



ANNALES SCIENTIA POLITICA

VOLUME 7, NUMBER 1, 2018

ANNALES SCIENTIA POLITICA

Vol. 7, No. 1, 2018

TEJ, J. - BURDOVÁ, A. - VAGAŠ, M.: Cooperation policy in local government management as a policy tool of a municipality. *Annales Scientia Politica*, Vol. 7, No. 1 (2018), pp. 68 – 76.

JURAJ TEJ – ANNA BURDOVÁ – MATÚŠ VAGAŠ

Department of Management
Faculty of Management
University of Prešov
Slovak Republic
E-mail: juraj.tej@unipo.sk
anna.burdova@unipo.sk
matus.vagas@smail.unipo.sk

Abstract:

The article deals with the issue of local government cooperation policy, which brings many benefits, such as higher efficiency of services provided, economies of scale, better use of resources, but mainly better meeting the local public needs of the entities operating in the locality, i.e., in particular residents and businesses. At present, it is possible to implement in the policy of cooperation besides the traditional cooperation based on voluntary and institutionalized cooperation (e.g. associations and microregions) also the principles of shared economy, which allows the use of resources that are not sufficiently exploited for the sake of preference of efficiency at the expense of ownership.

Keywords:

Community, Community cooperation, Local government, Shared economy.

POLITIKA SPOLUPRÁCE V MANAŽMENTE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY AKO NÁSTROJ POLITÍK OBCE

JURAJ TEJ – ANNA BURDOVÁ – MATÚŠ VAGAŠ

Department of Management
Faculty of Management
University of Prešov
Slovak Republic
E-mail: juraj.tej@unipo.sk
anna.burdova@unipo.sk
matus.vagas@smail.unipo.sk

Abstract:

The article deals with the issue of local government cooperation policy, which brings many benefits, such as higher efficiency of services provided, economies of scale, better use of resources, but mainly better meeting the local public needs of the entities operating in the locality, i.e., in particular residents and businesses. At present, it is possible to implement in the policy of co-operation besides the traditional cooperation based on voluntary and institutionalized co-operation (e. g. associations and microregions) also the principles of shared economy, which allows the use of resources that are not sufficiently exploited for the sake of preference of efficiency at the expense of ownership.

Keywords:

Community, Community cooperation, Local government, Shared economy.

Obce na Slovensku je potrebné vnímať ako samosprávy, ktoré disponujú pomerne veľkým množstvom kompetencií a presne vymedzenou teritoriálnou pôsobnosťou. Pri hlbšom pohľade do ich kompetencií stanovených zákonom v kontexte ich poslania – poslania miestnej územnej samosprávy, je možné konštatovať, že sú významnými aktérmi lokálnej hospodárskej politiky. Práve z tejto oblasti pramení teoreticky ich veľký rozvojový potenciál, ktorý je – na škodu vecí – obmedzovaný práve ich vlastnou finančnou nedostatočnosťou. Máme na mysli rovnaké kompetencie obcí a ich odlišnú veľkosť vzhľadom na množstvo obyvateľov. Práve z tejto pozície pramenia aj ďalšie rozdiely, ktoré sa prejavujú najmä v ekonomickej sile, veľkosti daňovej základne, možnostiach odlišného prístupu k vonkajším finančným zdrojom, a tiež obmedzené vnútorné finančné možnosti (súvisiace s výškou miestnych daní a počtom platcov, ale aj s výnosom dane z príjmu fyzických osôb). Tieto a mnohé ďalšie faktory výrazne a citeľne ovplyvňujú kvalitu a rozsah uplatňovaných hospodárskych politík obcí, ktoré sa konkrétne prejavujú v úrovni po-

Úvod

skytovaných služieb a rovnako aj v úrovni verejnoprospešných činností.

V rámci rozvoja tzv. lokálnej hospodárskej politiky je základným predpokladom pre aktívnu činnosť a podporu samospráv vymedzenie uplatnenia a znovuposilnenia medziobecnej spolupráce v nadväznosti na poznanie aktuálneho stavu v kontexte schopnosti identifikovať a pomenovať nové trendy, na ktoré by mali samosprávy reagovať.

