

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

Evidenčné číslo: 101004/H/2024/3698779867

**REFORMA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY
ARGUMENTY PRE REFORMU
Habilitačná práca**

2024

Tomáš Černěňko, Mgr. Ing. PhD.

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

**REFORMA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY
ARGUMENTY PRE REFORMU**

Habilitačná práca - monografia

Odbor habilitačného a inauguračného konania: Národné hospodárstvo

Názov školiaceho pracoviska: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

POĎAKOVANIE

Podakovanie patrí všetkým kolegom, priateľom a blízkym, s ktorými som viedol nespočetné množstvá rozhovorov počas štúdia a výskumu samospráv. Osobitne by som chcel poďakovať prof. Ing. Elene Žárskej, CSc., pod vedením ktorej som napísal prácu kde som prvý krát použil metódu výpočtu z ktorej dnes táto práca vychádza.

Táto publikácia by však nemohla vzniknúť bez hodín a hodín rozhovorov a debát s Martinom Švedom a Oliverom Tomečkom o tom ako by mohla a mala (nielen) miestna samospráva fungovať a ako ju citlivo a čo najlepšie ukotviť v priestore. Ďakujem.

ABSTRAKT

ČERNĚNKO, Tomáš: *Reforma miestnej samosprávy – argumenty pre reformu.* – Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja. – Bratislava: NHF EU, 2024, počet strán 66.

Cieľom monografie je čitateľovi poskytnúť údajmi podložený súbor poznatkov, ktorý je z nášho pohľadu potrebný pre začatie diskusie o reforme miestnej samosprávy. V dvoch hlavných častiach sa venujeme aktuálnemu stavu miestnej samosprávy na Slovensku a možnostiam, ktoré by mohla priniesť jej reforma.

Prvá časť prináša poznatky o aktuálnom fungovaní slovenskej miestnej samosprávy prostredníctvom pohľadu na jej štruktúru, príjmy jednotlivých veľkostných kategórií obcí, kompetencie, ktoré vykonáva a na štruktúru výdavkov, ktorými identifikujeme služby, ktoré pre občanov produkuje alebo zabezpečuje.

Druhá časť sa zameriava na príležitosti, ktoré by reforma miestnej samosprávy mohla priniesť. Patrí sem najmä kvantifikácia možných úspor, ktoré by mohli byť v prípade realizácie reformy takmer okamžite použité na zvyšovanie kvality života obyvateľov prostredníctvom produkcie dodatočných verejných služieb alebo zvyšovaním ich kvality.

Záver publikácie sumarizuje poznatky a navrhuje postupnosť krokov pre prípravu a implementáciu reformy.

ABSTRACT

ČERNĚNKO, Tomáš: *Reform of local self-government - arguments for reform*. – University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy; Department of Public Administration and Regional Development. – Bratislava: FNE UE, 2024, pp 66.

The aim of the monograph is to provide the reader with a set of knowledge supported by data, which, from our point of view, is necessary for starting a discussion on the reform of local self-government. In two main parts, we address the current state of local self-government in Slovakia and the possibilities that its reform could bring.

The first part provides knowledge about the current functioning of Slovak local self-government through a look at its structure, the income of individual size categories of local self-government, the competences it carries out and the structure of expenses, which identify the services it produces or provides for citizens.

The second part focuses on the opportunities that local government reform could bring. This includes, in particular, the quantification of possible savings, which could be used almost immediately to improve the quality of life of residents through the production of additional public services or by increasing their quality in the event of the implementation of the reform. The conclusion of the publication summarizes the findings and suggests a sequence of steps for the preparation and implementation of the reform.

OBSAH

ÚVOD	10
KAPITOLA 1 MIESTNA SAMOSPRÁVA NA SLOVENSKU	12
KAPITOLA 2 ČO VŠETKO (NE)ROBÍ SLOVENSKÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA	21
STRUČNÝ POHĽAD NA VÝKON ORIGINÁLNYCH A PRENESENÝCH KOMPETENCIÍ MIESTNOU SAMOSPRÁVOU	21
PRODUKCIA VEREJNÝCH SLUŽIEB – POHĽAD PROSTREDNÍCTVOM ŠTRUKTÚRY VÝDAVKOV	23
ZHRNUTIE	32
KAPITOLA 3 PRÍKLAD PRODUKCIE VEREJNÝCH SLUŽIEB - OBECNÁ POLÍCIA (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA).....	33
ZHRNUTIE	38
KAPITOLA 4 JE ŠTRUKTURÁLNA REFORMA RIEŠENÍM?	39
TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ	39
PRIESTOROVÝ MODEL	41
ZHRNUTIE	43
KAPITOLA 5 SKRÝVA SAMOSPRÁVA EŠTE STÁLE POKLAD?.....	44
ÚDAJE A METODIKA	44
VÝSLEDKY	47
<i>Bratislava a Košice</i>	47
<i>Municipality</i>	49
ZHRNUTIE	55
ZÁVER.....	56
ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY.....	58
PRÍLOHY	63

ZOZNAM SKRATIEK

COFOG – Classification of Functions of Government

DPFO – daň z príjmu fyzických osôb

HHI – Herfindahl - Hirschmann index

ISBA – Inštitút správnych a bezpečnostných analýz

MŠ VVaM SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a mládeže SR

MV SR – Ministerstvo vnútra SR

NKÚ SR – Najvyšší kontrolný úrad SR

PaM – personalistika a mzdy

PPZ SR – Prezídium policajného zboru SR

PZ SR – Policajný zbor Slovenskej republiky

RIS – Rozpočtový informačný systém

SNR – Slovenská národná rada

SOÚ – spoločný obecný úrad

ÚMS – Únia miest Slovenska

VZN – všeobecne záväzné nariadenie

ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1 – Počet obcí a obyvateľov podľa veľkostnej štruktúry obcí

Tabuľka 2 - Podiel obcí v krajoch (podľa veľkostnej štruktúry)

Tabuľka 3 – Daňové príjmy obcí podľa veľkostných kategórií (rok 2022 v €)

Tabuľka 4 - Daňové príjmy obcí do 250 obyvateľov (rok 2022 v €)

Tabuľka 5 – Počet zamestnancov obcí podľa veľkosti obce (rok 2022)

Tabuľka 6 – Počet obcí spolupracujúcich v SOÚ podľa úsekov

Tabuľka 7 – Rozdelenie a počet originálnych a prenesených kompetencií podľa štúdií ZMOS

Tabuľka 8 – Výdavky obcí na 1 obyvateľa podľa klasifikácie COFOG a veľkostných skupín (r.2022 v €)

Tabuľka 9 - Počet obecných polícií a príslušníkov obecných polícií v rokoch 2004-2022

Tabuľka 10 – Vývoj podielu priestupkov podľa jednotlivých kategórií v rokoch 2004-2022

Tabuľka 11 - Počet a podiel zistených a nahlásených priestupkov (2004, 2013, 2022)

Tabuľka 12 – Počet priestupkov riešených príslušníkmi PZ SR v roku 2022

Tabuľka 13 – Náklady na výkon správy v meste Bratislava a možné úspory

Tabuľka 14 - Náklady na výkon správy v meste Košice a možné úspory

Tabuľka 15 - Miera úspor municipalít, decilové hodnoty (variant A)

Tabuľka 16 – Výška výdavkov obcí na COFOG 01.1 variantu A, decilové hodnoty (v €)

Tabuľka 17 – Miera úspor municipalít, decilové hodnoty (variant B)

Tabuľka 18 - Miera úspor municipalít, decilové hodnoty (variant C)

Tabuľka 19 - Úspory výdavkov na výkon správy na municipálnej úrovni (v €)

Tabuľka 20 – Možné rozdelenie úspor na produkciu verejných služieb (v mil.€)

ZOZNAM GRAFOV A KARTOGRAMOV

Graf 1 – Priemerná veľkosť obce v krajinách EÚ a Anglicka

Graf 2 – Pomer výdavkov obce na prevádzku a produkciu služieb

Graf 3 – Miera súťaživosti podľa veľkosti obcí vo voľbách starostov 2010-2018

Graf 4 – Podiel obcí bez súťaže vo voľbách do obecných zastupiteľstiev v roku 2022

Graf 5 – Výška výdavkov obcí podľa COFOG (2022 v mil.€)

Graf 6 - Vývoj počtu priestupkov v rokoch 2004-2022

Kartogram 1 – Výdavky obcí na policajné služby

Kartogram 2 – Výdavky obcí na ochranu životného prostredia

Kartogram 3 - Výdavky obcí na šport

Kartogram 4 – Výdavky obcí na kultúru

Kartogram 5 – Výdavky obcí na predprimárne vzdelávanie

Kartogram 6 – Výdavky obcí na primárne vzdelávanie – 1. stupeň

Kartogram 7 – Výdavky obcí na primárne vzdelávanie – 2. stupeň

Kartogram 8 – Výdavky obcí na služby spojené so starobou

Kartogram 9 – Relativizovaný rozdiel medzi dennou a nočnou lokalizáciou SIM kariet

Kartogram 10– Denné dochádzkové toky väčšie ako 5 os. a nepresahujúce cestnú vzdialenosť 150 km

Kartogram 11 – Navrhovaný systém municipalít

Kartogram 12 – priestorový priemet úspor jednotlivých variantov

ÚVOD

Potreba reformy miestnej samosprávy sa v ostatných 5 rokoch vždy dostala do programového vyhlásenia vlády, avšak verejnú debatu alebo príslušnú politiku, ktorá by sa kontinuálne zaoberala zlepšovaním správneho systému sa naštartovať nepodarilo.

Dokumenty, ktoré sa téme reformy verejnej správy alebo len miestnej samosprávy venovali (Nižňanský 2020, Úrad Vlády SR, 2023) sa primárne zameriavajú na presun kompetencií medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy a medzi štátnou správou a územnou samosprávou nezriedka na základe zahraničných príkladov a skúseností, v oboch prípadoch primárne v prospech územnej samosprávy. Autori často pracujú s jednotlivými príkladmi alebo kompetenciami, bohužiaľ však bez ich prepojenia na ostatné prvky verejnej správy (a verejného sektora), ktoré ich ovplyvňujú. Podobne je to pri návrhoch na zmenu súčasných finančných alokácií. Uvedené príklady môžu slúžiť na inšpiráciu, otázkou však ostáva možnosť ich zasadenia do správneho (a kultúrneho) rámca verejnej správy na Slovensku a rovnako tak celkovej filozofie a konštrukcie verejného sektora (vrátane rozdelenia kompetencií medzi jednotlivé sektory a ich kapacity pre zvládnutie takýchto úloh) ako aj možnosti ekonomiky generovať dostatok finančných prostriedkov na ich zabezpečenie.

Ďalšiu „skupinu“ predstavujú analýzy Výkonu a financovania originálnych kompetencií samosprávy (ZMOS, 2020) a Výkonu a financovania prenesených kompetencií štátnej správy (ZMOS, 2019). Obe sa zameriavajú primárne na opis kompetencií v kontexte právnych predpisov, prípadne ich dopĺňajú sumárnymi štatistickými údajmi avšak bez „priestorového“ priemetu do územia alebo veľkostných kategórií obcí.

Oba prístupy však majú jednu vec spoločnú, upúšťajú od zhodnotenia schopnosti obcí a miest tieto úlohy zvládnuť a dodávať výstupy v požadovanej a očakávanej kvalite. Príčinou je nazeranie na obec ako teoretický koncept bez zohľadnenia jej individuálnych charakteristík.

Naša publikácia je tak vhodným doplnením oboch prístupov. Poskytuje úvodnú analýzu aktuálneho fungovania slovenskej miestnej samosprávy prostredníctvom pohľadu na jej štruktúru, príjmy jednotlivých veľkostných kategórií obcí, kompetencie, ktoré vykonáva a na štruktúru výdavkov, ktorými identifikujeme služby, ktoré pre občanov produkuje alebo zabezpečuje.

Nosným prvkom druhej časti publikácie je kvantifikácia možných úspor, ktoré by bolo možné prostredníctvom reformy miestnej samosprávy, zameranej na zníženie počtu správnych obvodov, dosiahnuť. Cieľom kvantifikácie je poukázať na neefektívne využívanie prostriedkov, ktorými už dnes samospráva na lokálnej úrovni disponuje a mohli by byť použité na zabezpečenie ďalších verejných služieb pre obyvateľov. Sústavu municipalít, prostredníctvom ktorej kvantifikujeme možné úspory, vnímame ako podklad pre diskusiu ako o možnom usporiadaní samosprávy na miestnej úrovni.

Chceme zdôrazniť, že cieľom municipalizácie v našom ponímaní nie je zánik obcí ako entít, s ktorými by sa občania mohli identifikovať ale práve naopak, posilnenie samosprávy na miestnej úrovni. Výsledkom municipalizácie by tak namiesto malých a finančne a odborne

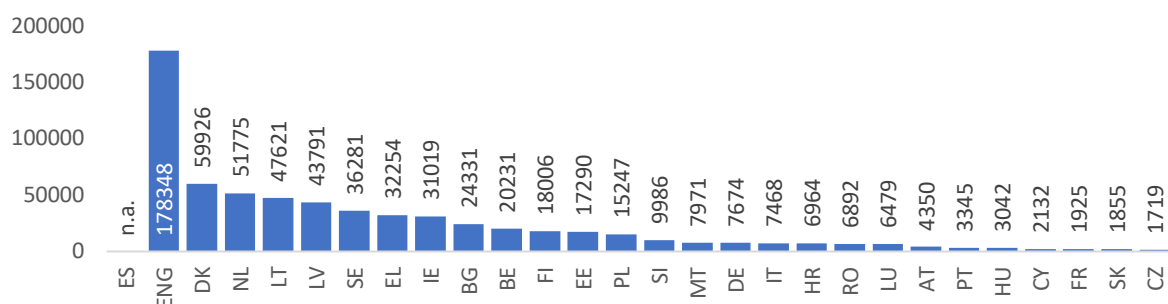
podvyživených samospráv, ktoré skôr spravujú nedostatok ako zveľaďujú, mali byť sebavedomé a finančne silné samosprávy s väčšími rozpočtami, väčšou ponukou kvalitnejších verejných služieb, s odborne zdatnými a dobre vybavenými zamestnancami, väčším výberom kandidátov na verejné funkcie a súťažou myšlienok ako obce ďalej rozvíjať.

KAPITOLA 1

MIESTNA SAMOSPRÁVA NA SLOVENSKU

Slovensko patrí so svojimi 2929 obcami (vrátane 17 mestských častí Bratislavy a 22 mestských častí Košíc) medzi najviac fragmentované krajiny v Európe. Prvé miesto patrí Českej republike, druhé Slovensku a tretie Francúzsku. Ako môžeme vidieť v grafe číslo 1, priemerná veľkosť obce na Slovensku je (z pohľadu populácie) 1855. obyvateľov, kým napr. v Anglicku¹, ktoré je na opačnom konci rebríčka, je to 178 348 obyvateľov.

Graf 1 – Priemerná veľkosť obce v krajinách EÚ a Anglicka²



prameň: autor, údaje: Eurostat, Office for National Statistics

Detailnejší pohľad na štruktúru obcí na Slovensku³ nám ukáže (pozri tabuľku 1), že približne 65% obcí je menších ako 1000 obyvateľov a viac ako 90% obcí je menších ako zákonom (369/1990 Zb.) stanovených 3000 obyvateľov.⁴

Tabuľka 1 – Počet obcí a obyvateľov podľa veľkostnej štruktúry obcí

	do 250	251 – 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 3000	3001 – 4000	4001 – 5000	5001 – 10 000	10 001 – 20 000	20 001 – 50 000	50 001 – 100 000	100 001+	spolu
počet obcí	539	579	741	590	183	85	34	69	32	26	7	2	2887
podiel na počte obcí	18,67%	20,06%	25,67%	20,44%	6,34%	2,94%	1,18%	2,39%	1,11%	0,90%	0,24%	0,07%	100%
obce kumulatívne	18,67%	38,73%	64,39%	84,83%	91,17%	94,11%	95,29%	97,68%	98,79%	99,69%	99,93%	100,00%	
populácia	79012	216852	525802	829729	439755	295835	151041	476638	472497	754592	483739	703134	5428626
podiel na celkovej populácii	1,46%	3,99%	9,69%	15,28%	8,10%	5,45%	2,78%	8,78%	8,70%	13,90%	8,91%	12,95%	100,00%
populácia kumulatívne	1,46%	5,45%	15,14%	30,42%	38,52%	43,97%	46,75%	55,53%	64,24%	78,14%	87,05%	100,00%	

prameň: autor podľa údajov ŠÚ SR

Zároveň je však potrebné poznamenať, že rozdrobenosť správnej štruktúry na miestnej úrovni nie je rovnomerná ale postihuje primárne juh stredného Slovenska a Východné Slovensko čiže

¹ Údaj vychádza z počtu 317 miestnych autorít v Anglicku (nie Veľkej Británii) a populácie 56 554 900 (population estimate mid 2021)

² Údaje o počte obyvateľov krajín EÚ sú k 31.12.2022

³ podľa počtu obyvateľov v roku 2022

⁴ Zákonom stanovená minimálna veľkosť obce potrebná pre vznik novej obce oddelením od „pôvodnej“ väčšej obce (§2a, ods. 5 zákona). Táto zákonom stanovená minimálna veľkosť sa stala súčasťou zákona od 1.1.2002.

Banskobystrický, Prešovský a Košický kraj. Všetky tri kraje majú najvyššie zastúpenie obcí vo veľkostných kategóriách do 1000 obyvateľov. V Banskobystrickom kraji tvoria obce do 1000 obyvateľov 78,25% obcí, v Prešovskom 76,81% a v Košickom kraji 67,32%⁵.

Tabuľka 2 - Podiel obcí v krajoch (podľa veľkostnej štruktúry)

Označenia riadkov	Banskobystrický kraj	Bratislavský kraj	Košický kraj	Nitriansky kraj	Prešovský kraj	Trenčiansky kraj	Trnavský kraj	Žilinský kraj	spolu
do 250	5,40%	0,03%	2,36%	0,89%	6,97%	1,13%	0,14%	1,50%	18,42%
251 – 500	4,20%	0,10%	3,55%	2,46%	5,19%	1,61%	1,23%	1,44%	19,79%
501 – 1000	4,17%	0,34%	4,72%	3,28%	5,26%	2,67%	2,49%	2,46%	25,39%
1001 – 2000	2,29%	0,72%	2,94%	3,45%	2,87%	2,46%	2,49%	3,08%	20,30%
2001 – 3000	0,65%	0,55%	0,72%	0,96%	1,16%	0,55%	1,09%	0,79%	6,46%
3001 – 4000	0,17%	0,24%	0,38%	0,31%	0,51%	0,38%	0,38%	0,62%	2,97%
4001 – 5000	0,10%	0,10%	0,24%	0,21%	0,03%	0,10%	0,27%	0,14%	1,20%
5001 – 10 000	0,31%	0,44%	0,41%	0,27%	0,34%	0,17%	0,14%	0,48%	2,56%
10 001 – 20 000	0,17%	0,10%	0,10%	0,07%	0,17%	0,21%	0,24%	0,10%	1,16%
20 001 – 50 000	0,10%	0,31%	0,34%	0,17%	0,14%	0,14%	0,07%	0,10%	1,37%
50 001 – 100 000	0,03%	0,03%		0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,07%	0,27%
100 001+		0,07%	0,03%						0,10%
spolu	17,60%	3,04%	15,79%	12,10%	22,69%	9,43%	8,58%	10,77%	2926

prameň: autor podľa údajov ŠÚ SR

Fragmentácia správnej štruktúry sa prejavuje vo viacerých oblastiach fungovania samosprávy. Jednou z nich sú financie. Jedným z hlavných pilierov, na ktorom stoja je podiel na dani z príjmov fyzických osôb, ktorý tvorí celkovo 33,58%⁶ z príjmov miestnej samosprávy. Černěnko – Neubauerová – Zubaľová (2021) v analýze koncentrácie príjmov samospráv prostredníctvom Herfindahl – Hirschmannovho indexu ukázali, že **príjmy samospráv pochádzajú predovšetkým z podielu na dani z príjmu fyzických osôb**, kedy už prvý percentil dosahuje hodnotu H (HHI) 0,36⁷. „Výnimku“ predstavujú najmä malé obce (spravidla pod 1000 obyvateľov), ktoré majú príjmy plynúce z ich polohy (lyžiarske stredisko, turistická atrakcia, jadrová elektrárňa). Miera koncentrácie a závislosti od podielu na dani z príjmu fyzických osôb sa zvyšuje s veľkosťou obce až do veľkosti 10 000 obyvateľov⁸ a následne prestáva byť vplyv veľkosti štatisticky významný.

Napriek relatívne silno prerozdeľujúcemu spôsobu financovania obcí na Slovensku, ktorý má zabudovaných viacero vyrovnávacích prvkov ako napr. počet seniorov, počet detí v „školských

⁵ Viac v prílohe D – štruktúra obcí v krajoch podľa veľkostných kategórií

⁶ Podľa údajov z roku 2022

⁷ Herfindahl-Hirschmannov index sa počíta ako súčet štvorcov podielov jednotlivých objektov na celku. Vysvetlenie hodnôt H (HHI) na príklade koncentrácie firiem (tržieb, trhového podielu) v odvetví: <0.01 – vysoká konkurencia; H <0.15 – nekoncentrované odvetvie; 0.15 <H <0.25 – mierna koncentrácia; H > 0.25 – vysoká koncentrácia

⁸ Toto je spôsobené aj vplyvom veľkostného koeficientu (veľkosťou populácie obce), ktorá sa premieta do výšky podielu dane z príjmy p.c. – väčšie obce dostávajú na 1 obyvateľa väčší balík peňazí ako menšie obce. Základná logika spočíva v tom, že väčšie obce poskytujú časť služieb aj pre obyvateľov menších obcí v okolí.

zariadeniach“ zriadených obcou, nadmorská výška obce a „univerzálneho“ daňovníka⁹⁾) nie sú malé obce schopné generovať dostatočné daňové príjmy, ktoré by umožňovali poskytovanie verejných služieb v požadovanom rozsahu a kvalite.

V tabuľke 3 uvádzame celkový priemerný príjem obcí v jednotlivých veľkostných kategóriách ako aj priemerné príjmy podľa typu daňových príjmov. Keďže žiadna obec nevykazuje v 110 Dane z príjmov a kapitálového majetku iné príjmy ako 111003 Výnos dane z príjmov poukázaný územnej samospráve, predstavujú tieto hodnoty v skutočnosti len príjem obce z podielu na DPFO.

Tabuľka 3 – Daňové príjmy obcí podľa veľkostných kategórií (rok 2022 v €)

počet obcí	populácia	veľkostná kategória	110 Dane z príjmov a kapitálového majetku	120 Dane z majetku	130 Dane za tovary a služby	Daňové príjmy spolu	Celkový príjem	podiel DPFO na celkových príjmoch	podiel DPFO na daňových príjmoch
534	78288	do 250	43 253,34	10 764,39	3 301,13	57 318,86	112 480,06	38,45%	75,46%
573	214486	251-500	135 542,13	19 288,38	10 286,08	165 116,60	336 424,38	40,29%	82,09%
733	520109	501-1000	278 585,17	33 054,11	18 725,55	330 364,83	746 253,62	37,33%	84,33%
585	823559	1001-2000	581 483,07	63 752,13	40 754,96	685 990,16	1 636 440,94	35,53%	84,77%
183	439755	2001-3000	1 006 735,63	137 184,57	67 070,66	1 210 990,85	2 866 786,88	35,12%	83,13%
85	295835	3001-4000	1 518 160,65	173 679,64	132 013,05	1 823 853,34	4 296 876,85	35,33%	83,24%
34	151041	4001-5000	1 921 157,90	263 298,83	151 888,39	2 336 345,11	5 248 744,54	36,60%	82,23%
69	476638	5001-10000	3 405 753,17	390 964,40	375 999,24	4 172 716,81	9 996 713,50	34,07%	81,62%
32	472497	10001-20000	7 244 317,79	1 391 451,11	782 498,19	9 418 267,10	22 580 713,77	32,08%	76,92%
26	754592	20001-50000	13 498 152,85	2 315 239,88	1 500 050,36	17 313 443,09	38 960 893,31	34,65%	77,96%
7	483739	50001-100000	35 355 821,90	9 758 756,30	4 564 162,21	49 678 740,41	103 669 676,03	34,10%	71,17%
2	703134	nad 100001	206 272 982,59	64 790 733,82	31 298 174,93	302 361 891,33	736 214 312,33	28,02%	68,22%

Prameň: autor nz. údajov MF SR

Ako môžeme vidieť, najmenšie obce vo veľkostnej kategórii do 250 obyvateľov majú priemerný príjem 112 480,06 €. V tomto sú okrem daňových príjmov (ktoré už zahŕňajú napr. aj poplatky za komunálny odpad, daň za psa alebo ubytovanie) vo výške 57 318,86 € zarátané aj ďalšie príjmy z prenájmu alebo predaja majetku či zo štátneho rozpočtu alebo iných verejných zdrojov, ktoré dostávajú za výkon nimi realizovaných činností prípadne. Okrem úhrady výkonov preneseného výkonu štátnej správy (administratívnych služieb) sem patria napr. príjmy z verejného zdravotného poistenia pri obciach, ktoré prevádzkujú zdravotnícke zariadenia alebo základné školy zriadené obcou, ktoré sú financované z kapitoly Ministerstva školstva, vedy, výskumu a mládeže SR. Podiel DPFO na celkových príjmoch predstavuje 38,45%, čo je druhá najvyššia hodnota (po 40,29% pri obciach vo veľkosti 251 až 500 obyvateľov).

⁹ Pri prerozdeľovaní výnosu dane z príjmu fyzických osôb obciam nie je zohľadnený skutočný príjem rezidentov ale počíta sa s priemerným výnosom dane na obyvateľa.

