

RAKÚSKE SKÚSENOSTI SO ZLUČOVANÍM A SPOLUPRÁCOU OBCÍ NA PRÍKLADE SPOLKOVEJ KRAJINY ŠTAJERSKO

AUSTRIAN EXPERIENCES WITH MERGING AND COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE OF THE PROVINCE OF STYRIA

Mgr. Martin Daško

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Bučianska 4/A, 917 01, Trnava
martin.dasko@gmail.com

Kľúčové slová:

Štajersko, reforma, bottom-up, zlučovanie obcí, región.

Key words:

Styria, reform, bottom-up, municipalities merging, region.

Abstrakt:

Jestvuje viacero prístupov k regionálnemu rozvoju, resp. úpadku. Pre úspešnosť regiónu je potrebné prosperovanie najmenších samosprávnych jednotiek v rámci jeho územia. Cieľom príspevku je vysvetliť reformné kroky zlučovania obcí v spolkovej republike Štajersko v Rakúsku od roku 2011. Na základe kvalitatívnych metód doplnených o štatistiky príspevok ozrejmuje dôležitosť zmeny verejnej politiky tzv. prístupom „bottom-up“. Od občanov či politických strán v danom regióne bol naštartovaný reformný proces v Štajersku, ktorý má priniesť hlavne ekonomický prospech samotnej spolkovej republiky. Účinnosť reformného procesu nastala od januára 2015.

Abstract:

There are several approaches to regional development, respectively. bankruptcy. For the success of the region is necessary the growth of the smallest self-governing units within its territory. The aim of this paper is to explain the reform steps of merging municipalities in the Federal Republic of Styria in Austria since 2011. On the basis of qualitative methods supplemented by statistics, paper clarifies the importance of changing public policy with application of model „bottom-up“. From citizens and political parties in the region it was initiated reform process in Styria, which has mainly bring economic benefit to itself. The effectiveness of the reform process has occurred since January 2015.

Úvod

Pred tým, ako prejdeme k samotnej prípadovej štúdii z vybranej spolkovej krajiny v Rakúsku, v príspevku zhrnieme niekoľko princípov samotného zlučovania obcí vo všeobecnosti.

Jestvuje viacero príkladov ako zo slovenského, tak aj zo zahraničného prostredia. Vysvetlíme najpodstatnejšie body, prečo je zlučovanie obcí a ich spolupráca žiadaná a aké negatíva môže v praxi taktiež prinášať. Na začiatok je potrebné si uvedomiť, že zlučovanie a spolupráca obcí spolu veľmi úzko súvisia, preto sa v príspevku používajú často obe formy.

Problémy, ktoré jednotlivé regióny riešia, môžu zasahovať do rôznych oblastí života. Od starnutia obyvateľstva, cez vysokú nezamestnanosť, krízy, záplavy, nedostatočnú vzdelanosť až po zadĺženie celého regiónu na niekoľko rokov v rámci európskeho priemeru. Komplikácie môžu narastať a presahovať do nových a nových oblastí konkrétneho regiónu.

Ak stagnujú najmenšie zložky regiónu (obce), potom klesá úroveň celého regiónu. S vyššie uvedenými komplikáciami úzko súvisia aj často nedostatočne zvládnuté úlohy pre jednotlivé malé obce. Tie v praxi nedisponujú finančnými prostriedkami, nemajú dostatočné kapacity (ľudské alebo technické) a nevedia sa dostať do plusových ekonomických čísel.

Načrtnuté skutočnosti sa dajú, aj keď nie vždy úplne, riešiť zlúčením a dlhodobjšou spolupracou menších obcí. Spolupráca nemusí byť vo všetkých oblastiach, môže sa týkať len jednej (napr. spolupráca len v rámci zabezpečovania služieb). Zlučovanie obcí či ich spolupráca je dlhodobý a komplikovaný proces zahrňujúci viacero faktorov. Príspevok na konkrétnom príklade z rakúskej spolkovej krajiny Štajersko vysvetľuje reformu radikálneho zlučovania obcí, ktorej účinnosť nastala v roku 2015.

Cieľom príspevku je tak predostrieť odbornej alebo laickej verejnosti praktický prístup k reformnému procesu zlučovania obcí v európskej krajine. Príspevok sa nesnaží o hodnotenie reformného procesu, ale skôr o kvalitatívnu analýzu krokov a postupov, ktoré viedli k jednej z najväčších reforiem v spolkovej krajine Štajersko za posledné desaťročia.

1. Výhody a nevýhody zlučovania obcí vo všeobecnosti

Zlučovanie obcí a medziobecná spolupráca sú dva najvyužívanejšie spôsoby vyrovnania sa s fragmentovanou sídelnou štruktúrou, teda s veľkým počtom malých obcí. V Európskych krajinách nejestvujú tieto dve formy oddelene. Existujú a pôsobia paralelne, dopĺňajú sa, vyžadujú jedna druhú. Veľakrát je predstava fungovania týchto dvoch spôsobov kooperácie obcí stavaná do extrémnej pozície, kde sa hovorí buď len o zlučovaní alebo len o medziobecnej spolupráci. Prax potvrdzuje, že takýmto spôsobom by sa výskumy uberať nemali. Preto ak sa majú výskumy orientovať len na medziobecnú spoluprácu, je potrebné pochopiť aj výhody či nevýhody zlučovania obcí. Nasledovná tabuľka predstavuje argumenty za a proti samotnému zlučovaniu obcí, ktoré európska prax prináša. [7, 17]