Verejný sektor v súčasnej demokracii pôsobí medzi súkromným (prvým) a tretím, tzv. mimovládny sektorom. Každý z nich má svoje špecifiká a obsahuje procesy, ktoré čoraz častejšie slúžia ako inšpirácia, ktorú je dobré v primeranej a racionálnej miere skombinovať a následne ich zakomponovať do činnosti verejného sektora, hlavne do prostredia miestnej samosprávy. Tá je v porovnaní so štátnou správou ako dynamickejšou, kreatívnejšou a adaptabilnejšou oblasťou verejnej správy, samozrejme v rámci príslušných zákonov. Kto iný ako miestna územná samospráva by mal mať tie najsilnejšie priame interakcie s obyvateľmi, ktorí sú zo dňa na deň viac a viac náročnejší a od komunálnej politiky požadujú stále viac verejných statkov pre uspokojenie svojich potrieb. Neraz je náročné sklbiť požiadavky lokálnych politikov a obyvateľov s reálnymi možnosťami a neustále rastúcimi očakávaniami. Súladom spoločenskej dohody na spravovanom území je dosiahnutá zhoda, ktorá má základ v jasných prioritách, ktoré sú ukotvené vo vytýčených hospodárskych politikách a majú odraz v uspokojení diferencovaných potrieb rôznych skupín lokálnych aktérov komunálnej politiky, t. j. obyvateľov, podnikateľov, volených predstaviteľov obcí, organizácií tretieho sektora a mnohých iných.

Súčasnú štruktúru miestnej územnej samosprávy (s prihliadnutím na veľkostné skupiny obcí a počet obyvateľov v nich žijúcich) reprezentuje súčasný lokálny trh, v rámci ktorého permanentne prebiehajú procesy zmeny spojené s transformáciou. Ide najmä o opätovnú a čoraz väčšiu indukovanú podporu a rozvoj medziobecnej spolupráce ako predpokladu zvyšovania efektívnosti zabezpečovaných verejnoprospešných služieb. Pozornosť je potrebné permanentne zameriavať na také faktory, ako je rozvoj miestnej ekonomiky a jeho pozitívne sociálne aspekty (Kaliňák a kol., 2017, s. 26). Prostredie miestnej územnej samosprávy

si v súčasnom období bytostne vynucuje procesy ekonomickej spolupráce. Môže ísť o spoluprácu pri správe a údržbe miestnych komunikácií, správe nehnuteľností, rekonštrukciách, stavebnej činnosti, výrobe elektrickej energie z alternatívnych zdrojov priaznivých k životnému prostrediu, či produkciu tovarov a služieb, ktoré by od komunálnych podnikov priamo kupovali iné samosprávy, lokálna hospodárska politika by nadobudla väčší rozmer s mikroregionálnym dosahom a priamo by podporovala požadované zvýšenie miery samofinancovania, tvorbu pracovných príležitostí a pozitívne sociálne dopady na život príslušníkov komunít.

Staronová spolupráca obcí

Aktuálny stav decentralizačných procesov na Slovensku poukazuje na to, že obce aj po určitej dobe stabilizácie skutočne zápasia s finančnými problémami. Finančné problémy obcí, rastúca komplexnosť komunálnych úloh a nevyhnutne rastúce požiadavky na kvalitu a efektívnosť verejnoprospešných služieb, to sú faktory, ktoré v ostatných rokoch viedli v mnohých krajinách ku zlučovaniu obcí alebo k posilneniu medziobecnej spolupráce. Podľa Ježka (2017) si v súčasnej dobe obce stále viac konkurujú a „bojujú“ medzi sebou o rezidentov, kvalifikované pracovné sily, o investorov, turistov, dodatočné finančné zdroje a pod. A samozrejme, tak ako Slovensko, aj USA a mnohé európske krajiny (napríklad Španielsko, Taliansko, Francúzsko, Česká republika a iné) musia čeliť roztrieštenej štruktúre miestnej samosprávy, ktorá je charakteristická veľkým počtom malých obcí. Medziobecná (interkomunálna) spolupráca tak môže byť dôležitou a prínosnou zmenou, ktorá môže pomôcť riešiť problémy vyplývajúce z neoptimálnej veľkosti jednotlivých obcí. Väčšina známych výskumných výsledkov má národný rámec. Súhrn skúseností vybraných európskych krajín, spracovaný formou prípadových štúdií, prináša publikácia Ježek, Malast, Kopecký, Kaňka (2016) „Spolupráce obcí a měst. České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci“. Výsledky medzinárodných komparatívnych výskumov poukazujú na to, že počet faktorov, ovplyvňujúcich úspešnosť medziobecnej spolupráce je natoľko veľký a skúsenosti jednotlivých krajín natoľko odlišné (od-