Ak sa na túto veľkostnú skupinu (obcí do 250 obyvateľov) pozrieme podrobnejšie (tabuľka 4) uvidíme, že v prípade najmenších obcí (do 50 obyvateľov) obce hospodária s celkovými (priemernými) príjmami na úrovni 37,5 tisíce € (3125€ mesačne). Pre porovnanie, ročný čistý príjem človeka poberajúceho priemernú mzdu je 12 745,20 €¹⁰. V prípade domácnosti 2 pracujúcich (za priemernú mzdu) s jedným dieťaťom predstavuje ich ročný príjem 27 170,40€. V oboch prípadoch sú ich čisté príjmy vyššie ako sú príjmy obce z dane z príjmu fyzických osôb v obciach do 50 obyvateľov (pre príjem jednotlivca) a do 100 obyvateľov (príjem domácnosti s 2 pracujúcimi a 1 dieťaťom).

Tabuľka 4 - Daňové príjmy obcí do 250 obyvateľov (rok 2022 v €)

počet obcí	populácia	veľkostná kategória	110 Dane z príjmov a kapitálového majetku	120 Dane z majetku	130 Dane za tovary a služby	Daňové príjmy spolu	Celkový súčet	podiel DPFO na celkových príjmoch	DPFO/miestne daňové príjmy
40	1356	do 50	10 221,50	5 892,72	1 057,04	17 171,26	37 496,51	27,26%	59,53%
103	7983	51-100	21 765,91	7 922,92	1 721,20	31 410,04	59 049,46	36,86%	69,30%
120	15064	101-150	36 560,54	9 975,97	2 791,63	49 328,14	95 117,36	38,44%	74,12%
141	24835	151-200	50 511,38	12 710,96	3 954,77	67 177,11	135 772,08	37,20%	75,19%
130	29050	201-250	68 747,43	13 131,18	5 004,75	86 883,36	168 649,61	40,76%	79,13%

prameň: autor nz. údajov MF SR

Problémom však nie sú iba nízke príjmy ale aj štruktúra výdavkov. Aj keď v mnohých malých samosprávach starosta nemá za svoju prácu (výkon funkcie) žiadnu odmenu prípadne len veľmi malú¹¹, spotrebujú náklady na prevádzku úradu značnú časť ich rozpočtu.

Z toho vzťahu medzi výdavkami obce na vlastné fungovanie úradu a produkciu služieb a statkov môžeme odvodiť efektívnosť obce (Černěnko 2010, Černěnko et al. 2017) ako inštitúcie pre produkciu verejných statkov a služieb. Vychádzame pri tom z predpokladu, že úlohou obce je produkovať verejné služby pre (svojich) obyvateľov a teda efektívna obec bude tá, ktorá na tieto statky a služby dokáže minúť najväčšiu časť rozpočtu (viac Černěnko 2010). Pre výpočet efektívnosti obcí preto použijeme údaje o výdavkoch obcí, ktoré sú zatriedené do jednotlivých kategórií podľa klasifikácie COFOG¹². Pre naše potreby výdavky obce na vlastnú prevádzku najlepšie vystihuje skupina COFOG 01.1 Výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti, zahraničné vzťahy, pretože okrem „vlastnej prevádzky“ zahŕňajú aj súvisiace činnosti. Zároveň do oddielu COFOG 01 nepatria výdavky spojené so správou

¹⁰ Priemerná hrubá mesačná mzda dosahovala v 3Q2023 výšku 1403 €. To je v prípade bezdetného jednotlivca, ktorý si uplatňuje nezdaniteľnú časť základu dane, čistý príjem vo výške 1062,10 € mesačne čiže

¹¹ Zákon 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v §4 ods. 6 umožňuje starostom obcí do veľkosti 500 obyvateľov zriecť sa platu a to kedykoľvek počas funkčného obdobia.

¹² COFOG - Classification of Functions of Government (Klasifikácia výdavkov vlády/verejnej správy podľa funkcie); predstavuje triedenie výdavkov verejného sektora do 10 kategórií a podľa funkcie (01- všeobecné verejné služby; 02 – obrana; 03 – verejný poriadok a bezpečnosť; 04 – ekonomická oblasť; 05 – ochrana životného prostredia; 06 – bývanie a občianska vybavenosť; 07 – zdravotníctvo; 08 – rekreácia, kultúra a náboženstvo; 09 – vzdelávanie; 10 – sociálne zabezpečenie) a následne do 4 úrovní (1. oddiel, 2. skupina, 3. trieda, 4. podtrieda)

ostatných činností miestnej samosprávy klasifikovaných v iných skupinách (napr. správa kultúrnych a športových zariadení, náklady spojené s realizáciou ochrany životného prostredia alebo vzdelávania. Tieto výdavky (náklady) sa podľa metodiky (Eurostat, 2019) evidujú spravidla v skupine „inde neklasifikované“¹³.

Matematicky potom vzťah medzi výdavkami obce na vlastné fungovanie a poskytované verejných služieb môžeme zapísať ako:

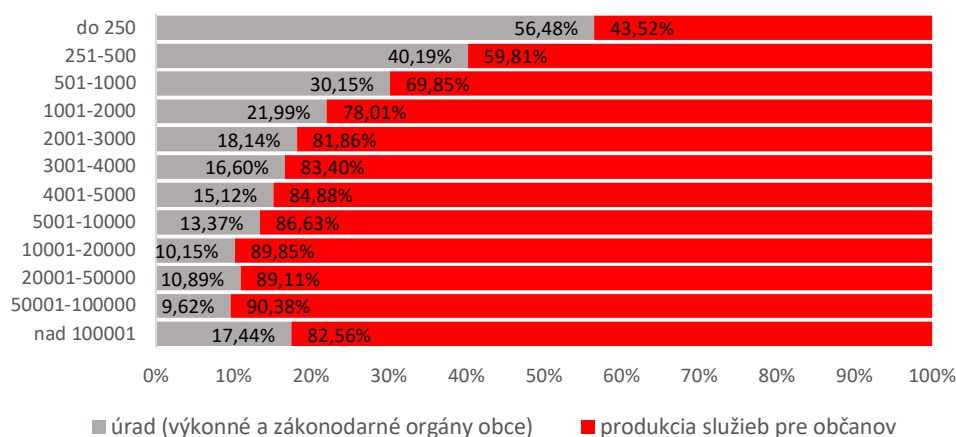
Vzorec 1 – Efektívnosť obce

$$\text{efektívnosť obce (\%)} = \left(\frac{\text{celkové výdavky} - \text{výdavky oddielu COFOG 01.1}}{\text{celkové výdavky}} \right) \times 100$$

$$= \left(1 - \frac{\text{výdavky oddielu COFOG 01.1}}{\text{celkové výdavky}} \right) \times 100$$

Ak tento prístup (vzorec) aplikujeme na výdavky obcí v roku 2022 zistíme, že najmenšie obce (do 250 obyvateľov) spotrebujú na svoju prevádzku 56,48% rozpočtu a na ostatné služby pre obyvateľov im tak ostáva len 43,53% rozpočtu (viď graf 2) Na druhú stranu krajské mestá (okrem Bratislavy a Košíc) na svoj vlastný chod minú iba 9,62% rozpočtu čo znamená, že na služby pre občanov môžu vynaložiť až 90,38%. Veľmi zjednodušene tak môžeme povedať, že kým obyvatelia malej obce zaplatia za minútu 1€ z rozpočtu viac ako 1,30€, tak v krajských mestách¹⁴ je to v priemere len o niečo menej ako 0,11 €, čiže približne 12 krát menej. Podrobnejšie sa výdavkom obcí venujeme v kapitole č. 2.

Graf 2 – Pomer výdavkov obce na prevádzku a produkciu služieb



Prameň: autor nz. údajov MF SR

¹³ Podľa metodiky Eurostatu (2019) sem patria (vždy v kontexte oddielu; pre ilustráciu uvádzame príklad vzdelávania) „správa, prevádzka alebo podpora činností, ako je formulácia, správa, koordinácia a monitorovanie celkových vzdelávacích politík, plánov, programov a rozpočtov; príprava a presadzovanie legislatívy a noriem pre poskytovanie vzdelávania, vrátane udeľovania licencií vzdelávacím zariadeniam; tvorba a šírenie všeobecných informácií, technickej dokumentácie a štatistík o vzdelávaní.

¹⁴ okrem Bratislavy a Košíc

Ďalšou oblasťou, ktorú fragmentácia a malé rozpočty ovplyvňujú je personálna kapacita obce. Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad počtu zamestnancov obcí¹⁵ v závislosti od veľkosti obce.

Tabuľka 5 – Počet zamestnancov obcí¹⁶ podľa veľkosti obce (rok 2022)

veľkosť obce	1	2	3-4	5-9	10-19	20-24	25-49	50-99	100-149	150-199	200-249	250-499	500-999	1000-1999	Celkový súčet
do 250	88	176	225	48	2										539
251 – 500	5	36	171	251	112	4									579
501 – 1000			32	242	369	65	34	1							743
1001 – 2000			2	112	265	78	132	5							594
2001 – 3000			1	8	72	22	70	15	1						189
3001 – 4000				3	20	8	36	20							87
4001 – 5000					5	2	16	12							35
5001 – 10 000					3		19	35	16	2					75
10 001 – 20 000								11	11	6	4	2			34
20 001 – 50 000							5	3	5	5	5	17			40
50 001 – 100 000											2	3	1	2	8
100 001+													1	2	3
Celkový súčet	93	212	431	664	848	179	312	102	33	13	11	22	2	4	2926

prameň: autor nz. údajov FinSTAT a ŠÚ SR

Z uvedených údajov môžeme vidieť, že **93 obcí má práve 1 zamestnanca**, **736 obcí** má menej ako **5 zamestnancov** a **1400 obcí** (47,85%) má **menej ako 10 zamestnancov**, pričom do tohoto počtu sú započítaní aj technickí pracovníci. V terminológii podnikovohospodárskej náuky by tak tieto obce boli označené ako mikropodnik.

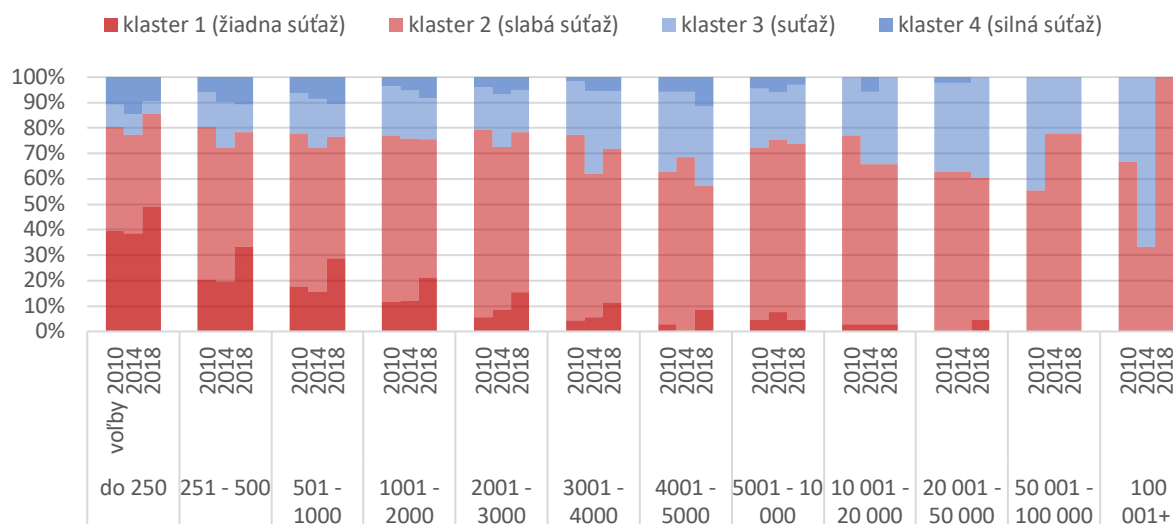
Takéto skromné personálne zabezpečenie (spolu s malými rozpočtami) tak otvára otázku ako dobre a či vôbec dokážu jednotlivé obce plniť zverené kompetencie a pracovať na rozvoji obce. Odhliadnuc od všeobecnej potreby silných inštitúcií pre presadzovanie politických záujmov v priestore (napr. Fukuyama, 2004; Schlechter, 2009), je potrebné vnímať aj ich úlohu pre zabezpečenie rozvoja územia. Ako hovoria Rodríguez-Pose et. al (2024:6): „...kvalita a efektívnosť miestnych samospráv môže byť pre územný rozvoj rovnako dôležitá, ak nie viac, ako faktory, ktoré sa tradične považujú za hlavné hnacie sily rozvoja, ako je infraštruktúra, ľudský kapitál a inovácie. Slabé (poor; pozn. Autora) inštitúcie vo všeobecnosti predstavujú hlavnú príčinu pretrvávajúcej zaostalosti“.

¹⁵ Jedná sa o počet zamestnancov obcí, ktoré obce uviedli vo finančných závierkách. Nejedná sa teda len o úradníkov ale napr. aj zamestnancov technických služieb prípadne iných organizačných súčastí obce, pokiaľ tieto nie sú samostatnou (napr. rozpočtovou alebo príspevkovou) organizáciou. Zároveň sa nie vždy musí jednať o zamestnancov s plným pracovným úväzkom. Materské školy, základné školy, centrá voľného času a školské jedálne sú vo väčších obciach (mestách) spravidla samostatnými organizáciami a preto ich zamestnanci nie sú súčasťou zamestnancov obecného úradu.

¹⁶ Vrátane mestských častí Bratislavy a Košíc

Problém personálneho zabezpečenia sa však netýka iba úradu samosprávy ale aj jej politickej reprezentácie. Sloboda – Černěňko (2022) sa venovali analýze konkurencie kandidátov na starostov (primátorov) obcí (miest) v rokoch 2010 – 2018. Zistili, že v miera konkurencie v čase klesá a počet obcí (miest) kde kandidoval práve jeden kandidát sa v sledovanom období zvýšil o 50%, najmä však v obciach do 5000 obyvateľov. V roku 2018 sa tak o **post starostu** alebo primátora uchádzal **práve jeden kandidát v 29,1% obcí** (839 z 2892).

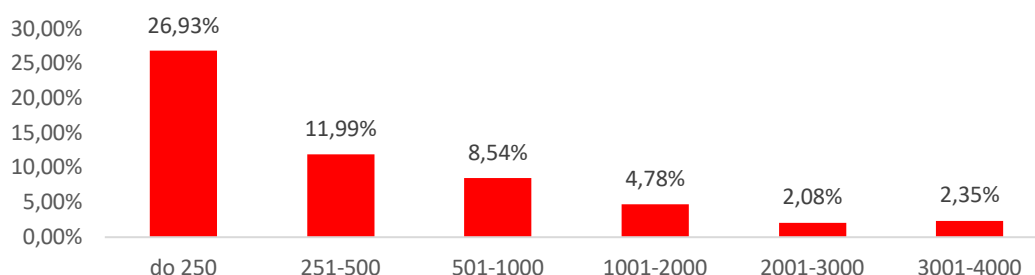
Graf 3 – Miera súťaživosti¹⁷ podľa veľkosti obcí vo voľbách starostov 2010-2018



prameň: Sloboda & Černěňko (2022)

Podobná situácia s absenciou súťaže je aj v prípade volieb do obecného zastupiteľstva. Černěňko – Neubauerová (2024) na základe analýzy počtu kandidátov vo voľbách do orgánov samosprávy v roku 2022 zistili, že **v 10,55% obcí** kandidoval do obecného zastupiteľstva **presne taký počet kandidátov aký bolo potrebné zvoliť**.

Graf 4 – Podiel obcí bez súťaže vo voľbách do obecných zastupiteľstiev v roku 2022



prameň: autor nz. údajov ŠÚ SR

¹⁷ klaster 1 – predstavuje situáciu, keď v obci kandidoval práve 1 kandidát, klaster 2 – predstavuje situáciu, kedy je medzi kandidátmi v obci jeden dominantný kandidát a ostatní kandidáti nemajú reálnu šancu ovplyvniť výsledok, klaster 3 – predstavuje situáciu, kde súboj prebiehal aspoň medzi dvoma relatívne rovnako silnými kandidátmi, klaster 4 – predstavuje situáciu, kedy všetci kandidáti boli relatívne rovnako silní a posledný z nich nedosiahol horší výsledok ako 70% z výsledku víťaza

Ako môžeme vidieť z grafu č. 3 všetky obce, v ktorých sa nekonala žiadna súťaž vo voľbách do obecného zastupiteľstva boli menšie ako 4000 obyvateľov. Najväčší podiel obcí, kde neprebehla súťaž (26,93%), je v kategórii do 250 obyvateľov a postupne klesá s rastom počtu obyvateľov.

Jeden aj druhý prípad naznačujú, že **miestna samospráva na Slovensku** má problém aj s vlastnou politickou reprodukciou a **nedokáže vygenerovať dostatočný počet kandidátov**. To má prirodzene dôsledky aj smerom ku kvalite vládnutia – ak nedochádza k politickej súťaži, nemajú politici motiváciu reagovať na potreby obyvateľov (Hlepas, 2018).

Nakoľko vysoký počet malých obcí sprevádza slovenskú samosprávu od počiatku, sú vo viacerých právnych predpisoch zakomponované nástroje ako sa s ich nízkou kapacitou (ekonomickou, personálnou, materiálnou) vysporiadať. Jednou z možností ako aspoň z časti prekonať hendikep spôsobený rozdrobenosťou miestnej samosprávy (a zabezpečiť kvalitný výkon správy a dostupnosť verejných služieb) je spoločný výkon kompetencií prostredníctvom **spoločného obecného úradu** a **spoločná produkcia verejných statkov a služieb** prostredníctvom **spoločných podnikov** (obchodných spoločností). Obe možnosti sú už dnes zakotvené v Zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zriadenie **spoločných obecných** úradov sa spomína v tretej časti zákona o obecnom zriadení, ktorá upravuje formy spolupráce obcí, konkrétne v §20a, ods.3, zákona. Zriaďovanie právnických osôb je spomínané v §4 zákona, ktorý hovorí o samospráve obce. V spomínanom §4, ods.3, pís. k) sa dokonca hovorí že: „**obec pri výkone samosprávy najmä: vykonáva ... podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce**“ a v pís. l) pokračuje: „**zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia**“. O úspešnom využití inštitútu spoločného obecného úradu a jeho výhodnosti hovorí na príklade Spoločného obecného úradu samospráv bardejovského okresu aj ZMOS (Kaliňák, 2021).

Tabuľka 6 – Počet obcí spolupracujúcich v SOÚ podľa úsekov

Úsek	Počet obcí	Podiel	Úsek	Počet obcí	Podiel
Stavebný poriadok	2164	75%	Ekonomická činnosť	129	4%
Miestne komunikácie	1740	60%	Bývanie	119	4%
Ochrana prírody a krajiny	995	34%	Iné samosprávne pôsobnosti	107	4%
Školstvo	895	31%	Priestupky a správne konanie	80	3%
Vodná správa	825	29%	PaM pre školy	79	3%
Ochrana ovzdušia	800	28%	Zákona č. 211/2000 Z.z	69	2%
Sociálna práca	613	21%	Štatistika	44	2%
Cestná doprava	551	19%	Vodovody a verejné kanalizácie	33	1%
Ochrana pred povodňami	426	15%	Rybárstvo	27	1%
Účtovníctvo	214	7%	Metodika a poradenská činnosť	24	1%
Iné prenesené pôsobnosti	181	6%	Odpadové hospodárstvo	8	0%
PaM pre obce	167	6%			

prameň: ISBA MV SR (2021)

Napriek výhodám, ktoré tento koncept ponúka, nie je jeho využitie v podobnom rozsahu ako v spomínanom prípade bežné. Inštitút správnych a bezpečnostných analýz MV SR (2021) uvádza, že v roku 2020 bolo na Slovensku 186¹⁸ spoločných obecných úradov súčasťou ktorých bolo 2398 obcí. Súčasťou aspoň jedného spoločného obecného úradu bolo 82,73% obcí do 1000 obyvateľov. Ako však ukazuje nasledujúca tabuľka, miera zapojenia obcí do spoločného výkonu kompetencií nebola pri všetkých kompetenciách rovnaká.

Podobná situácia je aj pri spolupráci obcí. Černěko – Rafaj (2020) skúmali prostredníctvom štruktúry výdavkov obcí vplyv štruktúry funkčných regiónov na poskytované verejné služby. Vychádzali pri tom z predpokladu, že obce kooperujú a dochádza teda k ich špecializácii pri produkcii verejných služieb, čím dosahujú vyššiu užitočnosť (hodnotu) pre svojich občanov (Dujava – Černěko – Rafaj, 2019). Tento predpoklad sa však nepotvrdil. Štruktúra výdavkov obcí bola viac ovplyvnená jej veľkosťou ako susedmi, s ktorými mohla spolupracovať a využiť tak napríklad výhody plynúce z blízkosti väčšej obce alebo mesta. Znamená to, že pre štruktúru výdavkov obce (a teda ponuku verejných služieb) je určujúca jej veľkosť a nie poloha.

Zhrnutie

Slovenská miestna samospráva patrí k najviac fragmentovaným v Európe. Táto „**vlastnosť**“ **systému miestnej samosprávy** so sebou pre niektoré skupiny obcí a ich obyvateľov **prináša negatíva** vo forme nízkych rozpočtov, vysokej neefektívnosti, nedostatočného personálneho zabezpečenia a nízkej politickej súťaže, čo sa prejavuje v **nedostatočnej ponuke verejných služieb a prehlbovaní rozdielov v kvalite života** v porovnaní s väčšími obcami alebo mestami. Napriek pozitívnym príkladom o fungovaní a prínosoch daných nástrojov (napr. Spoločný obecný úrad obcí bardejovského okresu) sa nedarí ich úspešné nasadenie opakovať. Rovnaká situácia je aj pri spoločnej produkcii verejných statkov a služieb neadministratívnej povahy.

¹⁸ V čas písania publikácie (marec 2024) nebol dostupný novší údaj

KAPITOLA 2

ČO VŠETKO (NE)ROBÍ SLOVENSKÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA

Stručný pohľad na výkon originálnych a prenesených kompetencií miestnou samosprávou

Kompetencie, ktoré samospráva na Slovensku vykonáva môžeme rozdeliť do dvoch základných skupín – originálne a prenesené. Originálne kompetencie sú také, ktoré vykonáva obec vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť (príslušné rozhodnutia sú opatrené pečiatkou s erbom obce), prenesené kompetencie sú také kompetencie, ktoré štát na samosprávu delegoval a samospráva ich vykonáva v mene štátu (príslušné rozhodnutia tak majú pečiatku so štátnym znakom¹⁹).

V štúdiách, ktoré vypracoval ZMOS (2019, 2020; Výkon a financovanie prenesených kompetencií a Výkon a financovanie originálnych kompetencií) sa uvádza, že samospráva vykonáva (v čase publikovania štúdií čo bol rok 2019 pre prenesený výkon štátnej správy a rok 2020 pre originálne kompetencie) *366 originálnych kompetencií a 179 kompetencií v rámci preneseného výkonu štátnej správy*. Spolu je to celkom *545 kompetencií*^{20,21}, čo je výrazne menej ako v médiách často spomínaných 4000 alebo 4300 kompetencií.

Ak sa na niektoré z nich pozrieme bližšie zistíme, že nie všetky obce môžu tieto kompetencie (z objektívneho hľadiska aj) vykonávať. V prípade **originálnych kompetencií** je zrejmé že v oblastiach ako *správa miestnych daní a majetku, finančné riadenie* alebo *pohrebníctvo* bude „aktívna“ každá obec. V prípade *školsťva* je však (pri originálnych kompetenciách) v pozícii zriaďovateľa²² len 2015 obcí z 2929²³ a obecnou políciou (je na ňu naviazaných 11 z 13 kompetencií v oblasti *bezpečnosť*) disponuje len 171 obcí²⁴ (z toho 6 obcí vykázalo v roku 2022 nulový počet zamestnancov obcejnej polície), čo predstavuje pokrytie obcí a miest s celkovou populáciou 2 946 299 obyvateľov (54,27% všetkých obyvateľov SR²⁵). Pri zriaďovaní

¹⁹ Podľa §5, ods. 3, Zákona č. 63/1993 Z.z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní a Odporúčania Ministerstva vnútra Slovenskej republiky číslo 203-2005/06626 z 30. júna 2005, pre orgány územnej samosprávy na používanie štátnych symbolov, označovanie budov samosprávnych orgánov a používanie symbolov územnej samosprávy

²⁰ Štúdie ZMOS, z ktorých pri písaní tejto kapitoly vychádzame, považujú za kompetenciu ustanovenie zákona na úrovni písmena. Čiže ak napr. v čase vzniku štúdie Zákon č. 56/2012 o cestnej doprave v §44 v 9 písmenách (a) – i)) vymenovával povinnosti obce, boli tieto pokladané za samostatné kompetencie.

²¹ Medzičasom (rok 2024) došlo k úprave viacerých právnych predpisov v dôsledku čoho sa zmenil rozsah kompetencií, ktoré sú obciam zverené. Napríklad novelizáciou zákona č. 56/2012 Z.z. o cestnej doprave boli obciam zredukované kompetencie uvedené v §44 z 9 na 3.

²² vid' §6 ods. 2 Zákona č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých predpisov

²³ Údaj zahŕňa 2890 obcí SR vrátane 3 vojenských obvodov, 17 mestských častí Bratislavy a 22 mestských častí Košíc

²⁴ Podľa správy o činnosti obecných polícií za rok 2022 (posledná dostupná v čase vzniku publikácie) existuje 14 zmlúv o spolupráci medzi obcami s obecnou políciou a tými, ktoré obecnú políciu nemajú. Zmluvu o spolupráci s Policajným zborom SR má uzatvorených 51 obcí.

²⁵ podľa populácie v roku 2022

dobrovoľného hasičského zboru obce je situácia odlišná. Kým obecnú políciu obec zriadiť môže, dobrovoľný hasičský zbor zriadiť musí ak je jej počet obyvateľov väčší ako 500 obyvateľov alebo túto službu nezabezpečuje prostredníctvom iného hasičského zboru²⁶. Vo výsledku tak dobrovoľný hasičský zbor obce zriaďuje 2024 obcí²⁷, pričom „kategorizovaných“ je (v zmysle legislatívy) len 1866.