Tabuľka 1: Argumenty pre a proti zlučovaniu obcí na základe vybraných faktorov

Argument	Pre zlučovanie	Proti zlučovaniu
Efektívnosť	od zlučovania sa očakáva, že efektívnosť plnenia úloh vzrastie, kvalita poskytovaných služieb bude vyššia a ceny sa môžu znižovať.	zlučovaním obcí nepríde k zníženiu počtu zamestnancov, pretože personálne náklady sú vo väčších obciach vyššie ako v obciach malých, vo väčších obciach má personál viac povinností a teda aj vyššie odmeny. Byrokracia, narastá. Dobrovoľná práca býva nahradená profesionálnymi zamestnancami. Narastá komplexnosť plnenia úloh a tým aj nárok na informácie a koordináciu
	kvalita bude vyššia, pretože väčšie obce môžu ponúknuť služby, ktoré presahujú možnosti v malých obciach. Výkon úloh bude profesionálnejší	teória Public Choice vychádza z toho, že pre každú úlohu existuje iná optimálna veľkosť obce. Presadením zlúčenia obcí sa tento princíp nedodrží. Napríklad, ak je pre dve obce výhodné mať spoločnú školu, nemusí to platiť pre iné úlohy, alebo nemocnica, ktorá má iný atraktívny okruh ako práve základné školstvo. Zlúčenie obcí nezohľadňuje tieto rozdielne optimá.
	Zlúčenie znižuje náklady, pretože malé obce nemôžu optimálne hospodáriť. Pracovné miesta obsadzujú osobami, ktoré nie sú optimálne vyťažené. Zlúčením je možné postupne odstraňovať dlhy a postupne znižovať dane	Zlúčené obce prispôbujú svoj výkonnostný štandard na úroveň tej obce, ktorá ho mala dovtedy najvyššiu
		Pomery v malých obciach sú prehľadnejšie a problémy sú menej komplexné ako vo veľkých obciach. Preto môžu byť mnohé problémy rýchlo a byrokraticky vyriešené. Výkony nie sú riešené tak perfekcionisticky ako vo väčších obciach, pretože malé obce, finančne slabšie, musia žiť „jednoduchšie“.
Demokracia	Malé obce majú problém obsadiť politické pozície a zlúčením môže prísť k zlepšeniu. Vzrastá atraktivita pozície, úradu	Profesionalita nie je závislá od veľkosti, ale skôr od osobného nasadenia a od vzdelania personálu
	Delba úloh medzi obcami nezodpovedá realite. Napríklad niekto býva na vidieku, ale pracuje v centre osídlenia	Politická účasť občanov je v malých obciach vyššia ako vo veľkých, rovnako ako pocit spolupatričnosti. Identifikácia sa obyvateľov s obcou je v porovnaní s vyšším územným celkom a štátom podstatne vyššia
	Schopnosť obce poskytnúť občanom všetky potrebné služby. Vychádza sa z toho, že väčšie obce majú k dispozícii profesionálnejší aparát a môžu lepšie rozhodovať o efektívnych	Rozhodnutie o optimálnej veľkosti obce je veľmi ťažké, pretože pri zlučovaní nie je možné zohľadniť všetky požiadavky. Ide o politické rozhodnutie. Počet obyvateľov je iba jedným z kritérií
Financovanie	riešení. Väčšia obec má aj viac zdrojov, ktoré môže nasadiť pri reakcii na požiadavky voličov	
	Zlúčením obcí sa znižuje závislosť od vyššej úrovne verejnej správy a rastie miestna autonómia. Voči štátnej správe narastá väčší vplyv pri vyjednávaní	Ušetrenie peňazí je fikcia, pretože zlúčením dvoch slabých obcí vznikne väčšia slabšia obec. Nepoklesne ani potreba poradenstva, spolupráce, pretože väčšie obce budú mať síce menej otázok a požiadaviek, ale tieto budú komplexnejšie
	Štátna správa má vyššie výdavky ak musí cestou finančného vyrovnávania posilňovať malé obce aj iní radiť. Nie je možné na obce preniesť ďalšie úlohy, pretože je potrebné brať ohľad na malé obce. Zlúčenie má vplyv na finančné vyrovnávanie	
Rozvoj	Zlúčením získajú obce viac na atraktivite a posilní sa ich konkurencieschopnosť, napríklad pri príprave investícií, profesionalizácii správy,.....	

Prezentované „pre“ a „proti“ vytvárajú v teórii zlučovania obcí jasnejší obraz o tom, aké konkrétne výhody či nevýhody môže prípadné zlúčenie priviesť do praxe. Negatívnymi znakmi sú hlavne finančné problémy, ktoré sa zlúčením menších obcí neodstránia. Môže paradoxne nastať prípad, že po zlúčení obcí sa náklady na ich spravovanie vyšplhajú na vyššie čísla, ako sa predpokladalo. Taktiež je veľmi komplikované určiť veľkosť daného útvaru zlúčenia obcí, geografickú rozmanitosť či prenesené kompetencie. Treba dopredu počítať aj s prirodzeným odporom samotných občanov či politikov menších obcí zlučovať sa s inými. Pozitívnymi stránkami môžu byť, ako je uvedené v tabuľke, jednoznačnejšie vedenie a rozdelenie kompetencií či úloh, profesionálnejšiu administratívu, celkové silnejšie postavenie samotných obcí alebo vyššiu legitimitu zvolených zástupcov, ktorí tvoria politiku v daných obciach. [7]