raz rôznych kultúrnych, resp. inštitucionálnosprávných tradícií jednotlivých krajín), že ich zovšeobecnenie býva veľmi ťažké. Pri posudzovaní výhod a nevýhod, či prínosov a strát medziobecnej spolupráce, ako spôsobu konsolidácie obecnej štruktúry, sa väčšinou berú do úvahy kritériá, ako efektívnosť fungovanie verejnej správy, demokratickosť rozhodovania, finančné aspekty alebo výhody či nevýhody pre samotné obce a pre štát ako celok. Zvlášť zovšeobecňovanie skúseností s medziobecnou spoluprácou je veľmi obtiažne, nakoľko môže mať rôzny rozsah, dĺžku trvania, intenzitu (od jednoúčelových a krátkodobých foriem až ku viacúčelovým a dlhodobým formám), rôznu právnu formu (od neformálnej spolupráce bez právnej formy, až po veľmi komplikované organizačné štruktúry) či rôzne oblasti pôsobenia (od zabezpečenia technickej infraštruktúry ako je zásobovanie vodou, odkanalizovanie alebo nakladanie s odpadmi, cez školstvo, kultúru a šport až po sociálne služby, zdravotnú starostlivosť, verejnú dopravu, spoločné plánovanie alebo administratívne činnosti). V prospech intenzívnejšej spolupráce obcí najviac hovorí rastúca komplexnosť problémov, na ktorých riešenie nemajú samostatné obce dostatočné zázemie, zdroje a kapacity (ľudské, finančné, znalostné a organizačné).

Medziobecná spolupráca predovšetkým vďaka úsporám z rozsahu predstavuje jednu z možností obcí, ako ušetriť náklady a zvýšiť efektívnosť vynakladaných verejných prostriedkov. Medziobecná spolupráca a jej vplyv na zvyšovanie efektívnosti výdavkov obcí patrí v poslednej dobe k veľmi frekventovaným témam nie iba vo svete či u našich susedov ale aj na Slovensku. Autori, ktorí sa tejto problematike venujú, obvykle poukazujú na to, že medziobecná spolupráca umožňuje zníženie (úspory) nákladov a zlepšenie kvality a dostupnosti miestnych služieb (Nižňanský, 2005; Mäلتsemees et al., 2013; Warner, 2006; Plata-Díaz a kol., 2014; Bel a Warner, 2015; Ježek, 2015, 2017). Inými slovami, zdôrazňujú, že spolupráca medzi obcami zlepšuje tak nákladovú efektívnosť, ako aj účinnosť miestnej samosprávy.

Ako uvádza Bel a Warner (2015) v Európe má medziobecná spolupráca podobu vzájomnej spolupráce obcí alebo správnych organizácií, kde rôzne obce vytvárajú formu zdieľaného vlastníctva a spoločnej produkcie, ako je tomu napr. v Nórsku (Sørensen, 2007), Španielsku

(Warner, 2006; Plata-Díaz a kol., 2014), Holandsku (Gradus a kol., 2014) a Taliansku (Garrone a kol., 2013). V USA je medziobecná spolupráca po internom zabezpečovaní a kontrahovaní treťou najčastejšou formou poskytovania verejných služieb (Warner, 2006) a má dlhodobú tradíciu. Väčšina zahraničných štúdií potvrdzuje vplyv medziobecnej spolupráce na nákladovú efektívnosť vo vzťahu k úspore nákladov a to tak v zahraničí ako aj v ČR (Sukopová a Klimovský, 2016) a na Slovensku (Žárska, 2009). Autori uvádzajú niekoľko kľúčových rozdielov medzi hlavnými charakteristikami jednotlivých typov režimov spolupráce, napríklad mieru inštitucionalizácie, pričom jednotlivé formy spolupráce siahajú od neformálnych foriem až po formálnu inštitucionalizovanú úpravu. Slobodný výber partnerov a dobrovoľnosť pri spolupráci sú považované za kľúčové faktory úspešnosti medziobecnej spolupráce. A preto, že malé obce sú na zmienky o zlučovaní obcí mimoriadne citlivé, nemali by sme rezignovať na diskusiu o výhodách a nevýhodách zlučovania obcí v budúcnosti. Osman a kol. (2016) uvádzajú, že súčasnú mieru medziobecnej spolupráce neovplyvňuje iba aktuálna morfológia lokalizácie sídiel v sídelnom systéme, ale je ukotvená v minulosti, v historických vzťahoch týchto miest, s čím musíme súhlasiť. Na základe historického prístupu Wollmann (2010) uvádza a porovnáva dve základné logiky medziobecnej spolupráce:

- a) prvý typ predstavuje ustanovenú spoluprácu medzi obcami a mestami, ktorú riadia lokálne vlády (hierarchicky nadriadené municipalitám);
- b) druhý typ spolupráce vzniká zdola medzi obcami na základe konkrétnych problémov, ktoré je potrebné riešiť.

Prvý uvádzaný typ spolupráce vystihuje na Slovensku najviac fenomén spoločných obecných úradov; druhý typ predstavuje rôzne formy obecnej spolupráce na základe rôznych typov a foriem združení, dohôd či sietí. Udržateľný rozvoj obce by mal byť organizovaný predovšetkým zvnútra – endogénne a územie by malo byť riešené ako celok integrované a systémovo (Matlovič, Matlovičová, 2005). Práve endogénna regionálna politika môže citlivejším nastavením nástrojov a opatrení podpory lepšie odrážať špecifiká miestnych samospráv. V prípade prvého spomínaného typu obmedzujú medziobecnú spoluprácu hranice

pôsobnosti lokálnych vlád, v druhom prípade ide o hranice výskytu určitého problému (javu). Druhé spomínané poňatie spolupráce sa tak prekrýva s funkčným regiónom. I keď by konečným cieľom mohlo byť zladenie nižších správnych celkov s hranicami funkčného regiónu, nie vždy tomu tak na základe výsledkov regionalizačných procesov je. Hranice funkčného regiónu môžu byť premenlivé v čase, ale hranice správnych celkov (obcí) sa z hľadiska času zatiaľ javia ako trvalé.

