

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy



Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II.

***Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku
po voľbách v roku 2014***

RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÍSPEVKOV Z VEDECKEJ KONFERENCIE

*Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou
účasťou konanej dňa 28. mája 2015 v Košiciach*

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II.

Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014

***RECENZOVANÝ ZBORNÍK PRÍSPEVKOV Z VEDECKEJ KONFERENCIE
S MEDZINÁRODNOU ÚČASŤOU KONANEJ DŇA 28. MÁJA 2015 V KOŠICIACH***

Košice 2015

Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II.

Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014

RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÍSPEVKOV Z VEDECKEJ KONFERENCIE

VEDECKÝ VÝBOR KONFERENCIE:

prof. UP, dr hab. inž. Andrzej Kozera

prof. Dr. Oliver Sievering

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.

doc. Ing. Silvia Ručinská, PhD.

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

ZOSTAVOVATEĽ:

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

Mgr. Veronika Džatková, PhD.

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

RECENZENTI:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.,

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

doc. Ing. Silvia Ručinská, PhD.

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

Mgr. Veronika Džatková, PhD.

PhDr. Jana Knežová, PhD.

PhDr. Ondrej Mitaľ

Za jazykovú a štylistickú stránku príspevkov zodpovedajú jednotliví autori.

Výroba: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 977-80-8152-344-1

Obsah

Drahomíra Ondrová <i>Budúcnosť verejnej správy je už dnes</i>	6
Mária Adamcová <i>Systémový prístup k verejnej správe</i>	18
Karel Klíma <i>K odpovědnosti územní samosprávy</i>	22
Jaroslav Vencálek <i>Od autoritativního ke komplementárnímu pojetí implementačních procesů komunální politiky</i>	36
Oliver Sievering <i>Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg – ein historisches Ergebnis mit makroökonomischen Auswirkungen?</i>	43
Inga Kawka <i>Integrated territorial investments(ITI): a challenge for municipal policy</i>	57
Silvia Ručinská – Eva Výrostová <i>Mestské regióny v SR a ich podpora v rámci politiky súdržnosti EÚ 2014-2020</i>	68
Katarína Liptáková – Jozef Krnáč <i>Zhodnotenie niektorých aspektov komunálnych volieb do orgánov miestnych samospráv 2014 v nadväznosti na nové programovacie obdobie</i>	82
Sekcia perspektív komunálnej politiky	
Michal Cirner <i>Fenomén nezávislých kandidátov v komunálnych voľbách 2014 ako dôsledok tzv. nepolitickej politiky</i>	92
Marián Horenský <i>Apatia v komunálnej politike (reflexia mladej generácie)</i>	101
Richard Brix <i>Trnava ako lokálna bašta kresťanskej demokracie na Slovensku</i>	110
Vladimír Bokša <i>Metódy volebnej kampane pri voľbách primátora vo Svidníku</i>	119
Ján Machyniak <i>Teoreticko-praktické vymedzenie reformy verejnej správy</i>	129
Jozef Krnáč – Katarína Liptáková <i>Prínos verejno-súkromného partnerstva Biosférickej rezervácie Polana pre komunálny rozvoj</i>	136
Politologické aspekty verejnej správy	
Richard Geffert <i>Sociálna politika ako súčasť verejnej politiky a jej metamorfózy v globalizovanom svete kreovanom volebným výberom (?)</i>	148
Veronika Džatková <i>E-participácia v procese modernizácie verejnej správy</i>	156
Katarína Krokosová <i>Teoretický koncept informačnej bezpečnosti</i>	164
Veronika Vašková – Martina Eliášová <i>Politická kultúra na Slovensku v regionálnom kontexte po roku 1989</i>	176

Sekcia etických problémov pri tvorbe verejnej politiky	
Andrea Zambová <i>Otázka etiky v procese tvorby verejnej politiky</i>	188
Andrea Saxunová <i>Etické dimenzie riešenia súbehu funkcií poslancov NRSR a funkcionárov komunálnej politiky</i>	199
Ondrej Mitaľ <i>Etické kódexy v podmienkach Košického a Prešovského kraja</i>	208
Právne aspekty verejnej správy	
Branislav Fridrich <i>Elektronizácia výkonu volebného práva na komunálnej úrovni ako atribút zlepšenia participácie</i>	219
Júlia Ondrová <i>Kreovanie starostu obce do funkcie</i>	230
Peter Tonhauser <i>Aplikačné problémy právneho postavenia primátorov miest a starostov obcí</i>	242
Ekonomické aspekty verejnej správy	
Jana Knežova <i>Program rozvoja mesta Košice 2014-2020 (prípadová štúdia)</i>	248
Miriám Šebová – Tomáš Malatinec – Pavol Pavúk <i>Inovatívny prístup k spolupráci na Hlavnej ulici v Košiciach – možnosti založenia BID</i>	257
Simona Petrániková <i>Finančné hospodárenie obecnej samosprávy ako determinant ich rozvoja</i>	268
Ladislav Poliak <i>Potenciál miestnych daní v oblasti podpory miestnej ekonomiky</i>	278

Slovo na úvod

Dňa 28. mája 2015 zorganizovala Katedra verejnej politiky a verejnej správy v spolupráci s organizačným a vedeckým výborom vedeckú konferenciu s medzinárodnou účasťou s názvom „Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II. - Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014“. Konferencia svojim obsahom nadväzovala na konferenciu „Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy I.“, ktorá bola realizovaná 21. novembra 2012 a položila základy pre cyklus konferencií venovaných tak závažnej problematike akou je verejná správa.

Konferencia bola zameraná na širokú oblasť problémov spojených s verejnou správou z pohľadu jej chápania ako akademickej disciplíny v spojitosti s politológiou, právom, etickým aspektom, ekonómiou, elektronizáciou a riadením verejnej správy a zameraním sa na perspektívy komunálnej politiky. Autori vo svojich príspevkoch nezostávali len v rovine teoretickej a deskriptívno všeobecnej, no existujúce problémy sa snažili riešiť formulovaním návrhov a možných spôsobov ich riešenia v aplikácii na prax verejnej správy.

Autori i zostavovatelia veria, že zborník príspevkov bude mať pozitívny prínos nielen pre teoretikov a študentov Fakulty verejnej správy, ale aj pre predstaviteľov a odborníkov z praxe, ktorí sú každodenne konfrontovaní s problematikou verejnej správy.

Zostavovatelia

Budúcnosť verejnej správy je už dnes

Drahomíra Ondrová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Abstract

The presented contribution deals with the questions how to integrate and synthesize the content of the new civil society and its ideology, which is under the processes of its continuous creation, with the new technological developments, ethical dimension and public sector area. At the same time it tries to answer two basic questions: Which are the most pressing deficiencies in public administration? Where are the main pillars for its future development? The first part of the article attempts to show some of the most evident faults found in public administration; bureaucracy, incompetence of public administration leaders and public sector employees, lack of ethical leadership, lack of responsiveness and reliability towards citizens, political biased public sector institutions and organizations, lack of transparency, ineffective and insufficient implementation of technological innovations, abuse of power, and finally, some globalization negative impacts on public administration are pointed out. The second part of the article tries to present several solutions which might help resolving the stated-problems-in-question regarding the public sector.

Úvod

Verejná služba je chápaná ako služba štátu, štátnym inštitúciám a orgánom, verejno právnym spoločnostiam, mestám a obciam, no predovšetkým je to služba občanovi, práve preto je v záujme celej spoločnosti ako sú tieto služby pre občana zabezpečované.

V súvislosti s charakterom verejnej správy ako verejno- mocenskej spravovacej činnosti je nutné poznamenať, že zodpovednosť verejnej správy je chápaná ako celospoločenská zodpovednosť, ktorá okrem politickej, právnej zahŕňa aj eticko- morálnu zodpovednosť, ktorá sa často vyskytuje na periférii spoločenského záujmu, i keď jej obsah a hodnoty nachádzajú čoraz viac svoje miesto vo formujúcom sa **obsahu novej občianskej ideológie**.

Etické princípy humanity, tolerancie, vzájomnej závislosti, idey ľudských práv a občianskych slobôd právneho štátu, ekologickej, technologickej a globálnej bezpečnosti sú víziami **novej dotvárajúcej sa občianskej spoločnosti**,¹ ktorá čoraz viac nachádza svoje

¹ „Rastúci trend zaujímania sa o občiansku spoločnosť predstavuje aj napriek jej meniacej sa podobe v rámci jednotlivých etáp vývoja spoločensko-politickej situácie a názorovej nejednoznačnosti resp. rôznorodosti definícií, jeden z nevyhnutných predpokladov skúmania moderného demokratického politického systému. Jej existenciu je možno považovať za nevyhnutný balans medzi individuálnymi záujmami a kolektívnou solidaritou a

zakotvenie nielen v ekonomickej a technickej oblasti, ktoré sú pre rozvoj ľudskej spoločnosti nepopierateľne opodstatnené, ale aj v eticko-morálnom rozmere vývinu ľudstva.

Nová občianska ideológia, i keď nie je úplne novým fenoménom a jej začiatky siahajú hlboko do filozoficko-etických úvah a koncepcií filozofov, počnúc od staroveku až do dnešných dní, je vzhľadom na svoj systémový charakter a komplexnosť ešte stále nie dotvorená, je v neustálom vývinom procese, dá sa povedať, že ľudstvo s neustále rýchlejšie rozvíjajúcou sa technológiou naďalej tápe v hľadaní jasnej hodnotovo-normatívnej perspektívnej orientácii. Formulácia nových ideí dnes rovnako ako v minulosti odráža snahy a úsilie ľudstva po mierovom, spravodlivejšom a politicky účinnejšom a transparentnejšom usporiadaní vzťahov na planéte. Aj keď mnohé vízie novej občianskej spoločnosti zdajú sa byť dnes len ťažko uchopiteľné a ešte ťažšie realizovateľné, história nás presviedča o opaku. V dielach mnohých mysliteľov minulosti sa nachádzajú zmienky, predstavy a vízie vyzdvihujúce nutnosť dodržiavania ľudských práv, poukazujúc na ich prirodzený pôvod a neodcudziteľný charakter. Bez týchto vízií, ktoré v dobách absolutizmu sa zdali len akýmsi blúznením rojkov, by ich dnešné uplatňovanie a rešpektovanie zostalo len nenaplneným ideálom ľudstva.

V predložennom príspevku v súvislosti s novo vytvárajúcou sa občianskou spoločnosťou a jej ideológiou pokúsime sa poukázať na miesto a ukotvenie verejnej správy v kolobehu neustále prebiehajúcich zmien a zodpovedať na dve základné problémové okruhy otázok, s ktorými verejná správa dnes musí vysporiadať sa, a to na všetkých jej stupňoch, teda aj na úrovni komunálnej, otázky, ktoré sú medzi sebou v tesnej vzájomnej prepojenosti a závislosti.

Prvá otázka spočíva: *V čom spočívajú nedostatky verejnej správy dnes ?*

A druhá: *V čom je jej budúcnosť?*

I. Hlavné problémové okruhy zaostávania verejnej správy

Prvý okruh problémov zaostávania verejnej správy a verejného sektoru vôbec, podľa mnohých odborníkov na verejnú správu, spočíva:

1. Zbyrokratizovanie verejnej správy a nekompetentnosti etického vodcovstva.

Zbyrokratizovanie verejnej správy do značnej miery maximalizuje formálne byrokratické postupy, príkazy a zákazy, pripisujúc im až neopodstatnenú dôležitosť, ktorá

súčasne miera politickej participácie, inými slovami rozdelenia občanov na politicky aktívnych a neaktívnych, vytvára pomyselné zrkadlo úrovne občianskej spoločnosti v štáte“. (Džatková, 2015, 107-108)

hraničí podľa Marcha a Olsena až s akýmsi druhom rituálneho správania sa, označeného tiež Adamsom a Balfourom ako administratívne zlo (Adams, Balfour, 2005, str.118).