Zlučovanie obcí má svoje modely. Nižňanský ich zhrnul do troch typov. Prvým je tzv. centrálny. Z názvu vyplýva podstatná úloha štátu v otázke zlučovania obcí kde napr. vláda SR rozhodne. Je to najrýchlejší model. Druhým je model založený na dobrovoľnej báze, kde legislatíva/ exekutíva len určí rámec, akým spôsobom by sa malo zlučovanie uberať, ale konkrétna forma je už na samotných obciach a dohode medzi nimi. Tento model je časovo najpomalší, pretože mu predchádzajú dlhodobejšie rokovania a vzájomný konsenzus ako výsledok. Posledným je tzv. zmiešaný model, ktorý sa vyznačuje časovo stredne náročnou implementáciou. Je charakteristický tým, že zákonodarný/ výkonný orgán určí časový rámec, do ktorého má byť zlučovanie implementované. Štát zasahuje do tohto procesu až vtedy, keď sa prekročí stanovená lehota a obce sa dovtedy nezlúčia. Je prakticky jedno, aký model z uvedených troch sa využíva. Podstatou je pochopenie hlavne časovej náročnosti a úlohy samotných obcí a štátu, ktoré sa v jednotlivých druhoch odlišujú. [11]

Doterajšie výskumy využívajú viaceré pojmy, ktoré spolu úzko súvisia. Pre klasické zlučovanie obcí sa používajú aj pojmy ako municipalizácia alebo amalgamizácia a pod. Záleží od krajiny pôvodu zlučovania obcí a ich zaužívaných pravidiel alebo od autorov, ktorí používajú ten ktorý pojem. Zlúčenie akéhokoľvek počtu menších obcí môže mať svoje výhody aj negatíva vo viacerých oblastiach. Nasledovná tabuľka zreteľnejšie vysvetľuje možné pozitíva či komplikácie súvisiace so zlučovaním obcí vzhľadom na samotné obce, štát či demokratické princípy. [14, 17]

Tabuľka 2: Výhody a nevýhody zlučovania obcí a ich vplyv na vybrané oblasti

	VÝHODY	NEVÝHODY
vplyv na obce	posilnenie pozície starostu	strata identity zlúčených obcí
	profesionalizácia administratívy	strata autonómnosti zlúčených obcí
	väčší priestor pre vlastnú činnosť ako v pôvodnom stave	X
vplyv na štát	priestor na výkonnostne silnejšie obce	náročnosť legislatívnych zmien priameho zlučovania obcí v zákonoch (napr. úprava Zákona č. 369/1990 Z. z.)
	možnosť prevzatia ďalších úloh v budúcnosti	X
	kompetentnejšie miestne plnenie úloh	X
vplyv na demokratické princípy riadenia	možnosť zvýšenia vplyvu a legitimacy zvolených predstaviteľov	zníženie politickej zodpovednosti
	zamedzenie netransparentných foriem kooperácie	vzdialenie sa zvolených predstaviteľov smerom od občanov
	X	stret kultúrnych odlišností obyvateľov pôvodných obcí

Zdroj: [7]

Alternatívou k zlučovaniu obcí je jednoduchšia forma, ktorú predstavuje spolupráca obcí. Na rozdiel od zlučovania obcí, spolupráca môže byť len na určitú dobu alebo sa vzťahovať len na konkrétne úlohy, ktoré majú väčšinou dospieť k efektívnejšiemu riadeniu či už služby, politiky alebo inej oblasti. Výhodami môžu byť prehľadnejšie formy úloh pre jednotlivých aktérov spolupráce, postupné začleňovanie iných partnerov do spolupráce, tým pádom spolupráca môže presahovať aj do iných oblastí atď. Za nevýhody sa považujú vo všeobecnosti hlavne komplikovanejšie dohodnutie presných úloh a kompetencií medzi jednotlivých aktérov, väčšia miera kontroly medzi nimi a tým pádom vzrastajúce neskoršie napätie medzi partnermi spolupráce, zvýšený tlak na administratívu a nedodržanie zmluvných podmienok a pod. Najvyužívanejšie formy medziobecnéj spolupráce sú napr. spoločné fondy, obchodné spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným, akciové spoločnosti, družstvá, zmluvy rôzneho charakteru, dohody, spoločné obecné úrady, zakladanie združenia obcí, mikroregiónov a pod. [7, 16]

V Rakúsku definuje samotnú medziobecnú spoluprácu jednotná spolková ústava. Obce podľa nej majú plné právo vytvárať akékoľvek legálne formy spolupráce. Rozdielom medzi Rakúskom a Slovenskom je, že v Rakúsku „*môže spolková krajina vytvoriť aj združenie obcí s povinnou účasťou. (...) Na povinné združovanie zatiaľ u nás chýba legislatíva.*“ Prípadová štúdia, ktorú rozoberáme v ďalších častiach príspevku toto tvrdenie len potvrdzuje. [12, s. 14]

Či už ide o zlučovanie obcí alebo jednoduchšiu formu, ktorou je spolupráca, vždy by si mali dané obce vypočítať možné alternatívy. Proces prijímania takýchto druhov spoluprác je dlhodobý a podlieha často niekoľkoročným reformným procesom.

