

# MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA AKO NÁSTROJ ZODPOVEDNÉHO RIEŠENIA PROBLÉMOV MALÝCH OBCÍ

## INTERMUNICIPAL COOPERATION AS AN INSTRUMENT OF RESPONSIBLE SOLUTION TO THE PROBLEMS OF SMALL MUNICIPALITIES

Mgr. Gabriel Mihályi, PhD.  
doc. Ing. Štefan Hronec, PhD.  
doc. Ing. Janka Beresecká, PhD.  
Starosta obce Jesenské  
Sobotská10, 980 02 Jesenské  
email: starosta@jesenske.sk  
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
Národná 12, 974 01 Banská Bystrica  
email: stefan.hronec@umb.sk  
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre  
Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra  
janka.beresecka@uniag.sk

### Kľúčové slová:

medziobecná spolupráca, miestna samospráva, spoločenská zodpovednosť

### Keywords:

inter-municipal cooperation, local self-government, social responsibility

### Abstrakt:

Medziobecná spolupráca je veľkou výzvou a nástrojom vedúcim k efektívnejšiemu a účelnejšiemu uspokojovaniu heterogénnych potrieb obyvateľov miest a obcí. Výkonom samosprávnych funkcií, vzájomného pôsobenia sociálnych, zdravotných, ekonomických a environmentálnych podmienok týkajúcich sa ľudského a spoločenského rozvoja smeruje každé mesto a obec k určitej úrovni resp. kvalite života. Ak chceme zmeniť súčasné negatívne trendy a postoje ľudí k otázkam verejného života, ako aj k zhoršovaniu vzťahov medzi predstaviteľmi obcí a ich obyvateľov, je dôležité začať od základných hodnôt spolunažívania. Obecná samospráva má na to svoje inštitúcie, nástroje, zdroje, postupy a občanov. Dôležité je hľadať paralely aj medzi rôznymi nástrojmi, systémami a riešeniami iných miestnych samospráv doma a v zahraničí. Cieľom vedeckého príspevku je identifikovať postoj k medziobecnej spolupráci predstaviteľmi samospráv a načrtnúť možný spôsob zodpovedného riešenia problémov malých obcí. Cieľ príspevku vyústil do 4 výskumných otázok, na zodpovedanie ktorých bol vykonaný primárny výskum. Jeho výsledky boli spracované vedeckými metódami bližšie špecifikovanými v texte.

### Abstract:

Inter-municipal cooperation is a great challenge and a tool leading to more efficient and effective satisfaction of heterogeneous needs of the inhabitants of towns and villages. Through the performance of self-governing functions, the interaction of social, health, economic and environmental conditions related to human and social development, each city and municipality directs to a certain level or. quality of life. If we want to change the current negative trends and

attitudes of people to issues of public life, as well as to the deterioration of relations between the representatives of municipalities and their inhabitants, it is important to start from the basic values of coexistence. Municipal self-government has its institutions, tools, resources, procedures and citizens for this. It is also important to find parallels between the various tools, systems and solutions of other local governments at home and abroad. The aim of the scientific contribution is to identify the attitude to inter-municipal cooperation by the representatives of local governments and to outline a possible way of responsibly solving the problems of small municipalities. The aim of the paper resulted in 4 research questions, to which the primary research was conducted. Its results were processed by scientific methods specified in more detail in the text

## Úvod

Základnou úlohou miest a obcí pri výkone samosprávy je aj starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov (Balážová, 2020). Pri tvorbe strategických a územných plánov dochádza k stanoveniu cieľov a plánov rozvoja územia so zásadami udržateľného rozvoja (Pondělíček, 2018). Obec je miestnou inštitúciou, ktorá produkuje alebo spravuje väčšinu verejných služieb potrebných na uspokojenie požiadaviek moderného životného štýlu a je aj centrálny správca technickej infraštruktúry potrebnej na rozvoj lokálnej podnikateľskej sféry. Tieto všeobecné úlohy vytvárajú v prípade malých obcí značné problémy. Kvalitné plnenie týchto úloh si vyžaduje patričnú ekonomickú silu, ktoré mestá a väčšie obce majú, ale malé obce nemajú (Storper, 1997). Obce zohrávajú dôležitú úlohu priamo v miestnom rozvoji a následne v regionálnom rozvoji, v ekonomickom živote a v poskytovaní verejných služieb. Z motívov vedúcich k medziobecnej a cezhraničnej spolupráci považujeme za najdôležitejšiu snahu o riešenie spoločných problémov obcí a koordinované využívanie príležitostí v sociálnej a ekonomickej oblasti. Medziobecná spolupráca však „nastupuje“ aj vtedy, keď obec nie je schopná vlastnými zdrojmi a kapacitami riešiť plnenie svojich kompetencií. (Žárska, 2018). Medziobecná spolupráca úzko súvisí aj s veľkosťou obcí. Z viacerých štúdií vyplývajú argumenty v prospech konsolidácie územnej štruktúry, z iných zase argumenty za zachovanie roztriešteného osídlenia. Argumenty v prospech konsolidácie štruktúry osídlenia kladú dôraz najmä na efektívnosť výkonu zabezpečených služieb, zatiaľ čo argumenty za zachovanie roztriezenej štruktúry osídlenia sú orientované skôr na demokratizáciu ich výkonu. Na otázku, ktoré z riešení je lepšie, neexistuje jednoznačná odpoveď. V prvom rade ide o politickú reformu a rozhodovanie závisí od volených predstaviteľov, občanov na centrálnej úrovni. Potom je podstatné, aké hodnoty, akú mieru decentralizácie títo preferujú a aká je ich podpora medzi obyvateľmi.