Znakom takéhoto správania sa, konania a rozhodovania vo verejnej správe je absolutizácia tzv. úradných štandardných postupov, ktoré sa stavajú samé osebe cieľom aktivít verejných činiteľov, ignorujúc prípadne nepriaznivé dopady na komunitu a občana. Ich správanie často budí dojem unudenosti, nezájmu, bezmocnosti, neefektívnosti a v neposlednom rade neslušnosti, konanie, ktoré častokrát ústí až do zneužívania moci. Vyjadrené slovami člena pracovnej skupiny pripravovaných reforiem verejnej správy v strednej a východnej Európe a Stredo-Ázii Inštitútu IASIA Michiela S. de Vriesa a Pan Suk Kima, súčasného prezidenta Medzinárodného inštitútu administratívnych vied (IIAS) a podpredsedu výboru expertov na verejnú správu pri OSN skutočnú hrozbu pre verejnú správu predstavuje okázalé a prílišné formalistické zdôrazňovanie operačných postupov, štandardov a tzv. operatívnych vedomostí, zanedbávajúc pritom a dokonca nevnímajúc relevantné požiadavky na subjekty, ktoré aktívne pracujú vo verejnej správe, nerešpektujúc ich ako jedincov, ktorí sú sociálne začlenení do konkrétnej komunity, pre potreby ktorej sú povinní pracovať. Je potrebné pri prijímaní pracovníkov do verejnej správy klásť dôraz na jedincov samostatne mysliacich, s vlastným názorom a kritickým postojom, osobnosti schopné vlastnej sebareflexie a schopnosti vlastného ďalšieho vývoja a sebazdokonaľovania, ktoré svojou činnosťou a konaním sú orientovaní slúžiť praxi a občanovi (de Vries, Pan Sun Kim, 2014). Toto novodobé posolstvo etiky verejnej správy je v ostrom kontraste s tradičnými koncepciami verejnej správy, svoje novodobé vyjadrenie nachádza aj v etickom kódexe ASPA (American Society for Public Administration), ktorý jasne vymedzuje zamestnancom verejnej správy jeden z najzákladnejších princípov verejnej správy, a tým je zodpovednosť za rozhodnutia, ktoré musia byť v súlade s rešpektovaním základných demokratických princípov a služby občanom. Zároveň zaväzuje svojich členov uplatňovať v praktickej činnosti orientáciu na kritický postoj a úsilie o zmenu nefunkčných skostnatených zákonov uplatňovaných vo verejnej službe, kontraproduktívnych a prežitých politik, ako aj na aktívnu podporu ústavných princípov rovnosti, férového prístupu, reprezentatívnosti, vnímavosti voči požiadavkám občanov a aplikovanie procesov smerujúcich k ochrane ich potrieb a bezpečnosti.

Jedným zo spôsobov ako prelomiť zbyrokratizovanie verejnej správy a priblížiť ju k občianskej demokratickej spoločnosti spočíva v napĺňaní deklarovaných príslubov našich politikov vytvárať efektívne miesta prvého kontaktu s občanom a primerané komunikačné kanály smerujúce k dialógu s občianskou komunitou.

a) ***Vytváranie miest prvého kontaktu***, ktoré sa postupne zriaďujú na úrovni samosprávy.

Ich úlohou je čo najviac sa priblížiť k občanom, odbúrať byrokratické prekážky pri úradných výkonoch a poskytnúť im služby efektívne a kvalitne, rýchlo a hlavne transparentne.

b) ***Vytvoriť kanály na dialóg smerom k občanom***. Občania musia chápať a cítiť, že mesto, obec ich počúva, zaujíma sa o ich problémy a potreby a čo je najdôležitejšie, chce ich riešiť. Obce by mali iniciatívne vytvárať koncepty a zámery takým spôsobom, aby boli zrozumiteľné a transparentné pre všetkých účastníkov rozhodovacieho procesu. Veľmi dôležitý je tzv. zmysel pre malé veci. Pre ľudí sú hmatateľné konkrétne drobné rozhodnutia, ktoré podstatným spôsobom ovplyvňujú ich každodenný život.

2. Spolitizovanie verejnej správy podmienené politickými vplyvmi, častými zmenami vlád a pod.

Politici by nemali riadiť štátnu správu, pretože byť dobrým politikom neznamena byť aj dobrým administrátorom. Úspech v riadení štátnej správy dokážu zabezpečiť schopní manažéri bez straníckej príslušnosti. Práve z tohto dôvodu je jedným z predpokladov verejných úradníkov, aby boli politicky neutrálni. Zmena politickej garnitúry vedie u nás v mnohých prípadoch aj k zmene odborne kompetentných a eticky zreých verejných zamestnancov. Takáto prax sa nezlučuje s vyspelou demokraciou. Je nesporné, že predpokladom efektívne a kvalitne fungujúcej verejnej správy je profesionálna úroveň úradných činiteľov. Skupinou vysoko kvalifikovaných profesionálov, ktorých hlavným poslaním je poskytovať služby štátu a verejnosti. Keďže nároky na služby sa neustále stupňujú je potrebné aj neprestajne zdokonaľovať a kultivovať profesionalitu administrátorov a prístup k občanom. V transparentne fungujúcom štáte, vláda sleduje svoj hlavný cieľ, ktorý spočíva predovšetkým v transparentnosti a občianskej participácii, ktoré sú súčasťou štátnych štruktúr, postupov a inštitúcií motivované snahou nájsť mimovládne inovatívne riešenia, ktoré sa dotýkajú kolektívnych problémov a sú v súlade s požiadavkami občanov po transparentných riešeniach. Je to cesta k získaniu opätovnej dôvery občana, legitimacy a autority štátu.

3. Nedôsledná udržateľnosť stability a kontinuity stratégie projektov pri politických zmenách.

4. Netransparentné a nedôsledné čerpanie finančných prostriedkov z eurofondov.

Práve z tohto dôvodu ľudia zaangažovaní vo verejnej politike a verejnej správe a tí, ktorí sa uchádzajú o politickú funkciu, musia byť neustále žiadaní o sprístupnenie všetkých svojich kontaktov, obzvlášť finančných, aby sa kvalifikovane dal hodnotiť ich vplyv na rozhodnutia.

5. Nedôsledná komunikácia s verejnosťou a zanedbávanie hlasu verejnej mienky, ktorá je nenahraditeľným základom politickej moci súčasnosti.

Politicky vyzretá verejná mienka, ktorej súčasťou sú vžitú morálne hodnoty a normy spolu s verejnou politikou zaujímajú vo vnútri štátu dôležité miesto ako dôležitý faktor, ktorý má vyvažovať v politike mocenský faktor vládnutia, zároveň posilňuje rešpektovanie plurality aktérov a účastníkov verejnej politiky, ich diferentné názorové prístupy a riešenia, ktoré vo svojom konečnom sumare vytvárajú pluralitný charakter demokratickej spoločnosti. V zásade je politika verejnou záležitosťou a najúčinnější a najlepšie fungujúcou kontrolou je kontrola verejná, i keď verejná mienka, *„je síce ťažko uchopiteľný, ale zároveň aj nenahraditeľný základ moci, ktorý možno ľahko stratiť z večera na ráno. Tam, kde stratia inštitúcie a predstavitelia moci podporu obyvateľstva, rozpadá sa spoločenský politický poriadok a stáva sa zraniteľným voči protivníkovi“* (Sutor, B., 1999, s.65).

Za posledné štyri roky zaznamenáva Slovenská republika dvojnásobný nárast žiadosti o zverejnenie a sprístupnenie informácií, verejnosť začína čoraz aktívnejšie využívať svoje právo o slobodnom prístupe k informáciám, najčastejšie sú požadované dokumenty, ktoré sa dotýkajú nakladania s verejným majetkom.

Jednou s požiadaviek aktívnej účasti verejnosti je aj zaangažovanie sa na tzv. laickej kontrole. Občianska verejná kontrola, ktorej výhoda spočíva v nestrannosti, má za cieľ ovplyvniť transparentnosť kontrolovaného systému a zabrániť neetickému konaniu. Kontrola zo strany verejnosti je podstatná pri vyvedení politickej zodpovednosti za mnoho ráz vyskytujúce sa nemorálne politické rozhodnutia. Vychádzajúc z dokumentov Európskej únie je podstatou zabezpečenia dobrej správy vecí verejných ***uplatňovanie politik: súdržnosti, partnerstva, zrozumiteľnej politiky orientovanej na dosahovanie konkrétnych výsledkov v dodržiavaní transparentných a jasných postupov.*** V dodržiavaní zásady ***partnerstva a subsidiarity*** sa zdôrazňuje väčšia zaangažovanosť regionálnych a miestnych orgánov, najmä ak majú legislatívnu právomoc, nakoľko najlepšie poznajú potenciál a potreby svojich regiónov, a týmto spôsobom môžu lepšie prispieť k implementácii a výkonu politiky súdržnosti, ktorá je založená predovšetkým na princípe decentralizácie a viacúrovňového riadenia, čo z dlhodobého hľadiska môže viesť k zrozumiteľnejšej politike, ktorá je viac orientovaná na výsledky a systém partnerstva.

6. Negatívne vplyvy na verejnú správu:

a.) *Zneužívanie moci vo verejnej správe, ako aj mocenský tlak vyvolaný vplyvom externého prostredia*

Etika, ako zdôrazňujú mnohí teoretici vôbec nemusí byť v protiklade k moci, ak sa moc odvíja od svojho pôvodného komunikatívneho charakteru. Vychádzajúc z tejto základnej premisy Sutor definuje štyri základné princípy narábania s verejnou mocou, ktoré sú v súlade s požiadavkami etickej kultúry demokratickej občianskej spoločnosti.

Sú nimi:

- Umiernenosť: striedmy prístup pri uplatňovaní moci. Nedodržiavanie tejto zásady môže spôsobiť okamžité výhody pre disponenta, no z dlhodobého hľadiska prináša nepriaznivé následky a môže viesť až ku strate moci.
- Vzájomnosť: ľudská komunikácia nie je trvalo dosiahnuteľná iným spôsobom. To platí aj pre držiteľov moci, pretože záujmy je možné vo vzájomnom spolužití presadiť len vtedy, keď sú zlučiteľné so záujmami ostatných.
- Rovnováha: len v jej podmienkach sa môžu rozvíjať stabilné vzájomné vzťahy.
- Prijateľnosť: požadovať alebo vynucovať od druhých niečo, čo je pre nich neprijateľné poškodzuje minimum dôvery potrebnej pre dosahovanie záujmov spoločnosti (Sutor, 1997, s. 69).

V týchto intenciách definuje moc aj Polonca Kovač a Tina Sever v príspevku „Participatory Administrative Procedure: USA vs. Selected EU States „*The holders of public powers should proactively and systematically direct the interactions between different parties in a manner such as to resolve and prevent conflicts, thus ensuring overall welfare* (Kovač P., Sever T., str. 146).

Morálnou mocou je moc spoločenstva a jeho autorít, ktorá spočíva na slobodnom súhlase občanov s platným poriadkom a komunikácii vládnuceho s ovládanými. Demokratickí zvolení poslanci a reprezentanti musia svoju mocenskú základňu pestovať v nepretržitej verejnej výmene názorov, pretože moc si vyžaduje nepretržitú aktualizáciu a komunikáciu, spoločnú jednotu vytvára vládnuce a ovládané. Slabosť čistej násilnej nadvlády možno vidieť práve v tom, že jej chýba súhlas ovládaných. Opojenie mocou znásobenou ľudskou márnomyseľnosťou, ako zdôrazňuje Max Weber a Bernhard Sutor sú najnebezpečnejšou slabosťou politikov. Samolúboosť a bezhraničná vôľa po uplatnení môžu utvoriť nebezpečné spojenie v úsilí po vláde, v túžbe po moci, ktorá oslepuje vo vzťahu k pôvodu

a podmienenosti vydobytej pozície (Sutor, B., str. 68). Nedodržiavanie princípov správneho užívania moci vedie nevyhnutne k strate legitimacy a eventuálne až k násiliu. Racionálne užívanie moci teda nevyhnutne smeruje k zabráneniu násiliu v spoločnosti. Racionalitu užívania moci ako veličinu môžeme považovať za podstatu etickej kultúry v politike. V konaní politických predstaviteľov sa prejavuje najmä ako rešpektovanie názorov, práv a odlišnosti záujmov ostatných aktérov politiky. Správnym spôsobom utváraná etická kultúra v politike sa však nespolieha len na dobrú vôľu politikov pri dodržiavaní pravidiel múdreho disponovania mocou. Nevyhnutný je správne vybudovaný systém inštitúcií a politického systému, ktorý zverenú moc obmedzuje, rozdeľuje, kontroluje a zároveň kritizuje (Gluchman, 2011).

b.) Negatívny dopad globalizačných trendov na VS;

Globalizácia je nový fenomén, a práve z tohto dôvodu nie je celkom možné a jasné predpokladať jej celkové dopady a dôsledky, nakoľko globalizačné procesy priebežne prebiehajú a sú neukončené. Ako poznamenáva Adolf Novotný „ *nejedná sa o završený proces, ale viac-menej o prejavujúce sa tendencie...Zatiaľ čo internacionalizácia má výrazne silné demokratizačné prvky, rozširuje zdroje sily a moci, vytvára nové centrá vplyvu a prináša novú koordináciu a reguláciu vzťahov; globalizácia má výrazne centralizačný charakter a prináša prvky podriadenosti a autoritatívneho riadenia a asymetrické vzťahy* (Novotný, A., 2009,s.407).

Krátkodobá orientácia novodobej globálnej ekonomiky vedie k nedoceňovaniu ľudského charakteru jedinca, obzvlášť k nedoceneniu tých kvalít, ktoré dotvárajú medziľudské vzťahy, na ktoré v globálnom svete neostáva čas a jedinec často stáva sa prostriedkom na dosahovanie vyšších cieľov a nie účelom v Kantovskom chápaní ľudskej bytosti, ktorý mu dáva stabilný pocit vlastnej ľudskej identity. Absencia dlhodobých termínov v časovom horizonte plnenia úloh zdá sa byť pre pracovníkov verejnej správy luxusom v zmysle časovej nedostatočnosti prispôbiť sa novým podmienkam a stotožniť sa s neustále prebiehajúcimi transformačnými zmenami, ktoré nenechávajú dostatočný priestor pre budovanie medziľudských vzťahov a kvality ľudského bytia, heslo globalizácie sa nesie v znamení ekonomickej efektívnosti, mladosti, flexibility, uponáhľanosti, naháňania sa za peniazmi a konzumným spôsobom života „ *keep moving, don't commit yourself, and don't sacrifice....*” (nezastavuj sa, neangažuj sa a neobetuj sa, je bežnou realitou v našom každodennom bytí). Vyjadrené slovami Adamsa and Balfoura “*Long-term commitments is seen as anachronism, even as luxury,...the short-term orientation of the new global economy tends to undermine character, especially those qualities that bind people to each other and*

furnish the individual with a stable sense of self” (Adams, G. B., Balfour, D. L., str. 127-128).