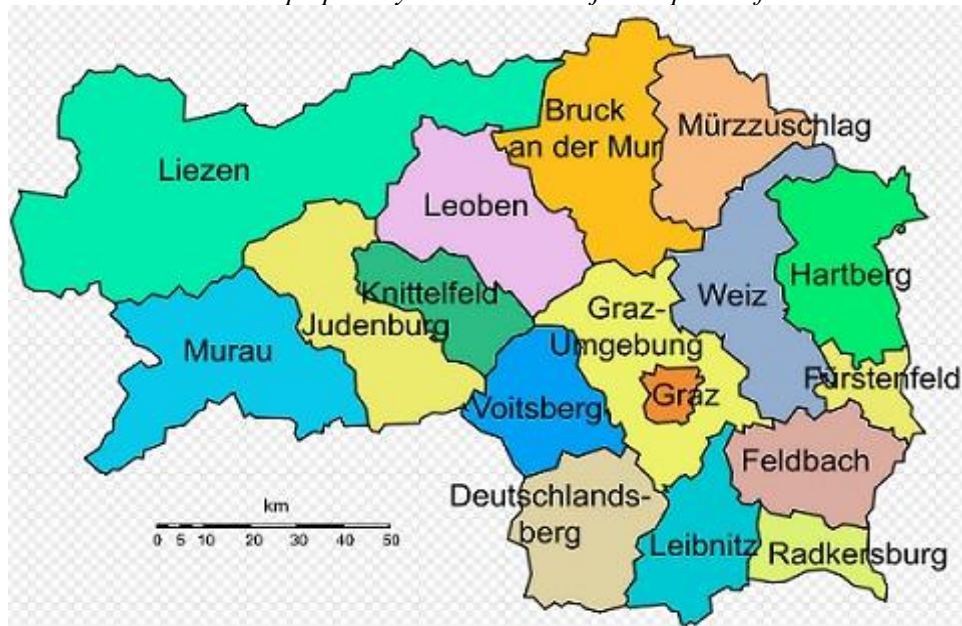
2. Prípadová štúdia – Štajersko a reforma zlučovania obcí

Nasledovná prípadová štúdia má za cieľ priblížiť konkrétnu reformu, ktorou prešla vybraná spolková republika Rakúska, a to Štajersko. Pre tento región je typický do roku 2015 pomerne veľký počet malých obcí v porovnaní s ostatnými spolkovými republikami. Prináša to rôzne problémy, ktoré uvádzame vyššie. Najväčšími nevýhodami sú nízka efektivita a spolupráca medzi malými obcami, nedostatočné zdroje zo strany samospráv, prehľbujúce sa finančné problémy atď. Vysvetlili sme si výhody a nevýhody či už zlučovania obcí alebo vytvárania rôznych foriem spolupráce. Na prípadovej štúdii z reálneho verejno-politického prostredia chceme potvrdiť alebo vyvrátiť vyššie uvedené skutočnosti a preukázať, či platné teoretické nazeranie na tému zlučovania obcí a prípadnej spolupráce funguje v plnej miere alebo naopak.

Charakteristika spolkovej republiky Štajersko

Štajersko je rozlohou druhou najväčšou spolkovou krajinou Rakúska. Susednými spolkovými krajinami sú Horné Rakúsko, Dolné Rakúsko, Salzburgsko, Burgerland a Korutánsko. Administratívne členenie dnešného Štajerska je rozdelené na 13 dištriktov („Bezirke“)¹, štatutárnym a aj najväčším mestom je Graz. Počet dištriktov sa menil. Na nasledujúcich obrázkoch (pozri obrázok 1 a 2) môžeme vidieť zredukovanie počtu pôvodných dištriktov pred a po reforme, ktorú analyzujeme v ďalšej časti príspevku.

Obrázok 1: Mapa podoby dištriktov v Štajersku pred reformou s účinnosťou od r. 2015



Zdroj: [2]

¹ Údaj je platný po reforme, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2015. Samotnú reformu rozoberáme v ďalších častiach príspevku.

Pred reformou, ktorú rozoberáme nižšie, sa počet dištriktov pohyboval vždy okolo čísla 16. Ešte v roku 2012 tomu tak bolo. S účinnosťou novej reformy sa však počet dištriktov v Štajersku zredukoval na dnešných 13 (pozri obrázok 2).

Obrázok 2: Mapa podoby dištriktov v Štajersku po reforme s účinnosťou od r. 2015



Zdroj: [2]

Po spomenutej reforme sa zlúčili dištrikty Judenburg s Knittelfeld do dištriktu Murtal; Bruck an der Mur sa zlúčil s dištriktom Mürzzuschlag a vznikol jednotný Bruck-Mürzzuschlag; Hartberg sa zlúčil s dištriktom Fürsterfeld a vznikol spoločný Hrtberg-Fürsterfeld; posledným zlúčeným bol dištrikt Feldbach a Radkersburg a vznikol po novom dištrikt zvaný Südsteiermark.

