

EFEKTÍVNY ROZVOJ LOKÁLNYCH SAMOSPRÁV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Stela Lovacká

*Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Prírodovedecká fakulta, Ústav geografie,
Jesenná 5, 040 01 Košice*

Abstract: In the paper the issues concerning local government reform in the Slovak Republic are considered. Settlement structure of the Slovak Republic and the solutions to its territorial fragmentation are presented. Since the Slovak settlement structure is atomized and the process of municipalisation is generally rejected various forms of intermunicipal cooperation are highly supported. It is assumed that intermunicipal cooperation calls for the development of e-government which enhances the administration and makes the service provision more effective and cost-saving. Based on e-research it is confirmed that communities in rural areas still have problems with implementing e-government.

Key words: Settlement structure; intermunicipal cooperation; municipalisation; e-government.

1. ÚVOD

Súčasťou reformy verejnej správy na Slovensku je aj reforma lokálnej samosprávy (komunálna reforma), ktorej cieľom je zlepšiť kvalitu zabezpečovania verejných záležitostí v obciach a vytvoriť centrá efektívneho administratívneho výkonu ich kompetencií. Tento široko koncipovaný cieľ zahŕňa aj potrebu podrobne sa zobrať sídelnou štruktúrou Slovenska, ktorá je charakteristická rozdrobenosťou a početným množstvom malých obcí ležiacich najmä v južnej časti Banskobystrického a severovýchodnej časti Prešovského kraja. Malosť konkrétnej obce vyjadrenej počtom trvalo žijúcich obyvateľov na jej území sa častokrát odráža v personálnom, finančnom a technickom zaostávaní za populačne väčšími obcami, ako aj v nedostatočne kvalifikovanej vykonateľnosti veľkého rozsahu novozískaných kompetencií prenesených z orgánov štátu na jednotlivé obce. Ekonomické hľadisko ako kľúčový aspekt reformy verejnej správy neráta s vysokým počtom malých a ekonomicky neefektívnych samospráv, a teda žiada si efektívny výkon služieb, poskytovaných väčšími lokálnymi administratívnymi jednotkami. Možnosti riešenia územnej fragmentácie sú dvojakého typu. Ide buď o zmenu štruktúry obcí – plošné zlučovanie obcí (tzv. amalgamizácia alebo municipalizácia) alebo podporu foriem medziobecnej spolupráce, ktoré by sa nedotýkali existencie obcí, ale

iba zefektívnenia ich činností. Obce sa teda môžu buď zlúčiť alebo združiť podľa možností legislatívy štátu, čo by viedlo k vytvoreniu siete administratívnych jednotiek na spoločný výkon kompetencií. K modernizácii lokálnych samospráv a urýchleniu ich administratívnych úkonov smerom k občanom, podnikateľom a štátnej správe prispieva aj postupné nasadzovanie e-governmentu.

Cieľom príspevku je sumarizovať poznatky o komunálnej reforme a reorganizácii územnej štruktúry obcí na Slovensku pre administratívne efektívny účel vrátane e-governmentu. Poukážeme na najčastejšie formy medziobecnej spolupráce na Slovensku a nové perspektívy postupu prípravy komunálnej reformy, ktorá by vo výslednej podobe mala byť predstavená v roku 2009. Príspevok uzatvárame stručným hodnotením pripravenosti vidieckych obcí vo funkčnom mestskom regióne Prešov na e-government.

2. EXPOZÍCIA PROBLÉMU

Charakteristickou črtou vývoja postkomunistických krajín za ostatných takmer 20 rokov je snaha decentralizovať tvorbu a výkon komplexného systému verejnej správy. Porevolučné zmeny dominantne politickej a následnej ekonomickej a spoločenskej transformácie si aj na Slovensku vyžiadali reformu vnútornej organizácie štátu. Proces reformy verejnej správy s cieľom postupného zriadenia orgánov miestnej a regionálnej samosprávy a s tým súvisiace prenesenie súboru kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány samosprávy začal v roku 1990.

V rámci reformy verejnej správy bolo nutné začať riešiť nasledujúce štyri okruhy problémov (podľa Hamalovej, M., Papánkovej, S., 2005):

- ♦ legislatívne prostredie vymedzujúce postavenie obcí v systéme verejnej správy,
- ♦ decentralizáciu pôsobnosti spojenú s ich presunom zo štátu na obce a vyššie územné celky,
- ♦ fiskálnu decentralizáciu – posilnenie finančnej autonómie obcí,
- ♦ konsolidovanú sídelnú štruktúru, schopnú absorbovať nové pôsobnosti a zároveň ich efektívne zabezpečovať.

Podrobný geografický výskum je žiaduci v otázke konsolidácie sídelnej štruktúry, pod ktorou rozumieme „také organizačné usporiadanie sídelnej štruktúry, ktoré vytvára stabilné predpoklady pre naplnenie samosprávnych funkcií obcí“ (Hamalová, M., Papánková, S. 2005). Konsolidácia sídelnej štruktúry pre potreby efektívnejšieho výkonu kompetencií obcí a celkovej modernizácie lokálnej samosprávy je súčasťou komunálnej reformy.

Za najzávažnejšie dôvody smerujúce k potrebe komunálnej reformy považuje V. Nižňanský (2005):

- ♦ fragmentovanú sídelnú štruktúru s prevahou malých obcí,
- ♦ konkurencieschopnosť a reprodukčnú schopnosť vidieckeho prostredia,
- ♦ hospodárenie a ekonomiku poskytovaných služieb,
- ♦ kvalitu poskytovaných služieb.

Naznačené teoretické východiská komunálnej reformy, spôsob riešenia fragmentácie sídelnej štruktúry a postupnosť krokov jej realizácie v podmienkach Slovenska si vyžadujú odpovede na viaceré otázky s prevládajúcim geografickým charakterom:

1. Aká je optimálna veľkosť najnižšej jednotky územnej samosprávy vo všeobecnom ponímaní a na Slovensku?
2. Aké sú možnosti riešenia teritoriálnej fragmentácie a ktoré je najpriateľnejšie pre Slovensko?
3. Ako reagujú lokálne samosprávy v rurálnych oblastiach Slovenska na potrebu modernizácie a e-government?