Kríza hodnôt konzumnej spoločnosti „ vyspelej západnej civilizácie“, ktorá už presiahla aj do iných politických systémov sveta označuje Geffert ako fenomén (kvázi)globalizácie, ktorá je predovšetkým krízou duchovnou. Lineárne vyvíjajúci sa materializmus, ktorý ekonómia stavaná po vzore prírodných vied pretavuj do života spoločnosti nahloďava povahu ľudskeho bytia (Geffert, R., s.124).

7. Nedôsledné využitie informačných technológií.

Ako uvádzajú mnohí odborníci na verejnú správu, informačné technológie, sú témou, ktorá je dnes stále aktuálna a živá, nakoľko súčasný stav zavádzania služieb e-governmentu na Slovensku je značne vzdialený od optimálneho stavu, ktorý si vyžaduje rýchlo napredujúci pulz novodobého sveta informatiky. Tam kde je dôsledne zabezpečený tok informácií, nedochádza k zbytočným a neopodstatneným dohadom či zákulisnej politike, k neetickým prejavom, ale naopak – prispieva to k priaznivej etickej klíme a spokojnosti občana.

Slovensko, ako poznamenáva generálny riaditeľ sekcie operačných programov Norbert Molnár, nachádza sa aj dnes stále v pozícii budovania e-governmentu, ktorý spočíva v budovaní základných registrov a v ich prepojení, aby sa pre občanov vytvorila možnosť využívať sofistikované elektronické služby na úrovni 21. stor. Ak sa fáza e-governmentu zvládne môže Slovensko prikrôčiť k zavedeniu m-governmentu, tzv. mobilný government, kde sa k jednotlivým aplikáciám pristupuje z mobilného zariadenia, poslednú fázu predstavuje i-government, tzv. inteligentný government, ktorý skončí s obťažovaním občanov s rôznymi podaniami a elektronickými formulármi a obmedzí tak byrokratickú komunikáciu verejnej správy na minimum, napr. nebude nutné podávať daňové priznania, ale úrad ho vypracuje sám a pošle ho občanovi len na schválenie, napríklad elektronickou poštou (Molnár, N., str.11, 2014).

8. Absencia etického manažmentu vo verejnej správe.

Etika vo verejnej službe predstavuje dnes často diskutovanú problematiku, a to nielen z hľadiska teoretického, ale aj z aspektu uplatniteľnosti eticko – morálnych princípov a noriem v praxi verejnej správy. preto je v záujme celej spoločnosti ako sú tieto služby pre občana zabezpečované.

Podstatným cieľom etiky verejnej správy rovnako na štátnej, ako aj miestnej úrovni je prispieť k zabezpečeniu správneho fungovania verejnej správy prostredníctvom ochrany a podpory verejnej dôvery **v bezúhonnosť, nestrannosť a efektívnosť verejnej správy.** Aby

bolo možné tieto ciele dosiahnuť je potrebné vhodne motivovať pracovníkov verejnej správy, aby konali v zmysle zákona, verejného záujmu a etiky, t.j. aby konali politicky neutrálne, nestranne v rozhodovaní a s ohľadom na potreby občanov. Už Max Weber upozorňuje na skutočnosť, že absencia politických a je možné k tomu dodať aj vyspelých etických lídrov v spravovaní spoločnosti postupne uvoľňuje priestor pre byrokratickú sféru, tento fakt vníma negatívne, pretože aj s prihliadnutím na stavovskú poctivosť úradníkov sú títo ultimatívne motivovaní snahou žiť „z politiky“ a nie „pre politiku“ (Weber, 1990, str. 28). Silný líder s patričnou charizmou a rešpektom pre politickú a verejno právnu etiku je jeden zo spôsobov ako prelomiť konflikty fragmentárnych záujmov v spoločnosti a zmobilizovať ľudí konať v prospech spoločenských cieľov a celkovej dynamizácii politického a verejného života.

Dôvera občanov v uplatňovanie verejného záujmu, ktorý stojí nad vlastnými osobnými záujmami, ako aj nad skupinovými záujmami, je nevyhnutným predpokladom demokratickej spoločnosti a demokratických princípov.

Dôraz na spoľahlivosť, predvídateľnosť, transparentnosť, nestrannosť, primeranosť, nezávislosť v konaní v zmysle diskrečného práva zamestnanca, efektivitu, spravodlivosť a zodpovednosť, jednak v napĺňaní profesionálnych povinností, ktoré sú dané pozíciou zamestnanca vo verejnej správe, ako aj napĺňaním vlastnej osobnej zodpovednosti za svoje konanie a rozhodovanie, vyplýva z dokumentov Rady Európy, napr. z Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, ktorý bol vypracovaný Európskym verejným ochrancom práv a vydaný Európskym parlamentom v r.2001.

II. V čom spočíva súčasná budúcnosť VS?

1. Etický manažment v nadväznosti na efektívne a etické uplatňovanie vymoženosti sveta vedy a techniky.

Efektívne vodcovstvo a riadenie vo verejnej správe musí mať nevyhnutne etickú orientáciu, ak má byť prosperujúce pre určitú organizáciu v dlhodobom horizonte, vybudované a neustále kultivované etické zázemie je zárukou profesionálneho úspechu a prežitia. Vyžaduje to presadzovanie etického správania predovšetkým vedúcich pracovníkov verejnej správy, ako aj radových pracovníkov, podporu a kontrolu etického konania a rozhodovania ako súčasti riadiacej práce, vytváranie etických komisií v súčinnosti s osobným hodnotením pracovníkov verejného sektora.

2. Predpokladom úspešnosti a činnosti vo VS je *symbióza implementácie etiky a IT technológií*, ktorá nie je nemožná a neprekonateľná.

Investícia do prvotriednej technológie, služieb a etického líderstva je neodvratnou investíciou do budúcnosti. Jedným z predpokladov je premyslený a odborne vybudovaný

vnútorný komunikačný systém úradu, prostredníctvom ktorého sú zverejňované nové zákony a nové doplnky k nim, ako aj rôzne vnútorné nariadenia, nové smernice, kódexy a metodické pokyny.

Elektronizácia služieb a realizácia jednotlivých projektov v rámci e-governmentu otvára nové možnosti výmeny papierových dokumentov za ich elektronickú podobu umožňujúc aj dlhodobé elektronické archivovanie podpísané elektronickým podpisom, systémom, ktorý súčasne zaručuje adekvátnu ochranu pred jej zneužitím.

3. Implementácia systémovej a dátovej integrácie v riadení organizácií verejnej správy by mala byť zameraná na päť kľúčových oblastí vo svojich manažérskych operáciách, a to na: ekonomicko- komerčné aktivity, oblasť procesov, na človeka a ľudský kapitál, etiku a IT systémy.

Hlavnou výzvou pre dnešnú budúcnosť verejnej správy pretrváva **zosúladenie technológie s komerčnými a etickými cieľmi** v dosahovaní flexibilnejších, systémovo komplexnejších, spoľahlivejších a zároveň aj rýchlejšej realizácie požadovanej pridanej novodobej hodnoty poskytovaných služieb, tzv. "time-to-value services", tak často požadovanej občanmi. Pretrvávajúcim cieľom verejnej správy teda ostáva dať občanom k dispozícii moderný, dôveryhodný, spoľahlivý a bezpečný nástroj na komunikáciu s úradmi, ktorý naplní zmysel tejto hodnoty podstatne skvalitniť bežný život občana v šetrení jeho časom, šetriť čas občana pri styku so štátnymi, samosprávnymi a miestnymi orgánmi, čas, ktorý občan bude mať možnosť využiť iným zmysluplnejším spôsobom na iné aktivity.

4. Zavedenie elektronických služieb vo verejnej správe umožňuje skrátiť čas na vybavenie jednotlivých žiadostí, znižuje potrebu návštev úradov a služby sú dostupné doslova hocikde a hocikedy, čo je zatiaľ len nenaplneným snom občana.

Jedným z prvých úspechov v oblasti e-governmentu je tzv. nová etapa pilotného projektu Ústredného portálu verejnej správy, kedy v súlade so zákonom 305/2013 o e-governmente Ústredný portál verejnej správy zaznamenáva prvé úspešné pokusy občanov v komunikácii podnikateľov, ako aj fyzických osôb, komunikovať s orgánmi verejnej moci a úradmi reálne elektronicky, a to prostredníctvom sprístupnenia elektronických schránok od 1.1.2014.

5. Presne vymedzenou pracovnou náplňou, jasnými kompetenciami a zodpovednosťou pracovníkov verejného sektora.

Verejní zamestnanci na všetkých úrovniach majú byť **oboznámení s tým, aké sú prioritné hodnoty, vízie a strategické ciele** tej ktorej organizácie, orgánu či úradu. Majú poznať úlohy a ciele svojho pracoviska s **presne vymedzenou pracovnou náplňou**, jasnými kompetenciami, požadovanými profesionálnymi čnosťami a zodpovednosťou, ktorá sa očakáva od pracovníkov verejného sektora. Tento aspekt je vyjadrený aj v dokumente OECD „Odporúčania pre členské štáty“ z roku 1998, kde je zdôraznená nutnosť oboznámenia sa pracovníkov so základnými princípmi a štandardami, ktoré sa od nich očakávajú, s vymedzením hraníc akceptovateľného správania sa v nasledovnom znení: „ *Guidance and internal consultation mechanisms should be made available to help public Servants apply basic ethical standards in the workplace. Public servants need to know what their rights and obligations are in terms of exposing actual or suspected wrongdoing within the public service. These should include clear rules and procedures for officials to follow, and a formal chain of responsibility. Public servants also need to know what protection will be available to them in cases of exposing wrongdoing* “(OECD, 1998).

6. Dôležitosť osobného kontaktu s občanom.

Pri komunikácii, ktorú dnes uľahčujú a urýchľujú už spomínané **moderné technológie**, netreba zabúdať na **dôležitosť osobného kontaktu „face to face“** a na dodržiavanie **zásad etiky a etikety** pri osobnej komunikácii a vedení aktívneho dialógu s občanmi naplňajúc tak ambície pro - aktívneho riadenia novej občianskej spoločnosti.

Úspešnosť komunikácie zabezpečuje jednak plynulý tok všetkých kanálov informačného systému, ale aj osobná komunikácia medzi riadiacimi úradníkmi a zamestnancami, pričom dôležitú úlohu zohráva aj opačný smer, zamestnanci a riadiaci pracovníci, neopomínajúc komunikáciu medzi zamestnancami navzájom, ako aj v rámci technologicky vyspelých informačných tokov umožňovať komunikáciu smerujúcu k verejnosti.

Záver

Svet IT je nesmierne dynamický a mení sa doslova zo dňa na deň, tak, ako je to zdôrazňované špecialistami na IT technológie, ich budúcnosť je oveľa bližšie, ako sa nám zdá, ich integrácia do života väčšiny oblastí nášho každodenného života, a teda aj do verejnej správy je neodmysliteľná, a s tým súvisiaci aj dôraz na jej etický a humánný aspekt o to naliehavejší.

Bez pohľadu do budúcnosti neprichádzajú nielen inovácie, ale ani možnosť vyhnúť sa ich nástrahám, ak chceme, aby sa spoločnosť presunula k modelu, v ktorom občan nie je len

příjemcom informácií a pasívnym objektom výkonu moci, ale hlavný generátor pridaných občianskych hodnôt v novom vyvíjajúcom sa svete digitálnej spoločnosti, ktorá vyžaduje nie len otvorený prístup k informáciám, ale aj k napĺňanie výzvy k aktívnej účasti na vládnutí a vzájomnej spolupráci.