Z hľadiska turizmu je celkovo Štajermark podľa štatistík jednou z najnavštevovanejších spolkových krajín, najmä vďaka svojej prírode. [1]

Reformný proces v spolkovej republike Štajersko

Spolková republika Štajersko prešla v posledných rokoch jednou z najvýraznejších samosprávnych zmien v histórii Rakúska. V predchádzajúcich častiach sme definovali viacero prístupov, ktoré sa v európskych krajinách a najmä krajinách EÚ praktizujú v oblasti napredovania regiónov. Vymenovali sme hlavne zlučovanie obcí a rôzne formy spolupráce. Reforma, o ktorej budeme hovoriť v tejto časti práce je zameraná výhradne na zlučovanie obcí s očakávanými pozitívnymi výsledkami pre celý región. Reforma, ktorú si priblížime nadobudla účinnosť 1. januára 2015, preto je k dátumu písania² tohto príspevku zložené nejakým spôsobom hlbkovo analyzovať pozitívne a negatívne výsledky samotnej reformy.

² Príspevok je v prvotnej forme písaný v júni 2015, čiže len zhruba 6 mesiacov od nadobudnutia účinnosti samotnej reformy, preto sa zbytočne nepúšťame do analýzy vplyvov na reálne prostredie. Príspevok však vytvára priestor na neskoršie hlbšie skúmanie vplyvov danej reformy.

Príspevok v tejto časti skôr priblíži najdôležitejšie zmeny a faktory, ktoré viedli k spomenutej reforme.

Keď sa pozrieme do histórie 20. storočia v Rakúsku zistíme, že od druhej svetovej vojny prešlo celé územie štátu viacerými územnosprávnymi reformami. Rakúšania sa zhruba od roku 1945 pokúšajú nájsť akýsi kľúč k ideálnemu územnému rozčleneniu a k čo najlepšej veľkosti samotných najmenších obecných jednotiek. Najdôležitejšie zmeny v nazeraní na problematiku veľkosti samospráv (aj v ich zlučovaní) nastali, ako spomína Gödl, v šesťdesiatych rokoch minulého storočia. Spomína viaceré európske štáty ako Švédsko, Dánsko a iné, ktoré sa pokúšali definovať ideálnu veľkostnú štruktúru obcí. Avšak ako spomína, rozdiely v nazeraní na túto tému boli tak markantné, že sa nedali zovšeobecňovať a preto každý štát a regióny v ňom si hľadali postupne vlastné cesty „ako na to“. Pre lepšie pochopenie vývoja počtu obcí (ich zlučovanie) pridávame štatistiku počtu obcí v rokoch 1945 a 2012 vo všetkých spolkových republikách (pozri tabuľku 3). [6]

Tabuľka 3: Porovnanie vývoja redukovania počtu obcí v spolkových krajinách Rakúska v rokoch 1945 a 2012

<i>Spolková republika</i>	<i>počet obcí v r. 1945</i>	<i>počet obcí v r. 2012</i>	<i>rozdiel</i>
Voralbersko	96	96	0
Tirolsko	287	279	8
Salzbursko	119	119	0
Horné Rakúsko	445	444	1
Dolné Rakúsko	1653	573	1080
Burgenlandsko	320	171	149
Korutánsko	241	132	109
Štajersko	1004	542	462

Zdroj: vlastné podľa [6, s. 18]

Jedine Dolné Rakúsko, Štajersko, potom v menšom rozsahu Burgenlandsko a Korutánsko sa od roku 1945 museli zaoberať otázkou postupných reforiem a malé obce viac a viac zlučovať. V predchádzajúcich častiach príspevku sme prízvukovali, že prílišná rozdrobenosť regiónov na veľmi malé samosprávne jednotky je z hľadiska moderných teórií regionálneho rozvoja neudržateľná. Preto tieto spolkové republiky museli tak či tak prijímať čoraz prísnejšie rozhodnutia na zlučovanie obcí, aby sa zefektívnila ich samosprávna sila a tým aj akcieschopnosť celkového regiónu.

Gödl stručne vysvetľuje, ako sa tieto reformné procesy od roku 1945 po súčasnosť v Štajersku (keďže je predmetom nášho príspevku) postupne formovali. Po druhej svetovej vojne proces reforiem odštartoval po prvých slobodných voľbách v Štajersku krajinský hajtmán Anton Pirchegger. Postupne počas ďalších rokov, najmä v 1948, 1951, 1966 sa z pôvodných 1004 obcí ponechalo, resp. zlúčilo v roku 1967 806 obcí. Neskôr sa proces trochu vliekol, ale k roku 1976 pozostávalo Štajersko už len z 544 obcí. Keď to spočítame, presne za 31 rokov sa v Štajersku podaril postupným zlučovaním obcí zredukovať ich počet o 460, čo je pomerne vysoké číslo. Rakúšania sú v rámci jednotlivých štátov zhruba už polstoročie pripravení intenzívne uvažovať o nových možnostiach zlučovania obcí s cieľom efektívnejšej územnej samosprávy v danom regióne. Preto nie je prekvapením, že Štajersko poskytlo v roku 2013 komplexnejší pohľad na novú ambicióznejšiu reformu zlučovania obcí. [6]