Administratívna náročnosť, vyššia finančná spoluúčasť nad možnosťami obcí, nevhodné nastavenie grantových schém, veľkostné kritériá projektov a iné vyžadované formality sú pre malé obce často náročnou prekážkou. Aj preto sa ako efektívne a účelné javí spojenie viacerých obcí do jedného celku v podobe medziobecnej spolupráce. V oblasti regionálnych vied existuje viacero prístupov k problematike vyššej efektívnosti v miestnej samospráve pri poskytovaní verejných služieb z hľadiska postavenia obce, podnikateľského prostredia a sociálnych aspektov. Jedným z klasických prístupov, ktoré v akademickej praxi rezonujú dlhšie, je koncepcia učiacich sa organizačných jednotiek s neustálymi inováciami a tvorbou znalostí, ktorá ich (pri správnej aplikácii) povedie k vyššej výkonnosti. Druhou cestou je možnosť nechať sa zlákať modernejším prístupom založenom na prístupoch zdieľanej ekonomiky, ktorá predstavuje v súčasnosti dostatočne kontroverzný fenomén. Zdieľaná ekonomika má určite viac spoločného so zdieľaným poskytovaním služieb v miestnej samospráve, ako iba fonetický základ.

Učenie sa organizácie závisí na učení sa jednotlivcov. Ak vychádzame z prístupu učenia sa vieme, že udržateľný rozvoj komunit je spojený so schopnosťou organizačných jednotiek zlepšiť ich výkonnosť pomocou neustálych inovácií, tvorby znalostí a učenia sa. Môže byť chápané ako proces, v ktorom organizácia umocní znalosti získané jednotlivcami a pretvorí ich do podoby skupinových znalostí pomocou dialógu, diskusie, zdieľania skúseností alebo pozorovania. Tento proces prebieha v rámci vnútorných aj vonkajších sietí organizačných jednotiek. Výsledkom učenia sa organizácie je potom taký druh znalostného kapitálu, ktorý sa v organizácii dlhodobo udrží. Učiaci sa jednotka aktívne reaguje na nové podmienky a upravuje svoje programy, inštitúty

a alokáciu kolektívnych statkov za účelom zvýšiť produktivitu. Učiaci sa organizačná jednotka z hľadiska cieľov pôsobí na obec a jej komunitu a vedie k vyššiemu lokálnemu rozvoju, t. j. dosahovanie prosperity a blahobytu jej obyvateľov obce, ktorá sa odvodzuje od ekonomického rozvoja a vyjadruje sa pomocou konkurencieschopnosti daného územia ako aj od konkurencieschopnosti ekonomických činiteľov v ňom umiestnených. Z pohľadu verejného sektora ide obvykle o zvýšenie príjmov, zvýšenie počtu pracovných miest a zníženie lokálnej nezamestnanosti, zvýšenie produktivity, a pod. Takýchto príkladov uplatňovania indukovanej „politiky učenia sa“ máme v praxi územných samospráv mnoho: miestne samosprávy sa učili spolupráci pri tvorbe euroregiónov a mikroregiónov, pri tvorbe plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, pri spoločnej údržbe ciest či riadení školstva a sociálnych vecí. Lokálny rozvoj potom predstavuje pokrok v ekonomickej, sociálnej, kultúrnej a environmentálnej oblasti. Následne sa existujúci novovznikajúci potenciál využíva na zvyšovanie životnej úrovne a kvality života obyvateľov regiónu. Zo strategického a rozvojového hľadiska procesy učenia sa môžu predstavovať zveľadenie všeobecne v nasledujúcich oblastiach:

- inštitucionálna kapacita (manažment, vedomosti, zručnosti) pre podporu ekonomického rozvoja a rastu;
- hospodárske a spoločenské služby a vybavenie (dostupnosť, kapacita, školy);
- pracovná sila (vzdelávanie, dostupnosť, cena);
- infraštruktúra (dostupnosť, kapacita, doprava, telekomunikácie);
- prostredie (prírodné, podnikateľské, kultúrne);
- priemyselné a vedecké parky, športové a turistické zariadenia;
- ekonomická štruktúra (štruktúra ekonomickej základne, diverzifikácia) (Kaliňák a kol., 2017).