Literatúra

- ADAMS, G. B. – BALFOUR, D. L. (2005): Public – service Ethics and Administrative Evil: Prospects and problems. In: *Ethics in Public Management* by H. George Frederickson and Richard K. Ghore, New York: M.E. Sharpe, Inc., s.114-139. ISBN 0-7656-1460-X.
- DE VRIES, M., S., Pan Suk Kim (2014): Introduction to Value and Virtue in public Administration. In: *Value and Virtue in Public Administration, a Comparative Perspective*. The United Kingdom: Palgrave MacMillan, ss.1-16. ISBN 978-1-137-38798-1.
- DŽATKOVÁ, V. (2015): Vplyv hnutia Tea Party na posilňovanie občianskeho aktivizmu. In *Politické vedy*. Roč. 18,č. 1, 2015. ISSN 1335–2741, s. 107-123. Dostupné aj na internete: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/1_2015/DZATKOVA.pdf>.
- GEFFERT, R. (2013): Inštitút referenda v realite Slovenskej republiky ako jedna z aktuálnych výziev riešenia problémov verejnej politiky a verejnej správy. In: *Teória a prax verejnej správy*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy, ss.121-129. ISBN 978-80-8152-057-0.
- GLUCHMAN, V. (2011): *Etika a politika*. Prešov. Filozofická fakulta prešovskej univerzity, 413 s. ISBN 978-80-555-0266-3 .
- KOVAČ, P. – SEVER, T. (2014): Participatory Administrative Procedure: USA vs. Selected EU States. In: *Public Administration and the Modern state*. The United Kingdom: Palgrave MacMillan, ss. 144-159. ISBN 978-1-137-43748-8.
- MEINE, M. F. – P. DUNN T. P. (April, 2013): Ethics Codes and their Administration: A Particularly Illustrative Case Study and a Call for Collaboration. In: *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 15(2), and Article 5. ISSN 1715-3816.
- MOLNÁR, R. (2014): Chcem dokončiť projekty, aby z nich ľudia mali čo najväčší úžitok. In: *Infoware, Informačné technológie a Biznis*, No. 9-10, roč. X., Bratislava: Digital Visions, s.r.o. ISSN 1335-4787.
- NOVOTNÝ, A.(2009): *Teorie a praxe mezinárodních vztahů*. 2.rozšírené vydanie. Bratislavská vysoká škola práva. ISBN 978-80-89363-18-6.
- PRINCIPLES FOR MANAGING ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE OECD RECOMMENDATION, 23 April 1998. PUMA Policy Brief, No. 4, Public Management Service, May 1998.
- SUTOR, B.(1997): *Politická etika*. Preklad z nemeckého originálu Politische Ethik Ľudovít Tibenský. Trnava: Dobrá kniha. ISBN 80-7141-222-8.
- Verejná etika na miestnej úrovni, súbor modelových iniciatív. Dokument Rady Európy vydaný v spolupráci s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, Bratislava: PPA. ISBN 80-969071-9-0.
- WEBER, M. (1990): *Politika ako povolanie*. Preklad Ladislav Kiczko. Bratislava: Spektrum, 77s. ISBN 80-218-0055-0.

Kontakt na autora:

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy

Systémový prístup k verejnej správe

Mária Adamcová

Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Katedra verejnej správy

Abstract

The systemic approach to public administration is considered as an essential access, due to the fact that allows us to advance towards a functional and institutional approach to public administration. This approach is implemented in the dual form. The first form is associated with the inclusion of public administration as an independent scientific discipline into the system of social sciences and allows it to carry out all the functions of an autonomous scientific discipline. The second form of the systematic approach results from the application of traditional methodological criteria and the public administration is the object of cognition. The starting point is then the objective bordered system as the complex of interactive components, which represents the formal aspect of public administration. The object of cognition may also be a system of activity, which is associated with the material form of public administration and is determinative.

Uznaním verejnej správy ako vednej disciplíny a jej zaradenie do systému spoločenských vied otvára pred odbornou verejnosťou riešenie niekoľkých otázok s týmto spojených. Aká je úloha verejnej správy v procesoch dynamického rozvoja spoločnosti a či táto vedná disciplína je schopná popisovať len to čo je a dodáva iba sociálno-vedecké popisy niektorých procesov, ktoré sa odohrávajú vo vnútri verejnej správy /štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácií /, alebo usiluje o to, aby sa z množstva poznatkov získali zovšeobecňujúce výpovede o všetkých pravidelnostiach a zákonitostiach ich priebehu. Popri tom sa od vednej disciplíny vyžaduje, aby plnila určité funkcie ako akákoľvek spoločenská veda a získala svoj profil.

Verejná správa ako veda plní vo vzťahu k spoločnosti tieto funkcie.

1. faktografická - keď sa jedná o analyticko-opisnú alternatívu verejnej správy, obsahom sú fakty a hľadanie odpovede na otázku aká bola a aká je verejná správa. Deskripcia je prvým, ale zásadným krokom prechodu k ostatným funkciám.

2. praktická, alebo prakticko-prognostická spojená s tým, aká verejná správa je a aká by mala byť. Prognóza plní funkciu, pomocou ktorej predvídame budúcnosť verejnej správy a z toho aspektu podávame expertízy napomáhajúce prijímať aktuálne praktické rozhodnutia.

3. explanačná spojená s tvorbou konkrétnych ale i univerzálnych teórii verejnej správy, čo je z hľadiska potvrdenia vedy v súčasnosti veľmi aktuálnym.

4. inštrumentálna, ktorá umožňuje pristupovať k verejnej správe ako k nástroju riadenia, organizácie a spravovania spoločnosti.

Základnou funkciou verejnej správy ako vednej disciplíny sa v podmienkach Slovenska javí explanačná funkcia, umožňujúca tvorbu teórii. Ako kritérium ich tvorby môžeme uviesť tradičné metodologické kritérium. Využitie tohto kritéria ponúka vo verejnej správe následné prístupy;

1. normatívno-ontologický, vychádzajúci už od čias Aristotela a Platóna z neustále artikulovanej a aktualizovanej otázky „dobrého poriadku“ a „dobrom živote občana“. Preto stabilita a poriadok foriem spolužitia sa stáva základnou funkciou politiky.

Existencia určitého trvalého jadra, ktoré je konštantné vo všetkých epochách a ktoré možno chápať ako „podstatu“ politična je rozhodujúcim. Normatívno-ontologický prístup je založený na existencii objektívnych hodnôt, ktoré považuje za nadčasové /spoločenské dobro/ a preto predmetom poznávania nie sú reálne existujúce oblasti bytia, ale predstavy o zmysle a podstate spoločnosti z nadčasového pohľadu. Na pozadí predstav o dobrom poriadku môžeme skúmať, analyzovať a interpretovať obsahy, formy, rozhodnutia a spoločenské procesy. Poznávacím cieľom sú idey ako pravda a dobro, ktorými je ovplyvňovaná spoločenská skutočnosť a tým i praktické konanie spoločenských aktérov. Hodnoty nemôžeme empiricky a analyticky skúmať, môžeme ich len spoznávať a definovať. Predstavitelia normativizmu môžu poznatky o základných hodnotách rozšíriť na oblasť verejnej správy a na tomto základe navrhnúť možnosti zmien vo verejnej správe.

2. empiricko-analytický prístup vychádzajúci z kritického racionalizmu K. Poppera. V aplikácii na verejnú správu musí inštitucionálne zabezpečiť slobodu a kritickú reflexiu. Jedine v spoločnosti s verejnou správou, ktorá vytvára takéto podmienky, možno očakávať pokrok. Podľa Poppera ide o „otvorenú“ spoločnosť garantujúcu slobodnú diskusiu a dávajúca šancu na pre účelné návrhy na zmenu. Pre empiricko-analytický prístup platí ako centrálna kategória zodpovednosti vo vedeckej práci a princíp slobody hodnotenia. Pre všetky druhy vied je teória vedy teóriou bádatej praxe v tom zmysle, že podporuje racionalitu rozhodnutí v oblasti bádania tým, že privádza kritické myslenie k plnému rozvoju. Cieľom teda je, aby túto metódu kritickej skúšky sme mohli preniesť na verejnú správu, prostredníctvom ktorej by sa dal optimalizovať obsah racionality každodennej praxe. Prínos verejnej správy ako vedy na

tomto základe spočíva v príprave kritického modelu myslenia. Vedecká prax však závisí od spoločenskej praxe tým, že zaručuje inštitucionálne predpoklady pre vedecký dialóg. Vytvára komunikačné formy, ktoré môžu byť vzorom pre organizáciu verejnej správy. Skutočnosť je teda empiricky pozorovaná a teoreticky predstavovaná. Výpovede a teórie, ktoré nie sú v súlade s empirickou skúsenosťou sú falošné a neplatné. V tomto prístupe nevystupujú definitívne pravdy ale vždy len falzifikované výpovede. Predmetom poznania sú konkrétne porovnateľné a merateľné sociálne fenomény s cieľom opísať, vysvetliť a predpovedať sociálnu skutočnosť.

3. štruktúralno-funkcionálny prístup, ktorý je pokusom vysvetliť verejnú správu pomocou skonštruovaného modelu. Tento prístup vo verejnej správe umožňuje definovať jednotlivé štruktúrne prvky, ktorými môžu byť nielen organizácie ale aj úlohy, ktoré sú spoločné ale aj rozdielne. Z hľadiska funkčného môžeme potom verejnú správu skúmať ako usporiadanie prostriedkov tak, aby sa dali využiť v prospech danej komunity čo najlepšie /štátu, regiónu, obce atď./ Verejná správa je pritom predmetom ako celok a zároveň identifikácia jej rôznych komponentov a vzťahov medzi nimi umožňuje poznávanie všeobecných a špecifických charakteristík verejnej správy.

4. systémový prístup sa prezentuje ako jeden zo základných. Východiskom je predmetne ohraničený systém verejnej správy /sociálny fenomén /pričom pod systémom chápeme komplex častí, navzájom na seba pôsobiacich, ktorý je ohraničený. Myšlienka „systému“ síce obsahuje predstavu, že určitú skupinu javov možno navonok ohraničiť, tým však ešte nevypovedá o druhu a stálosti týchto hraníc. Tie je možno určiť empiricky v každom konkrétnom prípade. Systémový prístup v tejto podobe používame vyslovene formálne klasifikujúcim, teda predteoretickým spôsobom. Preto nie je možné na jeho základe vyvodzovať závery o skutočných i obsahovo bližšie určených kauzálnych vzťahoch. Preto musí byť zákonite doplnený systémovým prístupom, základom ktorého je systém činnosti a prezentuje sa ako oveľa dôležitejší. Z materiálneho hľadiska je dôraz kladený na činnosti /aktivity/, ktoré verejnú správu predstavujú ako systém akceptovaných, dobre pripravených, kooperujúcich a výkonných aktivít. Celý systém aktivít je smerovaný k mnohým cieľom a preto obsahuje aj dynamickú danosť. Okrem toho systém verejnej správy na báze aktivít umožňuje plniť verejnej správe veľké množstvo úloh rôzneho charakteru.

Formálne hľadisko systémového prístupu umožňuje prezentovať verejnú správu ako zložený systém s tromi relatívne samostatnými podsystémami, podsystémom štátnej správy,

samosprávy a podsystémom verejnoprávnych korporácií. Dôraz sa kladie nie na činnosť, ale na inštitúcie, ktorým je zverená pôsobnosť a právomoc riešiť verejné úlohy. Medzi podsystémami, ale aj medzi inštitúciami, ktoré ich tvoria vzniká sieť vzťahov. Povaha a kvalita týchto vzťahov sa stáva základom pre tvorbu modelov a typov verejnej správy. Systémový prístup novým spôsobom prispieva k chápaniu verejnej správy v jej statickej a dynamickej dimenzii. Systém verejnej správy môže byť teda analyzovaný v dvoch oblastiach, v podmienkach systémovej stability a výkonu systému.

Tradičné metodologické kritérium prístupu vo verejnej správe ako samostatnej vednej disciplíny pomáha vymedzeniu jej obsahu a pri získavaní skúmaných faktov. Je dôkazom toho, že ide o výpovede, ktoré majú platnosť pre ďalšie obdobie ako i zaradenie verejnej správy do systému spoločenských vied.

Každá vedná disciplína nepotvrdzuje svoju identitu len sebareflexiou otázok, ktoré kladie, ale aj vymedzením svojho vzťahu k príbuzným disciplínam. Verejná správa vzhľadom na zložitý proces inštitucionalizácie, musí svoju legitímnu požiadavku vedeckosti potvrdiť vo vzťahu k etablovaným vedám.

Literatúra

- ADAMCOVÁ, M. (2006): *Verejná politika*, Kap.XI (str. 72-78). Zvolen: Bratia Sabovci, s.r.o. ISBN 80-8083-205-6.
- EASTON, D. A. (1965): *Systems Analysis of Political Life*, New York: 1965.
- GAŠPAR, M. (1992): *Moderná verejná správa*. Bratislava: PROCOM. ISBN 80-85717-01-8.
- KULAŠIK, P. (2005): *Politológia*. Hlohovec: Efekt Copy , spol.s.r.o. ISBN 80-969280-9-0.

Adresa autora:

doc.PhDr. Mária Adamcová, PhD.
Vysoká škola Danubius
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Katedra verejnej správy
Richterová č. 1171, 925 21 Sládkovičovo
E-mail: maria.adamcova@vsdanubius.sk

K pojetí odpovědnosti územní samosprávy

Karel Klíma

Metropolitní Univerzita Praha, Katedra právních disciplín a veřejné správy

Katedra právních disciplín a veřejné správy

Abstrakt

Řešení otázky odpovědnosti územní samosprávy je založeno na systémovém interdisciplinárním přístupu řady společenských vědních oborů a taktéž z pohledu jednotlivých odvětví především veřejného práva. V tom smyslu jsou pojednávány otázky odpovědnosti ústavněprávní, administrativněprávní, finančně rozpočtové i trestněprávní z hlediska nového zákona o trestněprávní odpovědnosti právnických osob. Územní samospráva je zejména odpovědná z výkonu moci, přičemž koncepce kombinace moci samostatné a přenesené je založena v jednotlivých zákonech, které upravují územní samosprávu v České republice. Přitom si moc výkonná (vláda ČR a ministerstvo vnitra) ponechává funkci dohledu nad legalitou výkonu územní samosprávy a zejména tak nad funkcí normotvornou, kterou na základě zákonů užívají orgány územní samosprávy. Orgány územní samosprávy totiž mohou vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti a nařízení v působnosti přenesené.