Využitie princípov pri formovaní reformy zlučovania obcí v Štajersku

Všeobecne na to, aby sa prijala v akomkoľvek štáte prísna a úplne nová reforma, je potrebné zosúladiť viacero hľadísk. Vo verejnej politike je najdôležitejšie pre akúkoľvek zmenu agendy politické prostredie. Dve najsilnejšie strany, ktoré vždy v Štajersku pôsobili proti sebe, a to ÖVP (Österreichischen Volkspartei) na čele s Hermannom Schützenhöferom a SPÖ (Sozialdemokratischen Partei Österreichs) s Franzom Vovesom (2005-2015 bol krajinský hajtman v Štajersku) však v roku 2011 nastavili úplne nový obraz, čím sa odštartovali veľké reformné zmeny v Štajersku. Gödl to doslova nazýva ako „*zmena politickej paradigmy*“. (2013, s. 21-27) Počet obcí v Štajersku sa od roku 1976 z 544 obcí zmenil do roku 2012 len na číslo 542. Dalo sa však predpokladať, že proces, ktorý bol naštartovaný od roku 1945 bude nasledovať aj na prelome storočí. Politická situácia to však neumožňovala. Gödl uvádza, že nepriaznivá politická situácia v Štajersku dlhodobejšie trápila obe najsilnejšie politické strany. Spomenutou zmenou politickej paradigmy máme na mysli partnerskú dohodu medzi vrchnými predstaviteľmi oboch strán spolupracovať na spoločnom prosperovaní spolkovej republiky Štajersko pod heslom „*silnejšie obce – väčšie šance*“. Viaceré rakúske periodiká však z prvého počiatku tohto nového politického smerovania vo forme spolupráce upozorňovali hlavne na kritiku týchto dvoch politikov z ich vlastných radov. Problémom pre nich teda nebolo len odkonzultovanie reformných procesov s dotknutými samosprávami, ale hlavne presvedčiť vlastných politických kolegov ísť do reformy jednotne spolu. Proces postupnej reformy bol časom rozdelený na viaceré fázy. Pre lepšiu prehľad ich uvádzame v tabuľke (pozri tabuľku 4). [5, 9]

Tabuľka 4: Časové rozloženie jednotlivých fáz reformy zlučovania obcí v Štajersku

FÁZA REFORMNÉHO PROCESU	ČASOVÉ VYMEDZENIE FÁZY
začiatok politickej spolupráce	jún 2011
prvotné návrhy a plán	september 2011 – január 2012
rokovacia fáza (spolkový parlament, rada + obce)	február 2012 – september 2012
fáza uznesenia/ prijatia kľúčových rozhodnutí	október 2012 – január 2013
fáza pretvorenia do legislatívnej podoby	2013 – 2015
účinnosť	1. január 2015

Zdroj: vlastné podľa [6, s. 26]

Od júna 2011, kedy došlo k spomenutému politickému prelomeniu „ľadov“ sa postupne začala tvoriť žiadaná reforma zlučovania dovtedajších 542 obcí. Prvotnou podmienkou na spustenie spomenutej reformy bola zmena dovtedajšieho politického myslenia dvoch najsilnejších politických subjektov v Štajersku. Bez spolupráce by reforma nebola možná.

Druhou veľmi dôležitou podmienkou pre začatie reformy boli taktiež demokratické aspekty samotnej reformy. „*Rakúsko je demokratickou republikou, jej právo vychádza z ľudu.*“ Všeobecne vo verejnej politike v demokratických režimoch platí, že akékoľvek politické rozhodnutie musí byť schválené/ odobrené hlavne občanmi, ktorí si svojich zástupcov volia a majú právo ich kontrolovať. Bez verejnej diskusie by sa nepohol ani proces reformy zlučovania obcí v Štajersku od roku 2011. Ak pozrieme na tabuľku 4, druhá, tretia a štvrtá fáza procesu reformy boli kľúčové. Gödl uvádza, že od júna 2011 prebehli medzi správnymi orgánmi Štajerska (krajinský parlament, krajinská rada, hajtman) a jednotlivými predstaviteľmi menších obcí/ samospráv pravidelné fóra a diskusie o pripravovaných návrhoch. Do začiatku roka 2013 bolo prizvaných zhruba 455 obcí, z ktorých cca 160 sa v procese formovania reformy postavilo svojvoľne za väčšie usilovanie o zlučovanie obcí s jednou alebo viacerými samosprávami. Plus vyše 300 obcí sa do novembra 2012 oficiálne neprihlásilo k pripomienkam. 160 konkrétnych návrhov na realizáciu reformy priamo od

aktérov, čiže samotných samospráv, ktorých sa reforma týka najviac. Jednotlivé spracovanie návrhov a vecných pripomienok určitú dobu trvá, ale v procese formovania reformy sa preto počítalo s viacerými fázami až ku kompletnej verzii nadobudnutia účinnosti v roku 2015. [3, 6]

Konkrétne sa plánovalo znížiť počet obecných samospráv z pôvodných cca 539/ 542 na zhruba 287 fúzií/ zlúčených obcí. Taktiež keď v roku 2010 bol priemerný počet obyvateľov v samosprávach cca 1700, v roku 2015 sa mal počet takmer zdvojnásobiť na cca 3300 obyvateľov. Pred samotnou reformou ešte v roku 2010 malo Štajersko len 5 obcí s počtom obyvateľov nad 10 000, v roku 2015 malo byť týchto samospráv už 15. Kritériom zlúčenia obcí bol rozpočet samospráv a demografický vývoj. Tým pádom sa menili aj počty obcí v jednotlivých dištriktoch/ okresoch, ktoré znázorňuje tabuľka 5. [4, 8]

Tabuľka 5: Zmeny v počte obcí v dištriktoch v Štajersku v rokoch 2014 (pred účinnosťou) a 2015 (po nadobudnutí účinnosti reformy)

DIŠTRIKT	POČET OBCÍ	POČET OBCÍ
Bruck-Mürzzuschlag	37	19
Deutschlandsberg	40	15
Graz	1	1
Graz-Umgebung	57	36
Hartberg-Fürstenfeld	63	36
Leibnitz	48	29
Leoben	17	16
Liezen	51	29
Murau	34	14
Murtal	38	20
Südoststeiermark	74	26
Voitsberg	25	15
Weiz	54	31
CELKOVO	539	287

Zdroj: [8]

Spojením dvoch aspektov, teda novej politickej paradigmy a demokratickými princípmi sa postupne vytvoril priestor na realizovanie reformných procesov v Štajersku, ktorý sa naposledy zastavil niekedy v 80-tych rokoch minulého storočia.