Tabuľka 7 – Rozdelenie a počet originálnych a prenesených kompetencií podľa štúdií ZMOS

Oblasť kompetencií	počet		
Originálne kompetencie	366	Prenesené kompetencie	179
sociálne služby	72	úsek ochrany pred povodňami	31
správa miestnych daní a majetku	64	úsek stavebného poriadku	31
cestná doprava, komunikácie, verejné osvetlenie	38	úsek miestnych a účelových komunikácií	20
školsťvo	32	úsek volieb a referenda	19
finančné riadenie	26	úsek školstva	17
odpadové hospodárstvo	24	úsek ochrany ovzdušia	14
šport	20	úsek štátnej vodnej správy	10
kultúra	19	úsek ochrany prírody a krajiny	9
ochrana pred požiarmi	19	úsek hlásenia pobytu	8
územné plánovanie	17	úsek matriky	8
bezpečnosť	13	úsek bývania	7
pohrebništvo	9	úsek špeciálneho stavebného úradu	5
zdravotníctvo	9		
geodézia, kartografia, kataster	4		
Spolu			545

prameň: autor podľa ZMOS (2019, 2020)

V oblasti *geodézia, kartografia, kataster* sa 1 zo 4 kompetencií týka ustanovovania názvov ulíc a iných verejných priestranstiev. Podľa dostupných údajov o adresách²⁸ z 2016 obcí má uličný systém zavedený len 472 obcí. Podobná situácia je napríklad aj v oblasti *zdravotníctva*, kde je ambulancia praktického lekára (pre deti alebo dospelých) zriadená len v 741 obciach, čo ostatným približne 2200 obciam znemožňuje výkon kompetencie „vydáva stanovisko k zriadeniu zdravotníckeho zariadenia na poskytovanie primárnej zdravotnej starostlivosti“²⁹.

²⁶ Týmto môže byť Hasičský a záchranný zbor (hasiči), právnická (napr. chemický závod s vlastnou hasičskou jednotkou) alebo fyzická osoba (občianske združenie zaradené do celoplošného rozmiestnenia síl a prostriedkov) v obci. Podrobnosti upravuje Zákon č. 314/2001 Z.z. o ochrane pred požiarmi a Vyhláška Ministerstva vnútra SR 611/2006 Z.z. o hasičských jednotkách.

²⁷ Počet obcí s Dobrovoľným hasičským zborom obce, kategorizovaným v kategóriách A1 (16), A (78), B (1149) a C(623) je 1866. Ostatných 158 je zaradených do kategórie D. Kategorizácia prebieha n. z. vybavenia a veľkosti jednotlivých zborov ako aj potreby zboru v priestore. Zbory kategórie A1 a A majú minimálny počet členov 17 a musia disponovať aj cisternovou automobilovou striekačkou, v kategórii B je minimálny počet 10 členov a automobilová striekačka v kategórii C je to 10 členov avšak už len prenosná striekačka. Viac napr. vo Vyhláške Ministerstva vnútra SR 611/2006 Z.z. o hasičských jednotkách.

²⁸ Zoznam adries v obciach (dostupný na úrovni jednotlivých krajov) zverejnený na data.slovensko.sk obsahuje údaje iba za 2016 obcí

²⁹ Táto kompetencia je uvedená v analýze ZMOS (2020) Výkon a financovanie originálnych kompetencií zozname originálnych kompetencií pod č. 317, odvoláva sa pritom na § 4 ods. 3 písm. d) Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

V prípade **prenesených kompetencií** je situácia podobná. Kým napríklad *ohlasovňou pobytu* je zo zákona³⁰ každá obec, v prípade *matrik* je to len 974 obcí³¹. V prípade *školsťva* je v pozícii zriaďovateľa len 1395 obcí, čo je menej ako polovica ich celkového počtu.

Z uvedeného je zrejmé, že množina všetkých kompetencií zverených miestnej samospráve nie automaticky rovnaká pre každú jednu obec (napr. matriky) a že nie každá obec preto môže alebo chce zostávajúci rozsah kompetencií využívať.

Do skupiny „*môže*“ môžeme zaradiť napr. niektoré z kompetencií v oblasti *zdravotníctva* v oblasti *originálnych kompetencií*, nakoľko nie v každej obci sa lekár rozhodol otvoriť svoju prax a obec preto nemá voči komu zverenú kompetenciu využiť. Do skupiny „*chce*“ môžeme zaradiť (rovnako tak v originálnych kompetenciách) napr. obecnú políciu z oblasti *bezpečnosť*. Je na rozhodnutí obce, či z dôvodu presadzovania práva zriadi obecnú políciu alebo uzavrie zmluvu s inou obcou o pôsobení jej obecnej polície prípadne na výkon tejto kompetencie a s ňou súvisiacich kompetencií (napr. obmedzenie odberu pitnej vody pri suchách - oblasť *odpadové hospodárstvo*, ochrana nefajčiarov – oblasť *zdravie* alebo vo všeobecnosti dodržiavanie VZN prijatých obecným zastupiteľstvom) rezignuje. Podobným príkladom môže byť absencia väčšieho počtu zdravotníckych zariadení v priamej zriaďovateľskej pôsobnosti miestnej samosprávy (polikliniky prípadne samotné ambulancie³²).

Produkcia verejných služieb – pohľad prostredníctvom štruktúry výdavkov

Keďže obce buď zo zákonných obmedzení, vlastného rozhodnutia alebo objektívnych príčin nevykonávajú všetky vyššie uvedené kompetencie, pokúsime sa prostredníctvom štruktúry ich výdavkov ukázať, ako sa tieto skutočnosti prejavujú do ponuky³³ verejných služieb v jednotlivých veľkostných kategóriách obcí.

Výdavky miestnej samosprávy v roku 2022 dosiahli výšku takmer 7 mld. €. Najväčší podiel predstavovali výdavky na COFOG 08 - vzdelávanie (37,53%), z čoho 50,04% výdavkov predstavujú výdavky na základné školy a 21,56% výdavky na materské školy. Druhú najväčšiu časť (20,12%; približne 1,4 mld. €) predstavujú výdavky na COFOG 01 - všeobecné verejné služby (20,12%), z čoho výdavky na COFOG 01.1, ktoré pokladáme za výdavky na výkon správy, predstavujú 1,185 mld. € (84,47% z COFOG 01 a 17,00% z celkových výdavkov miestnej samosprávy). Na druhom konci sú výdavky samosprávy na zabezpečenie verejného

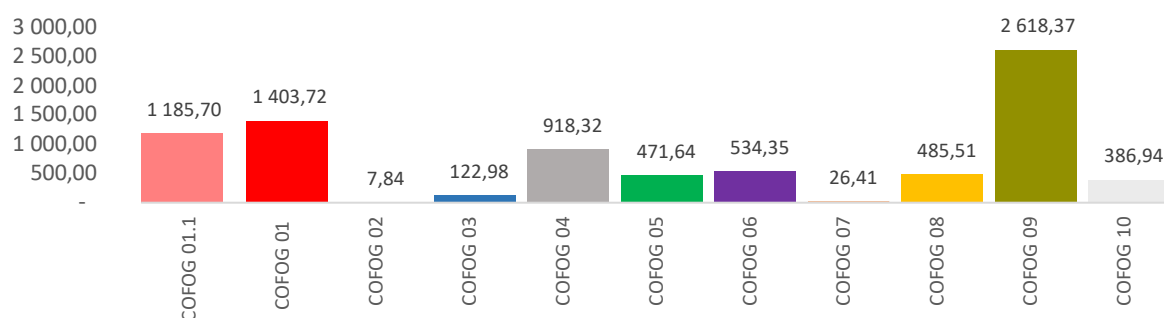
³⁰ Zákon č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky

³¹ Zákon č. 154/1994 Z.z. o matrikách

³² lekári a ostatný personál (zdravotnícky a nezdravotnícky) by boli priamymi zamestnancami obce

³³ prostriedky, ktoré obec spotrebuje musí klasifikovať podľa účelu ich použitia a z toho odvodzujeme rozsah produkovaných verejných služieb

Graf 5 – Výška výdavkov obcí podľa COFOG (2022 v mil.€)



prameň: autor nz. údajov MF SR

poriadku(COFOG 03), kam smerovalo 1,76% výdavkov (takmer 123 mil. €), zdravotníctva (COFOG 07) s 0,38% výdavkov (26,41 mil. €) a najmenší podiel, 0,11% výdavkov čiže necelých 8 mil. €,patrí výdavkom na COFOG 02 (obrana), čo sú v prípade samosprávy predovšetkým výdavky súvisiace s civilnou ochranou obyvateľstva.

Tabuľka 10 (nižšie) ukazuje štruktúru výdavkov obcí prepočítanú na 1 obyvateľa podľa funkčnej klasifikácie COFOG. Tabuľky s celkovými výdavkami a podiel výdavkov na celkových výdavkoch sa nachádzajú v prílohe A a B.

Tabuľka 8 – Výdavky obcí na 1 obyvateľa podľa klasifikácie COFOG a veľkostných skupín (r. 2022 v €)³⁴

veľkostná kategória	COFOG_011 pc	COFOG_01 pc	COFOG_02 pc	COFOG_03 pc	COFOG_04 pc	COFOG_05 pc	COFOG_06 pc	COFOG_07 pc	COFOG_08 pc	COFOG_09 pc	COFOG_10 pc	celkové výdavky p.c.
do 250	398,11	441,83	0,40	10,79	44,18	32,48	80,41	0,35	41,58	36,53	16,32	704,88
251-500	324,67	360,57	0,35	10,34	50,57	43,10	92,45	0,50	49,72	176,63	23,67	807,91
501-1000	288,53	320,39	0,36	12,15	48,89	60,68	84,83	0,87	48,91	344,74	35,12	956,93
1001-2000	235,53	263,35	0,90	10,96	50,64	71,90	81,54	3,49	51,89	500,41	35,87	1070,95
2001-3000	203,87	236,93	0,52	13,83	64,34	72,08	96,52	5,45	59,22	527,11	47,77	1123,75
3001-4000	191,02	223,30	0,76	16,83	78,55	76,07	95,95	4,80	66,79	532,74	54,62	1150,41
4001-5000	165,20	202,68	0,26	16,87	86,38	60,03	102,14	1,79	63,46	502,05	57,23	1092,90
5001-10000	181,08	240,02	0,42	23,95	94,95	97,46	114,11	15,27	92,19	598,56	77,69	1354,62
10001-20000	145,86	242,77	1,07	34,33	119,35	107,40	100,72	21,22	136,75	557,53	115,76	1436,91
20001-50000	138,23	174,07	1,57	29,14	112,79	86,62	114,68	0,69	136,14	528,26	85,54	1269,50
50001-100000	136,12	191,89	6,54	35,38	274,77	95,16	87,89	0,79	90,03	518,06	114,39	1414,89
nad 100001	347,53	361,41	1,80	34,44	643,74	138,26	113,30	0,93	132,55	459,40	107,18	1993,02

prameň: autor nz. údajov MF SR

Prvý stĺpec výdavkov (COFOG 01.1) predstavuje výdavky na *Výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti, zahraničné vzťahy*. Primárne sa jedná o výdavky obcí, ktoré

³⁴ Výdavky mestských častí a magistrátu Bratislavy a Košíc sú v rámci tohoto porovnania zlúčené.

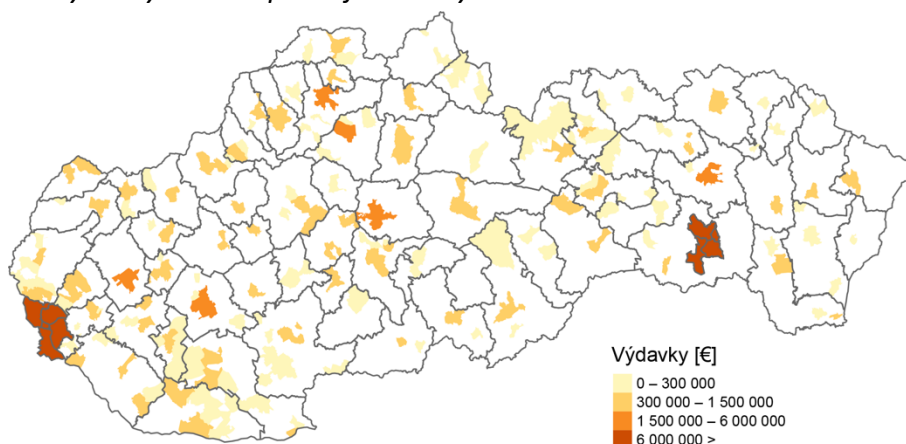
vynakladajú za zabezpečenie fungovania obecného (mestského) zastupiteľstva ako zákonodarného orgánu obce (mesta; vydávané všeobecne záväzných nariadení) na prevádzku obecného (mestského) úradu, ako výkonnej moci na miestnej úrovni. Ako vidíme, najvyššiu čiastku v prepočte na obyvateľa platia za „služby vládnutia“ obyvatelia najmenších obcí. Druhú najvyššiu čiastku platia obyvatelia miest s viac ako 100 000 obyvateľmi (Bratislava a Košice). V tomto prípade sa jedná o dvojúrovňovú samosprávu čo znamená, že občania hradia ako fungovanie jednotlivých mestských častí tak aj magistrátu – celomestskej správy. Len pripomínáme, že v kontexte tabuľky 5 Počet zamestnancov obcí podľa veľkosti obce majú obce do 250 obyvateľov najviac 20 zamestnancov kým v prípade Bratislavy a Košíc je to viac ako 1000. Naopak najnižšie výdavky vykazujú obce vo veľkostnej kategórii 50-100 tisíc obyvateľov.

Výdavky COFOG 01 predstavuje výdavky na *všeobecné verejné služby*, čo okrem už vyššie spomenutých výkonných a zákonodarných orgánov predstavuje výdavky súvisiace s „vládnutím“ ako napr. zahraničná pomoc, financovanie výskumu v oblasti vládnutia alebo transfery medzi jednotlivými úrovňami vlády. Môžeme vidieť, že výdavky v tejto skupine sú, okrem Bratislavy a Košíc približne o 10-20% vyššie ako samotné výdavky na výkonné a zákonodarné orgány.

Výdavky COFOG 02 obrana, sú v podmienkach samosprávy zastúpené prostredníctvom výdavkov v kategórii 02.2 civilná ochrana. Vysoké výdavky obcí vo veľkostnej kategórii 50-100 tisíc obyvateľov boli ťahané výdavkami miest Banská Bystrica (viac ako 10 mil. €) a Žilina (viac ako 1,7 mil. €). Ostatné krajské mestá³⁵ vykazovali výdavky cca 1,5€ - 3€ na obyvateľa.

Výdavky COFOG 03 (*verejný poriadok a bezpečnosť*) predstavujú výdavky obcí najmä na (obecnú) políciu (COFOG 03.1 policajné služby) 73,54% a ochranu pred požiarimi (COFOG 03.2) 19,34%. Kým výdavky na policajné služby, ktoré tvoria takmer 75% výdavkov v danej skupine,

Kartogram 1 – Výdavky obcí na policajné služby



prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy Martin Šveda

³⁵ Okrem mesta Nitra, ktoré v roku 2022 nevykazuje v COFOG 02.2 – civilná ochrana žiadne výdavky.

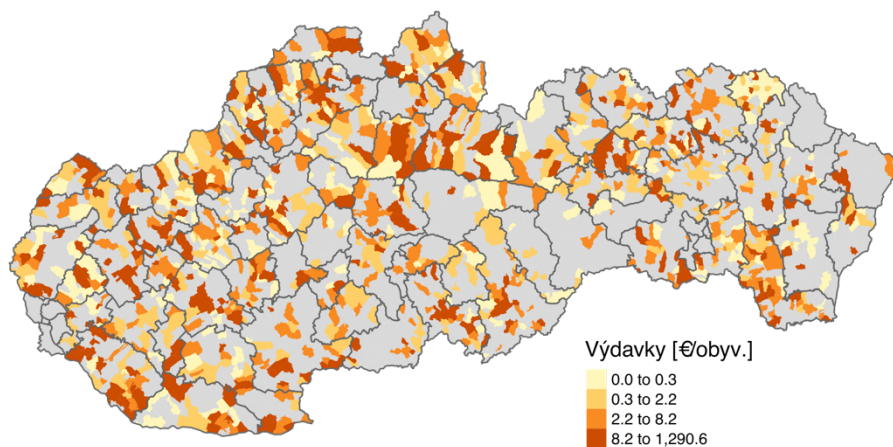
vykazuje 197 samospráv v prípade ochrany pred požiarmi je to 2311 samospráv. Výdavky obcí na oblasť verejný poriadok a bezpečnosť sú závislé na jej veľkosti, čo sa premieta do rozdielnej kvality poskytovanej služby.

Kým najmenšie obce (do 250 obyvateľov) vynakladajú na zabezpečenie týchto služieb v priemere 10,79€ na osobu, obce väčšie ako 10 000 obyvateľov približne 3-krát viac (od 29,14€ do 35,38€). Na kartograme 1 (vyššie) vidíme že, výdavky na obecnú políciu majú primárne regionálne centrál, výraznejšie pokrytie službami obecných polícií môžeme pozorovať na juhu Trnavského a Nitrianskeho kraja, čo je spôsobené spoluprácou obcí pri poskytovaní danej služby. Obcej polícii sa venujeme podrobnejšie v kapitole 4 „Príklad produkcie verejných služieb - obecná polícia (prípadová štúdia)“.

Výdavky COFOG 04 sú výdavky obcí na *ekonomickú* (hospodársku) *oblasť*. Istým spôsobom ich môžeme prirovnať k výdavkom na „obecnú hospodársku politiku“. V tomto prípade patrí dominantný podiel výdavkov (85,33%) cestnej doprave (COFOG 04.5.1). Tieto v sebe zahŕňajú prevádzku, údržbu a výstavbu ciest a „zariadení“ ako sú mosty, parkoviská alebo autobusové zastávky. Výdavky obcí na túto oblasť rastú spolu s ich veľkosťou. Kým v prípade najmenších obcí dosahujú výdavky približne 44€ na jedného obyvateľa, v Bratislave a Košiciach je to 643€, skoro 15-krát viac.

COFOG 05 sú výdavky samosprávy na *ochranu životného prostredia*. Najväčšiu časť (71,67%) tvoria výdavky spojené s nakladaním s komunálnym odpadom (COFOG 05.1), 14,26% predstavujú výdavky spojené s odpadovými vodami (COFOG 05.2) a tretiu najväčšiu časť (9,47%) tvoria inde neklasifikované výdavky (COFOG 05.6), ktoré v sebe zahŕňajú napr. výdavky na tvorbu politiky v oblasti životného prostredia, jej vymáhanie alebo správu. Samotná ochrana prírody a krajiny (COFOG 05.4) dostáva len 3,34% výdavkov z celej časti výdavkov na ochranu životného prostredia, ktoré vykazuje celkovo 613 obcí.

Kartogram 2 – Výdavky obcí na ochranu životného prostredia



prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

Kartogram vyššie znázorňuje výdavky obcí na ochranu životného prostredia bez výdavkov na nakladanie s odpadmi a odpadovými vodami (výdavky skupín COFOG 05.1 a 05.2). Môžeme vidieť, že výdavky výraznejšie absentujú v obciach Banskobystrického a Prešovského kraja. Opačná situácia je na „severnej“ rozvojovej osi (Bratislava – Žilina – Košice) a Západnom Slovensku.

Výdavky v oddiele COFOG 06 zahŕňajú výdavky samosprávy na bývanie a občiansku vybavenosť. Patria sem napr. výdavky na tvorbu rozvojových plánov, výstavbu bytov, prevádzku verejného osvetlenia alebo vodovodu. Verejné osvetlenie (COFOG 06.4) tvorí 15% výdavkov a podľa výdavkov je prítomné vo viac ako 95% obcí. Najväčšiu položku (viac ako 55%) predstavujú výdavky na rozvoj obcí (COFOG 06.2), čo sú výdavky spojené primárne s tvorbou rozvojových a zlepšovaní stávajúcich politík alebo príprava technickej dokumentácia. Podiel výdavkov súvisiacich s investíciami do výstavby bývania (COFOG 06.1) predstavuje 10,44% a vykazuje ich 759 obcí. Celkovo výdavky v tejto kategórii (COFOG 06) nevykazujú z pohľadu veľkostných kategórií obcí také výrazné rozdiely ako napr. pri výdavkoch na ekonomickú (hospodársku) oblasť alebo verejný poriadok a bezpečnosť (obecnú políciu).

Výdavky samosprávy na zdravotníctvo sú zachytené v oddiele COFOG 07. Najväčší podiel (28,25%) predstavujú výdavky na špecializovanú zdravotnú starostlivosť (ambulancie lekárov špecialistov, okrem zubných lekárov; COFOG 07.2.2), ktoré však tvoria najmä 4 obce z celkového počtu 5³⁶. Druhý najväčší podiel (24,31%) predstavujú výdavky obcí na všeobecnú zdravotnú starostlivosť (ambulancie praktických lekárov rovnako tak pre deti ako aj dospelých; COFOG 07.2.1), ktoré uvádza 187 obcí. Aj v tomto prípade sú medzi výdavkami obcí veľké rozdiely. Kým 12 obcí vykazuje v roku 2022 výdavky vo výške viac ako 100 000 €, tak 53 obcí vykazuje výdavky menej ako 1200€. Z tabuľky 8 vidíme, že vyššie výdavky (3,49€ - 5,45€ na obyvateľa) sa objavujú v obciach vo veľkostných kategóriách od 1000 do 4000 obyvateľov. Dôvodom je vyššia koncentrácia obyvateľov, (spôsobená jednak primárnym počtom obyvateľov ako aj funkciou obce ako lokálneho centra), ktorá „poskytuje“ dostatočné množstvo pacientov potrebné aspoň na čiastkovú prevádzku ambulancie. Výrazne vyššie výdavky obcí v kategóriách 5-10 tisíc obyvateľov a 10-20 tisíc obyvateľov sú spôsobené najmä prevádzkou mestských polikliník v Šuranoch, Sabinove a Kežmarku a nemocnice v Sobranciach. Tieto 4 mestá tak zodpovedajú za 46,73% výdavkov všetkých obcí na zdravotníctvo. Prostredníctvom tejto skupiny výdavkov nevieme identifikovať tie obce (napr. Stropkov³⁷), ktoré poskytovateľom zdravotnej starostlivosti primárne prenajímajú priestory, čím môžu prispievať k zvýšeniu dostupnosti lekárskeho služieb pre obyvateľov obcí.

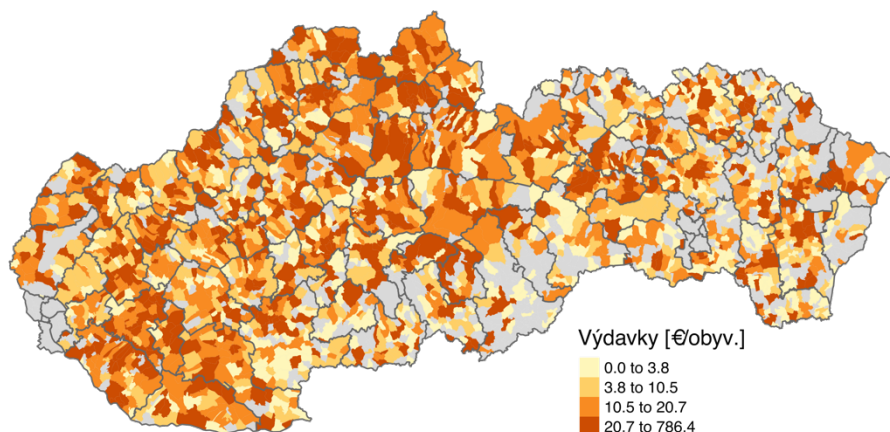
³⁶ Piata, posledná obec vykazuje výdavky 387,5€, čo je neporovnateľné s druhým najnižším výdavkom vo výške 151 068,93€

³⁷ Podľa údajov z FinSTATu prevádzkuje mesto Stropkov príspevkovú organizáciu s jedným zamestnancom ktorá pôsobí v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, v oddiele COFOG 07 však mesto Stropkov nemá uvedený žiaden výdavok. Údaje tak naznačujú, že mesto vlastní budovu polikliniky, ktorú len ďalej prenajíma.

Výdavky samospráv v rámci oddielu *rekreácia, kultúra a náboženstvo* (COFOG 08) v skupine rekreačné a športové služby (COFOG 08.1; 43,21% výdavkov) zahŕňajú tovary a služby spojené s prevádzkou športovísk, parkov, pláží, herní pre doskové hry ale aj podporu pre tímy alebo individuálnych súťažiacich alebo hráčov. V prípade COFOG 08.2 kultúrne služby sa jedná o zabezpečovanie chodu kultúrnych inštitúcií ako knižnice, múzeá alebo galérie ale rovnako tak odmenu umelcom, pokiaľ ich vystúpenie nebolo primárne smerované na podporu turizmu. Na tieto služby bolo vynaložených 45,52% výdavkov. Zvyšok sú výdavky spojené s vysielacími a vydavateľskými činnosťami (COFOG 08.3; 2%), čo predstavuje miestne televízie alebo obecné noviny. Poslednou skupinou výdavkov sú náboženské a iné komunitné služby (COFOG 08.4; 6,46%), ktoré zahŕňajú prevádzku priestorov pre ich poskytovanie a mzdové náklady³⁸. Výdavky na všetky vyššie uvedené služby dosahovali v najmenších obciach (do 250 obyvateľov) výšku 41,58€ na obyvateľa no v mestách od 10 do 50 tisíc obyvateľov sa pohybovali vo výške približne 136€.

Ak sa pozrieme na rozdelenie výdavkov prostredníctvom kartogramov uvidíme, že výdavky na šport sú v porovnaní výdavkami na kultúru prítomné v menšom počte obcí (2035 vs. 2540). Tento rozdiel však môže byť spôsobený rozdielnou povahou infraštruktúry. Údržba vonkajších športovísk (napr. futbalové³⁹ alebo basketbalové ihriská) nemusí byť sprevádzaná s ďalšími výdavkami ako je tomu napr. pri prevádzke kultúrnych domov alebo iných komunitných zariadení (centier). Tento druh výdavkov sa vo väčšej miere nevyskytuje na Gemeri a v Prešovskom kraji. Naopak vyššie výdavky môžeme pozorovať na juhu a severe Slovenska.