1. K možné koncepci řešení odpovědnosti územní samosprávy

Územní samospráva je fenoménem demokratického vládnutí a jedním z prvků moderní demokracie, čímž máme na mysli skutečně až její vývoj po II. Světové válce, kdy se ustálilo její vložení do celkového systému moci ústavní.¹ Pro posuzování úlohy samosprávy a její mocenské pozice v systému je v zásadě nutné zkoumat národní kultury demografického etnického, religiozního a mocenského typu. Především se také jedná o tradice monarchického panování, ale také způsob přechodu k republikánským systémům. Významná jsou ale také východiska založená v územně církevní organizaci států a jejím vlivu na občanské záležitosti.² Historicko-koncepční východisko pak může stavět na odlišování dvou typů územní samosprávy jako samosprávy demograficky vycházející z lokalit zvaných obce a města, kdy centrální systém moci územní strukturu obyvatelstva buď „zastřešuje“ (systém angloamerický) nebo se stává výsledkem revolučního a

¹ Tím samozřejmě nejenže nepomíjíme, ale i zcela akceptujeme procesy formování místní samosprávy anglického, amerického, francouzského, skandinávského či rakouského typu zejména v 19. století.

² Například při posuzování role farností v jakémkoli vztahu evidenci a registraci obyvatel, sňatků, narození, úmrtí, podílu na vzdělanosti obyvatel, místní kultuře, apod.

politického vývoje postupné regionalizace a decentralizace, čili určité dekonstrukce centralizované feudální moci (ale i moci republikánské).³

Územní samospráva je součástí demokratického základu společnosti. Koncepce územní samosprávy má z hlediska osobního obyvatelský (občanský) základ, který je založen na demografické lokalizaci obyvatelstva, tedy v zásadě na struktuře historického osídlení míst (měst, obcí, sídlišť, samot, odloučených pracovišť, apod.). Občanský základ obyvatelstva pak vychází z určité trvalosti, či vázanosti obyvatelstva na určité místo, dané často původem rodiny, místem narození, sňatečním založením rodiny, apod. Obyvatelský (a občanský) základ samosprávy pak je závislý na vztahu obyvatelstva ke společným zájmům, problémům a očekáváním od veřejné moci (zásobování vodou, elektřinou, organizace odpadového hospodářství, efektivnost a dostupnost infrastruktury vůbec, apod.). Podle J. Svatoně místní samospráva v moderním státě představuje nejčastější a „vlastně původní projev samosprávy historicky, kulturně a sociologicky založené na skutečnosti, že místní pospolitost, tj. členové pospolitosti, jsou spjati vzájemnými vztahy, které mají svůj původ ve skutečnosti, že trvale žijí na určitém místě. Pro tyto vztahy je charakteristická určitá kvalita sdílených zájmů a hodnot, kterým členové pospolitosti dávají přednost před zájmy a hodnotami pro jiné místo (jiné společenství).“⁴

Místní pospolitost je korporací svého druhu. Vzhledem k tomu, že je integrována společnými objektivními a případně i subjektivními zájmy a i zájmem na rozhodování o nich, má tato pospolitost veřejnoprávní charakter, jehož povaha a statut je vymezen ústavou a zákony. Na základě ústavy a zákonů je postaveno právo na samosprávu, kdy s tímto právem je třeba spojit i odpovědnost za jeho výkon. Tedy územní samospráva je veřejnoprávním subjektem, jemuž centrální veřejná moc nejen že udělila subjektivitu a svěřila určité úkoly, ale i schopnost být nositelem práv a povinností, schopnost samostatně jednat a z těchto jednání nést plnou odpovědnost.⁵ Užijme v této souvislosti konstataci P. Zářeckého, podle kterého je „územní samospráva obvykle chápána jako samostatná, nezávislá, svobodná sebespráva územního společenství občanů vykonávaná tímto společenstvím. Ústava odlišuje dvojí územní společenství občanů: obecní společenství a krajské společenství.“⁶

³ Srov. k tomu zkušenosti vývoje místní správy Republiky Československé a její diskontinuitu či konstituitu s organizací veřejné správy předchozího Rakouska – Uherska.

⁴ Srov. k tomu J. Svatoň, in: Filip, J., Svatoň, J. Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s. 2011, str. 312.

⁵ Viz k tomu O. Petříková, in: Klíma, K. A kol. Státověda. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 147.

⁶ Srov. k tomu in: Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, str. 968.

Jestliže je v systému ústavní demokracie uznáno právo na "veřejnoprávní samosprávu", potom její legitimovanost ústí v právo na vlastní strukturu demokratické moci. Tato struktura lokální moci potom nezbytně musí sledovat model svého vytváření, složení vnitřních orgánů, rozhodování obecně závazného charakteru i výkonného charakteru. A veřejnoprávní nositel pravomocí musí charakterem rozhodování sledovat i zásady „právní státnosti“, a sice zákonnost veškerého postupu i rozhodnutí. Od územně samosprávných institucí se navíc očekává, že nebudou překračovat „samosprávné meze“.⁷

Pro řešení otázky odpovědnosti územní samosprávy je takto první klíčovou otázkou vymezení ústavněprávního a legislativního (zejména administrativně právního) prostoru, v němž plní svoje rozhodovací funkce.

2. Územní samospráva je součástí ústavní dělby moci v České republice

Vztah samosprávy a centrální veřejné moci (státu) je především předurčen tím, že stát ústavou a zákony předurčuje rámce samosprávy, přičemž v nich se může samospráva uplatnit a realizovat svoji činnost samosprávy. Samosprávě je obvykle veřejnou mocí umožněno, aby svůj konkrétní vnitřní systém a pravidla vnitřního života upravila vlastními normami, tedy schvalovanými vlastními legitimními orgány. Místní pospolitosť takto představuje legitimní zdroj samosprávy a její vlastní moci.⁸ Samosprávné pospolitosti navíc vytvářejí další subjekty a procedury vytvářené jejich samosprávnými předpisy.⁹

Ústava České republiky jednoznačně zařazuje právní akty územní samosprávy do kategorie pramenů práva všeobecně závazujícího. Zastáváme podobný názor v tom smyslu, že právo územní samosprávy je svým podzákonným charakterem zařazováno do tzv. „druhé moci“, tedy výkonné a nařizovací moci.¹⁰ Nicméně, systém územní samosprávy je jako mocenský systém vyčleněn v hierarchii jednotné moci jako systém vertikálně podřazený vůči systému centrálnímu, i když ústavně relativně samostatný, neboť právní akty orgánů územní samosprávy mají prvotní (originální) normativní charakter. Tudíž se samosprávně rozvíjí jako podzákonná složka celostátního systému normativní právní úpravy.

Jestliže ústavní systém České republiky koncipuje vztah ústředních orgánů státní moci a orgánů územní samosprávy jako vztah v „pyramidě“ právních norem, kde moc ústavodárná, zákonodárná i nakonec výkonná (jako moc nařizovací – dekretální) jsou moci

⁷ Viz k tomu autor in: Klíma, K. Teorie veřejné moci vládnutí). 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, a.s., 2006, str. 89.

⁸ Srov. J. Svatoň,ibidem, str. 312.

⁹ Viz k tomu P. Sarnecki, Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego, i: Witkowski, Z., Bień-Kacala, A., (eds.) Samorzady w Konstytucji RP z 2.Kwietnia 1997 roku, str. 27.

¹⁰ Tak Z. Koudelka in: Samospráva. Linde Praha, a.s. 2007, str.228.

územně samosprávné normativně nadřazený, potom součástí této vertikální dělby moci musí být i kontrola (dozor) nad tím, zda územní samospráva se svojí normativně rozhodovací činností „pohybuje“ v zákonem vymezeném rámci samostatné a přenesené působnosti. Tak dozor nad obcemi a kraji vychází z principu, že stát může samosprávu kontrolovat jen z hlediska ústavnosti a zákonnosti jejich aktů. Dozor sleduje nejen hmotněprávní rozpor aktů územní samosprávy s právním řádem ale i soulad procesu přijetí takových norem.¹¹

Dozor je v České republice prováděn kontrolním mechanismem Ministerstva vnitra či zastupitelstva kraje (nad samostatnou působností obcí), krajský úřad pak kontroluje přenesenou působnost obcí. Ministerstvo vnitra takto může požadovat změnu nebo zrušení nezákonného opatření ve stanovených lhůtách nebo pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky anebo výkon opatření obce v samostatné působnosti a navrhopat její zrušení.¹² Při výkonu dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce je krajský úřad oprávněn: požadovat na obci změnu nebo zrušení nezákonného opatření jejich orgánů ve stanovené lhůtě, nebo rozhodnout o pozastavení účinnosti nařízení obce a navrhopat její zrušení, nebo rušit opatření orgánů obce v přenesené působnosti s výjimkou nařízení obce. Je tedy zřejmé, že v systému vertikální kontroly veřejné moci plní krajská územní samospráva určité funkce dozorové činnosti nad samosprávou obecní či městskou a je takto v pozici relativní nadřazenosti.

Dozor nad působností kraje provádějí věcně příslušné ústřední správní úřady z úřední působnosti. Při výkonu tohoto dozoru jsou tyto orgány oprávněny požadovat na kraji změnu nebo zrušení nezákonného opatření ve stanovených lhůtách nebo pozastavit účinnost právního předpisu kraje anebo výkon opatření obce v samostatné působnosti a navrhopat jejich zrušení. Mohou také rušit opatření kraje v přenesené působnosti. Dozor nad samostatnou působností kraje vykonává Ministerstvo vnitra (ve spolupráci s jinými ústředními úřady). Pokud obecně závazná vyhláška kraje odporuje zákonu, postupuje Ministerstvo vnitra obdobně jako v případě obecních předpisů až k návrhu Ústavnímu soudu na zrušení této obecně závazné vyhlášky.¹³ Odporuje-li nařízení kraje právnímu předpisu, postupuje se obdobně jako v případě obecně závazné vyhlášky kraje. Jiné opatření kraje než je nařízení, zruší jej příslušný orgán dozoru, o čemž informuje krajský úřad.

¹¹ Dozor se zejména netýká porušování občanského, obchodního, pracovního práva.

¹² Pokud obec nevyhoví námitkám Ministerstva vnitra do 30 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky Ministerstvo podá Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. Návrh může podat i zastupitelstvo kraje skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů.

¹³ Obecně závazná vyhláška je Ústavním soudem případně zrušena dnem, jenž je uveden v nálezu povinně publikovaném ve Sbírce zákonů.

Pojednání o vertikální dělbě moci a tudíž o kontrole a dozoru v jejím rámci je důležitým prvkem nejen této zvláštní mocenské struktury, ale i postupem či řešením odpovědnosti orgánů územní samosprávy, neboť takto posuzuje nejen přezkoumatelnost (a opravitelnost) právní aktů samosprávy ale i sankční důsledky „vybočení“ orgánů územní samosprávy (zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem), jakož i precedenční dopad rozhodování Ústavního soudu České republiky na vývoj koncepce územní (a zejména obecní) samosprávy.¹⁴

Normotvorná činnost orgánů územní samosprávy představuje v zásadě tzv. místní právo.¹⁵ V ústavním systému České republiky podobně jako v systémech komparativně blízkých (Slovenská republika, Polská republika, Maďarsko) existuje určitá hierarchie práva, která v „pyramidě“ právních norem normy orgánů územní samosprávy vymezuje jako „podústavní“ a „podzákoné“.¹⁶ Právní předpisy orgánů územní samosprávy a to jak v samostatné tak i v přenesené působnosti tvoří v každé územní jednotce osobitý „místní“ systém práva, který si lze dovolit označit jako „právo územní samosprávy“ nebo také jako právo místní (lokální).¹⁷

Právní akty orgánů územní samosprávy mají charakter i rysy obecně závazných normativních aktů. Je proto druhou vytyčenou klíčovou otázkou k odpovědnosti územní samosprávy otázka pozice samosprávné normotvorby v systému vertikální dělby moci a vůbec charakter tzv. místního práva.