Tretiu podstatnú prekážku na tak ambicióznou reformu zlučovania obcí predstavovalo zosúladenie rozhodnutí a pripravovanej legislatívy s federálnou, čiže najvyššou mocou v Rakúsku. Najpodstatnejšou otázkou pre celú spolkovú krajinu Štajersko bolo docieľiť, aby sa reforma zlučovania obcí ekonomicky zefektívnila. Gödl vysvetľuje, že sa prijala postupne aj kompetencia tzv. vybraných centier, ktoré sa museli v procese formovania reformy dôkladne vybrať. Centrál by v zmenšenom počte samosprávnych jednotiek v spolkovej republike predstavovali akési „odrazové mostíky“, kde by boli zabezpečované potrebné služby (vzdelanie, zdravotníctvo, služby, polícia, pošta a pod.). Taktiež sa musel hľadať recept pre ekonomickú sebestačnosť samospráv. Dobrou správou bolo dotovanie samospráv z centrálnych/ federálnych prostriedkov a taktiež z fondov EÚ. Úplne nová mapa Štajerska tak od 1. januára 2015 priniesla viac prostriedkov do rozpočtu. Menší počet samosprávnych jednotiek má zabezpečiť hlavne efektívnosť fungovania samospráv a neskôr aj celého regiónu

Štajerska. Hovoríme zhruba o finančnej prémii 50 000 EUR zo strany krajinských peňazí a cca 200 000 EUR zo strany federálnych prostriedkov, ktoré by mali byť vynaložené na podporu regiónu. Zlúčené samosprávy si tak v istom zmysle polepšia, o dotácie môžu žiadať v stanovených intervaloch a po splnení nastavených podmienok. [4, 6]

Vraveli sme ešte na začiatku, že na rozdiel od našej legislatívy, rakúska prax prináša aj tzv. pravidlo povinného zlučovania, ktoré je v kompetenciách príslušných orgánov. Štajersko tak tým pádom mohlo konať v rámci toho legislatívneho pravidla, avšak bez toho, aby porušovala federálne zákony, ktoré sú nadriadené spolkovým zákonom. Proti predkladanému návrhu reformy predložilo viacero samospráv v roku 2014 sťažnosť na Ústavný súd v Rakúsku, kde sa domáhali svojich práv a odvolávali sa voči samotnému zlučovaniu obcí. Rozhodnutie súdu však bolo jednoznačné a vyplýva z neho, že obce, ktoré podali žalobu voči predkladanému návrhu spolковой krajiny Štajersko k zlučovaniu obcí nie sú v práve. Tým pádom reformný proces mohol bez väčších problémov pokračovať v ďalších nastolených fázach. [15]

Prípadová štúdia dokazuje, že tri kľúčové faktory, resp. aspekty tvorili základ pre dobré fungovanie reformného procesu. V prvom rade to bola nová vlna politickej kultúry, ktorú vzájomnou spolupracou naštartovali dve dovtedy súperiace politické strany. Vytvorili tak možno aj signál do ostatných regiónov či štátov, kde spoločným úsilím ide o rozvoj spoločného regiónu. Druhým aspektom úspešného dotiahnutia reformy do podoby jej účinnosti bol demokratický aspekt alebo zapojenie čo najširšej verejnosti v rámci Štajerska, hromadné dlhotrvajúce diskusie a postupné zapracovávanie pripomienok od reálnych aktérov. Tretím kľúčovým aspektom reformy bol nekonfliktný vzťah medzi spolkovou krajinou, svojimi občanmi a hlavne centrálnou/ federálnou vládou počas celého reformného procesu. Tieto tri aspekty umožnili v konečnom dôsledku položiť základy pre jeden z možno najambicióznejších plánov na reformu územnej samosprávy v konkrétnom regióne minimálne v rakúskom politickom prostredí.

Zhrnutie a záver

Tak zložitá zmena, akou bezpochyby štajerská reforma zlučovania obcí bola, musí mať svoje reálne opodstatnenie. Hlavnými sú samozrejme makroekonomické faktory. Ušetrenie výdavkov na chod samospráv, lepšie pracovné možnosti, zníženie nezamestnanosti, väčšie prostriedky v rozpočtoch samospráv, motivácia obcí spolupracovať medzi sebou a vytvárať dlhodobejšie partnerstvá v rôznych oblastiach, prilákanie investorov, väčšie prostriedky získané z centrálnych zdrojov alebo z fondov EÚ, ekonomická postupná stabilita regiónu atď. To sú najdôležitejšie faktory, ktoré prinútili Štajersko a jeho predstaviteľov spraviť ambicióznou reformu zredukovania počtu samospráv skoro na polovicu z pôvodného počtu ponechaného ešte zhruba z 80-tych rokov minulého storočia.