3. ŠTRUKTÚRA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A RIEŠENIA JEJ FRAGMENTÁCIE

Štruktúra územnej samosprávy môže byť tvorená jednou alebo viacerými úrovňami. Jednostupňové systémy územnej samosprávy sú podľa názvu charakteristické jednou úrovňou samosprávy s verejnoprávnym statusom (obce vlastní majetok, hospodária s vlastným rozpočtom, vykonávajú originálne a prenesené kompetencie, zamestnávajú pracovníkov). Príkladmi takýchto štátov sú Bulharsko a Portugalsko. Viacstupňové systémy samosprávy sú zložené z nižšieho (municipálneho alebo primárneho stupňa na úrovni obce) a vyššieho stupňa zahrňujúceho región pozostávajúci z obcí doň patriace. Ide zväčša o dvoj alebo trojstupňové úrovne samospráv. Príkladom dvojstupňovej samosprávy je Slovensko, príkladom trojstupňového systému je Poľsko. „Existujú aj miešané systémy kombinujúce prvý a druhý stupeň, ako príklad sa uvádzajú britské unitárne samosprávy – *unitary authority* a nemecké *kreisfreistädte*“ (Davey, K., b. r.).

Viacere krajiny západnej Európy v druhej polovici 20. storočia uskutočnili reformu lokálnej úrovne samosprávy výrazným znížením počtu jednotiek lokálnej samosprávy (napr. Dánsko, Švédsko a i.). Podrobnejšie sa o nich zmiňuje dokument Komunálna reforma – materiál na verejnú diskusiu (2004), v tomto príspevku vyabstrahujeme iba základné tendencie, ktorými sa reformy sídelnej štruktúry uberajú.

Vo všeobecnosti možno rozlíšiť dva spôsoby riešenia zmien územnej štruktúry obcí na miestnej úrovni:

1. Zlučovanie obcí (amalgamizácia alebo municipalizácia)

Ide o spájanie málo funkčných pôvodných samosprávnych obcí do väčších jednotiek optimálnej veľkosti, t.j. zníži sa počet sídelných jednotiek. Znamená to, že sa odberie politicko-správna samostatnosť pôvodným obciam, prípadne sa zachová ich symbolická autonómia.

Modely konsolidácie môžu byť vo všeobecnosti dvojakého charakteru (Čapková, S. a kol. 2001):

- ♦ *Model municipalizácie*. Ide o administratívno-správne zlúčenie, vznik nových municipalít so všetkými samosprávnymi kompetenciami a funkciami.
- ♦ *Semi-amalgamačný* (polozlučovací) model, v ktorom sa obce združujú na výkon spoločnej administratívy a poskytovanie služieb, pričom si ponechávajú niektoré ďalšie samosprávne funkcie (kompetencie) v pôvodných obciach.

2. Združovanie obcí

Zväz obcí, pri ktorom ide o uplatňovanie princípu dobrovoľnej spolupráce obcí s tým, že sa obce zlúčia bez zániku pôvodných obcí a že sa zachová ich politická samostatnosť.

Medziobecná spolupráca podľa slovenskej legislatívy (podľa Zákona o obecnom zriadení) môže byť založená na základe:

- ♦ zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti,
- ♦ zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu,
- ♦ zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadenia alebo založenia právnickej osoby podľa osobitného zákona

Uvedieme najdôležitejšie argumenty v prospech vytvárania veľkých priestorových jednotiek (podľa Swianiewiczza, P., 2002):

1. rozšírenie škály vykonávaných služieb,
2. veľké jednotky majú viac funkcií, viac podnetov na občiansku participáciu a väčšie možnosti decentralizácie verejnej moci,
3. väčšie teritoriálne jednotky vytvárajú väčší priestor pre záujmové skupiny,
4. malé jednotky vytvárajú náklady na tzv. „free-riderov“ – tých, ktorí využívajú službu v určitej obci, ale žijú a platia dane v inej obci,
5. väčšia priestorová jednotka praje lokálnemu ekonomickému rozvoju.

Naopak, k argumentom podporujúcim malé administratívne jednotky o. i. patrí (ibid.):

1. v malých obciach je kontakt medzi občanmi a starostami oveľa bližší,
2. v malých obciach môžu ľudia „hlasovať nohami“,
3. malé obce sú menej byrokratické,
4. v malých obciach je väčšia motivácia občianskej participácie,
5. fragmentácia podporuje experimenty a inovácie.

Vyvstáva teda otázka určenia optimálnej veľkosti najnižšej lokálnej administratívnej jednotky, t.j. municipality. Viaceré analýzy uvádzajú, že optimálna veľkosť municipality vyjadrená počtom obyvateľov je 3000 – 5000. D. S. King (1984, cit. Swianiewicz, P., 2002) sa domnieva, že priemerný počet obyvateľov a priemerná rozloha v km² sú najpoužívanejšie indikátory, ktoré sa priamo vzťahujú k občanom využívajúcim služby obce. Priemerná veľkosť správnych jednotiek sa v rôznych európskych krajinách líši, čo dokumentuje P. Swianiewicz (2002), tradične sa však uvádza, že najväčšie municipality počtom obyvateľov sa nachádzajú v Spojenom kráľovstve (priemerne 123 000 obyvateľov) a najmenšie vo Francúzsku (priemerne 1300 obyvateľov). Čo sa týka priemernej rozlohy územia lokálnej municipality, najväčšie jednotky sa nachádzajú vo Švédsku (priemerne 2000 km²) a najmenšie v Českej republike (priemerne 13 km²). Do diskusie o optimálnej veľkosti municipality na Slovensku vstupujú aj špecifiká fyzickogeografických a humánogeografických pomerov krajiny, nemenej dôležité je historické pozadie vývoja Slovenska.

Situácia postkomunistických krajín je v otázke znižovania počtu jednotiek lokálnej samosprávy špecifická, pretože proces dezintegrácie obcí po roku 1989 bol prejavom lokálnej demokracie nadväzujúci na predchádzajúce integračné obdobie. V širokej spoločnosti prevláda obava navrátenia systému podobnému strediskovej sústavy osídlenia, ktoré fungovalo v období socializmu, ako aj citlivá otázka zachovania autonómneho postavenia obcí. Preto sa pri úvahách o riešení problému na Slovensku zdôrazňuje využitie skúseností z tých krajín, kde medziobecnou spolupracou nedochádza k zániku pôvodných obcí, ponecháva sa im pôvodný názov, symbolická reprezentácia, niektoré kompetencie a zároveň uplatňujú taký systém, ktorý zaručí zastúpenie každej pôvodnej obce v novom zastupiteľstve (Hamalová, M., Papánková, S., 2005).