3. Územní samospráva v systému zastupitelské demokracie

Územní samospráva je jako prvek demokracie především součástí demokracie zastupitelské, je od ní neodělitelná a shodně s V. Mikule lze tvrdit, že je „podstatnou náležitostí demokratického právního státu“.¹⁸ Zastupitelská demokracie evropsko kontinentálního typu má v zásadě tři složky: volebně kreativní, samotný zprostředkovaný výkon moci zvoleným sborem (případně dalšími odvozenými orgány) a odpovědnostní. Podstatou zastupitelské demokracie je volbami legitimovaný přenos (delegace) politické moci. Volební systém územních zastupitelstev je dílčí a relativně samostatnou otázkou

¹⁴ K výkladu § 64 odst.2 písm. g) o rušení tzv. jiných právních předpisů na základě návrhu Ministerstva vnitra viz in: Wagnerová, E. A kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha: ASPI, a. s., 2007, str. 239 a následující, včetně výběrové judikatury k těmto kauzám.

¹⁵ Podobně viz Dabek, D. Prawo miejscowe. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2007, str. 47.

¹⁶ D.Dabek,ibidem, str.28 a následující.

¹⁷ D. Dabek při užívání termínu „místní právo“ jednoduše odkazuje na text Ústavy Polské republiky, kde se v článku 87 odst.2 užívá dikce „akty prawa miejscowego“. Ibidem, str. 18.

¹⁸ Viz k tomu Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1.vydání. Praha: C .H. Beck, 2007, str. 64.

právní i politickou, nicméně z politického hlediska je základem pro formování předpokladů politické odpovědnosti orgánů zemní samosprávy. Je to tak proto, že úsilí politických stran, hnutí a volebních seskupení *ad hoc* se koncentruje na formulaci politického volebního programu, na jehož smysluplnosti a užitečnosti budou získávání občané a jejich hlasy.¹⁹

Centrální zákonodárná moc určuje zákonem organizační pravidla volebního systému, což z hlediska politických důsledků má zejména zásadní význam v určení typu systému přidělování mandátů a také legality voleb, včetně výkonu tzv. volební spravedlnosti.²⁰ Pokud zákonodárce České republiky pak zvolil pro systém voleb obecních o krajských zastupitelstev systém poměrného zastoupení, pak tím samozřejmě i předurčil i určitou politologickou „směrnici“ pro formování místního či regionálního samosprávného volebního systému, tedy tím i lokálního politického systému. Tento „místní politický systém“ může být přitom zcela osobitý a zcela nezávislý na poplatnosti centrálním politickým stranám, neboť při volbách obecních zastupitelstev umožňuje vytváření tzv. volebních stran.²¹

Volby tak formulují základ politické odpovědnosti územních samosprávných zastupitelstev, která je založena na každodenní možné konfrontovatelnosti politických programů stran, které byly občany obce (města) či kraje volbami do orgánů ustaveny. Pokud český volební systém ale neupravuje sankční důsledky nespokojenosti voličů místa s činností samosprávných orgánů, pak nastupuje důsledek *ultima ratio*, čili nová volební perioda, kdy zklamaní voliči prostě buď zvolí příště strany jiné nebo k volbám nepřijdou (nebo obojí).

Základy koncepce územní samosprávy jako systému demokratického a zastupitelského jsou taktéž součástí hodnotového systému Rady Evropy. K tomu byla přijata Evropská charta místní samosprávy, která místní společenství m. j. považuje za jeden z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení, dále pak za součást podílu občanů na chodu věcí veřejných a to právě „nejpřímější“ na místní úrovni a také jde o vytvoření takové správy, která je jak účinná tak občanu blízká.²²

Konkrétní model územní samosprávy i v ústavním systému České republiky

¹⁹ Politologická i politická realita České republiky masmediálně monitoruje i značné procento voličů, kteří i v obecních či krajských volbách odevzdávají hlas stranám „kamenným“, celostátně registrovaným, což má základ jak ve vlastní stranické příslušnosti, tak v jisté setrvačnosti posuzování osobní politické sounáležitosti k „pravici“ či k „levici“.

²⁰ Viz k tomu autor in: Ústavní právo. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 619 a následující.

²¹ V tom smyslu si reálně a volebně registrovaně mohou v jedné obci politicko mocensky konkurovat například pouze dvě strany, a to : „Strana pro obnovu Karlovic“ a „Strana pro prosperitu Karlovic“.

²² Pro Českou republiku Charta vstoupila v platnost dne 1.9.1999 a jde takto o ratifikovanou a přímo závaznou mezinárodní smlouvu.

představuje její zasazení v systému zastupitelské demokracie. Ústava České republiky je transparentně založena na „učebnicové“ tripartitě moci, když ve hlavách II. až IV. ustanovuje moci zákonodárnou, výkonnou a soudní. Jakkoli poté vyčleňuje v dalších třech hlavách instituce „jiné“, nezávislé a ze státní správy vydělené (ČNB a NKÚ) a od státní správy částečně oddělené (územní samosprávu), uděluje jim dílčí a samostatný mocenský charakter. To nám umožňuje trvale zastávat názor o nepojmenované „šesté“ nebo také o samosprávné moci.²³ V případě územní samosprávy je třeba především posoudit celkovou mocenskou povahu veřejnoprávní územní decentralizované moci, a to moci zejména odlišné od moci státní. Pro tento vztah je přitom důležité, že jde o vertikální dělbu moci (ústavně jedinou možnou) a vzhledem k tomu, je zejména „zákonodárná moc“ územní samosprávě nadřazena, neboť ji nejen zákony vymezuje ale také územně samosprávná činnost nemá celostátní charakter, má omezenou věcnou, územní a i osobní působnost.

Vzhledem k vertikální povaze dělby moci a podzákonnému charakteru působnosti územní samosprávy tak do ústavního kontextu náleží taktéž problematika dozoru nad činností územní samosprávy (jak výše pojednáno). Opačnou, a jakousi vyvažovací stránkou této státní nadřazenosti, je možnost ústavněprávní ochrany územní samosprávy. Jestliže pak koncepčně posuzujeme územní samosprávu jako ústavněprávně normativní a kompetenční fenomen, pak je základem ochrany této samosprávy její ochrana ústavní. V to smyslu je k dispozici jako ústavní prostředek tzv. zvláštní ústavní stížnost, tedy stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. V případě této ústavní stížnosti podle článku 87 odst. 1 písm. c) nejde však o ochranu základního práva a svobody, ale „o ochranu práva na samosprávu, jak je zakotveno ve článku 8 a ve hlavě sedmé Ústavy ČR“.²⁴

4. Východiska k samotné odpovědnosti orgánů územní samosprávy

Pokud posuzujeme východiska k vymezení „vlastní“ odpovědnosti územní samosprávy, musíme vyjít z našich ustálených konstatací v tom smyslu, že moderní veřejná moc musí být mocí kontrolovatelnou a její rozhodnutí opravitelná.²⁵ To se obdobným způsobem týká i samosprávy územní, která je typem veřejné moci (veřejné správy) a musejí

²³ Viz k tomu autor in: Územní samospráva jako „šestá“ moc podle Ústavy ČR?, in: Kadečka, S. Pocta Petru Průchovi. Vysoká škola aplikovaného práva Praha, 2009, str. 103 a následující.

²⁴ Jak zdůrazňuje J. Filip in: Obce před Ústavním soudem a komunální stížnost, in: Pocta Petru Průchovi, tamtéž, str. 119.

²⁵ Naše koncepce o odpovědnosti územní samosprávy takto navazuje celkové koncepční pojetí odpovědnosti veřejné moci“, srovnej k tomu Klíma, K. a kol. Odpovědnost veřejné moci. Metropolitní univerzita Praha, o. p. s., str. 9 a následující.

tedy být s její činností spojeny odpovědnostní důsledky. I odpovědnost veřejnoprávní korporace jako orgánu veřejné moci může být samozřejmě chápána jako „soukromoprávní“ a „veřejnoprávní“, jak v tomto pořadí vymezuje Z. Koudelka,²⁶ ale je třeba ve vymezení přístupu k pojetí odpovědnosti dát přednost odpovědnosti veřejnoprávní, což znamená priorizovat hlediska ústavněprávní. To podle teorie ústavního práva znamená odpovědnost za plnění funkcí veřejné moci, které ukládají normy ústavy přímo, nebo na jejich základě normy podústavní.²⁷ Vylučujeme tak trestněprávní pojetí tak jak to vylučuje zákon o trestněprávní odpovědnosti právnických osob.

Orgány územní samosprávy disponují rozhodovacími pravomocemi, které mají charakter normativně regulativní (jako akty prvotního, originálního práva) a dále charakter jako akty výkonného charakteru, prováděcí a nařizovací. Orgány územní samosprávy jsou vesměs ustavovány volbou a zpravidla kolegiálního charakteru. Jsou ustavovány volbou přímou občany (zastupitelstvo) nebo volbou odvozenou (starosta, rada, komise). I koncepce „místní“ zastupitelské demokracie je založena na koncepci „volného“ mandátu, čímž vylučuje odpovědnost jak členů zastupitelstev, tak potažmo i stran (registrovaných i politických sdružení tzv. „pro volby“).

Rozhodovací pravomoc je takto především normativně regulativní jako pravomoc vydávat obecně závazné právní předpisy. Ústavněprávní koncepce této pravomoci je v zákonu o obcích a v zákonu o krajích založena „dualistně“ a sice jako pravomoci v působnosti tzv. samostatné a dále v tzv. přenesené. To posléze zásadně odlišuje dva typy norem: obecně závazné vyhlášky charakteru prvotního práva a nařízení charakteru práva druhotného.

Jednou z nejdůležitějších otázek právního systému v demokratickém státě je jeho jednota, tedy spíše komplementarita jako návaznost systémově procedurální ale i věcná. To se týká i právního systému územní samosprávy, a to v obou jeho stupních: obecní i krajské, a z hlediska kompetenčního vymezení pravomoci rozhodovací a působnosti věcné (tedy v jakých právních otázkách může orgán územní samosprávy rozhodovat). Právní systém celostátní je jeden a ve vztahu k právnímu systému územní samosprávy jednotný, jakkoli realizované právo územní samosprávy tvoří v České republice 14 krajských samospráv a tolik obecních a městských samospráv kolik je takto veřejnoprávních korporací tohoto druhu. Jde tedy o komplementaritu a spojitost vertikální.

Zřejmě klíčovou otázkou pro vymezení veřejnoprávní odpovědnosti (tedy odpovědnosti ústavněprávní a administrativně právní) je pro český právní řád problematika

²⁶ Ibidem, str. 84 a následující.

²⁷ K tomu viz in: Klíma, K. Ústavní právo. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 77.

vymezení věcného zákonného rámce činnosti územních zastupitelstev, případně dalších orgánů územní samosprávy. V České republice je to fenomen vztahu tzv. samostatné působnosti a působnosti přenesené. Stručně řečeno: první je samosprávná a druhá je součástí vertikální linie státní správy.

Základní expertizní otázkou budiž otázka vztahu samostatné působnosti a působnosti přenesené. Stěžejní otázkou modelu územní samosprávy (jak obcí tak krajů) v České republice je totiž to, že tento model je založen na kombinaci výkonu jak samosprávy tak státní správy obcí (či krajem), přičemž za výkon samosprávy je územně správní korporace odpovědná zatímco za výkon státní správy odpovídá stát. Rozlišení samostatné a přenesené působnosti, resp. „nalezení přesné hranice mezi nimi ve všech oblastech působnosti obce, patří již od obnovení obecního zřízení v r. 1990 k největším problémům, s nimiž se právní úprava územní samosprávy potýká”.²⁸ Tuto otázku považujeme za základní právě z toho důvodu, že kompetenční přesnost zákonů nejenže ukazuje na skutečný rozsah samosprávy, ale současně vytyčuje rámec věcných působností, za jejichž výkon je územní samospráva skutečně odpovědná.

Na složité (a nejasné) legislativní dilema upozornil i Ústavní soud České republiky, když na jedné straně vytýká zákonodárci, že se „nepokusil o kvalitativní a upřesnění kritérií mezi samostatné působnosti“, aby poté shovívavě přiznal, že „vyčerpávající výčet není možný již z toho důvodu, že není možné státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit“.²⁹

Dilema této odpovědnosti za samosprávný výkon však začíná již v ústavní rovině, když samotná Ústava oba zákonné vymezení pojmy nepoužívá. Proto oba zákony (o krajském a o obecním zřízení) lze tedy považovat (řečeno francouzskou ústavní teorií) za tzv. organické, tedy nutné k přímé konkretizaci ústavy. Rozlišit, co patří zejména do přenesené působnosti je složitější i v tom smyslu, že v této oblasti jsou obce a kraje vázány i akty výkonné moci (usneseními vlády, směrnicemi ústředních úřadů, opatřeními příslušných úřadů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti).

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny státu, krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost obce. Samostatná působnost je dána v zákonech příkladným výčtem. Do samostatné působnosti ze zákona o obcích tak zejména patří hospodaření obce, nabývání, zcizení a zatěžování majetku obce, poskytování a přijímání půjček, jakož i rozpočet obce

²⁸ Jak správně konstatuje J. Vedral, in: Je přenesenou působností opravdu jen to, co zákon stanoví, že jí je?, in: Kadečka, S. (ed.) Pocta Petru Průchovi, tamtéž, str. 173.