Kartogram 3 - Výdavky obcí na šport



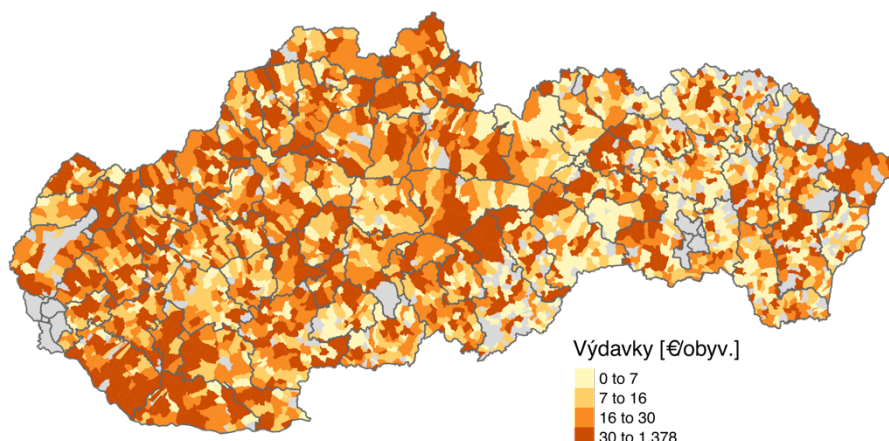
prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

Pri výdavkoch na kultúru (kartogram 4) môžeme vidieť postupné znižovanie ich výšky smerom zo západu na východ. Kým na západnom a strednom Slovensku prevažujú výdavky obcí z 3 a 4 kvartilu, v prípade východného Slovenska je to prvý a druhý kvartil, prípadne výdavky celkom absentujú.

³⁸ výdavky v tejto skupine sa ďalej nedelia

³⁹ náklady na kosenie môžu byť (nesprávne) zahrnuté napr. do údržby zelene.

Kartogram 4 – Výdavky obcí na kultúru

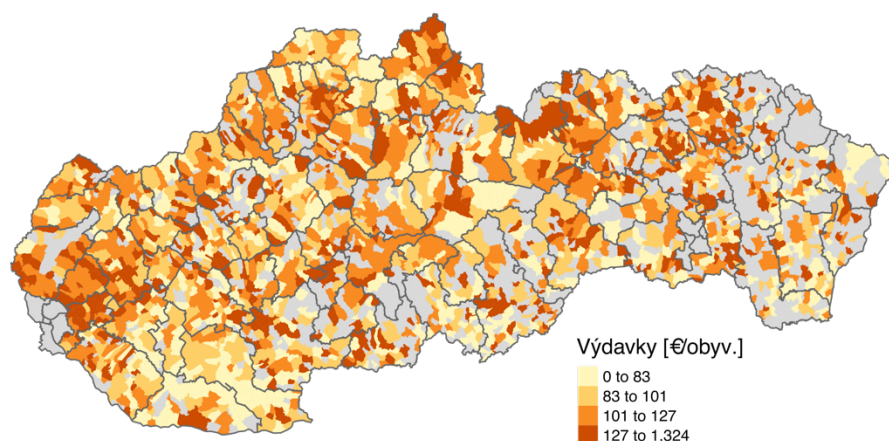


prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

V oddiele COFOG 09 vzdelávanie sa v prípade miestnej samosprávy stretávajú výdavky, ktoré realizuje v rámci originálnych ako aj prenesených kompetencií. Výdavky obcí v najmenšej veľkostnej kategórii sú najnižšie z dôvodu neprítomnosti základných škôl, ktoré by výdavky navyšovali. Ako vidíme v tabuľke 8 (výdavky veľkostných kategórií obcí podľa COFOG pc.), výdavky obcí na vzdelávanie rastú spolu s veľkosťou obce až do veľkostnej kategórie 5001-10 000 obyvateľov, kedy dosahujú maximum (598€ na obyvateľa) a následne, po prejavení sa výnosov z rozsahu, opäť klesajú a v Bratislave a Košiciach dosahujú pri poskytovaní „všetkých typov vzdelávania“⁴⁰ výšku 459,40€ na obyvateľa.

Na nasledujúcom kartograme sú zobrazené výdavky obcí na predprimárne vzdelávanie (COFOG 09.1.1.1). Výdavky v tejto podtriede udáva 1853 obcí a celkovo dosahujú výšku

Kartogram 5 – Výdavky obcí na predprimárne vzdelávanie



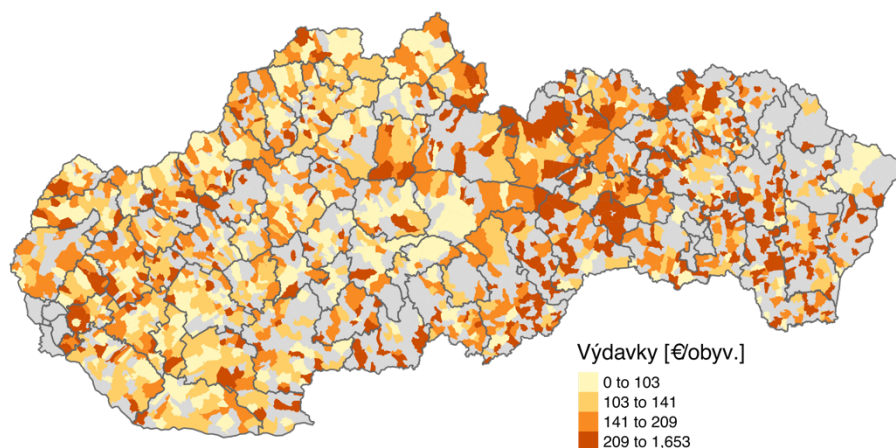
Prameň: autor nz. údajov z Datacentra MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

⁴⁰ Výdavky v oblasti školstva sú evidované podľa stupňov vzdelávania. V prípade samosprávy nám to tak umožňuje pracovať samostatne s výdavkami na materské školy, 1. stupeň základných škôl a 2. stupeň základných škôl.

564,5 mil.€. Z priestorového hľadiska však vidíme, že tieto služby nie sú produkované najmä na východe Slovenska a juhu Banskobystrického kraja.

Nasledujúce kartogramy 6 a 7 zobrazujú výdavky na primárne vzdelávanie v 1. a 2. stupni. V prípade prvého stupňa v porovnaní s predškolským vzdelávaním vidíme, že „produkcia služieb sa stiahla do údolí“. Prázdne miesta sa opäť objavujú primárne na východnom Slovensku a juhu stredného Slovenska. Poskytovanie základného vzdelávania je komplexnejšia služba a je preto prirodzené, že ju produkuje menej obcí – 1376 v porovnaní s 1853 obcami, ktoré ponúkajú služby materskej školy. Celkové výdavky na 1. stupeň ZŠ udávajú obce vo výške necelých 640 mil. €

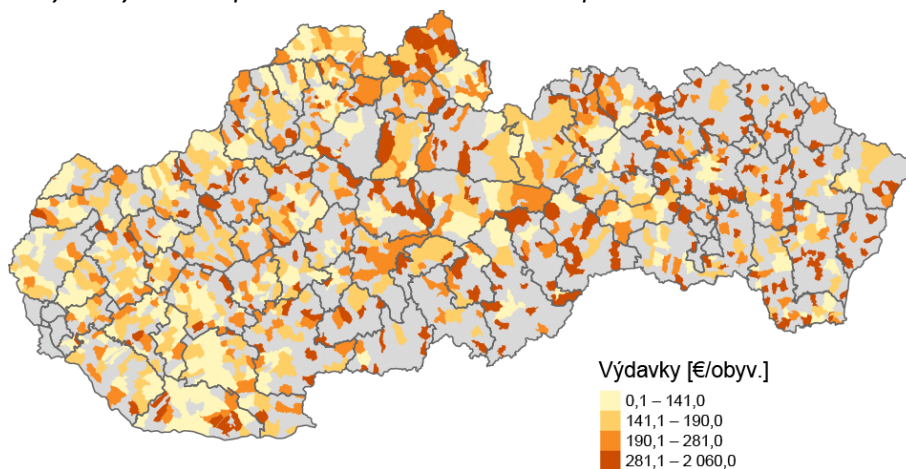
Kartogram 6 – Výdavky obcí na primárne vzdelávanie – 1. stupeň



Prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

Vzdelávanie na druhom stupni poskytuje 869 obcí s celkovými nákladmi 672,8 mil. €. Aj v tomto prípade platí, že táto služba je komplexnejšia ako vzdelávanie na 1. stupni a preto je poskytovaná v menšom počte obcí. Z priestorového hľadiska vidíme v porovnaní s výdavkami

Kartogram 7 – Výdavky obcí na primárne vzdelávanie – 2. stupeň

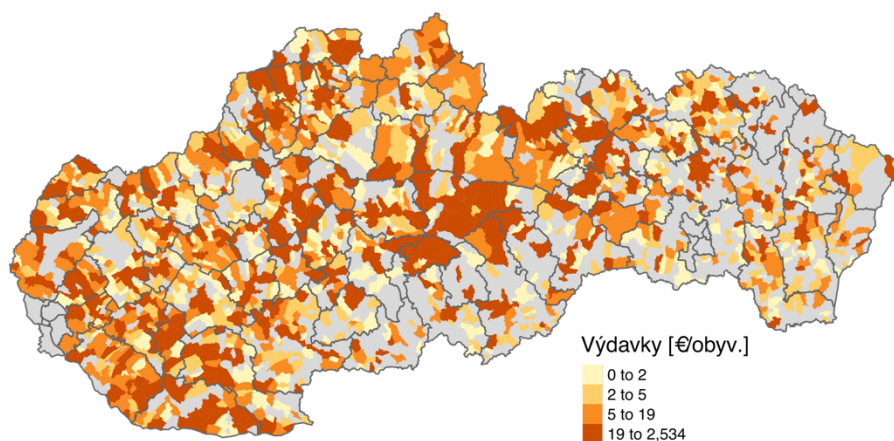


Prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

na primárne vzdelávanie na 1. stupni ešte väčší „ústup“ výdavkov na strednom a východnom Slovensku. Rovnako tak pretrváva „koncentrácia“ vyšších nákladov na prevádzku škôl (4. kvartil) na strednom a východnom Slovensku.

Poslednou skupinou výdavkov, ktorým budeme venovať pozornosť sú tie, zaradené v oddiele COFOG 10 – sociálne zabezpečenie. 63,93% (247,4 mil.€) výdavkov v tejto kategórii predstavujú výdavky na starobu (COFOG 10.2). Okrem výdavkov na služby spojené s asistenciou pre seniorov sem patria aj výdavky na zariadenia sociálnych služieb. Druhou najväčšou položkou s podielom 20,26% sú výdavky na sociálnu pomoc občanom v hmotnej a sociálnej núdzi (COFOG 10.7). Podobne ako v predchádzajúcom prípade aj sem patria náklady na zariadenia sociálnych služieb a služby samotné. Výška výdavkov je v tomto prípade 19,78 mil. €. Z pohľadu veľkostných kategórií obcí vidíme, že výdavky obcí rastú spolu s ich veľkosťou. Kým najmenšie obce vynakladajú na túto oblasť približne 16€ na jedného obyvateľa, výdavky krajských miest sa pohybujú vo výške približne 110€ na jedného obyvateľa. V kartograme XX vidíme, že skoro polovica obcí Slovenska (44,95%) na služby spadajúce do skupiny COFOG 10.2 nevynakladá žiadne prostriedky. Ďalší rozmer týmto zisteniam môže dodať práca Černěnko – Glittová (2021). Autori v nej rovnako ako my pracovali s výdavkami

Kartogram 8 – Výdavky obcí na služby spojené so starobou



Prameň: autor nz. údajov MF SR, spracovanie mapy: Martin Šveda; výdavky Bratislavy a Košíc spolu s výdavkami mestských častí nie sú na kartograme zobrazené

obcí v skupine 10.2, ktoré porovnali s údajmi o počte seniorov v nich žijúcich ako aj výške peňazí na služby pre seniorov (všeobecne) alokovaných prostredníctvom vzorca pre prerozdelenie DPFO medzi obce. Zistili, že len 53% zo všetkých obcí vykazuje výdavky v skupine COFOG 10.2, pričom 80% z nich vynakladá na služby pre seniorov (v prepočte na jedného obyvateľa vo veku 65+) menej ako dostáva. Slabou útechou je, že v týchto obciach žije „iba“ 33,75% populácie seniorov (obyvatelia 65+). V obciach bez akýchkoľvek výdavkov na COFOG 10.2 žije 13,34% populácie seniorov. Vo zvyšných 20% obcí (s evidovanými výdavky na COFOG 10.2), ktoré na služby pre seniorov vynakladajú viac prostriedkov ako je príslušný podiel z prerozdeleného výnosu DPFO žije 53% populácie seniorov.

Zhrnutie

Miestna samospráva je na základe zverených kompetencií (a priznaných práv) zodpovedná za tvorbu a implementáciu viacerých politík (lokálnych aj národných), vynucovanie ich dodržiavania a **realizáciu výdavkov** vo výške takmer **7 mld. €**.

Naša stručná analýza kompetencií ukázala, že nie všetky obce majú možnosť všetky kompetencie, ktoré sú zverené miestnej samospráve vykonávať (napr. agendu matrik) alebo ju chcú vykonávať prípadne zabezpečovať (napr. obecná polícia). Napriek podrobnému vymenovaniu viac ako 500 kompetencií medzi nimi nie je uvedené ustanovenie §4, ods.3, pís. k) zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktoré hovorí že: *„obec pri výkone samosprávy najmä: vykonáva ... podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce“*. Z nášho pohľadu sa jedná o kľúčovú „kompetenciu“, ktorá ponúka množstvo príležitostí ako zlepšiť dostupnosť služieb pre obyvateľov obce. Podobne vnímame aj ustanovenia toho istého zákona o možnosti spolupráce obcí, najmä pokiaľ je viac ako **1400 obcí**, z pohľadu počtu zamestnancov, **v pozícii mikropodniku**.

Miestami príliš veľké rozdiely vo výške výdavkov na jeden typ služby medzi rôzne veľkými obcami naznačujú rozdiely medzi množstvom a kvalitou služieb produkovaných samosprávou naprieč celým Slovenskom. Černěnkó – Neubauerová (2023) na prípade poskytovania služieb predprimárneho vzdelávania v Bratislave ukazujú, že napriek úprimnej snahe zabezpečovať pre obyvateľov dostatok kapacít v škôlkach nedokáže samospráva ponúknuť komplexné riešenie a rozsah služby podobný súkromným poskytovateľom.

V kontexte kvality poskytovaných služieb samosprávou stoja za zmienku aj zistenia Najvyššieho kontrolného úradu SR napr. v oblasti sociálnych služieb, konkrétne komunitných centier alebo základného školstva. V prvom prípade práva NKÚ SR (2020:11) konštatuje, že: *„komunitné centrá nehodnotili ciele stanovené vo svojich plánoch, ktoré sú ... povinné vypracovať a ktoré majú definovať ich víziu, poslanie, ciele, úlohy, ale aj základný rámec činnosti. Plány ... by pritom mali vychádzať z komunitných plánov sociálnych služieb obcí. Ciele centier väčšinou neboli ani správne formulované, prípadne boli stanovené len formálne. Činnosť centier tak nebola strategicky plánovaná, ale skôr operatívna, na základe aktuálnych potrieb“*. Pri základných školách (NKÚ, 2023) NKÚ SR konštatuje, že na druhom stupni bolo viac ako 12% vyučovacích hodín odučených učiteľom s nedostatočnou odbornosťou (NKÚ, 2023).

Tieto príklady ukazujú, že samospráva k výkonu zverených kompetencií pristupuje skôr formálne „aby boli naplnená litera zákona“ prípadne aby občanom bola ponúknutá požadovaná služba, bez ohľadu na to v akej kvalite je produkovaná. Primárny dôvod prečo bol zákon napísaný (naplnenie cieľa politiky) alebo ako by sa dala služba ponúkať aby prinášala pre obyvateľov vyšší úžitok (hodnotu), jej uniká.

Uvedené naznačuje, že **problémom slovenských samospráv nie je množstvo zverených kompetencií, ale spôsob** ako na ne nazerajú a ako s nimi pracujú.

KAPITOLA 3

PRÍKLAD PRODUKCIE VEREJNÝCH SLUŽIEB - OBECNÁ POLÍCIA (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA)

Dôvod vzniku obecných polícií je jednoduchý. Keďže spoločnosť je organizovaná okolo súboru pravidiel (zákonov), ktoré určujú hranice prijateľného správania. Tieto pravidlá vytvára vláda a vykonáva ich byrokracia (úrad). Za zabezpečenie ich dodržiavania toho aby ich ľudia dodržiavali sú zodpovedné rôzne iterácie polície, ktoré majú svojou činnosťou chrániť obyvateľstvo pred kriminalitou ako aj stíhať porušovateľov zákonov (Schnurr, 2016).

Na obecnej úrovni vládu predstavuje starosta (primátor) a obecné (mestské, miestne) zastupiteľstvo. Byrokraciou je obecný (mestský) úrad a úlohy polície v tomto prípade zastáva obecná polícia. A tak ako je policajná činnosť súčasťou verejnej správy (Laštovka, 1925:3) má svoju nezastupiteľnú úlohu a opodstatnenie aj na miestnej úrovni.

Výhodou zriadenia obecnej polície je možnosť obce disponovať vlastným útvarom, prostredníctvom ktorého dokáže zabezpečiť verejný poriadok⁴¹ a bezpečnosť vrátane možnosti jeho špecializácie na riešenie lokálnych bezpečnostných špecifik. Druhou výhodou je, že o jeho okamžitom nasadení v prípade potreby rozhoduje priamo obec.

Činnosť a zameranie obecnej polície tak vo veľkej miere závisí od priorít politickej reprezentácie obce a je preto na jej zvážení a zodpovednosti aké ciele obecnej polícií stanoví.

Tabuľka 9 - Počet obecných polícií a príslušníkov obecných polícií v rokoch 2004-2022

rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
počet obecných polícií	152	151	153	157	162	165	167	164	166	166	167	166	165	166	166	167	168	169	171
počet príslušníkov obecných polícií	2192	2197	2260	2288	2365	2486	2495	2471	2534	2516	2535	2539	2523	2524	2541	2547	2612	2642	2698

prameň: autor, vlastné spracovanie nz. údajov MV SR

Jednou z najdôležitejších činností obecnej polície je riešenie priestupkov. Tieto sú upravené najmä v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov⁴². Údaje pre nasledujúce porovnanie pochádzajú zo Správ o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike, ktoré každoročne zostavuje a publikuje Ministerstvo vnútra SR. Počty priestupkov sú dlhodobé (od roku 2004) vykazované v niekoľkých kategóriách. Prvou je §22 zákona o priestupkoch, čo sú *priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky*. Druhú kategóriu predstavujú priestupky podľa §47 a §48, čo sú *priestupky voči verejnému poriadku*.

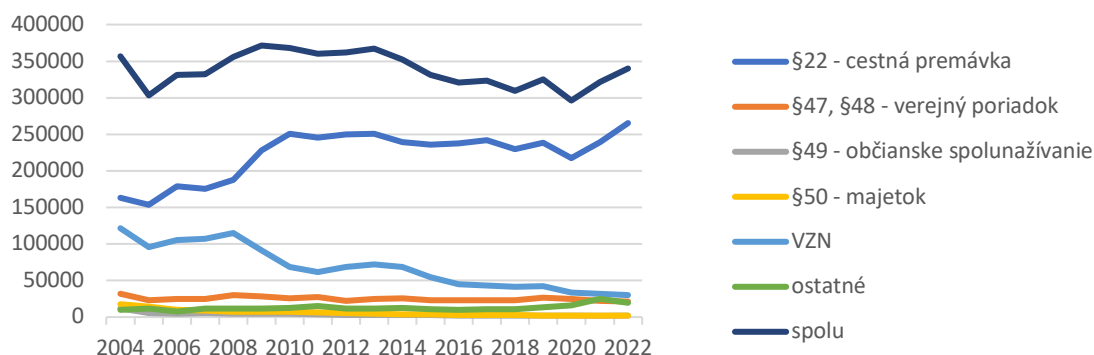
⁴¹ okrem iného vynucovanie dodržiavania vlastných „zákonov“ – všeobecne záväzných nariadení

⁴² ďalej potom napr. v Zákone SNR č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii alebo Zákone č. 377/2004 Z.z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Treťou „kategóriou“ sú priestupky uvedené v §49 - *priestupky proti občianskemu spolunažívaniu*. Poslednou kategóriou samostatne sledovaných priestupkov sú *priestupky voči majetku* podľa §50 zákona. Posledné 2 kategórie predstavujú priestupky voči *všeobecne záväzným nariadeniam* vydaných obcou a agregovaná kategória *ostatné* kam spadajú všetky ostatné priestupky, ktoré neboli zaradené do žiadnej z predchádzajúcich kategórií (napr. porušenia ustanovení zákona týkajúcich sa ochrany nefajčiarov alebo držania psov).

Celkový počet priestupkov, ktoré riešili obecné polície na Slovensku v roku 2022 bol 340 353. Ako ukazuje graf č. 6, celkový počet priestupkov riešených obecnými políciaми sa v období od roku 2004 do roku 2022 pohyboval v rozmedzí približne 300 až 360 tisíc priestupkov a od roku 2013 dochádzalo k postupnému znižovaniu celkového počtu priestupkov riešených obecnou políciou. Zvrat nastal v roku 2020 od kedy počet riešených priestupkov opäť rástol: z 296 105 (čo je najnižšia hodnota v sledovanom období) na už spomínaných 340 353. Ako je vidieť z grafu 6, tento rast bol spôsobený nárastom priestupkov podľa §22 - priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky⁴³.

Graf 6 - Vývoj počtu priestupkov v rokoch 2004-2022



prameň: autor, vlastné spracovanie nz. údajov MV SR

Z nášho pohľadu je zaujímavejším ukazovateľom o činnosti obecnej polície, resp. o prioritách predstaviteľov samosprávy v otázkach bezpečnosti na miestnej úrovni štruktúra riešených priestupkov ako ich celkový počet. Ako môžeme vidieť v tabuľke 10, (a grafe 6) v období od roku 2004 do roku 2022 došlo k výraznej zmene v ich štruktúre. Keďže v sledovanom období nedošlo (napriek navýšeniu počtu príslušníkov obecných polícií z 2192 v roku 2004 na 2698 v roku 2022) k výraznému navýšeniu počtu riešených priestupkov, prezentuje zmena štruktúry aj zmeny v absolútnom vyjadrení počtu priestupkov.

Najväčší podiel si udržali priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky (§22) ale výrazne sa zmenil ich podiel na celkových priestupkoch: z 45,86 % v roku 2004 na 77,95%

⁴³ Nakoľko sú údaje o priestupkoch publikované v správach o činnosti obecných polícií v SR agregované, nevieme zmeny v počtoch pripísať jednotlivým mestám. Vzhľadom na skutočnosť, že od roku 2020 bola na území Bratislavy spustená parkovacia politika vo viacerých mestských častiach, predpokladáme že do značnej miery stojí za týmto nárastom.

v roku 2022. To bolo sprevádzané výrazným poklesom podielu priestupkov voči všeobecne záväzným nariadeniam obcí (z 34,09% v roku 2004 na 8,83% v roku 2022) a priestupkom voči občianskemu spolunažívaniu (§49; z 3,33% na 0,55%). Priestupky voči verejnému poriadku (§47 a §48) zaznamenali rovnako tak pokles (z 8,95% na 6,25%). Nárast možno badať v „ostatných“ priestupkoch.

Tabuľka 10 – Vývoj podielu priestupkov podľa jednotlivých kategórií v rokoch 2004-2022

	§ 22 cestná premávka	§ 47, § 48 verejný poriadok	§ 49 občianske spolunačovanie	§ 50 majetok	VZN	ostatné	celkový počet priestupkov
2004	45,86%	8,95%	3,33%	4,93%	34,09%	2,83%	356382
2005	50,64%	7,58%	1,72%	4,72%	31,62%	3,71%	303151
2006	54,08%	7,50%	1,28%	2,91%	31,93%	2,30%	330845
2007	52,88%	7,34%	1,59%	2,59%	32,18%	3,42%	332253
2008	52,66%	8,42%	1,32%	2,13%	32,23%	3,24%	356093
2009	61,37%	7,59%	1,21%	1,99%	24,60%	3,25%	371370
2010	68,03%	6,91%	1,23%	1,97%	18,57%	3,29%	367969
2011	68,28%	7,49%	1,00%	1,85%	17,07%	4,30%	360008
2012	69,09%	6,19%	0,92%	1,57%	19,07%	3,17%	361456
2013	68,28%	6,64%	0,82%	1,38%	19,65%	3,22%	367283
2014	67,89%	7,28%	0,74%	1,15%	19,46%	3,49%	352531
2015	71,27%	6,98%	0,76%	1,17%	16,50%	3,32%	331386
2016	74,09%	7,09%	0,68%	1,00%	14,05%	3,09%	320391
2017	74,79%	7,02%	0,58%	0,93%	13,38%	3,30%	322983
2018	74,28%	7,36%	0,70%	0,93%	13,39%	3,35%	309373
2019	73,29%	8,10%	0,64%	0,72%	13,13%	4,12%	325348
2020	73,52%	8,43%	0,62%	0,71%	11,33%	5,38%	296105
2021	74,29%	7,01%	0,57%	0,59%	9,79%	7,75%	321865
2022	77,95%	6,25%	0,55%	0,66%	8,83%	5,75%	340353

prameň: autor, vlastné spracovanie nz. Správ o činnosti obecných polícií v SR 2013-2022

Druhým rozmerom, v ktorom je potrebné sa na činnosť obecnej polície pozrieť je koľko priestupkov odhalila vlastnou činnosťou a koľko jej ich bolo nahlásených. Keďže je obecná polícia zriadená hlavne ako „poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce“ (ods. 1, §2, Zákona č. 564/1990 Zb. o obecnej polícii). V roku 2004 predstavoval podiel priestupkov voči verejnému poriadku zistených vlastnou činnosťou obecnej polície 7,03% (25 049 priestupkov) no v roku 2022 to bolo len 4,51% (15 364 priestupkov). V prípade priestupkov voči všeobecne záväzným nariadeniam obce bolo v roku 2004 zistených vlastnou činnosťou 31,18% (111 137) priestupkov no v roku 2022 už len 7,23% (24 596) priestupkov. Podobná situácia je pri priestupkoch voči majetku, kde vidíme pokles z 1,25% (4 451) priestupkov na 0,27% (920) priestupkov.