## 1. Medziobecná spolupráca ako nástroj riešenia problémov malých obcí

V súčasnej dobe „individuálneho egoizmu“, v dobe zmien a aplikácií inovácií, kreativity, ktoré vplyvom rôznych faktorov sa vyznačujú špecifickými osobitosťami ( Fichnová 2016) je náročné zadefinovať predpoklady dobrého fungovania medziobecnej spolupráce tak, aby spĺňali princípy funkčnosti, účelnosti, efektívnosti a zároveň prinášali benefity pre každú zainteresovanú stranu (najmä pre obyvateľov v danom území), aby eliminovali chudobu, považovanú za multidimenzionálny fenomén interdisciplinárnej povahy (Michalík 2015, Čukan et al. 2017, 2018, 2019). Súčasná situácia – globálne sociálno-ekonomické problémy, napr. ekonomické krízy, rôzne katastrofy, nezamestnanosť, pandémie vo svete ako aj možné zhoršenie zdravotného stavu obyvateľov, vyžadujú účelné, efektívne, hospodárne

a transparentné riešenia aj v oblasti riadenia miest a obcí. Tie sa musia sústrediť na zefektívnenie a modernizáciu aj takých oblastí, ako je krízové riadenie alebo riadenie rizík (napr. v oblastiach poskytovania sociálnych služieb, riadenie odpadového hospodárstva, účelná a efektívna údržba, zveľaďovanie majetku miest a obcí, ochrana zdravia obyvateľov podľa rôznych cieľových skupín, atď.). Medziobecná spolupráca vytvára dostatočný základ pre efektívne poskytovanie mnohých verejných služieb, vrátane proaktívnych riešení, zdieľaní dobrej praxe a zavádzaní nových nástrojov do riadenia činností a služieb v prospech klientov. Okrem toho nezasahuje do samostatnosti obcí, neneguje ich samosprávny charakter a zároveň rešpektuje ich identitu, v neposlednom rade mobilizuje sociálny kapitál spolupracujúcich strán t.j. vlastných obyvateľov miest a obcí. Horizontálna kooperácia inštitúcií miestnej samosprávy podporuje vytváranie novej kultúry verejnej správy a podporuje celkovú zmenu štýlu činnosti miestnej územnej samosprávy. Súčasný problém dáva priestor aj na to, aby sa aj pri sociálno-ekonomických problémoch vnímali príležitosti na zmenu, a aktívne hľadali riešenia v mestách a obciach spoločne a v kooperácii s inštitúciami štátnej správy a ďalších sektorov (v prostredí verejnej správy, podnikateľského sektora, ako aj občianskeho sektora). Pochopenie významu medziobecnej spolupráce je pre každú miestnu samosprávu veľmi dôležité. Na základe spolupráce je možné úlohy najmä vysoko odborného charakteru zabezpečiť kompetentnejšie, postupovať z regionálneho pohľadu celistvejšie a zmysluplnejšie. Efektívnosť a kvalita fungovania obcí v SR je už dlhodobejšie trvalou súčasťou skúmania výkonu verejnej správy. Medziobecná spolupráca je trvalou súčasťou fungovania obcí, jedna z jej foriem je vznik Spoločných obecných úradov, ktoré sa stali v slovenských podmienkach nevyhnutnou inštitúciou ako dôsledok decentralizačného procesu po roku 2002 (Žárska, 2018).

## Metodika

Cieľom vedeckého príspevku je identifikovať postoj k medziobecnej spolupráci predstaviteľmi samospráv a načrtnúť možný spôsob zodpovedného riešenia problémov malých obcí. Cieľ príspevku vyústil do 4 výskumných otázok:

V1: Je vnímanie prínosov medziobecnej spolupráce rozdielne územnými jednotkami, z regionálneho pohľadu, či demografickou veľkosťou územných jednotiek ?

V2: Je vnímanie benefitov (aspektov) rozdielne územnými jednotkami, z regionálneho pohľadu, či demografickou veľkosťou územných jednotiek ?

V3: Je vnímanie oblasti spolupráce rozdielne územnými jednotkami, z regionálneho pohľadu, či demografickou veľkosťou územných jednotiek ?

V4: Je vnímanie dôvodov nespôsobnosti rozdielne územnými jednotkami, z regionálneho pohľadu, či demografickou veľkosťou územných jednotiek ?

Primárny výskum bol realizovaný na reprezentatívnom súbore miestnych samospráv na Slovensku. Výberový súbor tvorili mestá a obce, veľkosťne rozlíšené podľa počtu obyvateľov a to v rozpätíach – do 250, 251-500, 501-1.000, 1.001-2.000, 2.001-3.000, 3.001-4.000, 4.001-5.000, 5.001-10.000, 10.001-20.000, 20.001-50.000, nad 50.000. Reprezentatívnosť výberového súboru bola overovaná prostredníctvom  $\chi^2$  kvadrátu testu dobrej zhody. Výskumná vzorka podľa počtu zapojených miest a podľa počtu obyvateľov spĺňa podmienky reprezentatívnosti. Objektom skúmania boli aj Spoločné obecné úrady registrované v evidencii Ministerstva vnútra SR. Pre priestorovú vizualizáciu študovaných javov na území SR a ich priestorové porovnanie boli vypracované mapové výstupy v rôznych mierkach od lokálnej (obce) cez regionálnu (kraje) po globálnu úroveň. Pre priestorové znázornenie súčasného stavu, vývoja a územných disparít boli využité najčastejšie používané kartografické metódy – kartogram, kartodiagram a metóda areálov. Metóda kartogramu umožňuje porovnanie jednotlivých území medzi sebou a znázorňuje priestorovú premenlivosť javu v rámci danej

priestorovej úrovne. Práve pre to je založená na prepočítaných dátach s využitím inej charakteristiky územnej jednotky. Poukazuje na priestorové disparity resp. nerovnosti na lokálnej až regionálnej úrovni. Pre znázornenie vývoja alebo súčasného stavu sa využíva metóda kartodiagramu, ktorá využíva absolútne dáta. Na znázornenie využíva kvantitatívne absolútne charakteristiky, ktoré transformuje do diagramových znakov (napr. kruhov, štvorcov alebo iných geometrických tvarov), ktoré sú umiestnené v konkrétnych areáloch mapy. Pre územia, ktoré využívajú určité spoločné znaky sa využíva metóda areálov.