4. PREHL'AD DOSTUPNÝCH PRÁC A DOKUMENTOV O KOMUNÁLNEJ REFORME

Charakter riešenej problematiky indikuje potrebu interdisciplinárneho výskumu z oblasti geografie, ekonómie, práva, sociológie a odborníkov iných vedných disciplín. Rozhodujúce sú dokumenty prijaté slovenskou vládou, ktoré koncepčne zastrešujú reformu verejnej správy.

V rámci geografickej obce sa verejnou správou a komunálnou reformou v súčasnosti najkomplexnejšie zaoberá V. Slavík a kol. (2005), V. Slavík (2007) a V. Slavík, V. Bačík (2008). V. Bačík (2004) sa venuje GISom vo verejnej správe a e-governmentu. Príspevok o vytváraní spoločných obecných úradov publikovali R. Ištók, R. Klamár (2004). Charakter sídelnej štruktúry ako predpoklad pre komunálnu reformu analyzuje D. Sloboda (2004). Komunálnej reforme sa venujú ekonómovia M. Hamalová, S. Papánková (2005), A. Belajová, E. Balážová (2004) a D. Tichý (2005), z právnickej obce sa medziobecnou spoluprácou zaoberá napr. P. Kukliš (2002).

Legislatívny rámec pre obnovenie miestnej samosprávy predstavoval Zákon NR SR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení. Viackrát bol novelizovaný, najzásadnejšie v roku 2001 (Zákon NR SR č. 453/2001 Z. z.). K ďalším nosným dokumentom prijatým slovenskou vládou, ktoré priamo vstupujú do tejto problematiky v tomto období, patria:

- ♦ Stratégia reformy verejnej správy (schválená v roku 1999),
- ♦ Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (schválená v roku 2000),
- ♦ Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006 (schválený v roku 2003),
- ♦ Komunálna reforma – materiál na verejnú diskusiu (2004),
- ♦ Národný strategický referenčný rámec (prijatý Európskou komisiou v roku 2007).

Po voľbách v roku 2006 do určitej miery prestala byť problematika komunálnej reformy prioritnou a neočakávali sa zásadné rozhodnutia v tejto oblasti. V roku 2007 predložil splnomocnenec vlády SR pre územnú samosprávu J. Turčan návrh postupu vypracovania koncepcie komunálnej reformy na Slovensku. Materiál naznačuje možnosti modernizácie územnej samosprávy, do konca roka 2008 mali byť urobené prieskumy zabezpečovania kompetencií v malých obciach, informatizácie a vzdelávania zamestnancov, monitoring územnej samosprávy so zistením vývoja populácie a finančnej situácie obcí. V polovici roka 2009 by mala vzniknúť koncepcia komunálnej reformy.

5. SÍDELNÁ ŠTRUKTÚRA SLOVENSKA A MOŽNOSTI SPOLUPRÁCE OBCÍ V SLOVENSKOM A EURÓPSKOM KONTEXTE

Podrobné poznanie sídelnej štruktúry Slovenskej republiky napomôže k riešeniu jej konsolidácie za účelom vytvorenia siete administratívnych jednotiek na spoločný výkon kompetencií. Kvalita zabezpečovania verejných záležitostí a kvalita výkonu všetkých kompetencií sa sleduje najmä v malých obciach. Podľa V. Nižňanského (2005) správa obecných úradov jasne ukazuje na nedostatok ekonomickej udržateľnosti najmä obcí menších ako 1 000 obyvateľov, keď pohltí 42 – 49 % ich celkových výdavkov.

Súčasná sídelná štruktúra Slovenskej republiky (tabuľka 1) patrí spolu s Českou republikou a Francúzskom k najfragmentovanejším sídelným štruktúram v Európe. Charakteristický je vysoký podiel malých obcí do 500 obyvateľov (v niektorých štúdiách je za malú obec považovaná obec do 1000 obyvateľov).

Tabuľka 1 Veľkostná štruktúra obcí Slovenskej republiky v roku 2007

Veľkostná kategória	Počet obcí	Podiel obcí (v %)	Počet obyv.	Podiel obyv. (v %)
0 – 199	382	13,21	47119	0,87
200 – 499	791	27,36	272335	5,05
500 – 999	769	26,6	544261	10,1
1000 – 1999	559	19,34	783756	14,54
2000 – 4999	263	9,1	772346	14,33
5000 – 9999	55	1,9	381901	7,09
10000 – 99999	32	1,11	451621	8,38
20000 – 49999	29	1	840604	15,6
50000 – 99999	9	0,31	634904	11,78
100000 a viac	2	0,07	660330	12,25
Spolu	2891	100	5389180	100

V súčasnosti je na Slovensku 1173 obcí do 499 obyvateľov, čo predstavuje 40,6 % z celkového počtu obcí. Malé obce sú koncentrované najmä v oblasti severovýchodu v Prešovskom kraji a juhu stredného Slovenska v Banskobystrickom kraji (tabuľka 2).

Tabuľka 2 Podiel obcí do 1000 obyvateľov SR podľa krajov v roku 2006

Kraj	podiel obcí do 1000 obyv. (v %)
Banskobystrický kraj	78,9
Prešovský kraj	78,4
Košický kraj	73,4
Trenčiansky kraj	60,5
Žilinský kraj	56,2
Nitriansky kraj	55,1
Trnavský kraj	51
Bratislavský kraj	31,5

V prvej oblasti ide o pás územia tiahnucci sa okresmi Bardejov, Svidník, Stropkov, Medzilaborce, Humenné, Snina a Sobrance. Táto periférna oblasť je mimo dosahu a vplyvu silnejších mestských aglomerácií. Druhá oblasť pokrýva okresy Veľký Krtíš, Lučenec, Rimavská Sobota, Revúca až po okres Rožňava. Tieto územia nepredstavovali historicky ani súčasne hospodársky silné regióny, nevyvinuli sa tu žiadne veľké, spádové oblasti. Patria k tzv. „menej rozvinutým regiónom Slovenska“ (Korec, P., 2005).