Už viackrát spomínané priestupky podľa §22 – priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky zvýšili svoj podiel z 43,02% (153 312) na 66,26% (225 530) zo všetkých priestupkov. Podľa uvedeného sa javí, že najväčším problémom slovenských samospráv

v oblasti verejného poriadku je vynucovanie dodržiavania (vybraných) pravidiel cestnej premávky, keďže spotrebuje až 66,26% kapacít⁴⁴ obecnej polície.

Tabuľka 11 - Počet a podiel zistených a nahlásených priestupkov (2004, 2013, 2022)

	počet Celkový priestupkov	§ 22 cestná premávka	podiel na priestupkoch celkom	§ 47 a § 48 verejný poriadok	podiel na priestupkoch celkom	§ 49 občianske spolunažívanie	podiel na priestupkoch celkom	§ 50 majetok	podiel na priestupkoch celkom	VZN obce	podiel na priestupkoch celkom	Ostatné	podiel na priestupkoch celkom
2004	zistených vlastnou činnosťou	153312	43,02%	25049	7,03%	7162	2,01%	4451	1,25%	111137	31,18%	7400	2,08%
2004	oznamených na útvar obecnej polície	10132	2,84%	6853	1,92%	4720	1,32%	13121	3,68%	10350	2,90%	2695	0,76%
2013	zistených vlastnou činnosťou	204978	55,81%	15461	4,21%	1001	0,27%	1920	0,52%	57794	15,74%	8717	2,37%
2013	oznamených na útvar obecnej polície	45799	12,47%	8937	2,43%	2029	0,55%	3139	0,85%	14388	3,92%	3120	0,85%
2022	zistených vlastnou činnosťou	225530	66,26%	15364	4,51%	881	0,26%	920	0,27%	24596	7,23%	15063	4,43%
2022	oznamených na útvar obecnej polície	39789	11,69%	5905	1,73%	996	0,29%	1332	0,39%	5463	1,61%	4514	1,33%

prameň: autor, vlastné spracovanie nz. Správ o činnosti obecných polícií v SR 2013-2022

Nasledujúca tabuľka 12 ukazuje počty priestupkov, ktoré z časti rieši aj obecná polícia (priestupky voči bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky (§22), priestupky voči verejnému poriadku (§47 a §48), priestupky voči občianskemu spolunažívaniu (§49) a priestupky voči majetku (§50)), ktoré však (v roku 2022) riešili príslušníci Policajného zboru SR.

Tabuľka 12 – Počet priestupkov riešených príslušníkmi PZ SR v roku 2022

Názov zákona	Počet priestupkov	podiel
Zákon o priestupkoch	787 139	95,30%
Priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky	673 835	81,58%
Priestupky proti majetku	48 029	5,82%
Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu	47 995	5,81%
Priestupky proti verejnému poriadku	12 874	1,56%
Ostatné	4 406	0,53%
Zákon o dráhach	5 417	0,66%
Zákon o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií	4 441	0,54%
Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva	3 192	0,39%
Zákon o organizácii pracovného času v doprave	2 266	0,27%
Zákon o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia	2 226	0,27%
Zákon o pobyte cudzincov	1117	0,14%
Zákon o strelných zbraniach a strelive	982	0,12%
Ostatné	19 164	2,32%
spolu	825 944	

prameň: autor nz. Správa o stave verejnej správy za rok 2022, ISBA, MV SR

Podobne ako pri obecnej polícii sú aj v prípade priestupkov, ktoré riešili príslušníci PZ SR v roku 2022 dominantné priestupky voči bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, ktorých bolo

⁴⁴ Uvedomujeme si rozdielnú náročnosť jednotlivých priestupkových konaní a z toho plynúcu obťažnosť ich vzájomného porovnávania, no pre zobrazenie trendov v smerovaní činnosti obecných polícií vnímame toto zjednodušenie ako prípustné.

viac ako 670 tisíc a na celkovom počte riešených priestupkov sa podieľali 81,58% (obecná polícia riešila 225 tisíc priestupkov s podielom 66,26%). Sú to primárne „zásahy“ mimo pôsobnosti obecnej polície - na cestách mimo intravilánu obce ako napr. diaľnice, rýchlostné cesty, cesty 1. a 2. triedy, cestné kontroly a pod..

V prípade priestupkov voči verejnému poriadku, zasahovali príslušníci PZ SR v 12 874 prípadoch (1,56%) v porovnaní s 21 269 prípadmi (6,25%), kedy zasahovali príslušníci obecných polícií.

Keď sa však pozrieme bližšie na priestupky voči občianskemu spolunažívaniu a priestupky voči majetku uvidíme, že Policajný zbor SR riešil v oboch prípadoch približne 48 000 priestupkov čo predstavuje podiel 5,80% pre každú skupinu. Obecná polícia riešila „v každom z paragrafov“ približne 2000 priestupkov, čo predstavuje podiel približne 0,6% „na paragraf“ zo všetkých priestupkov, ktoré obecná polícia riešila. Spolu teda predstavujú tieto 2 skupiny priestupkov 11,63% „priestupkových výkonov“ Policajného zboru SR avšak len 1,21% „priestupkových výkonov“ obecnej polície.

Ak budeme sčítať priestupky, ktoré boli riešené podľa jednotlivých paragrafov (priestupky voči občianskemu spolunažívaniu a priestupky voči majetku) obecnou políciou a Policajným zborom SR dostaneme sa k celkovému počtu približne 50 000 priestupkov „v každom paragrafe“, čo znamená, že obecná polícia riešila približne 4% zo všetkých priestupkov voči majetku a rovnako tak 4% zo všetkých priestupkov voči občianskemu spolunažívaniu.

Ako sme už spomínali vyššie, službami obecnej polície je (v nejakej forme⁴⁵) pokrytých približne 55% populácie, čomu by mal zodpovedať aj vyšší podiel priestupkov ako 4%.

Ak budeme predpokladať rovnakú mieru nasadenia príslušníkov Policajného zboru SR po celom území a rovnakú mieru úspešnosti pri odhaľovaní priestupkov, tak na území, ktoré je pod dohľadom obecných polícií riešili príslušníci PZ SR približne 26 000 priestupkov voči občianskemu spolunažívaniu a rovnako tak 26 000 priestupkov voči majetku. Spolu to predstavuje približne 52 000 priestupkov, ktoré by mali byť riešené obecnou políciou.

Ďalšou možnosťou je predpokladať, že by sa aj v prípade obecnej polície mohol celkový podiel priestupkov voči občianskemu spolunažívaniu a priestupkov voči majetku pohybovať na úrovni 11%, čo predstavuje asi 37 000 priestupkov, čiže 18 500 priestupkov „na paragraf“, čo pri aktuálnom (rok 2024) riešení cca 2000 + 2000 priestupkov znamená rozdiel asi 16 500 priestupkov ako voči majetku tak 16 500 voči občianskemu spolunažívaniu, ktoré by mohli (mali) byť zachytené.

⁴⁵ Podľa Správy o činnosti obecnej polície v SR za rok 2022 vykazuje 6 zborov počet príslušníkov 0, 1-4 príslušníkov vykazuje 54 zborov, 5-9 zamestnancov 44 zborov. Do 10 príslušníkov obecných polícií má teda spolu 104 zo 171 zborov. Z uvedeného je zrejmé, že takýto počet príslušníkov neumožňuje nepretržité nadsadenie viacerých hliadok.

Podľa týchto prepočtov je zrejmé, že v zameraní činnosti obecných polícií existuje objektívny priestor pre zvyšovanie bezpečnosti obyvateľov. Podobné závery boli formulované v Správe o činnosti obecných polícií už v roku 2017 (PPZ SR, 2018), kde autori konšatovali že: „Zo zaslaných správ o činnosti obecných polícií (...) vyplýva jednoznačný záver, že činnosť týchto poriadkových útvarov obce sa aj naďalej v značnej miere zameriava na jednu úzku oblasť protiprávneho konania občanov, ktorou sú priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky. (...) V rámci sledovaných skutkových podstat (priestupkov, pozn. autora) je možné konštatovať celkovú zníženú výslednosť práce, okrem priestupkov proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, na čo bolo už aj v minulých správach o činnosti obecných polícií poukazované“ (PPZ SR, 2018:19).

Zhrnutie

Prípádová štúdia fungovania obecnej polície podrobnejšie ukazuje a potvrdzuje zistenia z predchádzajúcich kapitol. Až na pár výnimiek **obce pri výkone tejto kompetencie nespolupracujú**. Spoluprácou resp. spoločným výkonom tejto kompetencie by znížili negatívny vplyv rozdrobenosti a zabezpečili podmienky pre dodržiavanie a vynucovanie dodržiavania nimi nastolených pravidiel.

Bližší pohľad do štatistík zverejnených Prezídium policajného zboru SR ukázal, že napriek tomu, že obecné polície pokrývajú veľkú časť populácie, je množstvo priestupkov stále riešených príslušníkmi Policajného zboru. To, v porovnaní so štatistikami riešených priestupkov obecných polícií, kde výrazne dominujú priestupky týkajúce sa dopravy vytvára priestor na polemiku s prioritami vedenia samospráv v oblasti verejného poriadku a bezpečnosti.

Vzhľadom na absenciu a výdavkov spojených so zabezpečovaním verejného poriadku v prevažnej väčšine obcí sa ponúka otázka, či si obce dostatočne uvedomujú dôležitosť stanovovania a vynucovanie dodržiavania pravidiel (vo všeobecnosti) v rámci výkonu verejnej moci (či už v prenesenej alebo originálnej pôsobnosti) a dopadov na kvalitu života či rozvoj, ak tomu tak nie je (pozri Rodríguez-Pose, 2017; Rodríguez-Pose et al. 2024).

Príkladom prístupu k vnímaniu úlohy miestnych polícií môže byť napr. nariadenie, ktoré hovorí že: *„miestne orgány vynucujúce právo musia neustále hodnotiť a zlepšovať svoje postupy a politiky, aby zabezpečili transparentné, bezpečné a zodpovedné poskytovanie služieb vynucovania práva svojim komunitám“* (Executive order 13929, 2020). Tieto princípy je možné aplikovať aj na činnosti ďalších súčastí obcí, ktoré sú zodpovedné za presadzovanie a vymáhanie dodržiavania platných zákonov a nariadení.

KAPITOLA 4

JE ŠTRUKTURÁLNA REFORMA RIEŠENÍM?

Teoretické východiská

Problémy s fragmentovanou správou štruktúrou, nespokojnosťou s kvalitou poskytovaných verejných služieb alebo ich kombináciu riešilo v priebehu 20. storočia viacero krajín. V niektorých z nich prebehli územné reformy v niekoľkých krokoch medzi ktorými prešlo vždy niekoľko desaťročí (napr. Dánsko alebo Estónsko) v iných prípadoch bola jej ďalšia etapa vyvolaná mimoriadnou situáciou (Grécko).

Dôvody pre reformu v Estónsku⁴⁶ boli veľmi podobné ako je aktuálna situácia na Slovensku: veľké množstvo kompetencií (zverených úloh), nízky počet zamestnancov na plnenie zverených úloh a najmä nedostatok špecialistov, kedy malé úväzky (vzhľadom na nízky dopyt v malých obciach) neumožňovali plnú špecializáciu zamestnancov alebo zamestnanie špecialistu na plný úväzok. Rovnako tak považovali za problém nízku rotáciu politických predstaviteľov v malých obciach, čo mohlo viesť k „falošnej“ spokojnosti obyvateľov s ich rozhodovaním. Cieľom reformy (2015) bolo *„podporiť nárast kapacity miestnych vlád k ponúkaní vysokokvalitných verejných služieb, využívaniu regionálnych podmienok pre rozvoj, zvýšenie konkurencieschopnosti a zaistenie viac konzistentný rozvoj“* (Noorkõiv, 2024). Reforma bola rozdelená na 4 etapy: 1. vytvorenie municipalít, 2. úprava regionálnej správy, 3. zmeny v kompetenciách a 4. zmena financovania.

V prípade Dánska⁴⁷, ktoré reformu realizovalo v roku 2007 bola hlavnou príčinou boli ekonomické a odborné dôvody – otázka či municipality, pochádzajúce z reformy z roku 1970⁴⁸ nie sú na výkon súčasných (rok 2007) kompetencií, ktoré prišli s rozvojom sociálneho štátu, príliš slabé. Ako hlavnú príčinu resp. argumenty pre začatie prác na reforme (Kjear et al., 2010) uvádzajú: nedostatočnú udržateľnosť odborných kapacít malých (!) samospráv pri poskytovaní stále zložitejších verejných služieb. Druhým dôvodom bola nejednoznačnosť kompetencií medzi regiónmi a municipalitami a pláne previesť časť z nich na municipality, čo predpokladalo ich posilnenie. A v neposlednom rade to boli výnosy z rozsahu.

Významnejšie zmeny v usporiadaní miestnej samosprávy prebehli v Nemecku 1970-tych rokoch⁴⁹. Cieľom bolo zvýšiť výkonnosť samosprávy, aby mohla byť nositeľom ďalších úloh, ktoré by na ňu štát preniesol. Následne aj vzhľadom na spolkové usporiadanie reformy ďalej pokračovali v jednotlivých spolkových krajinách (vrátane nových spolkových krajín) a trvajú dodnes.

⁴⁶ Zníženie počtu municipalít z 256 na 79, populácia krajiny bola 1,39 mil. obyvateľov

⁴⁷ Zníženie počtu municipalít z 271 na 98, populácia krajiny bola 5,46 mil. obyvateľov

⁴⁸ Zníženie počtu municipalít z 1108 na 275

⁴⁹ Zníženie počtu municipalít z cca 24 000 na 8500, populácia krajiny SRN (Západné Nemecko) 1980 približne 60 mil. obyvateľov

Grécka reforma z roku 2010⁵⁰ bola síce vynúteným dôsledkom vysokého zadlženia krajiny, no len nedávno pred tým, v roku 2002⁵¹ dokončili „vlastnú“ reformu. Cieľom prvej reformy z roku 1997 bolo zníženie veľkého počtu samospráv, zlepšenie systému správy napredovaním decentralizácie a modernizácia ekonomiky a manažmentu obcí. Druhá reforma sa zameriavala opäť na posilnenie (zväčšenie) lokálnej a regionálnej úrovne vlády pred presunom kompetencií, samotný presun kompetencií z centrálnej vlády na regionálnu a miestnu samosprávu, zlepšenie medzi obecnej a vnútroregionálnej spolupráce (Ioannidis, 2016).

Dokázali však tieto reformy zlepšiť fungovanie miestnej úrovne (samo)správy?

V prípade Grécka sa podarilo dosiahnuť zlepšenie finančných ukazovateľov. Nikitas – Vasilopoulou (2022) na základe údajov z Eurostatu o rozpočtoch miestnej samosprávy hovoria, že kým v období rokov 2005 – 2010 (po 1. reforme) generovali ročný deficit približne 211 mil. € tak v rokoch 2011 – 2018 to už bol prebytok vo výške 415 mil. €.

Naopak v prípade Dánska sa podľa Blom-Hanses et al. (2016) a Mackie – Thijs (2021) finančné úspory nepodarilo preukázať. Mackie – Thijs (2021) konštatujú, že okrem už relatívne veľkej populácii samospráv pred spájaním sa na nízkych (až žiadnych) úsporách mohla podpísať finančná kríza z rokov 2007-2008. Kde naopak vidia úspech reformy, je zlepšenie municipalít pri poskytovaní služieb – kým z nemunicipalizovaných samospráv len 50% pociťuje zlepšenie v odbornej udržateľnosti, tak pri municipalizovaných samosprávach je to viac ako 98%, v prípade finančnej udržateľnosti sa efektívnejšími stalo 45% nemunicipalizovaných samospráv avšak ale až 71% municipalizovaných samospráv.

Na hodnotenie Estónska a dopadov realizovanej reformy je podľa Mackie – Thijs (2021) vzhľadom len na nedávnu realizáciu priskoro. Nateraz sa nepodarilo preukázať významný vplyv na šetrenie nákladov a rovnako tak ani zvýšenie a kvalitu dostupnosti rôznych verejných služieb.

V prípade reforiem zameraných na kvalitu poskytovaných služieb spomenieme napr. Spojené štáty americké (National Performance Review, 1993) alebo Veľkú Britániu (The Citizen's Charter, 1991). Cieľom oboch bolo zlepšiť fungovanie vlády a zvýšiť benefity pre občanov.

Hlavným cieľom britskej iniciatívy bolo zaviesť niekoľko kľúčových princípov do činnosti verejnej správy resp. verejnej služby (civil service). Sú to (Cm 1559, 1991): **kvalita** - trvalý nový program na zlepšenie kvality verejnej služby; **výber** - vždy, keď je to možné, výber medzi konkurenčnými poskytovateľmi je najlepším podnetom na zlepšenie kvality; **štandardy** - občan musí byť informovaný o tom, čo sú štandardy služieb a musí byť schopný konať tam, kde je služba neprijateľná; **hodnota** - občan je tiež daňovým poplatníkom, verejná služba musí poskytnúť hodnotu za peniaze v rámci daňových zákonov, ktoré si národ môže dovoliť.“

V prípade „National Performance Review“, na čele ktorého stál Al Gore, „bolo cieľom transformovať základnú kultúru federálnych organizácií aby boli viac zamerané na výkon a zákazníka“ (Kamensky, 1996). Dôvodom pre toto rozhodnutie bola veľmi nízka dôvera vo

⁵⁰ Zníženie počtu municipalít z 1033 na 325, populácia krajiny cca 11 mil. obyvateľov

⁵¹ Zníženie počtu municipalít z 5775 na 1033

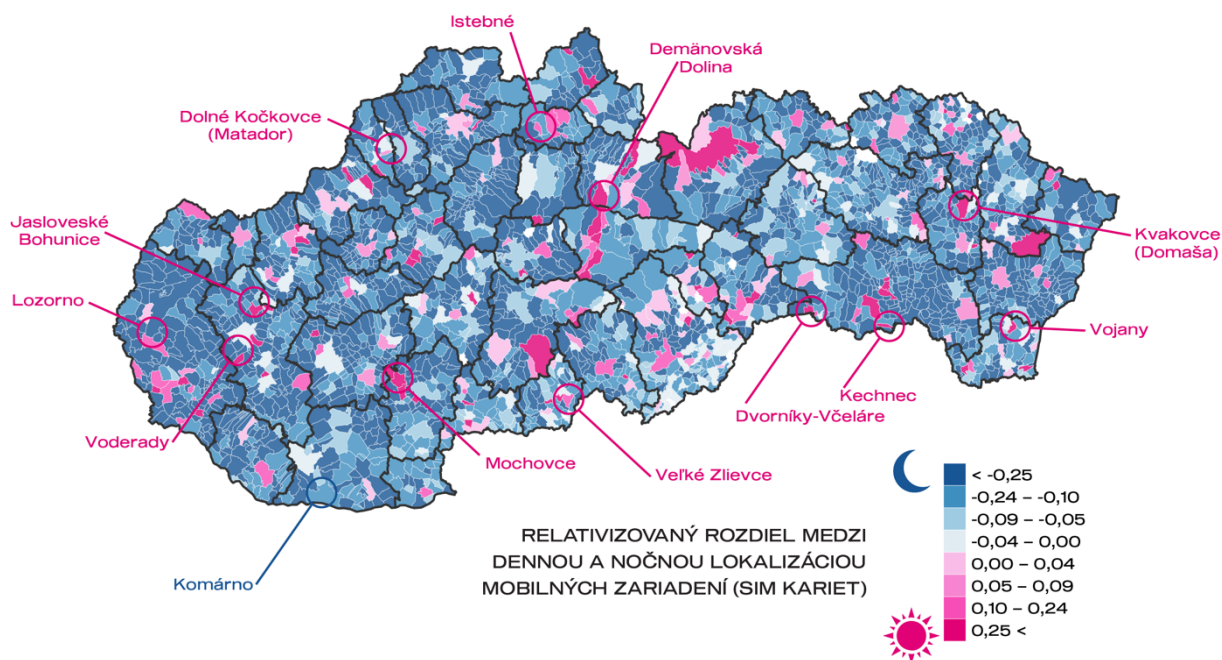
vládu. Výsledkom masívneho zapojenia federálnych zamestnancov bolo okrem finančných úspor, redukcií pracovných pozícií, alebo vyprodukovaní viac ako 3000 štandardov pre služby zákazníkom aj zvýšenie hodnotenia verejných služieb zákazníkmi a zmenu spôsobu nazerania na činnosť úradníkov.

Priestorový model

Pre kvantifikáciu úspor, ktoré by mohla reforma miestnej samosprávy priniesť je potrebné zvoliť správny model. Z priestorového pohľadu sa vymedzeniu nových územných obvodov venovali napr. Slavík et al. (2005, 2016), Bezák (2014), Halás et al. (2014) alebo Šveda et al. (2023).

Pri výbere modelu sme zohľadňovali rešpektovanie prirodzených regiónov, ktoré sú vytvárané na základe denného pohybu obyvateľstva. Okrem prirodzenej dochádzky do zamestnania alebo do školy, prípadne za službami, ktoré sú dostupné vo väčších mestách kvôli vyššej koncentrácii ľudí (lekár, banka, reštaurácie, zábava) je vymedzenie takéhoto regiónu dôležité aj z pohľadu správnej vedy. Jedným z dôležitých údajov pre tvorbu ponuky verejných statkov a služieb je poznanie počtu potenciálnych klientov, ktorých bude počas dňa potrebné obslúžiť a správne tak nastaviť napr. kapacity úradov alebo bezpečnostných a záchranných zložiek. Okrem toho, nie všetky verejné statky a služby, ktoré občania počas dňa spotrebúvajú sú produkované v obci, kde majú trvalý pobyt. To môže viesť knechcenému efektu čierneho pasažiera – spotrebe verejných služieb v inej obci aj keď za ne (prostredníctvom podielových

Kartogram 9 – Relativizovaný rozdiel medzi dennou a nočnou lokalizáciou SIM kariet

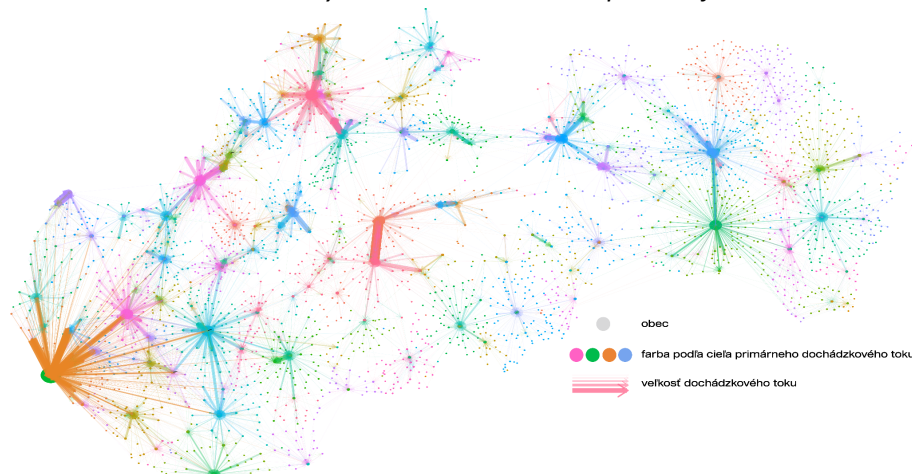


prameň: Šveda (s.a.)

daní) neplatí. Ďalšou „nešťastnou“ možnosťou je situácia, ak je služba v inej obci platená napr. zo štátneho rozpočtu (základné škola) ale rezident inej obce v obci, kde jeho dieťa školu

navštevuje nemôže voliť a tým pádom nemá vplyv na školskú politiku obce, akokoľvek sa ho dotýka⁵². Keďže faktory vplývajúce na vzory dennej dochádzky v ostatných rokoch prešli viacerými šokmi (napr. COVID-19 a nástup teleworku, suburbanizácia, zväčšenie denných dochádzkových vzdialeností) hľadali sme taký model, ktorý s týmito faktormi už pracoval. Tieto parametre spĺňal model Šveda et al. (2023), ktorý vychádzal z denných dochádzkových tokov zistených počas Sčítania obyvateľov, bytov a domov 2021. Vizualizácia dochádzkových tokov je zachytená na kartograme 10.

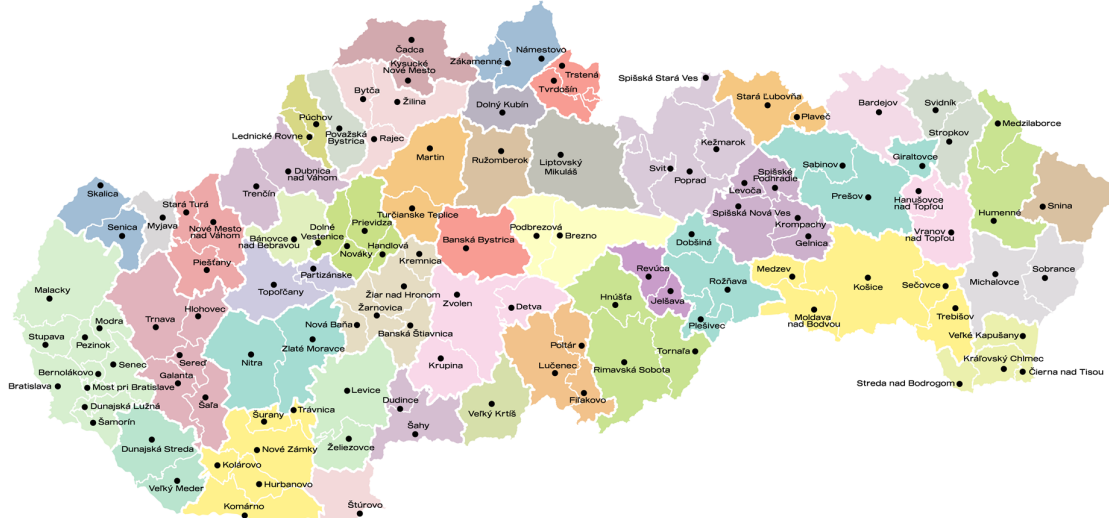
Kartogram 10– Denné dochádzkové toky väčšie ako 5 osôb a nepresahujúce cestnú vzdialenosť 150 km



prameň: Šveda et al. (2023), SOBD 2021

Regionalizácia metodicky vychádza z medzinárodne akceptovaného **regionalizačného algoritmu CURDS** (Coombes et al. 1986, Coombes 2010). Tento algoritmus predstavuje viacstupňovú agregačnú metódu, ktorá sa skladá z viacerých iteračných procedúr.