Na základe výskumu Klímovej a Winklerovej (2017) inovačné bariéry predstavujú externé a interné faktory, ktoré spomaľujú inovačné aktivity alebo ich iným spôsobom negatívne ovplyvňujú. Môžu viesť k odloženiu inovačných projektov, ich zrušeniu v priebehu realizácie či k oneskorenému zavedeniu inovácie. V základnom členení sa sledujú hlavne bariéry

ekonomické, trhové, znalostné a ostatné. Jednotlivé bariéry zavádzania inovácií sa môžu navzájom ovplyvňovať. Z toho dôvodu je potrebné vnímať bariéry vo vzájomných súvislostiach. Rast konkurenčnej schopnosti sa javí ako priamo závislý na dostatočnom sústreďení sa na poznatky vytvárajúce široký okruh intelektuálnych prínosov, ku ktorým možno zaradiť predovšetkým inovatívnosť, vzdelanosť, experimentovanie, ale i nápaditosť a kreativitu. To všetko môže miestna samospráva napomáhať vytvárať a podporovať.

Pri pomalšie sa rozvíjajúcich obciach je veľmi dôležité zrýchlenie difúzií technológií, inovačnej schopnosti, a taktiež zavedenie nových postupov (najmä čo sa týka organizačných a sociálnych inovácií) a inovačnej stratégie v lokálnej ekonomike. Preto sa v rôznych inovačných stratégiách rozvoja obcí a regiónov definovali aj inovačné bariéry, ktoré predstavujú neznalosť trhu a rozvoja technológií zo strany regiónu alebo obce. Tieto bariéry vznikajú, ak sa málo využívajú vonkajšie informačné kanály a pretrvávajú nízka alebo zastaraná kvalifikácia pracovníkov. Tieto bariéry sa môžu odstrániť formou finančnej podpory pre inovačné projekty a pre výskum a vývoj (Džubka a kol., 2009). Mnoho inovácií verejných služieb je založených na využití informačno-komunikačných technológií. Informačno-komunikačné technológie môžu významne prispieť k naplneniu jednej z kľúčových podmienok úspešnej implementácie inovácie do systému verejných služieb, a to priamej účasti občana ako spotrebiteľa verejnej služby v inovačnom procese tejto služby (Von Hippel, 2007). Stimulom inovácie je stotožnenie sa s novou myšlienkou nielen všetkými subjektmi zapojenými do zabezpečovania verejnej služby navonok, t. j. budovanie sociálneho kapitálu, ale aj vo vnútri samotných subjektov. Neprijatie inovácie verejnej služby, resp. jej chápanie ako „práce navyše“ najčastejšie verejnými zamestnancami častokrát stojí za zlyhaním inovácie (Walker a Boyne, 2006; Considine et al., 2009). Z tohto pohľadu je dôležité venovať sa v politike spolupráce obcí inovačnému potenciálu samosprávnych organizácií ako poskytovateľom verejných služieb, ktorý (inovačný potenciál) determinuje ponuku inovácií verejných služieb. Proces tvorby a zavádzania inovatívnych konceptov verejných služieb často zlyháva z dôvodu slabého inovačného potenciálu

poskytovateľov miestnych verejných služieb, z dôvodu organizačnej arteriosklerózy a principiálneho tradicionalizmu.

Podľa výsledkov analýzy Úradu vlády ČR (2017) je hlavnou snahou v aktuálnom dianí v rámci zdieľanej ekonomiky v kontexte samosprávy nájsť také riešenia, vďaka ktorým bude možné i naďalej využívať digitálne technológie, pričom vhodne nastaveným regulačným rámcom dôjde k eliminácii negatívnych externalít (napríklad dopad na trh práce či na verejné rozpočty). Externality spojené s rozvojom zdieľanej ekonomiky sa v určitom momente stávajú problémom pre samotné fungovanie ekonomiky, komunity a spoločnosti. Dnes je to už čiastočne vidieť napríklad v sektore zdieľaného ubytovania. Využívanie verejných služieb (osvetlenie, dotovaná MHD, upratovanie obce...) nemusí byť plne zabezpečené, pretože sa časť segmentu ubytovaných nepodieľa na podpore verejných rozpočtov v podobe miestnych poplatkov a daní. To znamená, že dochádza k preneseniu daňového bremena menšiny na väčšinu (Tej 2002). Podobný problém existuje aj v sektore zdieľanej dopravy, ktorý prispieva k opotrebeniu obce a tomu zodpovedajúcemu zaplneniu v čase dopravnej špičky, pričom sa podnikateľské subjekty nepodieľajú na službách budovania, opravy a údržby ciest či príslušnej doplnkovej infraštruktúry.