## Výsledky a diskusia

Z oslovených 221 samospráv tvoriacich reprezentatívnu vzorku vnímalo pozitívne aktivity v oblasti medziobecnéj spolupráce 73,8 % respondentov, pričom väčší dôraz na spoluprácu kládli predstavitelia miest (90,5 %). Pomerne veľké percento samospráv so štatútom obcí sa nevedelo k téme vyjadriť (23,1 %). Paradoxne majú práve mestá z hľadiska rozpočtu a rozsahu väčšie možnosti zabezpečovať svoje kompetencie a rozvojové programy bez pomoci, resp. kooperácie s inými samosprávami. Je možné ale predpokladať, že vyššia ochota miest na spoluprácu je daná vyššou informovanosťou zo strany manažmentu a vyšším personálnym potenciálom.

**Tabuľka 1:** Vnímanie prínosu medziobecnéj spolupráce rozdielnymi územnými jednotkami

	Total	Štatút	
		mesto	obec
áno	73,8%	90,5%	72,8%
neviem sa vyjadriť	22,3%	9,5%	23,1%
nie	3,9%	0,0%	4,1%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Nasledujúca tabuľka prezentuje vnímanie medziobecnéj spolupráce z regionálneho hľadiska. Najväčší prínos vnímajú predstavitelia samospráv Trenčianskeho a Žilinského kraja. Najmenší prínos z medziobecnéj spolupráce vidia predstavitelia samospráv Bratislavského a Banskobystrického kraja.

**Tabuľka 2:** Regionálne vnímanie prínosu medziobecnéj spolupráce

	Administratívna oblasť							
	BBK	BAK	KEK	NR	POK	TNK	TTK	ŽIK
áno	62,5%	57,1%	70,5%	78,4%	67,4%	89,5%	75,0%	89,5%
neviem sa vyjadriť	29,7%	35,7%	21,3%	21,6%	31,6%	7,9%	18,8%	8,8%
nie	7,8%	7,1%	8,2%	0,0%	1,1%	2,6%	6,3%	1,8%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Z hľadiska veľkostných skupín vnímajú najpozitívnejšie medziobecnú spoluprácu predstavitelia samospráv o veľkosti 10000 až 19999 obyvateľov. V ostatných veľkostných skupinách bolo pozitívne vnímanie približne rovnaké (cca. 75 %).

**Tabuľka 3:** Vnímanie prínosu medziobecnéj spolupráce rôznymi veľkostnými skupinami obcí

	Veľkostná skupina obce				
	do 1999 obyv.	od 2000 do 4999 obyv.	od 5000 do 9999 obyv.	od 10000 do 19999 obyv.	od 20000 do 49999 obyv.
áno	73,0%	76,3%	75,0%	100,0%	75,0%
neviem sa vyjadriť	23,4%	18,4%	12,5%	0,0%	25,0%
nie	3,7%	5,3%	12,5%	0,0%	0,0%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Ďalšie otázky výskumu boli zamerané na jednotlivé aspekty medziobecných spolupráce. Obce najpozitívnejšie vnímajú ekonomické aspekty spolupráce, ako získanie dodatočných finančných zdrojov. To potvrdzuje predpoklad, že obce si prostredníctvom medziobecných spolupráce primárne riešia problém finančného pokrytia vlastných rozvojových potrieb.

**Tabuľka 4: Vnímanie aspektov prínosov medziobecných spolupráce**

	Total	Štatút	
		mesto	obec
A	53,0%	63,2%	52,1%
B	73,0%	89,5%	72,2%
C	37,2%	42,1%	37,0%
D	6,9%	5,3%	7,0%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Kde: A - manažérske aspekty ako efektívnosť, úspory z rozsahu; B - ekonomické aspekty ako schopnosť získať vonkajšie finančné zdroje; C - sociálne aspekty ako tvorba pracovných príležitostí; D – iné; ( použité aj v tabuľkách 5, 6)

Z regionálneho hľadiska až 100 % samospráv vyzdvihuje manažérske aspekty spolupráce, až následne ekonomické aspekty. Ekonomické aspekty sú najmenej vnímané v samosprávach Žilinského kraja. Ekonomické aspekty sú najsilnejšie vnímané v Košickom kraji.

**Tabuľka 5: Vnímanie prínosov medziobecných spolupráce**

	Administratívna oblasť							
	BBK	BAK	KEK	NR	POK	TNK	TTK	ŽIK
A	52,5%	100,0%	41,9%	60,0%	51,6%	47,1%	54,2%	54,9%
B	72,5%	62,5%	76,7%	67,5%	75,0%	88,2%	83,3%	58,8%
C	32,5%	50,0%	30,2%	45,0%	40,6%	26,5%	20,8%	49,0%
D	15,0%	0,0%	0,0%	12,5%	7,8%	0,0%	4,2%	7,8%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Z pohľadu veľkosti samospráv sa pozitívne vyjadrili k manažérskym, ekonomickým a sociálnym aspektom 100 % podielom samosprávy veľkosti 20000 až 49999 obyvateľov. Malé obce do 1999 obyvateľov pozitívne vnímajú hlavne ekonomické efekty. Manažérsky aspekt spolupráce vnímajú pozitívne len 49, 8 % samospráv. Sociálny aspekt samosprávy bol vo všeobecnosti v menších samosprávach vnímaný nedostatočne. Aj keď je nutné dodať, že ostatné aspekty môžu priniesť dodatočné efekty v tejto oblasti.