²⁹ Nález Pl. 38/97.

jako finanční plán na celý rok.³⁰ Obec dále rozhoduje o rozvoji svého územního obvodu. Obec může ustavovat zejména příspěvkové organizace, jejichž hlavním cílem není zpravidla vytváření zisku. Do samostatné působnosti obce patří též ustanovování starosty, místostarosty, rady, výborů zastupitelstva, komisí rady obce a stanovení odměn neuvolněným členům zastupitelstva jakož i rozhodování o osobních výdajích na činnost obecního úřadu, zvláštních orgánů obce a organizace činnosti obecního úřadu. Obec může obecně závaznou vyhláškou zřídit obecní policii.

Do samostatné působnosti obce podle zvláštních zákonů patří zejména územně plánovací dokumentace, zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol, a zařízení jim sloužících, ale také zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci.³¹ Obce mohou také vybírat místní a poplatky, a to na základě zákona. Samotné rozhodnutí obce pro výběr místních poplatků i určení jejich výše při respektování zákonné horní hranice je v samostatné působnosti obce. Podle zákona o ochraně veřejného zdraví rozhoduje obec ve věcech dezinfekce, deratizace a ochrany nočního klidu,³² i provozování veřejného pohřebiště.³³

Nelze taktéž opomenout otázku soukromoprávní odpovědnosti orgánů územní samosprávy. Územní samosprávné celky odpovídají za škodu, která vznikne při výkonu veřejné moci podobně jako státní orgány. Musí však jít o rozhodování v oblasti samostatné působnosti. Na režim rozhodovací činnosti orgánů územní samosprávy se v kontextu s čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny takto vztahuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, která takto Listinu provádí a konkretizuje.³⁴ Tato odpovědnost je odpovědností soukromoprávní³⁵ a lze tudíž subsidiárně užít i zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (tzv. nový). Pokud stát nahradí škodu za nesprávné rozhodnutí územního samosprávného celku v přenesené působnosti, může vymáhat regresní náhradu vůči tomuto celku.³⁶

Obec může na základě zákona o obcích ukládat pokuty za správní delikty v samostatné působnosti. Jde zejména o pokuty za porušování povinnosti v oblasti čistoty a

³⁰ Důležité zde je například, že zadávání zakázek obcí podléhá právní regulaci veřejných zakázek.

³¹ Viz § 29 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

³² Viz k tomu § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

³³ K tomu viz § 16 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví.

³⁴ Viz k tomu J. Jirásek, in: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 1331.

³⁵ K tomu se přiklání i I. Pospíšil, in: Wagnerová, E. A kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, str. 746.

³⁶ Z. Koudelka, tamtéž, str. 85.

pořádku v obci a za porušení právních předpisů obce. Rozhodování o přestupcích patří do přenesené působnosti obce.

Obce a kraje jako územní samosprávné jednotky nesou veřejnoprávní odpovědnost za veškeré akty vydané nebo rozhodnuté v samosprávné působnosti. Nesou odpovědnost taktéž za narušení systému přenesené působnosti, pokud by svým rozhodováním jeho zákonné zásady narušily, například vybočením. Vzhledem k relativně neurčitému vymezení samostatné působnosti není zcela možné aplikovat na veřejnoprávní samosprávu koncepci „právní státnosti“, nicméně zejména rozhodování obcí a krajů v oblasti přenesené působnosti tento charakter nabývá. I veřejnoprávní samospráva může zde totiž rozhodovat v takové věcné působnosti a takovými procesními prostředky, které jí zákony, eventuálně na jejich základě prováděcí předpisy určují.

5. K politické a hospodářsko-rozpočtové stránce veřejnoprávní odpovědnosti orgánů územní samosprávy

Zastupitelstva obcí a krajů jako orgány volené přímo občany jsou orgány zastupitelské demokracie a nesou takto politickou a veřejnoprávní odpovědnost v celkovém systému veřejné moci, jehož jsou součástí, tedy „navenek“. To znamená politicky vůči občanům a veřejnoprávně vůči ústavním a zákonným pravidlům dělby moci. V rámci územních samosprávných jednotek jsou však ustavovány další tedy „vnitřní“ orgány rozhodovacího nebo iniciativního typu jako je rada, komise či výbory ale také starosta, primátor, respektive hejtman kraje. Zejména řídicí a rozhodovací činnost těchto (částečně i) monokratických orgánů zakládá odpovědnost politickou, tedy odpovědnost za plnění úkolů, a to zejména v oblasti samostatné působnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o orgány ustavované a volené zastupitelstvy jsou jimi takto i odvolatelné, což lze považovat za *ultima ratio* politické odpovědnosti.

Zákon o obecním zřízení v § 89 veřejnoprávně v zásadě sankcionuje pouze zastupitelstvo a to tak, že nesejde-li se zastupitelstvo po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu u soudu. A nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum nebo s rozhodnutím přijatým v místním referendu a zastupitelstvo po výzvě Ministerstva vnitra do 2 měsíců nezjedná nápravu, Ministerstvo vnitra je rozpustí. I proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu.

Součástí struktury uplatňované veřejné správy a to jak v její roli samosprávné (samostatné) tak v její činnosti vyložené úřední (v přenesené působnosti) rozhodují taktéž obecní či městské úřady (či úřady městských částí). Podstatná část tohoto rozhodování má charakter vydávání individuálních právních aktů, což se týká u obecních nebo městských úřadů především tzv. lidskoprávní agendy, a to jak práv týkajících se sféry práv základních tak práv subjektivních veřejných. Problém takzvané libovůle nebo svévole v činnosti orgánů územní samosprávy se tak vztahuje na funkcionáře či úředníky územní samosprávy, což nese i charakter disciplinární odpovědnosti (zde ponecháváme stranou problematiku trestněprávní odpovědnosti jednotlivců ve funkcích nebo v úředních pozicích). Obce a kraje přijímají a plní rozhodnutí taktéž v oblasti krizového řízení, a to jak rozhodnutí preventivního tak i akčního charakteru při záchraně lidí a ochraně majetku.

Nelze ponechat stranou taktéž odpovědnost za činnost institucí a zařízení, které mohou obce, města či kraje zřizovat. Obce a města plní úkoly v oblasti ochrany veřejného pořádku, což nabývá zvláštních aspektů odpovědnosti za činnosti obecní či městské policie.

K problematice odpovědnosti územní samosprávy patří i otázky charakteru hospodářsko-rozpočtového. Ani veřejnoprávní samospráva nemůže mít plnohodnotný charakter pokud nemá vlastní majetek a vlastní příjmy. Je takto založena na určitém typu (veřejnoprávního) hospodaření, s napojením na rozpočet státu a na veřejnoprávní fondy, včetně fondů evropských. Zvlášť důležitý význam má zejména ustanovení § 38 zákona o obecním zřízení, podle něhož majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zákony a úkoly vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povina pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku. Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy.

Příjmy komunálních a krajských rozpočtů tvoří zejména příjmy z vlastního majetku, majetkových práv a hospodářské činnosti, příjmy z vlastní správní činnosti, správních poplatků, vybraných pokut a odvodů, výnosy z místních poplatků, výnosy daní nebo podíly na nich, dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů, případně dotace z rozpočtu vyššího územního samosprávného celku. Pro Českou republiku je typické, že jen menší část rozpočtových výdajů je spojena s autonomním výkonem samostatné působnosti obcí a krajů, je proto základní otázkou pro vymezení hospodářské a rozpočtové odpovědnosti obcí a krajů vedle dodržování zákonných postupů nakládání s majetkem a vedení příjmové a výdajové stránky rozpočtu i racionalita a efektivita rozhodovacích postupů, které se týkají jak hospodaření tak především investiční a rozvojové činnosti.

6. K trestněprávní odpovědnosti územního samosprávného celku

Nový zákon o trestní odpovědnosti právnických osob (č.418/2011 Sb.) vyčleňuje z trestní odpovědnosti právnických osob stát a územní samosprávné celky, přičemž stát je neodpovědný plně, a to včetně jeho organizačních součástí a územní samosprávné celky nejsou odpovědny "při výkonu moci".³⁷ Současně je územní samosprávný celek odpovědný za následky vzniklé z jeho majetkové účasti na jiných právnických osobách.

Vysvětlení, co je "výkon moci" územním samosprávným celkem, je třeba hledat přednostně v koncepci legislativního vymezení územní samosprávy obecní, městské, krajské a "pražské", přičemž půjde ve smyslu výše řečeného o rozhodování ve věcné působnosti samostatné a přenesené. Určitě pak do této sféry patří vydávání obecně závazných právních předpisů zákonem pojmenovaných jako obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků a nařízení jejich výkonných orgánů.

Zhlediska možného dopadu skutkové kauzality zákona o trestní odpovědnosti právnických osob je důležité, že zejména majetková účast obce, města a i kraje v určité společnosti může založit odpovědnost za naplnění některých skutkových podstat trestných činů. Tak se na trestněprávní odpovědnost územních samosprávných celků mohou vztahovat skutkové podstaty trestných činů majetkového charakteru (jako je podvod, pojištný podvod či úvěrový podvod), trestné činy proti zásadám obchodování a podnikání, trestné činy proti životnímu prostředí, trestné činy ovlivňující zákonnou činnost orgánů veřejné správy (například přijetí úplatku, maření výkonu úředního rozhodnutí), apod.

Na obec mohou dolehnout i některé z trestů, přenesených z trestního zákoníku do zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Když ponecháme stranou, že územní samosprávný celek nemůže být potrestán tím, že bude "zrušen" soudem,³⁸ pak si lze představit propadnutí majetku územní samosprávy v důsledku její majetkové účasti v některém z typů podnikání.

Úvahy, které se týkají trestněprávní odpovědnosti územní samosprávy v České republice mohou být v současné době pouze předvídaním dalšího vývoje tohoto modelu. Je třeba především očekávat soudní rozhodovací judikaturu (Nejvyššího soudu ČR o dovoláních, resp. Ústavního soudu ČR o ústavních stížnostech), jak bude reagovat na některá zákonem nejasně vymezená ustanovení.

³⁷ Srov.k tomu § 6 odst.1b zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

³⁸ Jedním z nových trestů upravených novým zákonem je trest zrušení právnické osoby.

Literatura

- BLAHOŽ, J. – BALAŠ, V. – KLÍMA, K. (2011): *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s.
- DABEK, D. (2007): *Prawo miejscowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- FILIP, J. – SVATONĚ, J. (2011): *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s.
- KADEČKA, S. (ed.) *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva.
- KLÍMA, K. a kol. (2005): *Praktikum českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- KLÍMA, K. (2006): *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: ASPI, a s.
- KLÍMA, K. a kol. (2007): *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s.
- KLÍMA, K. a kol. (2009): *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené a přepracované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk.
- KLÍMA, K. a kol. (2011): *Státověda*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk.
- KLÍMA, K. a kol. (2013): *Odpovědnost veřejné moci*. Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
- KOUDELKA, Z. (2007): *Samospráva*. Praha: Linde, a. s.
- PAVLÍČEK, V. a kol. (2011): *Ústavní právo a státověda*. II. Díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges.
- SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. (2007): *Ústava České republiky*. Komentář. 1.vydání. Praha: C. H. Beck.
- WAGNEROVÁ, E. A kol. (2007): *Zákon o Ústavní soudu s komentářem*. Praha: ASPI, a.s.
- WITKOWSKI, Z. – BIEŇ-KACALA, A. (2013): *Samorzady w Konstytucji RP z 2. Kwietnia 1997 roku*. Toruń, 2013.

Adresa autora:

Prof. et doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
Metropolitní Univerzita Praha
Katedra právních disciplín a veřejné správy
Dubečská 900/10, 100 31 Praha 10 – Strašnice
E-mail: karel.klima@mup.cz

Od autoritativního ke komplementárnímu pojetí implementačních procesů komunální politiky

Jaroslav Vencálek

Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta

Inštitút politológie

Abstract:

If the local politics is understood as a set of policy measures and plans, which are applied in various administrative and governance structures of the landscape then the need for new perspectives on their evolution, functionality and meaning, requires clearly contextual approaches to the individual activities in public administration. These were formed and developed in the time-space differentiated relations between individual subsystems of the landscape sphere. The vision of society as a whole, in which we want to be integrated, have always been the legacy of the former experience, the mother tongue and the relationship to our neighbors, with whom we share the landscape. With respect to this historical experience, it would probably be absurd if the principles of the new concept of communal politics were not based on complementary relationships of relative autonomy and relative autarky.

Úvod

Když byl v roce 1922 vydán druhý svazek Spenglerových Obrysů morfologie světových dějin, byly mimo jiné vysloveny i tyto dvě myšlenky: Jestliže se názor někoho jiného označuje jako významný, povrchní, originální, pochybený, zastaralý, vždy, aniž by si toho někdo byl vědom, se to děje v ohledu na momentálně požadovaný obraz jako stálé funkce času a člověka. A pak. V každé politicky přelomové době se mohou slova stát osudy, veřejná mínění vášněmi. Náhodný dav se srotí na ulici, má jedno vědomí, jedno cítění, jednu řeč, až krátce žijící duše vyhasne a každý jde svou cestou. To se v Paříži roku 1789 dělo denně, jakmile se ozvalo volání po lucernách. (Spengler 2011, s. 347 – 350).