Cieľom inovácie a jej úpravy v oblasti miestnej samosprávy by malo byť predovšetkým také prostredie, ktoré bude predvídateľnejšie a prívetivejšie, ale nie také, ktoré by preferovalo výlučne tradičné riešenia, t. j. malo by vychádzať zo zlatej strednej cesty tak, aby:

- sa prílišnou reguláciou poskytovanie zdieľanej efektívnej verejnej služby nevytratilo;
- neochudobňovalo rozpočty samospráv;
- neobmedzilo výrazne vo využívaní spotrebiteľom zdieľanej služby;
- nevytlačilo výrazne z lokálneho trhu poskytovateľov zdieľanej služby.

To v oblasti samosprávy znamená jednoduché riešenia dohôd o poskytovaní služieb jednou obcou pre okolité obce zahrnuté v dohode, ktoré bude pre daný región efektívnejšie, dostupnejšie a hospodárnejšie ako keby danú službu poskytovala každá obec samostatne alebo keby ju obce neposkytovali vôbec. Haveri a Airaksinen (2007) na základe skúseností z medziobecnej spolupráce vo Fínsku označujú

ako víziu do budúcnosti niekoľko možností lepšieho a hospodárnejšieho poskytovanie služieb na miestnej úrovni:

- zníženie počtu municipalít o jednu tretinu;
- úplne sebestačné obce (t. j. obce, ktoré nepotrebujú spolupracovať);
- zdieľané služby medzi obcami (t. j. viac obcí zdieľa určitú službu);
- služby vybudované priamo komunitou na základe silnej miestnej identity.

Pretože prvé dve možnosti na Slovensku – ako výsledok politiky spolupráce obcí zatiaľ neprichádzajú do úvahy, z predchádzajúcej ponuky ostáva iba možnosť zdieľania služieb. Tlak na vyššiu úroveň spolupráce miestnych vlád a zástupcov municipalít zvyšuje aj európska integrácia a globalizácia. Čo sa týka konkrétnych tematických oblastí vhodných pre spoluprácu, Mäeltseemes et al. (2013) uvádzajú ako príklad verejnú dopravu, ktorá už vo svojej podstate prekračuje hranice municipalít i regiónov. Nieto-Garrido et al. (2007) sa venujú zdieľaným verejným službám v Španielsku, kde v určitých regiónoch fungujú verejnoprospešné práce spoločne organizované municipalitami, či služby spoločného tajomníka pre niekoľko obcí. Podľa Jetmara (2015) v českom prostredí najčastejšie ide o medziobecnú spoluprácu v prípade základných škôl, odpadového hospodárstva, sociálnych služieb a služieb umožňujúcich vlastní chod obcí a miest. Ježek (2015) uvádza, že z hľadiska praktickej aplikovateľnosti sú pre úspešnú medziobecnú spoluprácu kľúčové predovšetkým nasledujúce faktory:

- spôsob iniciovania;
- priestorová pôsobnosť;
- úloha štátu;
- spôsob financovania spolupráce.

Zdieľanie služieb v miestnej samospráve môže v súčasnosti vychádzať a inšpirovať sa aj z fenoménu centier zdieľaných služieb v súkromnom sektore. Urbaníková (2017) uvádza, že Centrá zdieľaných služieb sa začali vytvárať v osemdesiatych rokoch minulého storočia. Spočiatku boli zamerané na transakčné procesy, predovšetkým na účtovníctvo a financie. Neskôr svoje činnosti rozšírili na zákaznícky servis, call-centrá, logistické činnosti, nákup. Inšpirácia týmto fenoménom, napríklad pri spracovaní účtovnej agendy skupiny malých obcí sa javí pre potreby dneška či budúcnosti

ako reálna a predstavuje jednu z možných foriem spolupráce obcí. Podľa vzoru centier zdieľaných služieb by v rámci medziobecnej spolupráce mohli obce vykonávať činnosti najmä, no nielen v oblasti účtovníctva, ale aj informačných technológií, ľudských zdrojov, klientskeho servisu, centrálneho nakupovania, atď. a aktéri by tak spolupracovali na základe vzájomne výhodných zmluvných vzťahov, pretože pre mnohých užívateľov je prístup k službám v podobe akú ponúka zdieľanie výhodnejšie ako ich samostatné vlastníctvo. Takéto zdieľané poskytovanie verejných služieb umožňuje všetkým účastníkom vzájomne uspokojiť potreby. Motiváciou pre miestne samosprávy k účasti na zdieľaní by mala byť práve výhodnosť transakcií prostredníctvom zdieľania. Tieto výhody môžu byť ekonomického charakteru, ale rovnako tak môže ísť pre niektorých užívateľov napríklad o určitý ekologický aspekt spotreby (úspora zdrojov). Súvisí to aj so zmenou v správaní a prístupe aktérov k vlastníctvu statku (napríklad v kontexte využitia majetku obce). Vlastníctvo už nehrá v dnešnej dobe u mladej generácie rovnako veľkú úlohu ako kedysi. S najväčšou pravdepodobnosťou sa tento prístup bude dať aplikovať v prípade statkov s nerivalitnou spotrebou a bude si vyžadovať ekonomický model zdieľania s perspektívou do budúcnosti, založený na nových technologických platformách. Proces tvorby a zavádzania inovatívnych konceptov verejných služieb zatiaľ zlyháva, tak ako bolo spomenuté vyššie, z dôvodu nízkeho inovačného potenciálu poskytovateľov miestnych verejných služieb.