**Tabuľka 6: Vnímanie aspektov prínosov medziobecných spolupráce rôznymi veľkostnými skupinami obcí**

	Veľkostná skupina obce				
	do 1999 obyv.	od 2000 do 4999 obyv.	od 5000 do 9999 obyv.	od 10000 do 19999 obyv.	od 20000 do 49999 obyv.
A	49,8%	72,4%	66,7%	57,1%	100,0%
B	71,8%	75,9%	83,3%	85,7%	100,0%
C	37,1%	34,5%	33,3%	28,6%	100,0%
A	7,3%	3,4%	0,0%	0,0%	33,3%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Následujúca tabuľka prezentuje oblasti spolupráce samospráv. Najviac samospráv spolupracuje v oblasti verejnoprospešných činností a odpadového hospodárstva. Najmenej (mestá aj obce) je to v oblasti verejného osvetlenia.

**Tabuľka 7: Oblasti spolupráce v rámci medziobecnej spolupráce**

	Total	Štatút	
		mesto	obec
A	40,4%	41,2%	40,4%
B	47,3%	58,8%	46,5%
C	11,4%	11,8%	11,4%
D	2,4%	0,0%	2,6%
E	21,2%	5,9%	22,4%
F	9,4%	17,6%	8,8%
G	26,5%	41,2%	25,4%
H	16,7%	11,8%	17,1%

Zdroj: vlastné spracovanie

Kde: A - verejnoprospešné činnosti; B - zber, zvoz a likvidácia komunálneho odpadu; C - údržba ciest; D - správa verejného osvetlenia; E - spoločné verejné obstarávania; F - spolupráca na báze spoločného obecného podniku; G - spolupráca na báze zmluvy o zabezpečení služby; H – iné;(použité aj v tabuľkách 8, 9)

Z regionálneho hľadiska najviac samospráv spolupracuje v Žilinskom kraji v oblasti odpadového hospodárstva a najmenej v Trenčianskom kraji. Samosprávy pomerne slabo spolupracujú v oblasti zabezpečenia údržby miestnych komunikácií, kde by sa práve mohli prejavovať ekonomické efekty spojené s úsporami z rozsahu. Spoločné verejné obstarávania je tiež oblasťou s možnými pozitívnymi efektami, v tomto prípade ale vnikajú problémy so zabezpečením koordinácie obstarávaní. Rôzne potreby vnikajú v rôznych časových horizontoch.

**Tabuľka 8: Oblasti spolupráce v rámci medziobecnej spolupráce z regionálneho pohľadu**

	Administratívna oblasť							
	BBK	BAK	KEK	NR	POK	TNK	TTK	ŽIK
A	44,4%	28,6%	29,4%	29,0%	35,4%	58,6%	52,6%	43,9%
B	44,4%	57,1%	35,3%	54,8%	41,7%	27,6%	52,6%	70,7%
C	8,3%	0,0%	17,6%	16,1%	10,4%	6,9%	0,0%	17,1%
D	0,0%	0,0%	5,9%	9,7%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%
E	19,4%	57,1%	29,4%	29,0%	10,4%	31,0%	10,5%	14,6%
F	16,7%	0,0%	8,8%	12,9%	10,4%	6,9%	10,5%	2,4%
G	30,6%	14,3%	23,5%	35,5%	35,4%	24,1%	10,5%	19,5%
H	19,4%	14,3%	8,8%	25,8%	16,7%	10,3%	15,8%	19,5%

Zdroj: vlastné spracovanie

Z pohľadu veľkosti samospráv sa najpozitívnejšie v priemere k všetkým oblastiam vyjadrili samosprávy veľkosti 20000 až 49999 obyvateľov. Sú to samosprávy, ktoré sa v predchádzajúcich prípadoch najviac prikláňali k významu medziobecnej spolupráce. V priemere najmenšia miera spolupráce bola zaznamenaná pri samosprávach o veľkosti 2000 až 4999 obyvateľov.

**Tabuľka 9: Oblasť spolupráce v rámci medziobecnej spolupráce rôznymi veľkosťnými skupinami obcí**

	Veľkosťná skupina obce				
	do 1999 obyv.	od 2000 do 4999 obyv.	od 5000 do 9999 obyv.	od 10000 do 19999 obyv.	od 20000 do 49999 obyv.
A	41,0%	34,6%	33,3%	33,3%	100,0%
B	47,8%	34,6%	33,3%	83,3%	100,0%
C	11,7%	7,7%	0,0%	16,7%	50,0%
D	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
E	20,0%	38,5%	0,0%	0,0%	50,0%
F	9,3%	3,8%	16,7%	16,7%	50,0%
G	24,9%	26,9%	50,0%	33,3%	100,0%
H	17,1%	19,2%	16,7%	0,0%	0,0%

Zdroj: vlastné spracovanie

Poslednou oblasťou boli dôvody, prečo samosprávy nevstupujú do medziobecnej spolupráce. V prípade miest až 66,7 % predstaviteľov uviedlo dôvody nezájmu okolitých samospráv k medziobecnej spolupráci. V prípade obcí bol hlavným dôvodom nedostatok finančných prostriedkov. Z tohto dôvodu je paradoxným výsledok dôvodov spolupráce práve kvôli získaniu dodatočných zdrojov.