Kartogram 11 – Navrhovaný systém municipalít



prameň: Šveda et al. (2023), SOBD 2021

⁵² školskú samosprávu v tomto prípade nepovažujeme za rovnocennú alternatívu školskej politiky obce

Následne bola v dvoch „krokoch“ identifikovaná subregionálna úroveň, s ktorou budeme pri kvantifikácii úspor pracovať. Takto bolo identifikovaných 118 potenciálnych municipalít s veľkosťou minimálne 3000 obyvateľov⁵³ a aspoň 3 obcí.

Zhrnutie

Územné reformy dokážu, v prípade že dochádza k výraznej redukcii správnych jednotiek priniesť úsporu ako aj zvýšenie kvality poskytovanej služby. Dôležitým aspektom je aj zameranie sa na prínos (hodnotu) pre konečného užívateľa služby – občana. Príklady zo Spojených štátov amerických alebo Veľkej Británie ukazujú, že je možné dokázať zmeniť vnímanie poslania verejných zamestnancov a ich úlohy pri zlepšovaní verejných služieb pokiaľ sú do tohoto procesu zaangažovaní. Dôležitým bodom je vnímanie ekonomickej stránky rozhodovania vo verejnej správe (verejnom sektore) o produkcii verejných statkov a služieb s rešpektom k finančným nákladom občanov, ktoré znášajú prostredníctvom daňového zaťaženia.

Pohyb obyvateľov sa v rámci dennej dochádzky odohráva v približne 118 subregiónoch, ktoré by mohli slúžiť ako základ pre municipalizáciu. Ako ukazuje kartogram 9, už dnes veľa ľudí počas dňa nie je v obci, kde nocuje. To vytvára predpoklad, že presun úradov do centier municipalít a predĺženie úradných hodín, by nemuselo narušiť bežný rytmus obyvateľov v prípade, ak by potrebovali úrad fyzicky navštíviť.

⁵³ minimálna veľkosť obce podľa Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

KAPITOLA 5

SKRÝVA SAMOSPRÁVA EŠTE STÁLE POKLAD?

Pre kvantifikáciu úspor, ktoré by reformou samosprávy bolo možné dosiahnuť budeme vychádzať z filozofie pôvodnej štúdie Skrytý poklad v samospráve (Černěnko, Harvan, Kubala, 2017), ktorú aktualizujeme z priestorového a ekonomického hľadiska.

Aj keď štúdia hovorila o kvantifikácii úspor, jej cieľom nikdy nebolo tieto prostriedky samosprávy „zobrať“, ale poukázať na už prítomné finančné prostriedky, ktoré by mohli byť v miestnej úrovni použité na produkciu ďalších alebo nových verejných služieb a statkov bez dodatočného zvyšovania daní alebo transferov zo štátneho rozpočtu.

Na kvantifikáciu možných úspor použijeme 3 modely. Všetky 3 budú vychádzať z rovnakého priestorového usporiadania 118 municipalít a v každom modeli budeme predpokladať zrušenie dvojúrovňovej správy Bratislavy a Košíc.

Údaje a metodika

Údaje

Údaje o skutočných výdavkoch obcí v klasifikácii COFOG za rok 2022 pochádzajú z MF SR. Súbor obsahuje údaje o 2902 samosprávach (vrátane magistrátu a mestských častí v Bratislave a Košiciach)⁵⁴.

Údaje o počte obyvateľov pochádzajú zo Štatistického úradu SR (DataCube).

Údaje o pohybe obyvateľov pochádzajú zo Štatistického úradu SR (Sčítanie obyvateľov bytov a domov 2021).

Metodika

Pre výpočet úspor boli použité údaje o výdavkoch obcí na úrovni skupiny COFOG 01.1 čo predstavuje súčet výdavkov uvedených v triedach COFOG 01.1.1 – Výkonné a zákonodarné

⁵⁴ Napriek tomu, že údaj pochádzajú z RIS (rozpočtového informačného systému) obsahujú v niektorých prípadoch neúplné údaje o výdavkoch niektorých samospráv. Pre našu prácu je nutné spomenúť chýbajúce údaje o výdavkoch v rámci COFOG 01.1 pri 12 obciach (Hájske, Jarok, Hviezdoslavov, Limbach, Horné Pršany, Vysoká nad Kysucou, Malatiná, Svätý Kríž, Čamovce, Čierna Lehota, Cabov, Hlboká nad Váhom), najmä však (z nášho pohľadu) príliš nízke výdavky niektorých obcí v danej skupine napr. 22,31€ pri meste Liptovský Mikuláš. Tieto potom v závislosti od zvolenej varianty ovplyvnia výslednú hodnotu vypočítaných úspor.

Ak budeme predpokladať správnosť údajov, tak sú aj niektoré extrémne odôvodniteľné. Napr. výdavky obce Jarabá dosahujú viac ako 5700€ na obyvateľa čo však pri evidovanom počte obyvateľov 30, predstavuje celkové výdavky na správu cca. 170 000. Ak budeme predpokladať výdavky na energie a prevádzku úradu cca 10 000€ za rok, ostane 160 000€ na mzdové náklady. To by pri 4 zamestnancoch predstavovalo v priemer 40 000€ super hrubej mzdy, čo predstavuje hrubú mzdu približne 2500€ mesačne. Keďže obec Jarabá leží v turisticky atraktívnom regióne je možné, že je úrad naozaj vyťažovaný aj v oblasti cestovného ruchu, prípadne stavebného konania. Obdobné zdôvodnenie platí aj pre obec Demänovská Dolina, ktorá má celkové náklady vo výške 710 154€, 2367 obyvateľov a počet zamestnancov udáva v intervale 10-19.

orgány, COFOG 01.1.2 – Finančné a rozpočtové záležitosti a COFOG 01.1.3 – Zahraničné vzťahy za rok 2022 a údaje o počte obyvateľov v roku 2022

Postup výpočtu bol nasledovný:

A. výpočet úspor v rámci Bratislavy a Košíc

1. vypočítali sme výdavky magistrátu a jednotlivých mestských častí na úrovni COFOG 01.1 na obyvateľa
2. identifikovali sme najnižšie výdavky na jedného obyvateľa na úrovni mestských častí, ktoré sme následne použili ako referenčné pre výkon správy mestských častí
3. pre každú mestskú časť sme vynásobením referenčnej hodnoty a počtu obyvateľov vypočítali výšku „nových“ výdavkov
4. na úrovni mestských častí sme vypočítali možné úspory ako rozdiel medzi aktuálnymi výdavkami a výdavkami nz. výšky výdavkov referenčnej mestskej časti
5. V prípade Košíc potom výsledná hodnota „nových“ výdavkov na úrovni COFOG01.1 (aktuálne výdavky magistrátu na jedného obyvateľa a aktuálne výdavky referenčnej mestskej časti) slúži v príslušnom variante ako referenčná pre celú municipalitu Košice

B. výpočet úspor pre jednotlivé municipality

1. vypočítali sme výdavky obcí na úrovni COFOG 01.1 na obyvateľa
2. každej obci sme pre každý jeden variant vypočítali alebo priradili príslušné výdavky na výkon správy na jedného obyvateľa, ktoré po vynásobení počtom obyvateľov predstavovali predpokladané náklady na výkon správy pre danú obec v rámci navrhovanej municipality.
3. úrovni obcí sme vypočítali možné úspory pre každý jeden variant ako rozdiel medzi skutočnými výdavkami v roku 2022 a nákladmi na výkon správy v jednotlivých variantoch
4. úspory na úrovni obcí sme sčítali na úrovni jednotlivých municipalít

C. Výpočet celkových úspor

1. Celkové úspory boli pre každý variant vypočítané ako súčet úspory jednotlivých municipalít a úspor na úrovni Bratislavy a Košíc

Všeobecné predpoklady:

- vychádzajúc z Christallerovej teórie centrálnych miest (Christaller, 1933) predpokladáme, že centrálna obec, ako sídla vyššieho rádu, poskytujú širší rozsah verejných služieb ako ostatné obce v municipalite;
- centrálna obec pracujú v danom území efektívne pretože využívajú výhody výnosov z rozsahu a špecializácie zamestnancov vďaka ich vyššiemu počtu;
- fixné náklady na výkon správy (napr. budova úradu, základná IKT infraštruktúra, zamestnanci pre tvorbu politik a pod.) sú obsiahnuté v nákladoch centrálnej obce;
- náklady na správu každého ďalšieho obyvateľa pri zachovaní rovnakého rozsahu služieb postupne klesajú (úspory z rozsahu);
- zväčšenie správnych obvodov umožní optimalizáciu využívania práce (ľudských zdrojov) a ďalšiu špecializáciu zamestnancov (čo zvýši efektívnosť ich práce);
- zväčšenie úradov a rozpočtov umožní väčšie nasadenie kapitálu (niektoré riešenia napr. v oblasti IKT nemuseli byť pre malý úrad vôbec dostupné alebo rentabilné).

Variant A

Pre výpočet úspor pracujeme s nasledovnými parametrami:

- náklady na výkon správy v centrálnej obci ostávajú nezmenené;
- náklady na výkon správy v ostatných obciach municipality klesnú na 35% súčasných nákladov, najmenej však 35€⁵⁵.

Variant B

Pre výpočet úspor pracujeme s nasledovnými parametrami:

- náklady na výkon správy vo všetkých obciach (okrem Bratislavy a Košíc) sú rovnaké ako v prípade najefektívnejšej veľkostnej kategórie obcí⁵⁶ (čo sú v našom prípade obce vo veľkostnej kategórii 50 001 – 100 000 obyvateľov), čiže 136,12€ na obyvateľa.

Variant C

Pre výpočet úspor pracujeme s nasledovnými parametrami:

- náklady na výkon správy v centrálnej obci ostávajú nezmenené;
- náklady na výkon správy v ostatných obciach municipality budú v prípade, že :
 - o sú väčšie ako náklady na výkon správy v centrálnej obci znížené na úroveň výdavkov centrálnej obce;
 - o sú menšie ako náklady na výkon správy v centrálnej obci ponechané v pôvodnej výške.

Pre obce, ktoré sú súčasťou municipality Košice je ako referenčná hodnota použitá hodnota nákladov na výkon správy na jedného obyvateľa v Košiciach po zrušení mestských častí (súčasný náklady na výkon správy magistrátom a referenčnej mestskej časti prostredníctvom výdavkov na jedného obyvateľa)

Bratislava a Košice

Predpokladáme, že:

- výdavky magistrátu sú, podobne ako pri centrálnych obciach, efektívne pretože využívajú výhody výnosov z rozsahu a špecializácie zamestnancov vďaka ich vyššiemu počtu;
- všetky mestské časti poskytujú služby v rovnakom rozsahu a rovnakej kvalite a keďže pôsobia v rovnakých podmienkach je možné ich produkovať za rovnakú cenu ako „najlacnejšia“ mestská časť.

Pre výpočet úspor pracujeme s nasledovnými parametrami:

- výdavky magistrátu na výkon správy ostávajú nezmenené;

⁵⁵ Vychádzame z údajov zverejnených na stránke ZMOS, kedy v roku 2021 dokázala Spoločná úradovňa obcí v okrese Bardejov poskytovať služby spojené s výkonom prenesených kompetencií a niektorých originálnych kompetencií (personalistika, mzdy, účtovníctvo) za približne 8€ na jedného obyvateľa za rok. Ak budeme predpokladať, nárast ceny práce a ostatných vstupov spolu vo výške 100% (8€) a ďalších 50% (4€) ako rozdiel mzdovej úrovne naprieč Slovenskom, dostávame sa na celkovú sumu 20€ na jedného obyvateľa za rok, čo ešte stále ponecháva priestor vo výške 15€ na pokrytie nákladov spojených s výkonom ďalších kompetencií, ktoré v obci v súčasnosti nie sú poskytované. Len pripomíname, že náklady spojené so zabezpečovaním iných (verejných) služieb spadajú v zmysle klasifikácie COFOG do im príslušných kategórií (náklady na správu väčšej cestnej siete, obecného bytového fondu, kultúry, športu a pod.).

⁵⁶ Vychádzame z predpokladu, že cieľom obce je produkovať verejné statky a služby pre občanov a najefektívnejší je ten, kto z výdavkov vynaloží najväčšiu časť na služby pre občanov čiže všetky služby/výdavky mimo COFOG 01.1.

- v prípade výdavkov na správu mestských častí vyberieme ako referenčnú tú s najnižšími nákladmi na výkon správy na jedného obyvateľa.

Výsledky

Bratislava a Košice

Ako prvé sme kvôli postupnosti uvedenej v metodike vypočítali výšku možných úspor v Bratislave a Košiciach.

V Bratislave sa na výkon správy (v zmysle COFOG 01.1) vynakladá celkovo skoro 205 mil. € ročne, z čoho výdavky magistrátu predstavujú podiel 68,58% (čo je 389,21€ na obyvateľa). Z mestských častí majú najväčší podiel Petržalka (5,48%), Ružinov (4,65%) a Staré Mesto (3,36%). Najdrahší je výkon správy v prepočte na jedného obyvateľa v Devínskej Novej Vsi (432,55€) a najmenej vo Vrakuni (94,52€). V najväčšej mestskej časti Petržalke je suma veľmi podobná – 99,28€.

Tabuľka 13 – Náklady na výkon správy v meste Bratislava a možné úspory

samospráva	populácia 2022	COFOG 01.1	COFOG 01.1 p.c.	min. výdavok MČ	alt. náklady na správu	úspora
Bratislava - mestská časť Staré Mesto	46929	6880600,28	146,62	94,52	4435767,21	2444833,07
Bratislava - mestská časť Podunajské Biskupice	23465	2637783,98	112,41	94,52	2217930,86	419853,12
Bratislava - mestská časť Ružinov	81741	9523333,70	116,51	94,52	7726225,73	1797107,97
Bratislava - mestská časť Vrakúňa	20407	1928886,22	94,52	94,52	1928886,22	0,00
Bratislava - mestská časť Nové Mesto	44876	4756248,58	105,99	94,52	4241715,98	514532,60
Bratislava - mestská časť Rača	26049	3715932,69	142,65	94,52	2462172,64	1253760,05
Bratislava - mestská časť Vajnory	6043	1688809,00	279,47	94,52	571189,27	1117619,73
Bratislava - mestská časť Devínska Nová Ves	17112	7401830,28	432,55	94,52	1617440,14	5784390,14
Bratislava - mestská časť Dúbravka	35759	3903969,37	109,17	94,52	3379969,73	523999,64
Bratislava - mestská časť Karlova Ves	35078	5463320,70	155,75	94,52	3315601,06	2147719,64
Bratislava - mestská časť Devín	2024	720105,03	355,78	94,52	191310,12	528794,91
Bratislava - mestská časť Lamač	7786	1254135,40	161,08	94,52	735939,05	518196,35
Bratislava - mestská časť Záhorská Bystrica	7305	1072457,22	146,81	94,52	690474,54	381982,68
Bratislava - mestská časť Čunovo	1751	422877,79	241,51	94,52	165505,94	257371,85
Bratislava - mestská časť Jarovce	2923	703213,61	240,58	94,52	276284,33	426929,28
Bratislava - mestská časť Petržalka	113215	11239909,05	99,28	94,52	10701173,78	538735,27
Bratislava - mestská časť Rusovce	4459	1063937,63	238,60	94,52	421468,30	642469,33
Bratislava	476922	140545840,18	294,69			
spolu		204923190,71				19298295,61

prameň: autor nz. údajov MF SR

Úspory, ktoré by bolo možné na výkone správy v Bratislave dosiahnuť sú vo výške takmer 19,3 mil. € ročne čo predstavuje 9,42% ročných výdavkov na výkon správy (v zmysle COFOG 01.1). Náklady na výkon správy by tak v prepočte na jedného obyvateľa predstavovali 389,21€ namiesto pôvodných (priemerných za celú Bratislavu) 429,68€.

V Košiciach sa na výkon správy (podľa COFOG 01.1) vynakladá celkovo skoro 40 mil. € ročne, z čoho výdavky magistrátu predstavujú podiel 66,15% (čiže 115,31€ na obyvateľa). Z mestských častí majú najväčší podiel mestská časť Západ (3,68%), Staré Mesto (3,35%) a Juh (2,83%). Najdrahší je výkon správy v prepočte na jedného obyvateľa v mestskej časti Džungľa (228,26€) a najmenej v mestskej časti Dargovských hrdinov (27,29€). V ďalších podobne veľkých mestských častiach (Nad jazerom, Sídliisko Ťahanovce, Sídliisko KVP) sú náklady v rozmedzí 43,83€ - 45,71€.

Tabuľka 14 - Náklady na výkon správy v meste Košice a možné úspory

samospráva	populácia 2022	COFOG 01.1	COFOG 01.1 p.c.	min. výdavok MČ	alt. náklady na správu	Úspora
Košice - mestská časť Kavečany	1361	156473,17	114,97	27,29	37142,45	119330,72
Košice - mestská časť Ťahanovce	2187	378073,76	172,87	27,29	59684,45	318389,31
Košice - mestská časť Sever	18690	824347,30	44,11	27,29	510060,57	314286,73
Košice - mestská časť Staré Mesto	20066	1319713,18	65,77	27,29	547612,38	772100,80
Košice - mestská časť Lorinčík	1097	221495,30	201,91	27,29	29937,74	191557,56
Košice - mestská časť Pereš	2143	190406,20	88,85	27,29	58483,67	131922,53
Košice - mestská časť Myslava	2671	239152,63	89,54	27,29	72893,09	166259,54
Košice - mestská časť Západ	36984	1449542,37	39,19	27,29	1009314,08	440228,29
Košice - mestská časť Dargovských hrdinov	24673	673339,99	27,29	27,29	673339,99	0,00
Košice - mestská časť Košická Nová Ves	3050	308705,16	101,21	27,29	83236,21	225468,95
Košice - mestská časť Barca	3710	553441,25	149,18	27,29	101247,98	452193,27
Košice - mestská časť Šebastovce	775	141790,69	182,96	27,29	21150,18	120640,51
Košice - mestská časť Krásna	6107	865451,31	141,71	27,29	166663,45	698787,86
Košice - mestská časť Nad jazerom	22112	969177,33	43,83	27,29	603448,87	365728,46
Košice - mestská časť Juh	20904	1116587,16	53,42	27,29	570481,87	546105,29
Košice - mestská časť Šaca	5690	921314,83	161,92	27,29	155283,29	766031,54
Košice - mestská časť Poľov	1186	219634,44	185,19	27,29	32366,60	187267,84
Košice - mestská časť Sídliisko Ťahanovce	20339	893948,65	43,95	27,29	555062,70	338885,95
Košice - mestská časť Sídliisko KVP	21839	998309,43	45,71	27,29	595998,54	402310,89
Košice - mestská časť Džungľa	765	174615,92	228,26	27,29	20877,28	153738,64
Košice - mestská časť Vyšné Opátske	2734	274783,61	100,51	27,29	74612,39	200171,22
Košice - mestská časť Luník IX	7129	459738,31	64,49	27,29	194554,40	265183,91
Košice	226212	26083771,00	115,31			
spolu		39433812,99				7176589,80

prameň: autor nz. údajov MF SR

Úspory, ktoré by bolo možné na výkone správy v Košiciach dosiahnuť, sú vo výške takmer 7,2mil. € ročne čo predstavuje 18,20% ročných výdavkov na výkon správy. Náklady na výkon správy by tak v prepočte na jedného obyvateľa predstavovali 142,60€ namiesto pôvodných (priemerných za celé Košice) 174,32€.

Keď porovnáme výsledky za Bratislavu a Košice môžeme vidieť, že aj keď sú výdavky v absolútnom vyjadrení rozdielne v oboch prípadoch sa výdavky magistrátu pohybujú približne na úrovni 2/3 celkových výdavkov na výkon správy v meste. V prípade miery úspor je však výsledok dosiahnuteľný v Košiciach takmer 2-násobný.

Municipality

Celkové náklady na výkon správy podľa COFOG 01.1 dosahujú na Slovensku (v roku 2022) 1,185 mld. €, čo je 17% celkových výdavkov samosprávy (6,976 mld. €)⁵⁷. Municipalizácia by v závislosti od zvoleného variantu dokázala tieto výdavky znížiť o 25,30% až 37,52%.

Variant A

V tomto prípade by celkové úspory dosiahli skoro 445 mil. €. Úspory jednotlivých municipalít sa pohybujú od 9,42% (Bratislava) % po 56,30% (Dolné Vestenice).

Tabuľka 15 - Miera úspor municipalít, decilové hodnoty (variant A)

min.	1. decil	2. decil	3. decil	4. decil	5. decil	6. decil	7. decil	8. decil	9. decil	max.
9,42%	34,54%	38,00%	39,64%	41,08%	42,99%	45,47%	47,51%	50,29%	53,61%	56,30%

prameň: autor

Tento variant predstavuje zo všetkých troch navrhovaných možností z finančného hľadiska najviac ambiciózný model. Jeho aplikácia by uvoľnila najväčší objem finančných prostriedkov a z pohľadu nákladov na správu vychádza z miestnych reálií, aj keď počíta len s 35% pôvodných výdavkov obcí na výkon správy (okrem centrálnych obcí) avšak stále s minimom 35€ na obyvateľa. V kombinácii s ostatnými faktormi ako napr. veľkosť a početnosť najmenších obcí, časová prítomnosť obyvateľov, regionálne rozdiely v cene práce, skutočná potreba fyzickej prítomnosti správy a už spomínané náklady na zabezpečenie výkonu prenesených kompetencií (poznámka 55), sa táto suma javí ako dostatočná. A ak porovnáme minimálny výdavok vo výške 35€ na obyvateľa s výdavkami niektorých mestských častí v Košiciach tak uvidíme, že je vyšší ako referenčný výdavok použitý pre výpočet úspor na výkon správy v meste Košice (27,29€) a o 4,19€ (čiže približne o 10%) menší ako výdavky najväčšej mestskej časti v Košiciach – mestskej časti Západ s 39 984 obyvateľmi. V tabuľke 16 môžeme vidieť, že posledným 20% obcí ostáva na zabezpečenie výkonu správy viac ako sú výdavky obcí v najefektívnejšej veľkostnej kategórii (136,12€).

Tabuľka 16 – Výška výdavkov obcí na COFOG 01.1 variantu A, decilové hodnoty (v €)

min.	1. decil	2. decil	3. decil	4. decil	5. decil	6. decil	7. decil	8. decil	9. decil	max.
35,00	57,50	68,38	77,38	86,29	96,02	106,73	120,81	140,88	177,12	2014,10

prameň: autor

Variant B

Úspory v tomto prípade dosahujú 351 mil. € ročne. Na rozdiel od predchádzajúceho modelu, ktorý ponechával výdavky centrálnych obcí v pôvodnej výške a výdavky ostatných obcí znižoval v niektorých prípadoch až o 65%, tento model v niektorých (178 obcí, 6,16%) prípadoch navyšuje výdavky obcí na správu. Minimálna hodnota úspory je tak v tomto modeli

⁵⁷ Prehľad výdavkov veľkostných kategórií obcí na úrovni oddielov COFOG sa nachádza v prílohe A

v skutočnosti predražením správy o 0,89% aktuálnych výdavkov (municipalita Liptovský Mikuláš⁵⁸). Najvyššie úspory v tomto prípade dosahuje municipalita Dudince (74,75%).

Tabuľka 17 – Miera úspor municipalít, decilové hodnoty (variant B)

min.	1. decil	2. decil	3. decil	4. decil	5. decil	6. decil	7. decil	8. decil	9. decil	max.
-0,89%	15,49%	20,02%	25,27%	29,54%	36,56%	39,62%	46,74%	50,99%	54,56%	74,75%

prameň: autor

Variant B predstavuje stredný variant z našich troch alternatív. Zo svojho nastavenia, kedy kopíruje priemerné náklady najefektívnejších obcí, čiže miest vo veľkostnej kategórii 50 001 – 100 000 obyvateľov vytvára predpoklady pre výkon správy na úrovni a rozsahu krajských miest naprieč celým Slovenskom. Zároveň je však potrebné uviesť, že nie všetky municipality objektivne potrebujú zabezpečovať výkon správy na takejto úrovni a v takom rozsahu.

Variant C

Posledný variant prináša úspory vo výške necelých 300 mil. € a spomedzi riešených variantov je tým konzervatívnym. V porovnaní s predchádzajúcimi variantmi ponecháva výdavky centrálnych obcí na pôvodnej úrovni bez ohľadu na ich výšku. V prípade ostatných obcí, ktoré sú súčasťou municipality ponecháva výdavky v pôvodnej výške kým nedosiahnu úroveň výdavkov centrálnej obce (v prepočte na jedného obyvateľa). Celkovo sa tak úspora dotýka 83,32% obcí. Najnižšie, nulové úspory zaznamenali 3 municipality (Trávnica, Plešivec, Dunajská Lužná) naopak najviac ušetriť sa podarilo v municipalite Liptovský Mikuláš (83,69%). Ako sme už viac krát uviedli, údaje za mesto Liptovský Mikuláš (22,31€ na obyvateľa) sa vymykajú výdavkom veľkostí podobných obcí. Pri prepočte podľa podobne veľkých obcí sme identifikovali negatívny dopad cca 3 mil. € (čo je v prípade variantu C 1% úspor). Druhá najvyššia úspora bola dosiahnutá v municipalite Tornaľa (54,29%).