Záver

Perspektívnou formou medziobecnej spolupráce sa aj dnes, po vyše dvadsiatich rokoch stále javí forma združenia a spoločné obecné úrady, ktoré už v politike obcí majú svoje pevné miesto. Podľa Konečného (2016) hlavnou formou medziobecnej spolupráce, ktorá je nevyhnutná v podmienkach silne fragmentovanej sídelnej štruktúry, diferencovanej z hľadiska veľkosti sídiel a pri veľkom objeme prenesených kompetencií zo strany štátu, sú stále spoločné obecné úrady. Vždy ide len o „servisné pracoviská“, v ktorých odborní pracovníci pripravujú podklady najmä pre individuálne roz-

hodnutia vo veciach týkajúcich sa preneseného výkonu štátnej správy (najmä vo výkone činností stavebného úradu, školského úradu, ochrany životného prostredia, a pod.), zriedkavejšie vo veciach týkajúcich sa výkonu samosprávnych úloh (napríklad na úseku sociálnej ochrany a sociálnych služieb) podľa potrieb združených obcí. Rozhodnutia potom vydávajú legitimizované orgány jednotlivých obcí.

Medziobecná spolupráca v Slovenskej republike je v dôsledku uvedených podmienok intenzívna. Okrem spoločných obecných úradov obce spolupracujú aj v iných formách bez vzniku novej právnickej osoby. Podobne ako pri spoločných obecných úradoch môže ísť o rôzne druhy zmlúv (o spoločnom plnení úloh, o združení prostriedkov a mnohé iné). Spolupráca môže prebiehať aj prostredníctvom vzniku novej právnickej osoby, ktorou môže byť spoločný podnikateľský subjekt (spoločnosti podľa príslušného zákona), spoločné členstvo viacerých obcí ako záujmové združenie právnických osôb alebo aj spoločné členstvo napríklad v oblastnej organizácii cestovného ruchu, v mikroregióne a podobne, ako to umožňujú rôzne právne predpisy. V oblasti združovacieho práva významnú úlohu zohrávajú združenia obcí, ktorých problematika je upravená zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Miestne samosprávy si uvedomujú, že bez spolupráce implementovanej do ich vlastných jednotlivých originálnych politík ďalší rozvoj kvality poskytovaných verejných služieb bude len ťažko uskutočniteľný. Kvalifikovaný vstup do oblasti verejných služieb by mal vychádzať z dokonalej znalosti potrieb občanov ako aj ostatných rozvojových aktérov, ktorí v obci pôsobia. Mal by byť v súlade s aktuálnymi stratégiami a politikami obce a zabezpečovaný by mal byť kvalifikovane ľudskými zdrojmi, ktoré sú na konkrétne činnosti určené. Kvalifikované stratégie tak zahŕňajú rôzne aktivity i formy zamerané na udržiavanie dlhodobého súladu medzi poslaním samosprávy a jej zložiek, ich dlhodobými cieľmi vychádzajúcimi z potrieb komunity obce a disponibilnými zdrojmi.

Literatúra:

ALI TAHA, V. – SIRKOVÁ, M. – FERENCOVÁ, M.: The impact of organizational culture on creativity and innovation. Polish jour-

nal of management studies, Vol. 14, No. 1 (2016)., s. 7 – 17.

BEL, G. – WARNER, M. E.: Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. Public Administration, Vol. 93, No. 1 (2015), s. 52 – 67.

CONSIDINE, M. – LEVIS, J. M. – ALEXANDER, D.: Networks, innovation and public policy: Politicians, bureaucrats and the pathways to change inside government. Basingstoke UK: Palgrave Macmillan 2009.

DŽUPKA, P. a kol.: Podoby regionálneho a miestneho rozvoja. Košice: Ekonomická fakulta, TU Košice 2009.

GALLO, P. – MIHALČOVÁ, B.: Knowledge and use of the balanced scorecard concept in Slovakia related to company proprietorship. Quality – access to success, Vol. 17, No. 151 (2016), s. 64 – 68.

GARRIDO, E. N. – DELGADO, I. M.: European Administrative Law in the Constitutional Treaty. Hart Publishing 2007.

HANÁČKOVÁ, D. – BALÁŽOVÁ, E. a kol.: Ekonomika a manažment verejných služieb. Nitra: SPU v Nitre 2014.