**Tabuľka 10: Dôvody nerealizácie medziobecnej spolupráce**

	Total	Štatút	
		mesto	obec
A	4,0%	0,0%	4,1%
B	27,0%	66,7%	25,4%
C	5,6%	33,3%	4,9%
D	65,1%	66,7%	65,6%
E	4,0%	0,0%	4,1%

Zdroj: vlastné spracovanie

Kde: A - administratívne prekážky, B - nezáujem okolitých obcí, C - nezáujem zo strany našej obce, D - chýbajúca podpora napríklad ekonomickými nástrojmi, či poskytnutím právneho servisu, E – iné; (použité aj v tabuľkách 11,12)

Z regionálneho hľadiska bol pri všetkých krajoch najväčším dôvodom chýbajúca podpora ekonomickými nástrojmi. Najviac je tento problém vnímaný v samosprávach Banskobystrického, ale aj Bratislavského kraja. Administratívne prekážky nie sú vo všetkých krajoch vnímané ako problém.

**Tabuľka 11: Dôvody nerealizácie medziobecnej spolupráce - regionálne hľadisko**

	Administratívna oblasť							
	BBK	BAK	KEK	NR	POK	TNK	TTK	ŽIK
A	5,0%	0,0%	4,5%	0,0%	2,8%	0,0%	0,0%	20,0%
B	15,0%	14,3%	18,2%	36,4%	33,3%	0,0%	50,0%	40,0%
C	5,0%	14,3%	9,1%	0,0%	2,8%	12,5%	8,3%	0,0%
D	85,0%	71,4%	63,6%	45,5%	69,4%	50,0%	50,0%	60,0%
E	0,0%	0,0%	4,5%	9,1%	2,8%	12,5%	0,0%	10,0%

Zdroj: vlastné spracovanie

Z pohľadu veľkostí samospráv vnímajú ako problém spolupráce administratívne prekážky samosprávy od 2000 do 4999 obyvateľov. Nezáujem okolitých obcí je negatívne vnímaný pri samosprávach od 20000 do 49999 obyvateľov (100 %).

**Tabuľka 12: Dôvody nerealizácie medziobecnej spolupráce - veľkosť obcí**

	Veľkostná skupina obce			
	do 1999 obyv.	2000 - 4999 obyv.	5000 - 9999 obyv.	20000 - 49999 obyv.
A	2,7%	22,2%	0,0%	0,0%
B	25,7%	33,3%	0,0%	100,0%
C	4,4%	11,1%	50,0%	0,0%
D	67,3%	44,4%	50,0%	50,0%
E	4,4%	0,0%	0,0%	0,0%

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Nezáujem zo strany samotnej obce je najviac vnímaný pri samosprávach od 5000 do 9999 obyvateľov. Nedostatok finančných prostriedkov je najviditeľnejší pri najmenších samosprávach. Obce sa zapájajú do medziobecnej spolupráce najmä z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov a odborného personálu na výkon im zverených funkcií. Zriedkavejšie to je z dôvodu neefektívnosti ich výkonu. Významným faktorom ovplyvňujúcim medziobecnú spoluprácu je náročný výkon samosprávnych funkcií (popri výkone originálnych kompetencií obcí je to aj výkon funkcií delegovaných na miestne samosprávy z orgánov štátnej správy - prenesené kompetencie). Na obce je delegovaný výkon kompetencií štátnej správy, ktorý nie je vždy krytý (a vyčíslený) príslušným finančným transferom. Obce podľa slovenskej legislatívy nemôžu odmietnuť výkon úloh, ktorú na nich delegovala zákonom NR SR. Ústava SR a zákon o obecnom zriadení zároveň stanovujú, že obec môže vykonávať úlohy len vtedy, ak sú na ňu súčasne zo zákona delegované aj finančné prostriedky. Ak teda obce zo svojich rozpočtov financujú úlohy štátnej správy, konajú v rozpore so zásadami správy majetku obce, financovania obce, tvorby a rešpektovania rozpočtu obce. Medziobecná spolupráca umožňuje obciam akumulovať finančné a personálne zdroje a efektívne ich aj využívať. Ak opomenieme medziobecnú spoluprácu v oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja, ktorá sa týka najmä oblasti komunálneho odpadu, čistenia odpadových vôd, rozvoja cestovného ruchu, ochrany životného prostredia, vzdelávania, spoločných projektov infraštruktúry atď., tak práve medziobecná spolupráca v oblasti administratívno-správnej tvorí v súčasnosti základ fungovania spoločných obecných úradov. Obce mali možnosť medziobecnej spolupráce formu SOÚ už od roku 1990 v zmysle zákona o obecnom zriadení, no nevyužívali ju (Žárska, 2018).

Vznik prvých SOÚ v SR bol spojený s dôležitým medzníkom v procese reformy verejnej správy datovaný v roku 2002. V tom čase prešli prvé kompetencie štátnej správy na územnú samosprávu ( Zákon č.416/2001). Tak, ako jednotlivé kompetencie postupne až do roku 2004 prechádzali v jednotlivých etapách na obce, tak sa zvyšoval počet novovzniknutých spoločných obecných úradov. Ich obsahom činnosti bol najmä výkon stavebného zákona v praxi (spoločný stavebný úrad), ďalšie sa sústredili na regionálne školstvo t.j. výkon a metodické riadenie škôl a školských zariadení, sociálne služby (napr. opatrovateľská služba), ochrana životného prostredia, pozemné komunikácie, vodné hospodárstvo a pod. ( Nižnanský, 2005). Ako metodická pomoc pre vytváranie spoločných obecných úradov v tej dobe bol vydaný „ Metodický návod Ministerstva vnútra SR číslo 202-2002/02103 z 11. apríl 2002 na vytváranie spoločných obecných úradov“. Počet a vykonávané kompetencie sa plynutím času menili. Dynamiku vývoja SOÚ zobrazujú tabuľka 13 a následne obrázky 1 a 2.