Zámerom komunálnej reformy je vytvoriť taký model verejnej správy, v ktorom by základná samosprávna jednotka bola väčšia, mala väčšie možnosti, lepšie technické a personálne vybavenie a bola schopná plniť všetky zverené úlohy, teda vytvárať podmienky pre rozvoj obce. V zhode s J. Bučekom (2004) sa domnievame, že práve sídelná štruktúra výrazne determinuje predpoklady a formy interkomunálnej spolupráce obcí.

V súčasnosti existuje široká paleta spolupráce obcí najmä v oblasti hospodárskej, plánovacej a koordinačnej, menej v oblasti administratívnej. Veľmi dobre sa rozvíja spolupráca zameraná na rozvoj turistiky, cestovného ruchu, ekológie a ochrany životného prostredia, a to v mikroregionálnych združeniach – tzv. mikroregiónoch. Tie môžu

podľa P. Spišiaka (1999) predstavovať zárodky základných administratívnych municipalít. Pre administratívne účely majú možnosť obce zriadiť spoločný obecný úrad - výkonný orgán bez právnej subjektivity so zmluvne presne určeným rozsahom pôsobnosti na zabezpečenie komplexu verejnosprávnych služieb. Prostredníctvom spoločných úradovní sa v súčasnosti realizujú kompetencie takmer len s preneseným výkonom štátnej správy, originálne kompetencie obce vykonávajú sami. P. Kukliš (2002) uvádza, že je prirodzené, že malé obce majú väčší sklon k spolupráci než obce väčšie, ktoré sú schopné samostatne poskytovať väčší rozsah služieb. Táto spolupráca závisí aj od charakteru služby, pretože efektívnosť poskytovaných služieb je výrazne determinovaná populačnou bázou a geografickou veľkosťou obce.

Platný právny poriadok na Slovensku pozná viacero foriem interkomunálnej spolupráce (Kukliš, P., 2002, doplnenie autorky):

spoločný fond, združovanie prostriedkov, obchodná spoločnosť, spravidla spoločnosť s ručením obmedzeným alebo akciová spoločnosť, družstvo, zmluva o združení, združenie obcí poskytujúce všeobecne prospešné služby, zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, napr. zmluva o zriadení spoločného obecného úradu, zmluva o hlavnom kontrolórovi viacerých obcí, združenie obcí, dohoda o spolupráci s obcou/obcami iných štátov, členstvo v medzinárodnom združení obcí, dohoda (zmluva) verejnoprávneho charakteru, napr. dohoda o zlúčení obce, dohoda o rozdelení obce, písomná dohoda o spoločnom hasičskom zbore, záujmové združenie obcí. Novým nástrojom s európskym rozmerom je Európske zoskupenie územnej samosprávy, platný od roku 2008.

5.1 Národný strategický referenčný rámec (NSRR)

Sídelná štruktúra sa stala dôležitým nástrojom v otázke prílevu finančných zdrojov na územie Slovenskej republiky. Každý členský štát Európskej únie predkladá pred začiatkom programového obdobia Európskej komisii vlastný rámcový programový dokument tzv. národný strategický referenčný rámec, ktorým každá členská krajina deklaruje priority použitia finančných prostriedkov z týchto fondov pre svoje regióny.

Dokument NSRR z dielne Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja, ktorý zasrešuje programovacie obdobie 2007 – 2013 na čerpanie eurofondov, akcentuje nové kategórie sídiel ako konečné ciele ich finančnej podpory. Nová klasifikácia sídiel má odrážať súčasnú priestorovú organizáciu štátu, jej jadrové a periférne oblasti v kontexte riešenia širokého spektra problémov, ktoré fondy EÚ umožňujú riešiť. Obec, ktorá môže podať projekt hradený z eurofondov musí mať viac ako 2000 obyvateľov. Táto skutočnosť brzdí rozvoj obcí prevládajúcich najnižších veľkostných kategórií. Pred istým časom sa však objavila správa o snažení ministra pôdohospodárstva požiadať Brusel o výnimku v procese pridelenia finančných zdrojov práve pre malé obce. To by umožňovalo aj tejto kategórii obcí zahájiť aspoň niektoré základné infraštruktúrne projekty na jej rozvoj.

5.2 Európske zoskupenie územnej spolupráce (EZÚS)

V súvislosti s možnosťami interkomunálnej spolupráce spomenieme nový európsky právny nástroj umožňujúci regionálnym a miestnym orgánom rôznych členských štátov vytvoriť kooperačné zoskupenie s právnou subjektivitou. Bol vytvorený v roku 2006 nariadením Európskeho parlamentu. Ide o Európske zoskupenie územnej spolupráce ktorý bol nedávno implementovaný do slovenskej legislatívy zákonom č. 90/2008.

EZÚS môže organizovať a riadiť cezhraničné, medzinárodné a medziregionálne kooperačné opatrenia s finančným príspevkom z EÚ alebo bez neho. Na plnenie týchto úloh si môže vytvoriť vlastnú štruktúru, mať majetok a zamestnávať pracovníkov. Medzi členmi zoskupenia musí byť aspoň jeden slovenský subjekt a aspoň jeden zahraničný subjekt. Príkladmi môžu byť prevádzkovanie cezhraničnej dopravy alebo cezhraničné poskytovanie zdravotníckych služieb, koordinácia projektu alebo programu čiastočne financovaného Európskym fondom regionálneho rozvoja a i. EZÚS je prvým spôsobom vytvárania zoskupení samospráv rôznych členských štátov únie, ktorý nezávisí od predchádzajúceho podpísania medzinárodnej dohody a jej ratifikovania národnými parlamentmi. Navyše, nemusí sa jednať o zoskupenie samosprávnych orgánov výlučne zo susediacich štátov.

6. E-GOVERNMENT AKO NÁSTROJ MODERNIZÁCIE LOKÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Jedným z nástrojov, ktorým môžu obce spoločne zlepšiť svoju činnosť bez existenčných zmien v sídelnej štruktúre cestou spolupráce je spoločná forma administratívy prostredníctvom e-governmentu. E-government znamená poskytovanie verejných služieb občanom a podnikateľským subjektom prostredníctvom internetu s primárnym cieľom zvýšiť administratívnu efektívnosť. Zvýšenie výkonnosti, efektivity a transparentnosti vo verejnej správe, ako aj zvýšenie kvality a dostupnosť služieb verejnej správy smerom k občanom a firmám sú základnými cieľmi e-governmentu.