HAVERI, A. – AIRAKSINEN, J.: Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises. In: Inter-Municipal Cooperation in Europe. Dordrecht: Springer 2007.

HORNYÁK GREGÁNOVÁ, R. – PAPCUNOVÁ, V.: Business activities of the municipalities as the important factor of territorial development. In: Managerial trends in the development of enterprises in globalization era. Nitra : SPU v Nitre 2017.

JETMAR, M.: Preference obcí a měst při zajištění vybraných veřejných služeb formou meziobecní spolupráce. In: XVIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: MU 2015.

JEŽEK, J.: Meziobecní spolupráce v Německu, Rakousku a Švýcarsku – organizační pohled. In: XVIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: MU 2015.

JEŽEK, J. – MALAST, J. – KOPECKÝ, M. – KAŇKA, L.: Spolupráce obcí a měst. České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni 2016.

JEŽEK, J.: Budoucnost českých obcí mezi slučováním a meziobecní spolupráci? In: XX.

- mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: MU 2017.
- KLÍMOVÁ, V. – WINKLEROVÁ, L.: Barriers to innovation development in regions. In: XX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: MU 2017.
- KALIŇÁK, M. a kol.: Analýza možností na zvýšenie potenciálu miestnej územnej samosprávy pri realizácii hospodárskych politík miest a obcí, 2017. Dostupné na internete: http://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=935746 [22/3/2018].
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: MAYOR 2016.
- MÄELTSEMEES, S. – LÖHMUS, M. – RATAS, J.: Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 14, (2013), s. 73 – 97.
- MATLOVIČ, R. – MATLOVIČOVÁ, K.: Vývoj regionálnych disparít na Slovensku a problém regionálneho rozvoja Prešovského kraja. In: *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Presoviensis, Folia geographica*. Vol. 43, No. 8 (2005), s. 66 – 88.
- NIŽŇANSKÝ, V.: Decentralizácia na Slovensku: Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005. Bratislava: Úrad Vlády SR 2005.
- OSMAN, R. a kol.: Významy „hranice“ pro meziobecní spolupráci v polycentrickém sídelním systému. In: XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: MU 2016.
- PELEGRINOVÁ, L. – LAČNÝ, M.: Protection of intellectual property and its economic aspects. *Journal of economic development, environment and people*, Vol. 5, No. 3 (2016), s. 5 – 20.
- PLATA-DÍAZ, A. M. et al.: Alternative management structures for municipal waste collection services: The influence of economic and political factors. *Waste Management*, Vol. 34, No. 11 (2014), s. 1967 – 1976.
- SØRENSEN, R. J.: Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. *Public Administration*, Vol. 85, No. 4 (2007), s. 1045 – 1058.
- SOUKOPOVÁ, J. – KLIMOVSKÝ, D.: Intermunicipal Cooperation and Local Cost Efficiency: The Case of Waste Management Services in the Czech Republic. In: *Current Trends in Public Sector Research*. Brno: MU 2016.
- TEJ, J.: *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov: FHPV PU v Prešove 2002.
- URBANÍKOVÁ, M.: Centrá zdieľaných služieb a ich vplyv na regióny. In: XX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: MU 2017.
- Úřad vlády ČR: Analýza sdílené ekonomiky a digitální platform. Praha: Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR. Analytický materiál 06/2017.
- VAVREK, R.: Multi-criteria evaluation of municipalities. Warsaw: Jedność w różnorodności 2017.
- Von HIPPEL, E. A.: Horizontal Innovation Networks by and for Users. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 16, Issue 2 (2007), s. 293 – 315.
- WALKER, R. M. – BOYNE, G. A.: Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the UK labour government's public service improvement strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25, No. 2 (2006), s. 371 – 393.
- WARNER, M. E.: Inter-municipal Cooperation in the US: A Regional governance Solution? 1. *Urban Public Economics Review*, Vol. 16, No. 6 (2006), s. 221 – 242.
- WOLLMANN, H.: Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review*, Vol. 46, No. 2 (2010), s. 263 – 292.
- Žákon o obecnóm zriadení č. 369/1990, Zb. v platnom znení.
- ZMOS: Partnerstvá miest a obcí. Dostupné na internete: http://www.zmos.sk/o-partnerskej-spolupraci-miest-town-twinning.phtml?id3=26584&module_action__58258%20__id_art=16282 [11/11/2017].
- ŽÁRSKÁ, E.: Finančná kapacita obce ako determinant rozvoja: Teoretické a praktické aspekty verejných financií. Praha: VŠE v Praze 2009.

Článok je čiastkovým výstupom grantovej úlohy VEGA1/0255/16 Výskum možnosti optimalizácie procesne orientovaných modelov manažmentu finančných správ so zameraním na transferové oceňovanie a harmonizáciu daní v podmienkach EÚ.