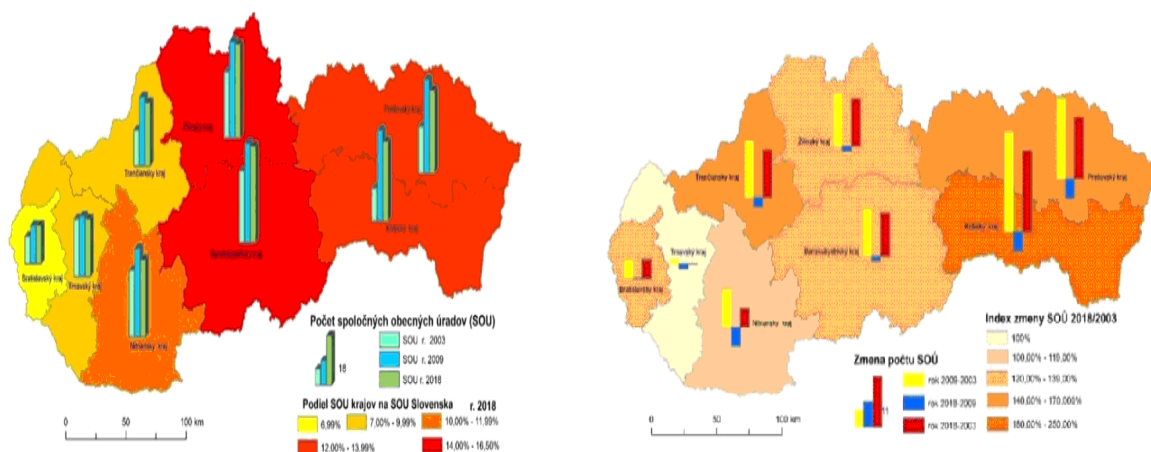
**Tabuľka 13:** Počet spoločných obecných úradov podľa krajov v SR

Kraj	SOÚ k 31.08.2003	SOÚ k 20.04.2009	SOÚ k 30.9.2018
Bratislavský kraj	10	14	14
Trnavský kraj	21	22	21
Trenčiansky kraj	13	25	23
Nitriansky kraj	24	32	28
Žilinský kraj	24	35	34
Banskobystrický kraj	26	36	35
Prešovský kraj	17	34	30
Košický kraj	12	33	29
Spolu	147	231	221

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe genézy údajov uvedených v Zozname spoločných obecných úradov vedenom sekciou verejnej správy Ministerstva vnútra SR

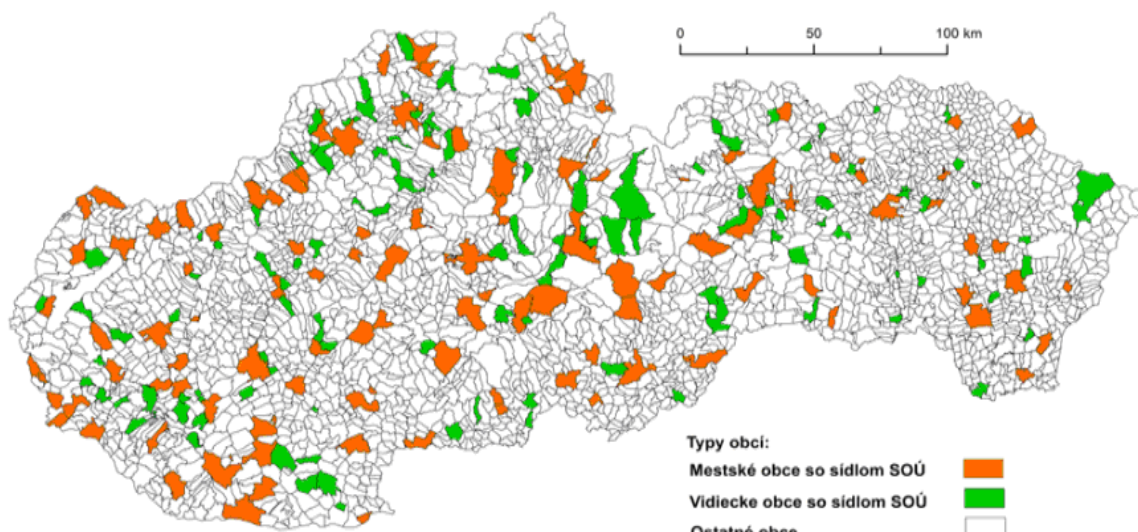
Nasledujúce obrázky graficky znázorňujú vývoj, jeho dynamiky a lokalizáciu SOU.

**Obrázok 1:** Vývoj spoločných úradov a ich dynamika vývoja v krajoch Slovenska v rokoch 2003, 2009, 2018



Zdroj: vlastné spracovanie, 2020

**Obrázok 2:** Rozmiestnenie obcí s lokalizáciou spoločného úradu na území Slovenska



Zdroj: vlastné spracovanie, 2020

V súčasnosti je jediná platná legislatíva, ktorá inštitút spoločného obecného úradu (SOU) upravuje s účinnosťou od 1. januára 2002 podľa Zákona NR SR č.453/2001 Z. z., ktorým sa zmenil Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa spomínanej legislatívy povinnosťou obce, ktorá je sídlom spoločného obecného úradu je („podľa § 20a ods. 5 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obec, ktorá je sídlom spoločného obecného úradu), predkladať správu o činnosti a hospodárení spoločného obecného úradu (ďalej len "správa") ministerstvu vnútra do 31. marca za dva predchádzajúce kalendárne rok. Obsah správy určí Ministerstvo vnútra v súčinnosti s Ministerstvom financií Slovenskej republiky a zverejní na svojom webovom sídle. Ministerstvo vnútra SR v súvislosti s touto povinnosťou podávania správ SOÚ štandardizoval pilotne proces podávania týchto správ koncom roka 2019, so zavedením nového elektronického systému na podávanie správ SOÚ za účelom evidencie, porovnávania výkonov a hospodárenia pre spoločné úrady.

