiu skupinu predstavujú krajiny, v ktorých bola implementovaná jediná výrazná reforma územnej samosprávy (Litva), alebo ich bolo uskutočnených viac (Slovinsko). Predposlednou skupinou sú krajiny kde prebieha reforma a konsolidácia územnej samosprávy kontinuálne (Fínsko, Lotyšsko). Poslednú skupinu tvoria krajiny, ktoré majú štruktúru svojej jedinej samosprávnej úrovne dlhodobo zadaných (Írsko, Luxembursko).

Vybraná vzorka krajín sa navyše líši iniciátorom reforiem a záväznosťou podieľať sa na reforme územnej samosprávy. Fínsko predstavuje model, keď reformu územnej samosprávy iniciovali priamo obce, ktoré sa na nej následne podieľali v rámci dobrovoľnosti. Opačnú stranu mince predstavuje napríklad Litva alebo Bulharsko,

11 Oproti chápaniu obce a územnej samosprávy v podmienkach kontinentálnej Európy.

kde bola reforma presadzovaná z centrálnej vládnej úrovne a obce sa jej museli podrobiť. Medzistupeň medzi týmito krajnými prípadmi predstavuje Estónsko. Reforma územnej samosprávy bola v jeho prípade presadzovaná centrálnou, no bolo na slobodnej vôli jednotlivých obcí zapojiť sa do tejto reformy, alebo stáť mimo nej.

## ZÁVER

Cieľom príspevku bolo v teoretickej aj praktickej rovine dokázať, že decentralizácia moci nie je uniformný proces vo vybraných krajinách. Vychádzajúc z teoretického rozpracovania problematiky decentralizácie moci dochádzame k poznaniu, že decentralizácia má niekoľko kategórií a zároveň sa dotýka množstva oblastí. Ich vzájomnou kombináciou vzniká originálna decentralizačná schéma, ktorej unikátnosť je navyše umocnená jedinečnosťou implementujúcej krajiny. Pre komparatívnu analýzu v reálnych podmienkach bolizvolené členské štáty Európskej únie s jednou úrovňou územnej samosprávy. Na základe čiastkových porovnaní vybraných kvalitatívnych a kvantitatívnych aspektov samosprávnych úrovní a následnou syntézou získaných poznatkov, sme v dostatočnej miere demonštrovali, že decentralizácia moci v daných krajinách je neunifikovaný proces.

Zároveň treba objektívne dodať, že tento príspevok analyzoval a hodnotil iba malú časť premenných faktorov, ktoré vplyvajú na začiatok, priebeh a výsledky decentralizácie moci.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- BELAK, B., BENDA, N., PINTERIČ, U. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo Mesto: University and Research Center, 2008. 167 pp. ISBN: 978-961-92366-1-1
- CEMR, DEXIA. 2012. *EU subnational governments*. [online]. Dexia-CEMR, 2012. Dostupné na internete: <<http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>>.
- COHEN, M. J., PETERSON, B. S. 1999. *Administratie Decentralizatin. Strategie for Developing Countries*. West Hartfrd: Kumarian Press, 1999. 224 pp. ISBN 978-1565-49096-3.
- DENTERS, B., LAWRENCE, E. R. 2005. *Comparing Local Governance - Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan. 2005. 288 pp. ISBN 9780333995556.
- DEXIA, *Subnational public finance in the European Union*. [online]. Dexia-CEMR, 2012. Dostupné na internete: <[http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note\\_CCRE\\_Dexia\\_EN.pdf](http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf)>.
- HENDRYCH, D. a kol. 2014. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
- JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Wolters Kluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- JOHNSON, R. W., MINIS, H. P. 1996. *Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance*. [online]. Research Triangle Institute, 1996. Dostupné na internete: <[http://www.rti.org/pubs/Toward\\_demo\\_decen.pdf](http://www.rti.org/pubs/Toward_demo_decen.pdf)>.

- JÜPTNER, P. a kol. 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha: IPS FSV UK. 2009. 410 s. ISBN 978-80-254-3510-6.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry*. In *Acta Politologica*, ISSN 1803-8220. 2009. Vol. 1, No. 2, s. 182-213.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. *Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach*. In *Acta Politologica*. ISSN 1803-8220. 2010. Vol. 2, No. 3, s. 86-96
- KLIMOVSKÝ, D. 2012. *Samosprávy v EÚ: Litva: viaceré reformné fázy a rozporuplné výsledky*. In *Územná samospráva*. ISSN 1337-9305, 2012 Vol. 8, No. 1, pp. 42-48
- LITVACK, J., SEDDON, J., BIRD, R. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. 48 pp. ISBN 0-8213-4350-5.
- MACLEAN, M. 2003. *Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization: Background Paper for the IDRC*. [online]. University of Toronto Research Associate. Gender Unit, IDRC, 2003. Dostupné na internete: <<http://www.idrc.ca/EN/Documents/WRC-Decentralization-documents/Melissa-MacLean-Gender-dimensions-of-Decentralization.pdf>>.
- VÝBOR REGIÓNOV. 2013. *Decentralizácia v Európskej únii a úloha miestnych a regionálnych samospráv pri tvorbe a uplatňovaní politiky EÚ.CIVEX-V-034*. [online]. Európska únia, 2013, 100. plenárne zasadnutie 11. a 12. apríla 2013. Dostupné na internete: <[http://www.k8.sk/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=451023&id\\_dokumenty=1064](http://www.k8.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=451023&id_dokumenty=1064)>.