Tabuľka 18 - Miera úspor municipalít, decilové hodnoty (variant C)

min.	1. decil	2. decil	3. decil	4. decil	5. decil	6. decil	7. decil	8. decil	9. decil	max.
0,00%	11,23%	15,03%	19,65%	22,24%	25,25%	30,36%	33,08%	38,18%	46,33%	83,69%

prameň: autor

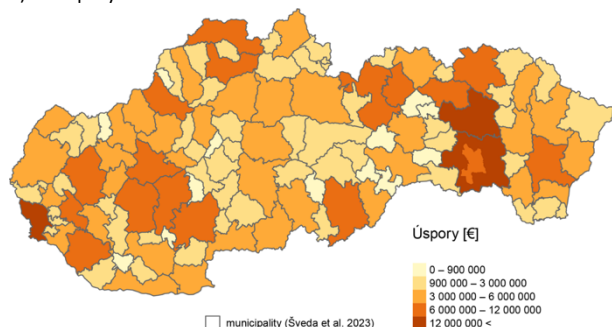
Úspory, ktoré sme vypočítali nezahŕňajú ďalšie úspory, ktoré by mali byť následne dosiahnuté v ostatných oblastiach pôsobenia samosprávy. Dodatočné úspory prinesie priestorová optimalizácia poskytovaných verejných služieb a kapitálu, výnosy z rozsahu, „zľavy“ pri nákupoch vo väčšom objeme (energie, potraviny pre školy, a množstvo iných tovarov a služieb). Podobný potenciál predstavuje aj vyššia kapacita úradu (viac úradníkov⁵⁹ umožní ich špecializáciu), lepší manažment (prednosta obecného/mestského úradu) a lepšie rozhodovanie a tvorba efektívnejších politík.

⁵⁸ V prípade výdavkov municipality Liptovský Mikuláš sa, ako sme už uviedli vyššie, na úsporách negatívne prejavuje veľmi nízka hodnota uvádzaných výdavkov v oddiele COFOG 01.1 vo výške 22,31€ na obyvateľa spolu s jeho postavením ako centrálnej obce a zároveň obce s najväčším počtom obyvateľov v municipalite.

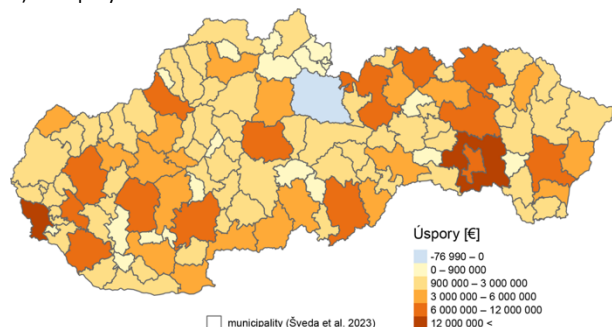
⁵⁹ Nevyhnutnou súčasťou reformy je navýšenie počtu zamestnancov na „municipálnom“ úrade (napr. o zamestnancov už dnes existujúcich spoločných obecných úradoch), ktorí budú vykonávať „dodatočnú“ agendu.

Kartogram 12 – priestorový priemet úspor jednotlivých variantov

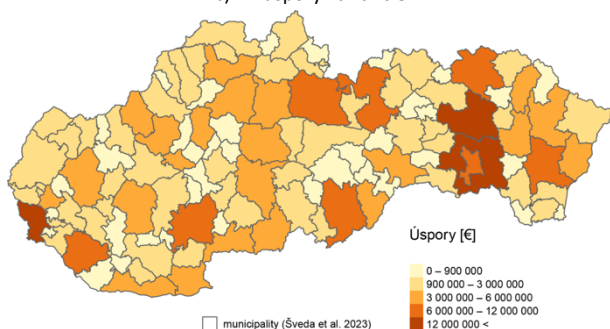
a) úspory variant A



b) úspory variant B



c) úspory variant C



prameň: autor nz. údajov MF SR, Šveda et. al (2023), spracovanie máp: Martin Šveda

Úspory, ktoré by bolo možné prostredníctvom municipalizácie dosiahnuť uvádzame v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 19 - Úspory výdavkov na výkon správy na municipálnej úrovni (v €)

	Municipalita	výdavky COFOG 01.1 (2022)	Alternatíva A	úspora v %	Alternatíva B	úspora v %	Alternatíva C	úspora v %
1	Nitra	29 078 690,17	11 116 156,86	38,23%	7 787 208,13	26,78%	5 958 222,92	20,49%
2	Zlaté Moravce	13 457 329,16	7 307 687,83	54,30%	5 327 970,52	39,59%	2 967 259,65	22,05%
3	Komárno	10 585 094,90	4 112 352,63	38,85%	2 919 224,86	27,58%	3 225 443,64	30,47%
4	Hurbanovo	4 558 056,67	2 260 644,70	49,60%	2 035 072,47	44,65%	1 789 362,53	39,26%
5	Kolárovo	2 005 829,47	309 616,55	15,44%	405 602,75	20,22%	248 179,54	12,37%
6	Dunajská Streda	21 591 268,39	11 238 051,92	52,05%	11 109 483,91	51,45%	8 162 185,84	37,80%
7	Veľký Meder	5 720 636,64	2 336 407,34	40,84%	2 631 665,48	46,00%	671 828,32	11,74%
8	Šamorín	6 707 603,13	3 311 083,20	49,36%	1 018 331,61	15,18%	2 707 057,59	40,36%
9	Levice	16 613 189,82	8 073 404,51	48,60%	7 043 137,10	42,39%	7 085 046,21	42,65%
10	Šahy	6 312 261,47	3 452 143,16	54,69%	3 234 996,63	51,25%	3 002 456,51	47,57%
11	Želiezovce	5 228 844,54	2 338 776,08	44,73%	2 708 446,62	51,80%	1 045 344,92	19,99%
12	Nové Zámky	12 917 776,35	4 632 623,69	35,86%	3 119 586,51	24,15%	1 802 652,31	13,95%
13	Štúrovo	7 892 427,03	4 318 783,70	54,72%	4 022 263,19	50,96%	4 051 400,74	51,33%
14	Šurany	3 074 006,98	1 205 631,73	39,22%	784 740,82	25,53%	883 374,56	28,74%
15	Trávnica	1 058 799,72	445 290,55	42,06%	548 758,08	51,83%	-	0,00%
16	Galanta	8 631 474,40	4 326 929,47	50,13%	1 977 928,80	22,92%	2 449 327,18	28,38%
17	Sereď	5 296 918,12	2 034 844,90	38,42%	1 031 597,92	19,48%	915 686,36	17,29%

Tento počet zamestnancov by mal byť výrazne nižší ako súčasný počet zamestnancov, ktorí sa danej agende venujú na „pôvodných“ obciach, nakoľko bude možné optimalizovať ich pracovné vyťaženie.

18	Šaľa	7 098 889,39	2 649 546,12	37,32%	286 083,39	4,03%	461 987,57	6,51%
19	Senica	6 052 936,59	2 073 086,56	34,25%	1 519 051,63	25,10%	1 081 524,50	17,87%
20	Myjava	4 237 057,20	1 989 280,75	46,95%	1 199 131,04	28,30%	1 746 312,35	41,22%
21	Skalica	11 933 380,49	5 138 338,00	43,06%	5 875 087,65	49,23%	1 830 718,12	15,34%
22	Topoľčany	14 735 306,77	6 806 320,38	46,19%	4 807 666,81	32,63%	2 028 427,00	13,77%
23	Partizánske	7 702 643,26	3 371 258,50	43,77%	3 307 192,34	42,94%	3 625 610,05	47,07%
24	Trenčín	14 444 559,44	4 900 759,52	33,93%	2 356 422,84	16,31%	3 121 423,22	21,61%
25	Nové Mesto nad Váhom	8 015 868,66	3 656 191,77	45,61%	1 683 702,38	21,00%	2 636 647,85	32,89%
26	Stará Turá	4 033 536,91	874 507,08	21,68%	2 188 838,67	54,27%	134 657,94	3,34%
27	Trnava	26 752 784,47	10 468 948,65	39,13%	7 662 635,07	28,64%	4 230 949,74	15,81%
28	Hlohovec	7 406 959,30	3 012 768,74	40,67%	1 589 462,74	21,46%	1 853 089,64	25,02%
29	Piešťany	13 684 311,52	4 848 320,30	35,43%	5 224 181,28	38,18%	544 713,38	3,98%
30	Bernolákovo	4 894 286,89	2 018 494,19	41,24%	1 015 819,73	20,76%	146 046,95	2,98%
31	Malacky	12 417 021,85	5 883 040,66	47,38%	1 915 227,73	15,42%	996 847,05	8,03%
32	Modra	3 556 587,25	1 230 892,77	34,61%	1 112 824,89	31,29%	362 443,23	10,19%
33	Most pri Bratislave	2 964 854,68	1 551 741,49	52,34%	1 123 695,56	37,90%	1 607 125,29	54,21%
34	Pezinok	9 324 912,72	4 023 030,43	43,14%	2 612 018,80	28,01%	4 020 542,67	43,12%
35	Senec	15 699 750,99	6 401 061,49	40,77%	7 954 931,35	50,67%	2 782 310,17	17,72%
36	Stupava	5 632 530,43	2 570 570,80	45,64%	1 510 544,59	26,82%	2 128 335,30	37,79%
37	Banská Bystrica	20 579 900,86	5 191 776,21	25,23%	6 159 484,18	29,93%	3 154 794,09	15,33%
38	Brezno	6 815 031,77	2 906 125,53	42,64%	1 153 664,85	16,93%	2 020 651,90	29,65%
39	Podbrezová	3 210 055,59	1 730 931,78	53,92%	1 390 947,91	43,33%	1 010 529,27	31,48%
40	Čadca	12 580 804,57	6 251 654,77	49,69%	1 305 848,85	10,38%	2 855 529,18	22,70%
41	Kysucké Nové Mesto	4 550 367,44	1 903 377,14	41,83%	240 399,88	5,28%	1 102 620,69	24,23%
42	Dolný Kubín	5 533 443,05	2 191 329,67	39,60%	730 993,33	13,21%	1 231 056,28	22,25%
43	Námestovo	7 789 072,07	4 301 841,88	55,23%	1 237 344,23	15,89%	1 135 948,14	14,58%
44	Trstená	2 541 937,69	1 010 777,33	39,76%	394 100,21	15,50%	345 160,16	13,58%
45	Tvrdošín	2 613 896,59	1 229 053,44	47,02%	154 480,43	5,91%	1 003 643,94	38,40%
46	Zákamenné	2 109 757,21	924 362,08	43,81%	462 432,97	21,92%	524 296,76	24,85%
47	Liptovský Mikuláš ⁶⁰	8 694 446,98	4 833 290,99	55,59%	(76 989,70)	-0,89%	7 276 724,34	83,69%
48	Ružomberok	11 418 388,28	4 924 842,14	43,13%	3 722 571,84	32,60%	3 191 144,72	27,95%
49	Lučenec	10 442 373,46	4 200 547,01	40,23%	3 689 868,62	35,34%	2 507 218,50	24,01%
50	Fíľakovo	5 428 681,08	2 300 843,36	42,38%	2 626 106,40	48,37%	1 372 343,73	25,28%
51	Poltár	2 004 090,11	780 477,18	38,94%	788 130,15	39,33%	529 167,44	26,40%
52	Martin	13 759 078,28	5 346 870,31	38,86%	1 217 253,72	8,85%	3 658 151,72	26,59%
53	Turčianske Teplice	4 254 206,86	1 629 783,53	38,31%	2 457 558,98	57,77%	870 166,48	20,45%
54	Považská Bystrica	9 053 712,26	3 324 513,67	36,72%	1 146 637,58	12,66%	2 706 324,64	29,89%
55	Dubnica nad Váhom	17 444 539,11	7 258 504,00	41,61%	7 240 439,43	41,51%	1 050 145,45	6,02%
56	Lednické Rovne	1 834 947,28	752 475,44	41,01%	709 779,36	38,68%	352 355,91	19,20%
57	Púchov	6 203 218,00	2 503 412,90	40,36%	1 238 241,00	19,96%	1 380 278,67	22,25%
58	Prievidza	11 926 980,44	5 049 102,69	42,33%	2 164 181,80	18,15%	4 747 305,54	39,80%
59	Dolné Vestenice	3 330 092,65	1 874 951,74	56,30%	1 072 542,45	32,21%	449 779,99	13,51%
60	Handlová	2 877 924,35	395 566,03	13,74%	587 569,23	20,42%	353 678,16	12,29%
61	Nováky	4 419 325,96	2 194 630,58	49,66%	2 464 098,28	55,76%	788 643,54	17,85%
62	Rimavská Sobota	15 344 523,14	8 209 436,02	53,50%	8 125 671,18	52,95%	8 306 069,75	54,13%
63	Hnúšťa	4 043 030,06	1 863 381,35	46,09%	1 602 126,22	39,63%	736 019,22	18,20%
64	Tornaľa	7 276 939,92	4 034 322,51	55,44%	4 520 646,04	62,12%	3 950 416,45	54,29%
65	Veľký Krtíš	8 529 214,69	4 485 745,13	52,59%	4 353 325,33	51,04%	3 633 003,85	42,59%
66	Žiar nad Hronom	6 908 934,70	2 731 420,68	39,53%	2 318 287,70	33,55%	1 620 471,00	23,45%
67	Banská Štiavnica	3 820 315,69	1 445 040,54	37,83%	1 798 933,69	47,09%	1 270 941,54	33,27%
68	Kremnica	2 277 303,51	933 825,35	41,01%	1 135 256,71	49,85%	780 159,34	34,26%
69	Nová Baňa	2 156 484,12	783 032,85	36,31%	503 034,48	23,33%	446 678,74	20,71%
70	Žarnovica	3 210 878,34	1 293 180,53	40,27%	1 633 792,02	50,88%	650 550,77	20,26%
71	Žilina	22 415 462,10	7 857 550,00	35,05%	3 565 700,62	15,91%	4 669 067,20	20,83%

⁶⁰ Mesto Liptovský Mikuláš vykazuje nepomerne nižšie výdavky ako ostatné mestá v jeho veľkostnej kategórii. Vzhľadom na podobnosť a relatívnu blízkosť odhadujeme v prípade municipality Liptovský Mikuláš podobné úspory ako v prípade municipality Ružomberok

72	Bytča	5 114 773,43	2 387 527,60	46,68%	1 026 273,11	20,06%	1 611 702,75	31,51%
73	Rajec	5 441 679,04	1 992 141,15	36,61%	2 840 834,20	52,21%	68 751,42	1,26%
74	Zvolen	11 349 636,66	4 925 647,60	43,40%	2 239 805,66	19,73%	4 802 534,66	42,31%
75	Detva	4 284 543,78	1 846 304,77	43,09%	721 602,78	16,84%	1 380 528,66	32,22%
76	Dudince	2 265 530,53	1 060 171,81	46,80%	1 693 418,17	74,75%	522 626,17	23,07%
77	Krupina	3 692 801,28	1 714 756,06	46,44%	1 475 542,60	39,96%	1 369 889,80	37,10%
78	Bardejov	16 819 553,26	8 599 945,56	51,13%	7 881 097,34	46,86%	8 517 633,66	50,64%
79	Giraltovce	3 629 567,31	1 729 934,38	47,66%	1 788 952,67	49,29%	433 290,82	11,94%
80	Humenné	10 161 071,04	4 301 438,21	42,33%	2 773 158,04	27,29%	3 397 385,48	33,44%
81	Medzilaborce	3 005 744,03	1 145 863,88	38,12%	1 716 143,15	57,10%	889 013,03	29,58%
82	Snina	5 604 580,27	2 050 568,40	36,59%	1 380 504,43	24,63%	1 246 206,55	22,24%
83	Medzev	1 727 555,36	709 031,00	41,04%	865 235,16	50,08%	656 177,40	37,98%
84	Moldava nad Bodvou	5 420 510,51	2 907 153,74	53,63%	1 990 694,87	36,73%	2 936 535,17	54,17%
85	Michalovce	22 244 024,08	10 749 146,65	48,32%	10 938 577,48	49,18%	8 460 996,50	38,04%
86	Sobrance	7 299 853,61	3 913 158,52	53,61%	4 802 459,97	65,79%	3 005 718,18	41,18%
87	Poprad	20 159 359,89	8 889 606,72	44,10%	7 917 679,93	39,28%	7 543 906,79	37,42%
88	Kežmarok	12 094 791,02	6 112 686,28	50,54%	4 421 434,38	36,56%	2 176 639,16	18,00%
89	Spišská Stará Ves	2 124 697,44	1 010 682,61	47,57%	1 441 375,04	67,84%	668 344,06	31,46%
90	Svit	4 715 321,47	2 338 011,70	49,58%	1 795 547,47	38,08%	1 468 039,36	31,13%
91	Prešov	30 067 957,06	14 256 186,50	47,41%	8 303 321,90	27,62%	13 926 951,38	46,32%
92	Sabinov	11 713 748,21	6 228 819,22	53,18%	4 333 730,17	37,00%	2 274 520,84	19,42%
93	Rožňava	8 467 451,10	4 014 793,48	47,41%	3 125 421,70	36,91%	3 073 628,12	36,30%
94	Dobšiná	1 956 084,02	552 704,13	28,26%	909 185,10	46,48%	224 669,92	11,49%
95	Jelšava	2 272 464,12	844 000,13	37,14%	1 384 553,36	60,93%	498 659,38	21,94%
96	Plešivec	2 404 269,42	797 390,93	33,17%	1 500 977,10	62,43%	-	0,00%
97	Revúca	4 605 225,63	1 448 489,87	31,45%	2 307 247,79	50,10%	810 201,08	17,59%
98	Spišská Nová Ves	12 423 303,52	5 222 212,28	42,04%	2 336 947,64	18,81%	2 986 325,48	24,04%
99	Gelnica	3 275 328,11	1 655 165,81	50,53%	966 869,03	29,52%	1 062 738,13	32,45%
100	Stará Ľubovňa	12 061 493,45	5 185 547,46	42,99%	6 529 440,53	54,13%	1 568 125,28	13,00%
101	Plaveč	2 125 764,74	1 184 580,90	55,72%	1 089 619,30	51,26%	704 861,56	33,16%
102	Svidník	5 492 309,69	2 395 830,89	43,62%	2 890 375,89	52,63%	1 756 150,38	31,97%
103	Stropkov	6 201 000,50	3 096 503,67	49,94%	3 730 286,38	60,16%	3 359 112,93	54,17%
104	Trebišov	8 521 368,16	3 382 354,63	39,69%	2 833 866,20	33,26%	2 151 823,97	25,25%
105	Čierna nad Tisou	2 432 176,66	1 014 865,68	41,73%	1 320 892,98	54,31%	310 102,85	12,75%
106	Kráľovský Chlmec	4 153 570,78	2 177 596,84	52,43%	1 848 106,34	44,49%	2 131 044,77	51,31%
107	Sečovce	2 974 673,67	1 186 521,55	39,89%	812 543,59	27,32%	650 752,07	21,88%
108	Bánovce nad Bebravou	8 200 291,30	4 058 910,80	49,50%	3 167 798,78	38,63%	3 802 993,70	46,38%
109	Krompachy	5 063 170,21	2 590 290,62	51,16%	1 666 840,09	32,92%	1 639 052,88	32,37%
110	Levoča	3 009 380,97	891 046,35	29,61%	562 760,09	18,70%	691 729,98	22,99%
111	Spišské Podhradie	1 974 184,49	827 893,03	41,94%	919 390,61	46,57%	420 615,65	21,31%
112	Streda nad Bodrogom	2 855 205,10	1 554 531,59	54,45%	1 585 886,10	55,54%	812 888,66	28,47%
113	Veľké Kapušany	6 809 899,13	3 057 109,87	44,89%	4 360 555,85	64,03%	2 256 574,18	33,14%
114	Vranov nad Topľou	10 863 222,77	5 636 687,89	51,89%	2 879 512,53	26,51%	5 024 085,22	46,25%
115	Hanušovce nad Topľou	3 215 402,99	1 725 659,01	53,67%	1 327 010,23	41,27%	1 060 942,44	33,00%
116	Dunajská Lužná	2 921 215,49	997 572,82	34,15%	128 305,33	4,39%	-	0,00%
117	Košice	68 845 764,27	26 261 108,13	38,14%	22 732 623,32	33,02%	22 290 605,60	32,38%
118	Bratislava	204 923 190,71	19 298 295,61	9,42%	19 298 295,61	9,42%	19 298 295,61	9,42%
	úspora spolu	1 185 702 454,26	444 863 009,68	37,52%	351 047 693,85	29,61%	299 928 949,62	25,30%

Prameň: autor nz. údajov MF SR a Šveda et al. (2023)

Ak by samosprávy tieto uvoľnené finančné prostriedky alokovali rovnakým spôsobom⁶¹ ako najefektívnejšie mestá (veľkostná kategória 50-100 tisíc obyvateľov), mohli by (v závislosti od zvoleného variantu) zabezpečiť pre svojich obyvateľov verejné služby v nasledovnom rozsahu:

⁶¹ Pre zistenie pomerov sme sčítali všetky výdavky obcí vo veľkostnej kategórii 50-100 tisíc obyvateľov okrem výdavkov na všeobecné verejné služby, čo je primárne výkon správy (COFOG 01) a podtriedy výdavkov na

Tabuľka 20 – Možné rozdelenie úspor na produkciu verejných služieb (v mil.€)

	„obrana“ COFOG_02	„verejný poriadok“ COFOG_03	„ekonomická oblasť“ COFOG_04	„životné prostredie“ COFOG_05	„občianska vybavenosť“ COFOG_06	„zdravotníctvo“ COFOG_07	„rekreácia, šport, náboženstvo“ COFOG_08	„vzdelávanie“ COFOG_09 (bez ZŠ ⁶²)	„sociálne zabezpečenie“ COFOG_10
výdavky obcí 50-100 tis.	3,16	17,12	132,91	46,03	42,51	0,38	43,55	138,76	55,34
podiel na výdavkoch	0,66%	3,57%	27,70%	9,60%	8,86%	0,08%	9,08%	28,92%	11,53%
444,86	2,93	15,87	123,24	42,69	39,42	0,35	40,38	128,67	51,31
351,05	2,31	12,52	97,25	33,68	31,11	0,28	31,87	101,53	40,49
299,93	1,98	10,70	83,09	28,78	26,58	0,24	27,22	86,75	34,59

prameň: autor

Najväčší podiel „usporených“ finančných prostriedkov by smeroval na oddiel COFOG 09 – vzdelávanie. Keďže sme z „rozdelenia“ vyňali výdavky na základné školy, ktoré majú vlastné financovanie, tieto zdroje by primárne smerovali na činnosti spadajúce do originálnych kompetencií a teda materských škôl, centier voľného času a základných umeleckých škôl.

Druhý najväčší podiel 27,70% predstavujú výdavky na oddiel COFOG 04, čo je ekonomická (hospodárska) oblasť. Ako sme už uviedli vyššie, tieto výdavky by mohli smerovať napr. na rozvoj dopravnej alebo energetickej infraštruktúry.

Tretí najväčší podiel 11,53% predstavujú výdavky na COFOG 10 sociálne zabezpečenie. Aj v tomto prípade existuje výrazný priestor pre zlepšenie dostupnosti týchto služieb obyvateľom (viď kartogram 8 – Výdavky obcí na služby spojené so starobou) alebo rozšírenie ponuky iných sociálnych služieb.

Približne 9% by mohlo byť alokovaných na COFOG 05 ochranu životného prostredia a rovnako tak COFOG 08 rekreáciu, šport a náboženstvo. V oboch prípadoch by sa jednalo o výdavky na zvýšenie kvality života obyvateľov a nepriamu investíciu do ich zdravia alebo podporu komúní (viď NKÚ 2020).

Výdavky na bývanie a občiansku vybavenosť COFOG 06 by mohli predstavovať 8,86%. Finančné prostriedky by mohli byť použité okrem výstavby bývania napr. na výstavbu alebo rekonštrukcie vodovodov v malých obciach.

Verejný poriadok a bezpečnosť, COFOG 03, by mohli získať dodatočné zdroje vo výške 3,57%, čo (pri strednom variante B) predstavuje približne výdavky na prevádzku mestskej polície v Bratislave (resp. výdavky COFOG 03.1 vo výške 13,4 mil. €).

Výdavky na COFOG 02 obranu (0,66%) a COFOG 07 zdravotníctvo (0,08%) sú (vzhľadom na referenčnú veľkostnú skupinu obcí) takmer zanedbateľné.

primárne vzdelávanie (COFOG 09.1.2.1) a nižšie sekundárne vzdelávanie (COFOG 09.2.1.1), ktoré sú financované normatívne z rozpočtu MŠ VVaM SR v rámci prenesených kompetencií a následne zistili podiel jednotlivých oddielov na celku. Týmto podielmi sme následne prenásobili úspory podľa jednotlivých variantov.

Zhrnutie

Aktuálna štruktúra samosprávy v sebe viaže finančné prostriedky vo výške niekoľkých 100 miliónov € ročne. Pozitívne je, že tieto finančné prostriedky sú rozložené naprieč Slovenskom. Aj keď sa prvotná výška úspor možno nezdá dostatočne veľká a lákavá, v stredno- a dlhodobom horizonte sa však jedná o zaujímavé čiastky. Ak aj zoberieme najnižší odhad (variant C 300 mil. € ročne), v horizonte 5 rokov hovoríme o 1,5 mld. € v prípade najvyššieho (variant A) o 2,2 mld. € a ďalších nekvantifikovaných úsporách plynúcich z priestorovej optimalizácie poskytovania verejných statkov a služieb.

Rozhodnúť o tom ako budú finančné prostriedky použité by mali obyvatelia municipalít prostredníctvom hlasov pre kandidáta, ktorý vo svojom programe predstaví víziu rozvoja municipality s odpočítateľnými a merateľnými cieľmi alebo priamo prostredníctvom participatívneho rozpočtu.

ZÁVER

Ako ukázali výsledky z Dánska, Grécka a Estónska **reforma územnej samosprávy** zameraná na konsolidáciu správnej štruktúry **dokáže generovať úspory a zlepšovať verejné služby**. Úspory ktoré sme podľa jednotlivých variantov vyčíslili sa pohybujú medzi **300 – 445 mil. € ročne**. Podľa nášho názoru sú dosiahnuteľné úspory v intervale medzi 351 a 445 mil. € (medzi stredným variantom B a optimistickým variantom A). K tomu je potrebné pripočítať ďalšie úspory, ktoré municipalizácia umožní v ostatných oblastiach pôsobenia samosprávy vďaka výnosom z rozsahu a priestorovou optimalizáciou využívaných zdrojov. Aj keď sa výsledky možno nezdajú vysoké, zo stredno- a dlhodobého hľadiska predstavujú zaujímavejšie čiastky. Aj veľmi konzervatívny model (variant C) dokáže **v horizonte 5 rokov** vygenerovať úspory v objeme **1,5 mld. €**.