**Tabuľka 14:** *Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR (stav k 30. 9. 2018) podľa druhu vykonávaných kompetencií*

Vykonávané pôsobnosti	počet SOU	% zastúpenie
stavebný poriadok	188	85,07
špec. stavebný úrad pre miestne a účelové komunikácie	121	54,75
školsťvo	100	45,25
územné plánovanie	78	35,29
ochrana prírody a krajiny	73	33,03
štátna vodná správa	61	27,60
sociálne veci	50	22,62
ochrana ovzdušia	35	15,84
ochrana pred povodňami	17	7,69
regionálny rozvoj	15	6,79
odpadové hospodárstvo	8	3,62
PaM škôl a školských zariadení	8	3,62
vyvlastňovacie konanie	6	2,71
zdravotníctvo	5	2,26
PaM	4	1,81
telesná kultúra	4	1,81
ochrana pred požiarmi	2	0,90
PaM a spracovanie miezd všetky obce	2	0,90
priestupky a správne konanie	1	0,45

Zdroj: [https://www.minv.sk/?prehlad\\_SOU\\_a\\_vlastne\\_spracovanie](https://www.minv.sk/?prehlad_SOU_a_vlastne_spracovanie)

Na základe Prehľadu spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR (stav k 30. 9. 2018) bolo v SR monitorovaných 221 spoločných obecných úradov. Podľa vykonávaných pôsobností 58 (26,2 %) z nich vykonávalo činnosti spojené len z jednou kompetenciou. Väčšina SOU vykonávala činnosti s dvomi a viac vykonávanými pôsobnosťami. Bola spracovaná kvantitatívna analýza SOÚ

Najviac vykonávanými pôsobnosťami v SOU je stavebný poriadok, činnosť špecializovaného stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie a školsťvo. Zameranie (vykonávané pôsobnosti) SOU súvisí nielen s prechodom kompetencií zo štátu na obce, ale aj z objektívnymi podmienkami vývoja v krajine, ako sú: zvýšenie výstavby rodinných domov v obciach, spôsobené migráciou rodín z miest na „dedinu“ a teda tendencia presídlenia rodín z miest na dedinu, ale aj s legislatívnymi zmenami v jednotlivých oblastiach výkonu kompetencií. Druh vykonávaných pôsobností SOU je závislý aj na subjektívnych – prevažne ľudských faktoroch. Čím je zákon a vykonávacie predpisy zložitejšie a vyžadujú si vyššiu odbornosť zamestnancov, a čím je takýchto odborníkov na trhu práce menej, tým skôr sú ochotné obce viac spolupracovať. Z údajov uvedených v tabuľke je taktiež zrejmé, že dôvodom pre medziobecnú spoluprácu sú pre určité samosprávy a regióny aj zabezpečovanie kompetencií, ktoré nie sú prenesené zo štátu, ale sú originálne. Toto je dôležitý fakt pre návrhy a modely fungovania

spoločných úradov do budúcnosti. V zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov bola pre obce možnosť vzájomnej spolupráce zakotvená už dávnejšie, obce ju ale nevyužívali. Kompetencie, ktoré vykonávali, si to buď veľmi nevyžadovali, alebo, čo je druhá a veľmi častá alternatíva, na svoje originálne pôsobnosti, najmä malé obce, rezignovali. S prenesením väčšieho množstva kompetencií sa na obce prenieslo aj väčšie množstvo zodpovednosti za ich výkon. Markantné je to najmä pri prenesenom výkone štátnej správy, kde obce nekonajú vo vlastnom mene, ale v mene štátu - obec je len na základe zákona poverená jej výkonom. Štát, na základe ustanovení ústavy a zákonov, je povinný náklady takto preneseného výkonu štátnej správy hradiť. Počas prieskumu v roku 2004 bola jednou z hlavných pripomienok zo strany predstaviteľov obcí tá, že štát si neplní dôsledne svoju ústavnú povinnosť a prostriedky, ktoré na účely preneseného výkonu štátnej správy prenáša na obce, sú na tento výkon nepostačujúce. Od roku 2004 štát vo viacerých oblastiach rozhodol o činnostiach samospráv, ale bez adekvátne vyčlenených zdrojov na uvedené činnosti. V priebehu rokov 2002 – 2019, ale predovšetkým v rokoch 2002-2007 sa snažili niektoré mestá efektívne využiť svojich zamestnancov najmä v oblastiach stavebnej činnosti pre okolité obce. Preto prvé SOU mestá vytvárali preto, aby nemuseli prepustiť svojich zamestnancov. Tak, ako sa postupne menili požiadavky občanov na kvalitu života a bývania sa v období najmä po roku 2010 začali občania miest (nielen veľkých) postupne sťahovať do okolitých obcí. Satelitné obce reagovali na tieto potreby tak, že zvýšili svoju aktivitu v oblasti ponuky stavebných pozemkov. Okrem rekonštrukcie starších objektov obce čoraz viac zohrávali svoju úlohu vo výstavbe nových obytných zón, ale aj priemyselných zón. Stavebná činnosť už bola v takýchto obciach významnou aktivitou. Aj v mestách sa stavebné a rekonštrukčné aktivity rozširovali. Mestá, ktoré predtým z uvedeného dôvodu vstupovali zo SOU prestali mať záujem o zdieľanie svojich zamestnancov v prospech okolitých obcí. Iný model SOU po prenesení kompetencií v oblasti stavebnej činnosti zo štátu na samosprávy vznikol ako podnet jednotlivcov, ktorí riadili alebo aktívne pracovali v rámci bývalých okresných úradov, odborov zameraných na stavebnú činnosť. Tí odborní referenti, ktorí zabezpečovali personálne a odborne jednotlivé obce v podstate v rámci SOU, následne v rámci vytvorených SOÚ realizovali aj činnosti pre jednotlivé obce, ktoré vstúpili do SOU. Okrem toho tieto SOU využívali 2 dôležité aspekty: priestory, ktoré boli umiestnené v budovách bývalého okresného úradu a tiež aj ľudské zdroje, ktoré pre obce odborne zabezpečovali služby. Okrem toho, rovnocenné postavenie obcí v zoskupení – SOU dávalo väčšiu záruku na udržateľnosť SOU. Budovy okresných úradov a teda aj priestory nových SOU boli veľmi dobre prístupné verejnou dopravou.