Implementácia e-governmentu sa vzťahuje na štátnu správu a samosprávu, rovnako na urbánny ako aj rurálny priestor, ktorý všeobecne pomalšie reaguje na zavádzanie inovácií v geografickom priestore. Pre lokálnu úroveň samosprávy e-government predstavuje rozvíjanie a automatizáciu kancelárskych, administratívnych prác, procesov využitím moderných informačno-komunikačných technológií, zdôrazňujú sa nové formy komunikácie s občanmi, orgánmi verejnej správy i podnikateľskými subjektmi. Moderná lokálna samospráva by mala plniť svoje úlohy efektívne, minimálne zaťažovať občanov, podnikateľov, byť dostupnejšou, pracovať rýchlo a s nižšími nákladmi (Príhovor Turčana, J., 2008).

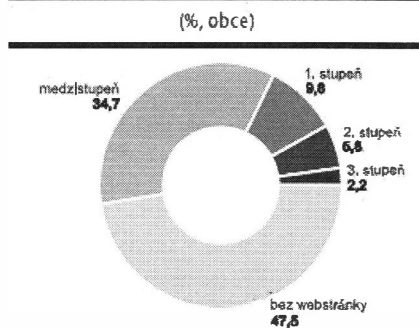
Nasadzovanie elektronických služieb je pochopiteľne dané i výškou a dostupnosťou finančných, technologických i personálnych zdrojov. „Ako ukázal monitoring, spomedzi všetkých 2 933 obcí miest a mestských častí, disponuje vlastnými internetovými stránkami iba 1 047, teda 36 %. Zvyšných 64 % obcí a miest je tak vo vzťahu k občanom offline“ (Velšic, M., 2007). Tento fenomén nerovnosti v prístupe sa v literatúre nazýva „*digital divide*“ a označuje znevýhodnenú časť spoločnosti, ktorá nevie alebo nemá možnosť využívať moderné technológie. Rozdiely sa najvýraznejšie prejavujú na úrovni regiónov, vo veľkostných kategóriách miest a obcí, pričom najhoršia situácia je v malých obciach (Velšic, M., 2007). Penetrácia IKT do znevýhodnených regiónov sa vyznačuje špecifikami, ktoré popisuje M. Warschauer (2003). Podľa uvedeného autora tvorí prístup k IKT komplexný rad faktorov, ku ktorým patria fyzické (počítače a prístup na internet), digitálne (obsah a jazyk), ľudské (gramotnosť a vzdelanie) a spoločenské (obce a inštitúcie) zdroje.

Vo všeobecnosti sa rozlišujú štyri štádiá (funkcie) e-governmentu plus nultá úroveň na ceste k úplnej elektronickej transformácii (napr. Bonham, G., et al. 2001, Velšic, M., 2007, West, D., 2004):

0. bez online pripojenia – poskytovateľ služby je bez online pripojenia (nemá verejne prístupnú internetovú stránku), alebo na verejne prístupnej internetovej stránke poskytovateľa sa nenachádzajú informácie potrebné na začatie poskytovania príslušnej verejnej služby. Občan realizuje vybavenie príslušnej služby „papierovým“ spôsobom.
1. informatívne štádium (bill-boardové štádium) – obyčajne vo forme web stránky s ponukou základných informácií (napr. otváracie hodiny, potrebné doklady na vybavenie jednotlivých záležitostí). Ide v podstate o elektronický ekvivalent brožúry na papieri.
2. štádium jednosmernej interakcie (parciálne poskytovanie služby on-line) – interakcie s občanmi sú jednoduché a týkajú sa predovšetkým poskytovania informácií – inštrukcie ako vybaviť konkrétne služby, možnosť stiahnuť si formulár a elektronicky komunikovať s úradom. Tok informácií zostáva hlavne jednostranný.
3. štádium obojsmernej interakcie (portálové štádium) – úrad je plne schopný vykonávať poskytnutie služby občanovi elektronicky celých 24 hodín.
4. štádium transakčné – (interaktívna demokracia s plným dosahom na občana a prvkami najvyššej zodpovednosti) – najvyššia úroveň vývoja využívajúca plné kapacity technológie a riešenia širokej škály problémov.

Podľa J. Andackého a J. Karlubikovej (2008) sa 47,5 % všetkých obcí na Slovensku vyznačuje nultou úrovňou rozvoja e-governmentu. Až 34,7 % obcí je vo fáze medzistupňa, t.j. obec má webovú stránku, ale uvádza n nej iba základné údaje. Prvý stupeň rozvoja e-governmentu je uvádzaný pri takmer 10 % obcí. Len zvyšných 8 % obcí má čiastočne rozvinuté poskytovanie služieb online (obrázok 1).

Slovenské dediny na webe



Pozn.: Medzis tpeň – obec má web, ale uvádza na ňom iba základné údaje, 1. stupeň – obec má na webe všeobecné záväznú nariadenia, informácie, ako čo vybaviť, ale bez možnosti stiahnutia tlačiva, 2. stupeň – obec má na webe tlačivá na stiahnutie, 3. stupeň – obec má na webe konkrétne formuláre a zároveň spĺňa podmienky pre 1. a/alebo 2. stupeň

TREND

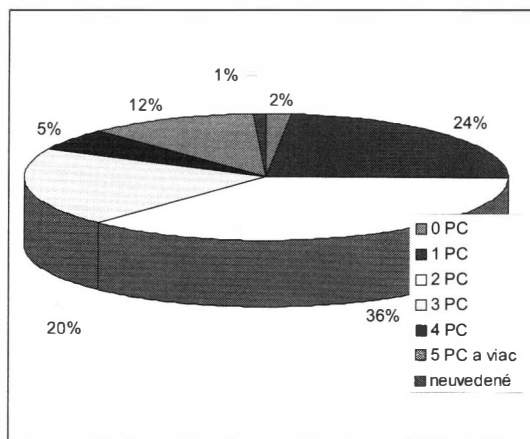
PRAMEŔ: výskum TRENDU, zahŕňajúci všetky 2 573 obcí v SR