Ďalšími motivačnými faktormi sú aj neekonomické prísluby z reformy. Zvýšenie atraktivity regiónu a samospráv, úspory z rozsahu, lepšia kvalita poskytovaných služieb, vyššia efektivita poskytovania služieb, lepšia koordinácia požiadaviek občanov a samospráv, flexibilnejšie využitie svojich zdrojov, lepšia pomoc v rôznych oblastiach, spolupatričnosť k regiónu, vybudovanie silnejších väzieb medzi obcami, podpora spoločenstiev, rodín, detí, dôchodcov, študentov, mamičiek a pod., vyrovnávanie rozdielov medzi mestami a vidiekom, v budúcnosti adekvátnejšie reagovanie na požadované zmeny atď. [13]

Prísľubov je mnoho. Na hodnotenie samotnej reformy je príliš skoro. Jej účinnosť sa nadobudla až 1. januára tohto roka, čiže 2015. Preto sa nebudeme v našom príspevku na záver pokúšať o hodnotenie. Príspevok má skôr slúžiť na pochopenie princípov a krokov, ktoré spravila vybraná samospráva s jedným hlavným cieľom. Napredovať a byť silným regiónom. Štajersko možno v budúcnosti ukáže recept na vyrovňovanie regionálnych rozdielov alebo prinesie negatívny obraz o zvolenom prístupe. Príspevok tak podľa nás umožňuje pochopiť širšie súvislosti, s ktorými sa reálne regióny stretávajú a umožňuje taktiež vytvoriť si vlastný odborný názor na zvolený druh reformy.

Použité zdroje

- [1] AUSTRIA-FORUM. *Steiermark*. 2006. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://austria-forum.org/af/AEIOU/Steiermark>>
- [2] BEZIRKSHAUPTMANNNSCHAFTEN. *Die steirischen Bezirke: Politische Gliederung*. 2015. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://www.bezirkshauptmannschaften.steiermark.at/cms/ziel/106195/DE/>>
- [3] BUNDESVERFASSUNGSGESETZ DES ÖSTERREICHES. [online]. Dostupné na: <<https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>>
- [4] DIEPRESSE.com. „Großer Wurf“: *Steiermark streicht Hälfte der Gemeinden*. 21. január 2013. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1335132/Grosser-Wurf_Steiermark-streicht-Haelfte-der-Gemeinden?direct=1335706&_vl_backlink=/home/politik/innenpolitik/1335706/index.do&selChannel=>>
- [5] GEMEINDESTRUKTURREFORM. *Ab 1.1.2015 gibt es 287 steirische Gemeinden: Reform wurde in einem vierjährigen Prozess umgesetzt*. 30. december 2014. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/12165076/69389369/>>>
- [6] GÖDL, Ernst. *Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark*. 2013. Graz: Werbeagentur Rypka GmbH, 2013. 198s. ISBN 978-3-200-02927-9.
- [7] KOMUNAL.eu. *Zlučovanie a spolupráca obcí*. Január 2014. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <http://www.komunal.eu/images/Zlu%C4%8Dovanie_a_spolupr%C3%A1ca_obc%C3%AD.pdf>
- [8] KURIER.at. *2015 nur noch halb so viele Gemeinden*. 21. január 2013. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://kurier.at/politik/inland/steirische-gemeindefusionen-2015-nur-noch-halb-so-viele-kommunen/2.737.294>>
- [9] LEINGRUBER, Martina. *Steiermark: Landkarte wird ganz neu gezeichnet*. 22. január 2013. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1335706/Steiermark_Landkarte-wird-ganz-neu-gezeichnet>
- [10] LUZERN. *Obecná reforma 2000+: fúzie obcí v kantóne Luzern*. Úrad pre obce Luzern, 2005.
- [11] NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu*. 57 s. 2004. [online] [par. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://komunal.eu/images/pdf/komunalna_reforma.pdf>
- [12] NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku záverečná časť: výskumná štúdia (november 2009)*. 2011. *Obecné noviny*. Vol. XXI, No. 18, 14-15. [online]. ISSN 1335-650X. Dostupné na: <http://www.inprost.sk/sites/inprost.sk/files/2011/ON_18-2011.pdf>
- [13] PRETTENTHALER, Franz, KERNITZKYI, Michael, KURZMANN, Raimund. *Gemeindestrukturreform in der Steiermark: Eine modellbasierte Schätzung des Einsparpotenzials und Bewertung der Makroökonomischen Effekte*. *Joanneum Research*. Vol. 2011, No. 128. [online]. ISSN 2218-6441. Dostupné na: <http://www.kpv.stvp.at/files/Studie_Joanneum_Research.pdf>

- [14] TICHÝ, Dušan. *Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov*. In: *Ekonomický časopis*. Vol. 53, No. 4, s. 364-382. [online] 2005 [cit. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/EC405.pdf>
- [15] VIDEOPORTAL.STEIERMARK.at. *Gemeindestrukturreform – Die Landeshauptleute im Interview*. 16. december 2015. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://www.videoportal.steiermark.at/cms/beitrag/12164078/55350829/>>
- [16] Zákon č. 369/1990 Zb. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- [17] ŽÁRSKA, Elena. *Reforma miestnej samosprávy a jej finančné aspekty*. Bratislava: KVSaRR, EUBA, 2010. [online] [par. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/04/Prezentacia_PRAHA_2.pdf>

Poděkování

Príspevek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.