## **Záver**

Hlavnou úlohou nových spoločných úradov musí byť poskytovanie kvalitných, vysoko odborných servisných služieb pre samosprávy, ktoré sú jeho súčasťou. Na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné zabezpečiť kvalifikovanú pracovnú silu, ktorá bude systematicky pracovať na svojom zdokonaľovaní a zvyšovaní vlastných odborných, komunikačných, ekonomických, ako aj manažérskych kompetencií. Na to, aby bolo možné dosiahnuť zlepšenie procesov v rámci poskytovaných verejných služieb prostredníctvom medziobecnej spolupráce formou spoločných úradov, bolo potrebné uskutočniť prieskum v oblasti vnímania potreby v súčasnosti fungujúcich spoločných úradov. Z uskutočnenej analýzy vyplýva, že viac ako 70 % (77,4 %) oslovených samospráv si myslí, že najväčší prínos SOU je v odbornej príprave podkladov na rozhodovacia činnosť príslušných starostov v správnom konaní. Celkovo 8,7 % dopytovaných samospráv sa domnieva, že prínos je v odbornej príprave návrhov na normotvornú právomoc obcí (príprava návrhov všeobecne záväzných nariadení obce) a 6,6 % sa domnieva, že hlavný prínos je v činnostiach spoločnej podateľne a úprave písomnosti. V týchto dvoch skupinách sa nachádzajú výlučne obce. Prínos pre obce aj mestá v rovnakej miere vnímajú predstavitelia samospráv v príprave podkladov na rozhodovanie obecných zastupiteľstiev príslušných obcí a orgánov nimi zriadených (4,5 %). Z ostatných prínosov uvádzajú zástupcovia samospráv prínosy v oblasti kvality a odbornosti vykonávaných služieb primárne v oblasti stavebných

konaní, životného prostredia, miezd atď. Niektorí zástupcovia samospráv si myslia, že činnosť SOÚ je obmedzená z dôvodu nedostatočného financovania.

### **Použité zdroje:**

BALÁŽOVÁ, E. a kol. 2020. *Výkon kompetencií miest v SR*. Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre. ISBN: 978-80-552-2281-3 [online] [cit. 2021-5-17]. Dostupné na : [HTTPS://WWW.RESEARCHGATE.NET/PUBLICATION/346927069\\_VYKON\\_KOMPETENCII\\_Miest\\_V\\_SR](https://www.researchgate.net/publication/346927069_VYKON_KOMPETENCII_Miest_V_SR).

ČUKAN, J. et al.: *Kultúrny potenciál Slovákov v Banáte*. Slovenské vydavateľské centrum, Báčsky Petrovec 2018. ISBN 978-86-7103-510-1.

ČUKAN, J. et al.: *Kultúrny potenciál Slovákov v Chorvátsku*. UKF v Nitre, Nitra 2017. ISBN 978-80-558-1234-2.

ČUKAN, J. et al.: *Kultúrny potenciál Slovákov v Rumunsku*. Vydavateľstvo Ivan Krasko, Nadlak 2019. ISBN 978-973-107-155-8.

FICHNOVÁ, K.: *Reflection on the creative process in media communication and marketing*. In: *European Journal of Science and Theology*. Romania: 2016. Volume12 , Issue5, p. 227-236. eISSN 1842-8517.

JURÍČKOVÁ, Z. a kol. 2020. *Environmental impacts and attitudes of agricultural enterprises for environmental protection and sustainable development*. In *Agriculture*. ISSN 2077-0472 online, 2020, vol. 10, no. 10, article number 400 [19s.]. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.3390/agriculture10100440>;

MICHALÍK, B. 2015. *Akulturačné procesy v prostredí dolnozemskej Slovákov*. Vydavateľstvo Ivan Krasko, Nadlak 2015. ISBN 978-973-107-103-9.

Metodický návod Ministerstva vnútra SR číslo 202-2002/02103 z 11. apríl 2002.

NIŽŇANSKÝ, V., (2005). *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005)*. Bratislava: Úrad vlády SR. ISBN 80-969447-1-1.

PONDĚLÍČEK, M. a kol. 2018. *Územní limity jako nástroj podpory nebo brzda pro rozvoj cestovního ruchu?* In: XXI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, 2018. pp. 611-617. ISBN 978-80-210-8970-9.

Prehľad spoločných obecných úradov [online] [cit. 2021-5-17] Dostupné na: [https://www.minv.sk/?prehlad\\_SOU](https://www.minv.sk/?prehlad_SOU).

STORPER, M. 1997. *The Regional world territorial development in a global economy*. New York: Guilford press, 1997. 338 s. ISBN 9781572303157.

Zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 453/2003 Z. z. Zákon o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb

zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ŽÁRSKA, E. 2018. *Medziobecná spolupráca ako efektívny nástroj správy obcí*. In XXI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, 2018. pp. 398-403. ISBN 978-80-210-8970-9.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

### **Pod'akovanie**

Vedecká štúdia bola financovaná prostredníctvom Národného projektu Modernizácia miestnej územnej samosprávy a projektu VEGA 1/0514/20 - The Application the Concept of Corporate Social Responsibility in Public Sector Organizations.