Obrázok 1 Slovenské dediny na webe (Andacký, Karlubíková 2008)

7. SITUÁCIA VO VYUŽÍVANÍ IKT VO FUNKČNOM MESTSKOM REGIÓNE PREŠOV

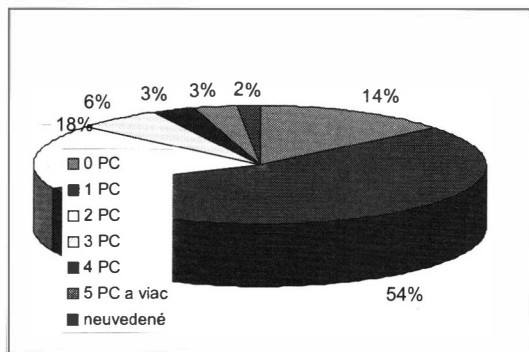
Z naznačených modernizačných tendencií lokálnych samospráv sme si v praxi overili súčasný stav vybavenia obecných úradov IKT a internetom, ako aj schopnosť lokálnych samospráv komunikovať online vo funkčnom mestskom regióne (ďalej FMR) Prešov, ktorý sa skladá z okresov Prešov a Sabinov. V 130 vidieckych obciach sme sa pri hodnotení vybavenosti obecných úradov IKT zamerali na základnú kvantitatívnu vybavenosť počítačmi, vybavenosť počítačov internetom a počet pracovníkov aktívne využívajúcich počítač. Prvá časť výskumu bola realizovaná v prvom polroku roku 2007 metódou usmerneneho a plánovaného dialógu vedeného podľa vopred vypracovaného dotazníka vyplňovaného anketárom. Druhá časť výskumu je založená na primárnych údajoch získaných metódou ankety rozosielanej elektronickou poštou pre konkrétnu cieľovú skupinu.

Na obecných úradoch vo vidieckych obciach FMR Prešov bolo v čase šetrenia 332 počítačov, z toho 319 aktívne využívaných. Z celkového počtu 130 vidieckych obcí skúmaného územia obecné úrady v štyroch obciach nedisponovali počítačom. Ide o najmenšie obce skúmaného územia, v ktorých starostovia pracovali na polovičný (alebo ešte menší) úväzok. Jeden aktívne využívaný počítač pri práci uviedlo 24 % obcí. Najviac obecných úradov (36 %) uviedlo dva aktívne využívané počítače. Tri počítače pri práci používa 20 % obecných úradov. So štyrmi počítačmi pracuje 5 % obecných úradov. Päť a viac počítačov sa využíva v 12 % obecných úradov skúmaného územia (graf 1).



Graf 1 Počet aktívne využívaných počítačov v obecných úradoch skúmaného územia (autorka)

Čo sa týka počítačov vybavených internetom, 181 zo všetkých aktívne využívaných počítačov (t. j. 57 %) malo zavedený internet. Až 18 obecných úradov (14 %) nemalo počítač vybavený internetom. Najviac obecných úradov – 71 (54 %) disponovalo jedným počítačom s prístupom na internet. Dva počítače vybavené internetom sa nachádzali v 18 % obecných úradov, tri počítače s internetom uviedlo 6 % obecných úradov. 3 % obecných úradov je vybavených štyrmi počítačmi s internetom a 3 % obecných úradov má päť a viac internetom vybavených počítačov (graf 2).



Graf 2 Počet počítačov s internetom v obecných úradoch skúmaného územia (autorka)

Veľkostné kategórie obcí a priemerný počet počítačov na obecných úradoch ponúka tabuľka 3. V čase výskumu len 55 obcí (42 %) malo vytvorenú webovú stránku obce. Po grafickej a obsahovej stránke sa webové stránky vidieckych obcí vyznačujú rôznorodosťou, avšak je možné generalizovať často sa opakujúcu stavbu stránky. Po zhladnutí každej z nich možno uviesť, že prevažná časť webových stránok obcí je len v iniciálnej fáze vývoja, teda v podobe elektronickej brožúry.

Tabuľka 3 Priemerný počet PC na obecných úradoch FMR Prešov podľa veľkostných kategórií obcí v roku 2006 (autorka)

Veľkostná kategória	Počet obcí	Podiel obcí (v %)	Počet obyv.	Podiel obyvateľov (v %)	Priemerný počet PC na 1 obec. úrade
do 99	1	0,77	64	0,06	1
100 – 199	12	9,23	1763	1,61	1,42
200 – 499	42	32,32	15383	14,03	1,98
500 - 999	38	29,23	27068	24,69	2,68
1000 – 1999	30	23,08	41648	37,98	3,24
2000 – 4999	7	5,38	23724	21,63	4,38
Spolu	130	100	109650	100	-

V ďalšej časti výskumu bol stručný mail s tromi otázkami v jadre mailu týkajúcimi sa názoru na zriaďovanie spoločných obecných úradov v marci roku 2007 rozoslaný na mailové adresy obecných úradov, resp. starostov obecných úradov vidieckych obcí skúmaného územia. E-mailovou adresou v čase šetrenia disponovalo 98 obcí (75 %) zo všetkých 130 vidieckych obcí FMR Prešov. Konštatujeme, že počet získaných odpovedí v priebehu nasledujúcich dvoch mesiacov je veľmi neuspokojivý. V máji 2007 sme obdržali 11 mailov, teda návratnosť je 11,2 %. Skladba obcí, ktorých predstavitelia odpovedali na našu anketu, je uvedená v tabuľke 4.

Z tabuľky 4 vyplýva, že najmenej odpovedí sme získali z obcí veľkostnej kategórie od 500 do 999 obyvateľov. Naopak, najviac odpovedí sme zaznamenali v obciach s viac ako 1000 obyvateľmi. Pre rozvoj e-governmentu v lokálnych samosprávach je celkový výsledok veľmi nepriaznivý. Nízky počet obdržaných odpovedí napovedá, že obce nepreferujú elektronicnú poštu a pravdepodobne volia tradičné formy komunikácie ako telefón alebo poštovú zásielku. Z hľadiska obsahovej štruktúry odpovedí respondentov,

ktorá je nie predmetom príspevku, bolo zámerom poukázať na rôznosť odpovedí na problematiku zriaďovania SOÚ.