Nemenej dôležitým prínosom reformy by bolo posilnenie kapacít samosprávy pre akékoľvek činnosti. Ak je dnes **1400 samospráv v postavení mikropodniku**, nie sú niektoré zo zistení prekvapením (absencia niektorých verejných služieb ako aj rozdielny štandard resp. nekoncepčnosť produkovaných služieb). **Vybudovanie** dostatočných **kapacít** pre tvorbu a realizáciu verejných politík na miestnej úrovni je **klúčovou výzvou** pre slovenskú samosprávu.

Zvolený priestorový model, ktorý navrhuje **118 municipalít** vnímame ako **počiatočný vklad do diskusie** k reforme. Jeho parametre **rešpektujú prirodzený pohyb** obyvateľstva, čím vytvárajú predpoklad pre **akceptáciu takýchto regiónov** ako „svojich“, čo by spolu s rastúcou kvalitou poskytovaných verejných služieb malo pomôcť **posilniť miestnu demokraciu** a dôveru ľudí v štát. Ten by mal v spolupráci so samosprávou s vyššími kapacitami vedieť začať uspokojovať oprávnený dopyt po miestnych verejných službách. Naše zistenia nás vedú k záveru, že **iný scenár reformy, ako istá forma územnej konsolidácie** na Slovensku **nie je možný** a preto debatu o potrebe medziobecnej spolupráce pokladáme za neefektívnu. **Samosprávy majú** už dnes **možnosť spoločného výkonu viacerých kompetencií** a napriek jednoznačným výhodám tieto možnosti **nevyužívajú**.

Ako na reformu

V porovnaní so ZMOS, ÚMS alebo autormi dokumentu Návod pre úspešné Slovensko – Bližšie k občanom (Úrad Vlády SR, 2023) si myslíme, že pri rekonštituovaní územnej samosprávy v rámci reformy by sme mali vychádzať z jej kapacít, ktoré sú určené zdrojmi pochádzajúcimi z územia. **Prvým krokom** by tak podľa nás mal byť **návrh správnych obvodov** a zhoda na ich hraniciach. Ak by aj po územnej reforme bol **presun kompetencií** potrebný, alebo by na ňom bola spoločenská zhoda, mal by byť **v súlade s dostupnými zdrojmi územia** (materiálnymi, ľudskými, finančnými, ...). V prípade kompetencií územnej samosprávy by sa však v zmysle našich zistení dnes nemala viesť debata o tom či obce potrebujú viac alebo menej kompetencií ale **ako zmeniť prístup obcí k výkonu už zverených kompetencií** tak, aby poskytovali čo najvyššiu hodnotu ich spotrebiteľom.

Opačný koncept diskusia o kompetenciách a až následný návrh správnych obvodov alebo ich prispôsobovanie potrebám kompetencií môže viesť k vzniku neprirodzených (napr. Trnavský samosprávny kraj, ktorý je dôstojným príkladom gerrymandering-u⁶³) regiónov alebo zdrojovo poddimenzovaným regiónom.

Z časového hľadiska by **pri zachovaní súčasného rozsahu kompetencií** a akceptovaní súčasného spôsobu kreovania obecného zastupiteľstva (počet volených poslancov by sa obvíjal od počtu obyvateľov municipality; volebné obvody by boli rovnomerne veľké) by prvá etapa mohla byť spustená pri **najbližších voľbách do orgánov samosprávy**.

Keďže sa jedná o **jednu z najdôležitejších reforiem**, ktoré Slovensko potrebuje zrealizovať, je potrebné aby ju rešpektovali všetci zapojení aktéri a celá šírka politického spektra. Tu môže ako dobrý príklad na inšpiráciu poslúžiť príklad Dánska, kde **pred spustením reformy podpísali** vládne strany a opozičná strana **zmluvu**, ktorou sa zhodli na dôležitosti reformy a rámci v ktorom bude reforma realizovaná.

Reforma miestnej samosprávy je podľa nás **kľúčová pre úspešnú budúcnosť Slovenska**, no bez poctivej a úprimnej debaty sa neposunieme ďalej. Dúfame, že táto publikácia prinesie informácie, ktoré ju dokážu vecne podporiť.

Na záver prikladáme niekoľko otázok na začatie debaty o reforme miestnej samosprávy:

1. Viem koľko stoja služby, ktoré zabezpečuje moja samospráva?
2. Majú pre mňa služby, ktoré produkuje moja miestna samospráva hodnotu aspoň takú aké sú náklady na ich zabezpečenie alebo produkciu?
3. Je pre mňa dôležitejšie mať v blízkosti obecný úrad (mestský úrad, úrad mestskej časti) alebo lepšie verejné služby?
4. Chcem mať moc rozhodovať o celom regióne kde žijem alebo len o tom kde mám trvalý pobyt?
5. Má môj starosta (primátor) odo mňa voľbami potvrdený mandát aby podporovali udržiavanie súčasného stavu v témach komunálnej reformy?

⁶³ Gerrymandering je spôsob vytýčovania hraníc volebných obvodov takým spôsobom, ktorý poskytuje vybranej politickej skupine výhodu nad ostatnými súpermi (napr. z iných politických strán, voličmi inej rasy alebo národnosti).

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. AHREND, R., et al. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>.
2. BARTOLINI, D. (2017) *Administrative fragmentation and economic performance of OECD TL2 regions*, *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2016/1, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jg318w59m6h
3. BEZÁK, A. (2014): Funkčné mestské regióny na Slovensku v roku 2001. In: Lauko, V. a kol. (eds.): *Regionálne dimenzie Slovenska*. Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava, 169–198.
4. BLOM-HANSEN, J., HOULBERG, K., SERRITZLEW, S., & TREISMAN, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831. doi:10.1017/S0003055416000320
5. CHRISTALLER, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer Verlag. pp 331.
6. COOMBES, M. G., GREEN, A. E., OPENSHAW, S. (1986): An Efficient algorithm to generate official statistical reporting areas: the case of the 1984 travel-to-work areas revision in Britain. *The Journal of the Operational Research Society*, 37, 10, 943–953.
7. COOMBES, M. G. (2010): Defining labour market areas by analysing commuting data: innovative methods in the 2007 review of travel-to-work areas. In: Stillwell, J., Duke-Williams, O., Dennett, A. (eds.): *Technologies for migration and commuting analysis: spatial interaction data applications*. IGI Global, Hershey, 227–241.
8. ČERNĚNKO, T. (2010) *Efektívnosť miestnej samosprávy*. Dizertačná práca. Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave.
9. ČERNĚNKO, T. & GLITTOVÁ, K. (2021) Provision of Public Services by Slovak Local Governments - Case Study Social Protection - Old Age: a Supply Demand Mismatch? 24th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings, Brno, 2021 Edited by: Viktorie Klímová, Vladimír Žitek. - Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2021. ISBN 978-80-210-9896-1. - S. 406-415 online
10. ČERNĚNKO, T., HARVAN, P. & KUBALA, J. (2017) *Skrytý poklad v samospráve* <https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19968/70/Skryty-poklad-samosprave.pdf>
11. ČERNĚNKO, T. - NEUBAUEROVÁ, E. – ZUBAĽOVÁ, A. (2021) Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool? In: *Scientific papers of the University of Pardubice Series D*. - Pardubice : Fakulta ekonomicko-správná Univerzity Pardubice, 2021. - ISSN 1804-8048. - Vol. 29, no. 1 (Special Issue) (2021), pp. [1-14] online
12. ČERNĚNKO, T. & NEUBAUEROVÁ, E. (2023) Kindergartens in Bratislava - Is There Room for More Value? In: *Public Economics and Administration 2023: Proceedings of the 15th International Scientific Conference* : 5th September 2023, Ostrava, Czech Republic. - Ostrava : VSB -Technical University of Ostrava, 2023. ISBN 978-80-248-4698-9. - Pp. 67-76.

13. ČERNĚNKO, T. & RAFAJ, O. (2020) The Impact of Administrative Fragmentation on Providing Public Services in Functioning Urban Regions- A Case Study of Slovakia / In: *Proceedings of the 13th International Scientific Conference „Public Administration 2020 : Three Decades of Challenges, Reforms, and Uncertain Results* / Editors: Liběna Černohorská, Hana Kopáčková ; Reviewers: Janka Beresecká, Tomáš Čech... [et al.]. - Pardubice : Univerzita Pardubice, 2020. - ISBN 978-80-7560-338-8. - Pp. 19-29.
14. DUJAVA, D. – ČERNĚNKO, T. & RAFAJ, O. (2019) *Pools or Schools or Both? Diversification and Specialisation in Public Services* In: Working papers [elektronický zdroj]. [Working Paper Series]. - Bratislava : University of Economics in Bratislava. - ISSN 1339-0430. - No. 20 (2019), pp. 1-9
15. FUKUYAMA, F.: Budování státu podle Fukuyamy. Praha: Alfa Publishing, 2004.
16. GORE, A., NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1993). From red tape to results : creating a government that works better & costs less . The report of the National Performance Review / Vice President Al Gore.
17. HALÁS, M., KLAPKA, P., BLEHA, B., BEDNÁŘ, M. (2014): Funkčné regióny na Slovensku podľa denných tokov do zamestnania. *Geografický časopis*, 66, 2, 89–114.
18. HENDRYCH, D. (2007). Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, a.s., 2007. ISBN 978-80- 7357-248-8
19. HLEPAS, N. (2018). Between Identity Politics and the Politics of Scale: Submunicipal Governance in Greece. In HLEPAS, N. - KRESTING, N. - KUHLMANN, S. - SWIANIEWICZ P. - TELES, F. (eds.) *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2018. ISBN 978-3-319-64724-1. s. 119 – 143
20. IOANNIDIS, P. (2016). Successive local government institutional reforms in Greece: From regionalization to regionalism?. *East West Journal of Economics and Business*. 14. 99-131.
21. KALIŇÁK, M. (2021, 22. apríl) Podľa ZMOSu spolupráca ukazuje ďalšie smerovanie komunálu. ZMOS <https://www.zmos.sk/podla-zmosu-spolupraca-ukazuje-dalsie-smerovanie-komunalu--oznam/mid/405616/.html>
22. KAMENSKY, J. M. (1996). Role of the “Reinventing Government” Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3), 247. doi:10.2307/976448
23. KJAER, U. – HJELMAR, U. & LETH OLSEN, A. (2010) Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform, *Local Government Studies*, 36:4, 569-585, DOI: 10.1080/03003930.2010.494112
24. LAŠTOVKA, K. (1925) *Vývoj organizace veřejné správy v republice československé*. Bratislava : Academie.
25. NIŽŇANSKÝ, V. (2020) *Vráťme mestám práva. Pokračovanie decentralizácie Slovenska*. Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. Bratislava. ISBN 978-80-570-2144-5
26. NOORKÖIV, R. (2024) How Estonia’s reforms empowered local government. Decentralization.ua <https://decentralization.ua/en/news/13820>
27. RODRÍGUEZ-POSE, A. (2017) The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1). pp. 189-209. ISSN 1752- 1378 DOI: 10.1093/cjres/rsx024

28. RODRÍGUEZ-POSE, A., BARTALUCCI, F., LOZANO GRACIA, N. & DAVALOS, M. E. (2024). Overcoming Left-Behindness : Moving beyond the Efficiency versus Equity Debate in Territorial Development," Policy Research Working Paper Series 10734, The World Bank <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099224303262426681/pdf/IDU17dc414d91a08a142ad1a8da1e2c5bf4ade41.pdf>
29. SCHLECHTER, A.: Verwaltung zwischen Reformdruck und Entwicklung. Analysen und Vorschläge anhand eines systemtheoretischen Modells. Berlin: Edition Sigma, 2009. ISBN 978-3- 8360-1101-3
30. SCHNURR, E. (2016). Local Law Enforcement and Public Administration. In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1176-1
31. SLAVÍK, V. , KOŽUCH, M. & BAČÍK, V. (2005) Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky: Projekt riešený pre splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. Bratislava: 2005.
32. SLAVÍK, V. - BAČÍK, V. – KLOBUČNÍK, M. – GRÁC, R. – KOŽUCH, M. – FALŤAN, V. - & - FILA, R. (2016) *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Bratislava: Univerzita Komenského, ISBN 978-80-223-3553-9
33. SLOBODA, M. & ČERNĚNKO, T. (2022) Súťaživosť vo voľbách starostov a primátorov na Slovensku: preteky jedného bežca. In *Politické Vedy*. Vol. 25, no. 1, pp. 49-73. ISSN 1335 – 2741. <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.49-73>
34. ŠVEDA, M., VÝBOŠŤOK, J., SLÁDEKOVÁ MADAJOVÁ, M., & ČERNĚNKO, T. (2023) *Funkčná regionalizácia ako rámec pre optimalizáciu územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky*. Working paper
35. ŠVEDA, M. (s.a.) *Možnosti využitia geolokalizačných údajov pre služby verejnej správy*. Working paper
36. WOHLFAHRT, N. & ZÜHLKE, W.: *Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt*. Hamburg: VSA Verlag, 2005. ISBN 3-89965-135-9
37. ÚRAD VLÁDY SR (2023) *Návod pre úspešné Slovensko. Bližšie k občanom*. https://www.vlada.gov.sk/share/navodpreslovensko/whitepaper_decentralizacia_online.pdf
38. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, Nikitas, V. – Vasilopoulou, V. (2022) *Public Administration Reforms in Greece during the Economic Adjustment Programmes*. Discussion Paper 167. July 2022. Brussels. ISSN 2443-8022 (online), doi:10.2765/996401 (online) https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/97fb3144-72fb-4ec6-aeef-f35edfdf4292_en?filename=dp167_en.pdf
39. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR STRUCTURAL REFORM SUPPORT, Mackie, I., Thijs, N. (2022). *Approaches to tackling fragmentation of local government*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2887/87550>
40. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR STRUCTURAL REFORM SUPPORT, Thijs, N. (2022). *The organisation of Shared Service Centres (SSCs) in public*

administration, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2887/130707>

41. EUROSTAT (2019) *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics CLASSIFICATION OF THE FUNCTIONS OF GOVERNMENT (COFOG) 2019 edition*. ISBN 978-92-76-09695-5, ISSN 2315-0815, doi:10.2785/110841
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10142242/KS-GQ-19-010-EN-N.pdf/ed64a194-81db-112b-074b-b7a9eb946c32?t=1569418084000>
42. INŠTITÚT SPRÁVNÝCH A BEZPEČNOSTNÝCH ANALÝZ, Tomečko, O., (2021). *Správa o stave verejnej správy za rok 2020*. Ministerstvo vnútra SR. <https://www.minv.sk/?institut-spravnych-bezpecnostnych-analyz-isba&subor=428725>
43. INŠTITÚT SPRÁVNÝCH A BEZPEČNOSTNÝCH ANALÝZ, Tomečko, O., Erdély, C, Cruz, A. (2023). *Správa o stave verejnej správy za rok 2022*. Ministerstvo vnútra SR. <https://www.minv.sk/?institut-spravnych-bezpecnostnych-analyz-isba&subor=491264>
44. NKÚ SR (2020) *Správa o výsledku kontroly. Komunitné centrá*.
45. NKÚ SR, Vitáloš, M. (2023) *Nedostatok učiteľov a odbornosť výučby na základných školách. Analytický komentár*.
46. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2023) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2022* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=484447
47. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2022) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2021* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=448808
48. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2021) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2020* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=412250
49. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2020) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2019* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=383171
50. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2019) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2018* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=343680
51. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2018) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2017* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=306781
52. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2017) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2016* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=275527
53. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2016) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2015* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=247487
54. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2015) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2014* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088
55. PREZÍDIUM POLICAJNÉHO ZBORU SR (2014) *Správa o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2013* https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=202470
56. ZMOS (2019) *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*
57. ZMOS (2020) *Výkon a financovanie originálnych kompetencií*

Zákony a iné právne predpisy

58. Zákon SNR 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
59. Zákon SNR č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii
60. Zákon č. 377/2004 Z.z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
61. Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch
62. Zákon č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých predpisov
63. Zákon č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky
64. Zákon č. 154/1994 Z.z. o matrikách
65. Zákon č. 314/2001 Z.z. o ochrane pred požiarimi
66. Zákon č. 63/1993 Z.z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní
67. Zákon 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest
68. Vyhláška Ministerstva vnútra SR 611/2006 Z.z. o hasičských jednotkách
69. Odporúčanie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky číslo 203-2005/06626 z 30. júna 2005, pre orgány územnej samosprávy na používanie štátnych symbolov, označovanie budov samosprávnych orgánov a používanie symbolov územnej samosprávy
70. CM 1599 (1991), The Citizen's Charter: Raising The Standard, London, The Stationery Office
71. United States, Executive Office of the President (2020) Executive Order 13929—Safe Policing for Safe Communities. 16 June 2020, Federal register vol. 85, 37325, pages 37325-37328

Dáta

72. Adresy podľa krajov – data.slovensko.sk
<https://data.slovensko.sk/dataset/b27f57f1-7e76-45e0-8968-631f9176b2e9>
73. Local administrative units (LAU) – Eurostat; <https://ec.europa.eu/eurostat/>;
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>
74. England population mid-year estimate - Office for National Statistics; ons.gov.uk;
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/timeseries/enpop/pop>

PRÍLOHY

Príloha A

Výdavky obcí podľa COFOG klasifikácie a veľkostných skupín (rok 2022 v €)

veľkostná kategória	COFOG_011	COFOG_01	COFOG_02	COFOG_03	COFOG_04	COFOG_05	COFOG_06	COFOG_07	COFOG_08	COFOG_09	COFOG_10	spolu
do 250	31 167 602,96	34 590 045,32	31 582,31	844 748,71	3 458 556,70	2 542 922,21	6 294 877,61	27 781,43	3 255 450,90	2 859 925,77	1 277 648,66	55 183 539,62
251-500	69 636 365,29	77 337 419,27	75 269,80	2 217 973,09	10 846 382,62	9 243 688,24	19 829 582,73	108 062,80	10 663 565,54	37 884 906,89	5 077 650,62	173 284 501,60
501-1000	150 069 034,27	166 638 804,25	184 947,22	6 316 910,43	25 425 846,77	31 558 014,89	44 119 387,82	453 219,48	25 438 872,22	179 304 098,54	18 267 049,67	497 707 151,29
1001-2000	193 972 703,17	216 881 325,34	739 153,67	9 029 498,47	41 704 323,45	59 212 195,76	67 155 765,11	2 873 452,57	42 733 347,65	412 113 557,50	29 544 303,10	881 986 922,62
2001-3000	89 653 271,02	104 190 476,12	226 701,05	6 082 335,30	28 292 809,67	31 696 085,34	42 444 579,17	2 396 556,33	26 041 452,08	231 800 198,03	21 005 335,32	494 176 528,41
3001-4000	56 509 716,13	66 059 844,28	223 657,42	4 978 651,75	23 238 637,10	22 503 824,22	28 386 515,34	1 419 317,18	19 757 415,13	157 604 598,71	16 158 545,07	340 331 006,20
4001-5000	24 951 930,04	30 613 658,88	38 876,47	2 548 304,19	13 046 966,13	9 067 039,20	15 426 844,63	270 953,71	9 585 281,24	75 829 649,88	8 644 388,20	165 071 962,53
5001-10000	86 310 822,24	114 400 796,63	198 172,09	11 417 649,43	45 254 674,03	46 455 193,50	54 390 468,01	7 279 321,14	43 942 558,69	285 294 242,99	37 030 251,68	645 663 328,19
10001-20000	68 918 786,18	114 709 322,37	506 815,26	16 219 250,96	56 393 805,27	50 747 164,90	47 590 551,37	10 026 707,89	64 614 123,39	263 433 182,06	54 694 086,01	678 935 009,48
20001-50000	104 309 597,01	131 354 072,44	1 184 881,09	21 991 844,81	85 107 997,11	65 363 193,04	86 540 262,72	518 669,84	102 730 409,56	398 620 925,09	64 544 511,13	957 956 766,83
50001-100000	65 845 622,25	92 826 433,33	3 162 383,50	17 115 266,17	132 914 805,82	46 034 219,65	42 513 537,58	380 111,41	43 549 185,17	250 604 251,54	55 336 627,93	684 436 822,10
nad 100001	244 357 003,70	254 120 886,13	1 265 751,31	24 219 099,41	452 634 317,18	97 215 238,05	79 661 863,75	656 452,06	93 202 423,58	323 022 366,66	75 364 495,05	1 401 362 893,18
spolu	1 185 702 454,26	1 403 723 084,36	7 838 191,19	122 981 532,72	918 319 121,85	471 638 779,00	534 354 235,84	26 410 605,84	485 514 085,15	2 618 371 903,66	386 944 892,44	6 976 096 432,05

prameň: autor, nz. údajov MF SR

Údaje uvedené v stĺpci COFOG_011 nevstupujú do súčtov uvedených v stĺpci *spolu*, nakoľko sú súčasťou výdavkov uvedených v stĺpci COFOG_01

Príloha B

Podiel výdavkov obcí podľa COFOG klasifikácie a veľkostných skupín (rok 2022)

veľkostná kategória	COFOG_011	COFOG_01	COFOG_02	COFOG_03	COFOG_04	COFOG_05	COFOG_06	COFOG_07	COFOG_08	COFOG_09	COFOG_10	spolu
do 250	56,48%	62,68%	0,06%	1,53%	6,27%	4,61%	11,41%	0,05%	5,90%	5,18%	2,32%	100,00%
251-500	40,19%	44,63%	0,04%	1,28%	6,26%	5,33%	11,44%	0,06%	6,15%	21,86%	2,93%	100,00%
501-1000	30,15%	33,48%	0,04%	1,27%	5,11%	6,34%	8,86%	0,09%	5,11%	36,03%	3,67%	100,00%
1001-2000	21,99%	24,59%	0,08%	1,02%	4,73%	6,71%	7,61%	0,33%	4,85%	46,73%	3,35%	100,00%
2001-3000	18,14%	21,08%	0,05%	1,23%	5,73%	6,41%	8,59%	0,48%	5,27%	46,91%	4,25%	100,00%
3001-4000	16,60%	19,41%	0,07%	1,46%	6,83%	6,61%	8,34%	0,42%	5,81%	46,31%	4,75%	100,00%
4001-5000	15,12%	18,55%	0,02%	1,54%	7,90%	5,49%	9,35%	0,16%	5,81%	45,94%	5,24%	100,00%
5001-10000	13,37%	17,72%	0,03%	1,77%	7,01%	7,19%	8,42%	1,13%	6,81%	44,19%	5,74%	100,00%
10001-20000	10,15%	16,90%	0,07%	2,39%	8,31%	7,47%	7,01%	1,48%	9,52%	38,80%	8,06%	100,00%
20001-50000	10,89%	13,71%	0,12%	2,30%	8,88%	6,82%	9,03%	0,05%	10,72%	41,61%	6,74%	100,00%
50001-100000	9,62%	13,56%	0,46%	2,50%	19,42%	6,73%	6,21%	0,06%	6,36%	36,61%	8,08%	100,00%
nad 100001	17,44%	18,13%	0,09%	1,73%	32,30%	6,94%	5,68%	0,05%	6,65%	23,05%	5,38%	100,00%
spolu	17,00%	20,12%	0,11%	1,76%	13,16%	6,76%	7,66%	0,38%	6,96%	37,53%	5,55%	100,00%

prameň: autor, nz. údajov MF SR

Príloha C

Počet obcí podľa krajov a veľkostnej štruktúry

Označenia riadkov	Banskobystrický	Bratislavský	Košický	Nitriansky	Prešovský	Trenčiansky	Trnavský	Žilinský	Celkový súčet
do 250	158	1	69	26	204	33	4	44	539
251 - 500	123	3	104	72	152	47	36	42	579
501 - 1000	122	10	138	96	154	78	73	72	743
1001 - 2000	67	21	86	101	84	72	73	90	594
2001 - 3000	19	16	21	28	34	16	32	23	189
3001 - 4000	5	7	11	9	15	11	11	18	87
4001 - 5000	3	3	7	6	1	3	8	4	35
5001 - 10 000	9	13	12	8	10	5	4	14	75
10 001 - 20 000	5	3	3	2	5	6	7	3	34
20 001 - 50 000	3	9	10	5	4	4	2	3	40
50 001 - 100 000	1	1		1	1	1	1	2	8
100 001+		2	1						3
Celkový súčet	515	89	462	354	664	276	251	315	2926

prameň: autor, nz údajov ŠÚ SR

Tabuľka D

Podiel obcí v krajoch podľa veľkostnej štruktúry

Označenia riadkov	Banskobystrický	Bratislavský	Košický	Nitriansky	Prešovský	Trenčiansky	Trnavský	Žilinský	Celkový súčet
do 250	30,68%	1,12%	14,94%	7,34%	30,72%	11,96%	1,59%	13,97%	18,42%
251 - 500	23,88%	3,37%	22,51%	20,34%	22,89%	17,03%	14,34%	13,33%	19,79%
501 - 1000	23,69%	11,24%	29,87%	27,12%	23,19%	28,26%	29,08%	22,86%	25,39%
1001 - 2000	13,01%	23,60%	18,61%	28,53%	12,65%	26,09%	29,08%	28,57%	20,30%
2001 - 3000	3,69%	17,98%	4,55%	7,91%	5,12%	5,80%	12,75%	7,30%	6,46%
3001 - 4000	0,97%	7,87%	2,38%	2,54%	2,26%	3,99%	4,38%	5,71%	2,97%
4001 - 5000	0,58%	3,37%	1,52%	1,69%	0,15%	1,09%	3,19%	1,27%	1,20%
5001 - 10 000	1,75%	14,61%	2,60%	2,26%	1,51%	1,81%	1,59%	4,44%	2,56%
10 001 - 20 000	0,97%	3,37%	0,65%	0,56%	0,75%	2,17%	2,79%	0,95%	1,16%
20 001 - 50 000	0,58%	10,11%	2,16%	1,41%	0,60%	1,45%	0,80%	0,95%	1,37%
50 001 - 100 000	0,19%	1,12%		0,28%	0,15%	0,36%	0,40%	0,63%	0,27%
100 001+		2,25%	0,22%						0,10%

prameň: autor, nz údajov ŠÚ SR