Tabuľka 4 návratnosť ankety (v %) v jednotlivých veľkostných kategóriách obcí (autorka)

Veľkostná kategória	Počet obcí	Podiel obcí (v %)
do 99	0	0
100 – 199	0	0
200 – 499	3	27,2
500 - 999	1	9,1
1000 – 1999	5	45,5
2000 – 4999	2	18,2
Spolu	11	100

Starostovia (resp. pracovníci obecných úradov) nepreukázali schopnosti a ochotu zapojiť sa do výskumu. Ďalším dôvodom nízkej účasti na výskume môže byť nezáujem predstaviteľov lokálnych samospráv spolupracovať so vzdelávacími inštitúciami. V tejto súvislosti sa objavuje odporúčanie Bonhama, G., et al. (2001) pri elektronickom výskume požiadať mailom jednoduchú informáciu napr. stránkové hodiny obecného úradu ako civilná osoba.

8. ZÁVER

Pre optimálne a efektívne fungovanie lokálnej samosprávy je dôležitá veľkosť obce vyjadrená počtom trvalo žijúceho obyvateľstva, jej štruktúra a výška rozpočtu. Je všeobecne známe, že malé obce pri zabezpečovaní rozsiahlych kompetencií čelia viacerým finančným, personálnym a technickým problémom. Za najčastejšie dôvody problémovosti malých obcí sa považuje ich vysoký počet, vysoký podiel výdavkov z rozpočtu obce na správu a nedostatočná kvalifikácia predstaviteľov samosprávy pre všetky úkony.

Reakciou na rozdrobenosť obcí a ich administratívu je návrh postupu vypracovania koncepcie komunálnej reformy. Jej autor – Ján Turčan – splnomocnenec vlády Slovenskej republiky pre územnú samosprávu uviedol, že „mestá a obce nemôžu ustrnúť na súčasnej úrovni spravovania a musia počítať s tým, že každý rok ich čakajú nové úlohy aj vzhľadom na vstup do európskeho priestoru a technický pokrok v oblasti informačných technológií“. Jeho zámerom nie je zasahovať negatívne do štruktúry miest a obcí, zámerom nie je masové rušenie sídiel, ani rádové zníženie ich počtu. To, čím z centrálnej úrovne možno prispieť k ich rozvoju, je riešenie rutinných činností, ktoré možno typizovať. Čím menej bude každá jedna obec zaťažená riešením tých istých a opakujúcich sa situácií, tým väčší sa bude môcť orientovať na rozvíjanie svojich špecifik, tým viac času jej ostane na pestovanie jedinečnosti a neopakovateľného príspevku k histórii celého Slovenska“ (Príhovor Turčan, J., 2008). Taktiež tvrdí, že rozvoj samosprávy môže v podstatnej miere ovplyvniť realizácia NSRR do roku 2013 a dôležitú úlohu zohrajú aj IKT.

Rurálne oblasti vo všeobecnosti pomalšie reagujú na prenikanie inovácií do priestoru, preto základné kompetencie potrebné pre zvládnutie elektronickej komunikácie boli sledované v regióne funkčného mestského regiónu Prešov pozostávajúceho z 130

vidieckych obcí. Na základe jednoduchého prieskumu možno konštatovať, že moderné IKT a kompetencie s nimi súvisiace nie sú vo vidieckom prostredí ešte trvalo ukotvené. Elektronická komunikácia s úradmi má nižšiu úroveň a vydávanie dokumentov, resp. potvrdení elektronickou formou v najbližšej dobe ešte nebudú realitou. Väčšina obcí sa nachádza len v prvej fáze rozvoja e-governmentu (elektronická podoba brožúry). Len u niektorých väčších obcí skúmaného regiónu možno v najbližšej dobe očakávať kontinuálny prechod do druhého štádia, ktoré zahŕňa sťahovanie niektorých tlačív prístupných na stránke a ich prípadné on-line vybavovanie.

Súhrnne povedané, nároky na lokálne samosprávy rastú, informačnú gramotnosť starostu a pracovníkov obecných úradov nevnímajú. Internet sa stal nástrojom na skvalitňovanie služieb samospráv, čo potvrdzuje aj známy slogan súčasnej vláducej strany, že „obliehať musia informácie, nie ľudia“.

Pod'akovanie

Tento príspevok je súčasťou riešenia grantového projektu VEGA 1/0088/08 Súčasný stav a perspektívy vývoja humánnogeografických štruktúr v Košickom kraji (vedúci projektu Mgr. Marián Kulla, PhD.)

Literatúra

- ANDACKÝ, J., KARLUBÍKOVÁ, J. 2008. *Ako dostať dediny na internet*. [online], [Citované máj 2008]. Dostupné na internete: <www.etrend.sk/technologie/telekom-a-internet/ako-dostat-dediny-na-internet/131339.html>.
- BAČÍK, V. 2004. WebGIS ako jedna z významných technológií pri zavádzaní e-governmentu. In: *Geografické informácie*, 8. Nitra : Fakulta prírodných vied Univerzity Konštantína Filozofa, 2004, 179-185.
- BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E. 2004. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*, Nitra : Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2004, 185. ISBN 80-8069-458-3.
- BONHAM, G. M. - SEIFERT, J. W. – THORSON, S. J. 2001. *The Transformational Potential of e-Government: The Role of Political Leadership*. [online], [Citované december 2005]. Dostupné na internete: <<http://www.maxwell.syr.edu/maxpages/faculty/gmbonham/ecpr.htm>>.
- BUČEK, J. [b. r.] *Komunálna ekonómia a komunálna politika*. [online], [Citované apríl 2005]. Dostupné na internete: <<http://www.fns.uniba.sk/~khg/Bucek.htm>>.
- ČAPKOVÁ, S., DAVEY, K., GALLO, D., JARINA, J., SLAFKOVSKÝ, A. 2001. *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava. ISBN 80-88947-07-3.
- DAVEY, K. [b. r.] *Division of Responsibility Between Levels of Power*. [online], [Citované máj 2007]. Dostupné na internete: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf>>.
- HAMALOVÁ, M., PAPÁNKOVÁ, S. 2005. K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR. In: ŽÁRSKA, E. – ŠEBOVÁ, M. (eds.) 2005. *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava : Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja Ekonomickej univerzity v Bratislave, 2005, 19-34.
- IŠTOK, R., KLAMÁR, R. 2004. Geografické aspekty vytvárania spoločných obecných úradov v kontexte mikroregionálnej medziodbecnej spolupráce. In: *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae. Geographica Supplementum*, 3. Bratislava : Univerzita Komenského, 221-228.
- KOREC, P. 2005. *Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989-2004*, Bratislava : Geografika, 228. ISBN 80-969338-0-9.
- KUKLIŠ, P. 2002. Medziodbecná spolupráca. In: *Právny obzor*, 85, 2, 141-154.

- NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005)*, Bratislava : Úrad vlády SR, 2005, 431, ISBN 80-969447-1-1.
- SLAVÍK, V., BAČÍK, V., KOŽUCH, M., RAGAČOVÁ, M. 2005. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Projekt riešený pre splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. Bratislava : Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského.
- SLAVÍK, V. 2007. *Verejná správa*. Študijný materiál. Bratislava : Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského, 103.
- SLAVÍK, V., BAČÍK, V. 2007. Mikroregióny ako podklad ku komunálnej reforme v SR. In: *Geographia Cassoviensis*, I. Košice : Prírodovedecká fakulta, 169-174.
- SLOBODA, D. 2005. *Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu*. [online]. [Citované marec 2005]. Dostupné na internete <http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf>.
- SPIŠIAK, P. 1999. Rozvoj vidieka vo vybraných mikroregiónoch Slovenska. In: *Geografia*, 7, 1, 17-19.
- SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2002. *Consolidation or fragmentation. The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*. 329. [online], [Citované február 2006]. Dostupné na <<http://lgi.osi.hu/publications/2002/215/001-CF-Introduction.pdf>>.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In: *Ekonomický časopis*, 2005, 53, 4, 364-382.
- WARSCHAUER, M. 2003. *Technology and Social Inclusion*. Rethinking the Digital Divide. USA Massachusetts Institute of Technology, ISBN 0-262-23224-3.
- VELŠIC, M. 2007. *E-Government na Slovensku 2007. Screening elektronických služieb verejnej správy*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky. 33. [online], [Citované február 2006]. <www.ivo.sk/buxus/docs/publikacie/subory/eGovernment_2007.pdf>.
- WEST, D., M. 2004. E-Government and the Transforamtion of Service Delivery and Citizen Attitudes. In *Public Aministration Review*, 64, 1, 2004, 15-27.
- Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (2000)
- Komunálna reforma – materiál na verejnú diskusiu. 2004. Bratislava : Úrad vlády SR.
- Národný strategický referenčný rámec. 2007. Bratislava.
- Príhovor splnomocnenca vlády SR pre územnú samosprávu Jána Turčana na konferencii o vypálených obciach v Banskej Bystrici. In: *Obecné noviny*, 39, (23.9.2008). [online], [Citované december 2008]. <www.obecenoviny.sk>.
- Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006. 2003. Bratislava : Úrad vlády SR.
- Stratégia reformy verejnej správy. 1999. Bratislava : Úrad vlády SR.
- Zákon Národnej rady SR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení
- Zákon Národnej rady SR č. 540/2001 Z. z. o európskom zoskupení územnej spolupráce

Effective Development of Local Governments in the Slovak republic

Summary

Fiscal reform and shifting responsibilities for services due to devolution have prompted many local governments to consider service delivery restructuring. In the Slovak Republic, the settlement structure is fragmented and communities are unevenly dispersed over the territory. The most atomised parts of Slovakia are in its central-south and north-east part. The question of consolidation of the settlement structure aroused because the model of cost-saving and more effective local administration is being searched. There are generally two ways to solve the territorial fragmentation – either the process of municipalisation or the support of intermunicipal cooperation. The aim of the local government reform is to create a model of public administration where the local administrative unit (municipality) would be larger, has more development

possibilities, better technical and personnel equipment and would provide the original and devolved competencies effectively.

The most crucial reasons to run the local government reform are (V. Nižňanský 2005):

- fragmented settlement structure with dominance of small communities,
- competitiveness and regeneration of rural areas,
- economy of service provision,
- quality of service provision.

Considering the administration of small communities in Slovakia, the various forms of intermunicipal cooperation which Slovak legislative approves are supported by both professional and practitioners. Another documents shaping the intermunicipal cooperation in the national and European contexts are highlighted – the National Strategic Reference Framework and the European Grouping of Territorial Cooperation.

Another impulse for modernisation of rural communities and refinement of their administration is the e-government implementation. E-government is generally termed as provision of public services to citizens and businesses via the Internet with a primary objective to raise democracy and administrative efficiency. West (2004) defines e-government as a delivery of government information and services online through the Internet or other digital means. The course of the overall transformation comprises the four stages (f. ex. Bonham et al. 2001, Moon 2002, Velšic 2007, West 2004). Each stage is defined by the degree of technological sophistication, transparency, and interaction with the internal and external constituents (public employees, other governments, citizens, businesses, and other social actors):

0. Without online connection – the service provider is without online connection (have not got the publicly accessible web site) or on the publicly accessible website there is no information to operate the service online. The service delivery is provided inside the authorities.
1. Information (presence) stage (bill-board stage). It is the electronic equivalent of a paper brochure (f. ex. opening hours, necessary papers for particular services etc.).
2. One-way interaction stage – partial service delivery stage. The services are simple, possibility to the download the forms, or to communicate with the authority via the Internet.
3. Transaction stage – the tasks can be arranged entirely electronically around the clock. The activities still involve a flow of information that is primarily one-way.
4. Transformation stage – the highest level of evolution utilizing full capabilities of the technology and handling a full range of questions.

We conducted the e-research focusing on mayors' skills to participate in e-research and the equipment of local authorities with ICTs. The studied region is functional urban region of Prešov comprising 130 rural communities. Unfortunately, it is stated over the two-months period we received only 11 out of 98 mails, so the respond rate was 11,2%. The respond rate transpires low skills or low willingness to respond or simply, the ignorance to participate in the research. The results reveal the difficulties of the local governments in daily on-line communication with the citizens. Small communities which prevail in the settlement structure of Slovakia (as well as in the studied region) struggle with elementary needs such as a PC and the Internet. Electronic communication is at lower level, downloading or issuing the documents electronically will not be reality in the near future.