Máme-li se v roce 2015 zamýšlet nad aktuálními výzvami a problémy veřejné správy, tedy po více než 90 letech, kdy uvedené myšlenky byly vysloveny, měli bychom si především přiznat, že možnosti manipulativního zneužití informací, prezentujících se jako veřejné mínění jsou díky vědecko-technickému vývoji mnohonásobně vyšší, než tomu bylo tehdy, krátce po skončení 1. světové války. O práci v televizních médiích jsou známá vyjádření mnohých, kteří s nimi byli v minulosti profesně spojeni, či nějakým jiným způsobem jimi ovlivněni. To dokumentuje i následující tvrzení. „Fascinovala mne střížna, kde se dával zvuk a obraz dohromady. Už tehdy jsem si uvědomila, jak lehké je někomu nebo něčemu ublížit,

jak jednoduše se dají věci zmanipulovat... Stříhačky mi ukazovaly, že vystříhnout písmenko představuje milimetr zvukového pásu. Předvedly mi, jak se dají z jednotlivých písmenek poskládat úplně jiná slova. Ohromilo mě, jak je lehké něčemu dát úplně jiný význam, že k tomu stačí jenom nůžky a trochu lepidla. (Bobošíková 2006, s. 8) Současně je nutno si uvědomit, že právě s rostoucím vlivem globalizačních procesů klesá ještě v ne tak příliš vzdálené minulosti silně rozvinutá schopnost lidí klást si otázky týkající se existence vnímaných společenských jevů. Spolu s českým sociologem Jířím Pehe (2010) konstatují: „Jako by byla vážně narušena schopnost intelektuálního údivu, který by byl natolik silný, že by nás nutil přehodnocovat staré vidění světa a naše úlohy v něm.“ (Vencálek 2014, s. 60) Místo toho jsou lidem předkládány informace vyhlašované za výsledky veřejného mínění, kde jediným obsahově relevantním aspektem je název organizace, která průzkum provedla. O podmínkách průzkumu se čtenatel vůbec nic nedoví. Nemá možnost žádného ověření sdělované informace. Ta má působit jako absolutně pravdivá. Přitom se stále setkáváme s řadou kauz, kdy právě zveřejňované informace z nejrůznějších průzkumů byly cílevědomě upravovány ve prospěch předem stanoveného cíle (např. zvýšení prodejnosti reklamně zviditelňovaného zboží).

Totalitní ekonomizace společenského myšlení Západní civilizace se stále pevněji propojuje s totálními duševními otřesy celosvětového společenství lidí. Obojí proniká prostřednictvím televizních obrazovek do života celoplanetárně vnímaného společenství lidí a přitom přijatelné východisko z daného stavu nejenže není, ale jakoby se dokonce nechťelo připustit, že možné je, avšak za předpokladu paradigmatických změn vnímání společenské reality člověka na planetě Zemi, tedy v evolučně kvalitativně nových přístupech v nazírání na lidské entity a v čase vzniklé společenské struktury.

Opodstatněnost potřeby nového paradigmatického vnímání světa prostřednictvím spolupráce na bázi vzájemné výhodnosti pro všechny zúčastněné subjekty (a nikoliv na bázi konkurence), byla v průběhu 2. poloviny 20. století potvrzena etablováním teorie synergie – teorie vzniku nových kvalit – do veřejného života obyvatel světa. A právě tento pohled na fungování časoprostorových struktur je dnes (bohužel) už existenčně spojen s potřebou studia a rozpracovávání rozdílného fungování jednotlivých úrovní těchto struktur. Je nutno přiznat, že implementační procesy uskutečňované v rozdílných časoprostorových strukturách (lokální, mikroregionální, regionální, subregionální, makroregionální, národní, planetární, ale i další) je nutno studovat z hlediska obsahově různých funkcí a obsahově různých významností a především ve vztahu ke komplementárně se proměňujícím sítím vztahů mezi celkem (existujícím nezávisle na nás) a námi formovanými dílčími částmi (existujícími díky lidskému myšlení).

Cílem tohoto příspěvku je přispět k potřebě nového paradigmatického vnímání společenského jevu zvaného implementace politiky v úrovni dílčí části celku (např. region, mikroregion, obec).

O potřebě změn ve způsobu vnímání implementace veřejných politik

Implementací označujeme společenský proces uskutečňování, tedy realizace veřejné politiky. Zahrnuje vedle stanovení cílů, které byly zformulovány ve fázi koncipování příslušné veřejné politiky i nástroje a způsoby jejího uskutečňování, spolu s výčtem subjektů do tohoto procesu vstupujících. Z tohoto úhlu pohledu se jeví pojetí implementačních procesů jako vysoce komplexní a s výjimkou kvality uskutečňovaných vztahů patrně nelze jinak, než s takovým způsobem vnímáním implementace veřejných politik souhlasit.

Je proto možno souhlasit i se schematictější a více zobecňujícím tvrzením, podle něž je implementace ovlivňována jak vnějším, tak vnitřním prostředím člověka. V tom okamžiku se ale dle mého soudu začíná vynořovat zásadní problém, o kterém ale nejsem přesvědčen, že je předmětem pozornosti současných implementací veřejných politik. Ty by totiž měly být založeny kromě výše zmíněných atributů na společenské zodpovědnosti za důsledky, které svým aktivním přispěním přinesou do života obyvatel. A právě v této úrovni aktuálních výzev a problémů současné veřejné správy se skrývá podstata možnosti jejich změn. Změn determinovaných novými způsoby ve vnímání (nejen) komunální politiky a (nejen) ve Slovenské republice.

Jestliže bychom se měli zabývat společenskou zodpovědností, pak rozhodně bychom neměli mít na mysli jen dílčí aspekty této zodpovědnosti (např. jen jejich ekonomickou nebo morální dimenzi), ale komplementárnost faktorů podílejících se na utváření této nezbytné podmínky demokratického fungování, v čase a krajíně evolučně se vyvíjejících společenských struktur.

Komunální politika na rozdíl od všech celosvětově makro vnímaných politik (podobně jako všechny mikrokosmické struktury od všech makrokosmických struktur) se liší především existencí své polarity, tedy konkrétním vnitřním napětím, které na příkladu komunální politiky lze vyjádřit mimo jiné i spojitostí příčin a důsledků. K tomu, aby aspekt společenské zodpovědnosti se ale vůbec stal relevantním znakem veřejných politik, je nutná především zevrubná znalost, jak vnitřních a vnějších vztahů daného území, v němž je daná politika realizována, tak i znalost komplementárnosti těchto sil s rytmy, oscilacemi a periodami vývoje celoplanetárně vnímané populace a její ekumeny (tj. obývané či jinak využívané krajiny).

Aniž bychom nedoceňovali či jakkoliv znevažovali nebo snižovali odbornou kvalifikaci těch, kteří by za implementaci veřejných politik měli být odpovědní, měli bychom přiznat, že mnohé společenské procesy jsou poznamenány spíše autoritativním pojetím implementace než komplementárním způsobem jejího pojetí. Ostatně neměli bychom se až tak příliš divit. Doktrína jednotného působení principů politik v místní, mikroregionální a regionální úrovni se stala ničím nezdůvodněným společenským klišé. Autoritativní způsob implementačních činností jen reprezentuje racionalitu veřejné politiky, která je vlastní hierarchicky vrcholovým mocenským strukturám, které jsou si jisty jejím prosazováním i v hierarchicky nižších úrovních. (Veselý eds. 2007, s. 322) Rozhodující pro implementace by přitom měla být časoprostorová diferenciací prostoru, a s tím i existence nekonečné pestrosti vztahů determinujících vnitřní prostředí dílčích mikrostruktur a způsoby jejich provázanosti se strukturami vyššího typu.

Vnímání jednoty při rozvoji území je na evropském kontinentu dlouhodobě poznamenáno (rozuměno po několik staletí, avšak s nebývale rostoucí dynamikou způsobenou globalizačními procesy) charakterem převládajícího racionalismu při vnímání základních principů určujících vztah mezi dílčími částmi a celkem. V evropské společnosti tak doposud stále přetrvává kauzální vnímání struktur (hlavní – vedlejší; základna: jako hlavní – nadstavba: jako vedlejší; racionalita: jako hlavní – iracionalita: jako vedlejší; objektivní: jako hlavní – subjektivní: jako vedlejší; apod.). Stěžejním se proto při vnímání rozvoje krajiny jeví princip hierarchie časoprostorových struktur.

V přírodě se ale vyskytují i struktury jiné, např. fraktální. (Mandelbrot 2003) Pro další společenský vývoj se tak ukazuje jako zásadní vliv vědecko-technického progresu, který umožnil nebývale zvýšení rychlosti změn, především pak ve vztahu k šíření informací, a to nejen v jednotlivých dílčích strukturách, ale i v rámci celé planety Země. A tady se dostávají do konfliktu lidmi vytvořené koncepty o univerzální civilizaci (na přelomu 20. a 21. století to je např. vnímání demokracie nebo radikálního islamismu jako univerzalistických ideologií). Mocenské, ekonomické a především majetkově-vlastnické vztahy se stávají brzdou ke studiu jiných struktur než struktur hierarchických. To úzce souvisí s potřebou změny nového paradigmatického vnímání reality světa. V úrovni možného perspektivního vývoje komunální politiky to vede k potřebě studia dvou nových aspektů.

Prvním je potřeba komplexnějšího poznání a porozumění vnitřnímu prostředí daných míst (regionů), především tím, že bude odhaleno a veřejnosti v nových společenských podmínkách představeno možné využití dlouhodobých vztahů vzájemného sepětí lidí s obývanou krajinou (*genius loci*, *genius regionis*).

Druhým aspektem je komplexnější poznání a porozumění komplementárním vztahům vnitřních a vnějších rozvojových sil na pozadí proměn hierarchických struktur v ty, které pro lidstvo obývajcí počátkem 3. tisíciletí planetu Zemi budou přijatelnější (např. struktury fraktální).

Implementace komunálních politik jako součást evoluční teorie společnosti

Fenomén tzv. „akumulované selekce“ tedy současně probíhajících procesů rozvoje a destrukce, náleží nepochybně (vedle dalších významných procesů asociačních a samoregulačních) ke stěžejním pojmům evoluční teorie společnosti. Jeho pojetí je založeno na historicky ověřeném faktu vývoje lidských entit - na bisociálním jevu pojmenovaném „generační návazností“, který je generován dvěma základními principy. Jednak principem náhodnosti (každý člověk se narodí náhodně do určité časoprostorové struktury), jednak principem mutačním, opírajícím se o schopnosti nejlepší adaptace člověka na dané, komplexně vnímané prostředí. V každé z následných generací lidských jedinců tak dochází nejen ke znovuoobnovování biologické podstaty lidského vědomí (tedy jeho biologické reprodukci), ale i k růstu jeho výkonnosti. Komplementární vnímání působnosti principu náhodnosti a možných mutací podmíněných časoprostorově determinovanými faktory nelze však za předpokladu plnění demokratických atributů v žádném případě centrálně řídit. Akumulovaná selekce na straně jedné jakoby snižovala počet variant možného vývoje, na straně druhé, vlivem mutageneze jej ale obohacuje.

Evoluční princip vývoje lidské populace tak obsahuje vedle biologické úrovně i úroveň materiální, kulturní, ale i neméně důležitou úroveň duchovní. Jejich komplementární vnímání vede k prostému jevu; to je fungování prakticky jakýchkoliv dílčích subsystémů. Tím i administrativně správních jednotek či územních částí (např. regiony), které vždy, tak jako jiné mikrosystémy jsou součástí jednotlicích makrosystémů. Naopak odklon od komplementárního pojetí a jednostranné prosazování čehokoliv, dnes především ekonomických a finančně ziskových doporučení do jiných úrovní, např. do roviny kulturní a zejména pak duchovní, vede k rozvoji sebedestrukčních procesů. Nosnou výzvou pro implementaci komunálních politik se tak stává potřeba znovuoobnovení komplementárního vnímání dalšího možného vývoje vzájemných vztahů dílčích částí a funkčně významově jednotlicích celků a odmítnutí preference jednostranně ekonomicky pojatého konkurenčního principu rozvoje.

Koncepce hledání nového univerzalizmu jen stěží může být spatřována v silicím trendu vyostřování vztahů mezi rozhodujícími ideologiemi světa (podporovaném ekonomizací lidského myšlení), nýbrž v novém pojetí jednoty přírodních, společenských a etických sil

složené z pestré mozaiky časoprostorově diferencovaných dílčích části pozemské ekumeny (za podpory spolupráce na bázi vzájemné výhodnosti všech zúčastněných subjektů).

Závěr

Realizátory akumulované selekce jsou vždy masy lidí, tedy jak populační potenciál planety Země jako celek, tak i populační potenciály nejrůzněji vymezených a lidmi vnímaných dílčích částí ekumeny. To, co je počátkem 3. tisíciletí ale jen stěží pochopitelné, je skutečnost, že v tak výrazně globalizovaném prostředí jsme svědky mnohdy až totální absence, adekvátních, charakterem konkrétních časoprostorových struktur determinovaných možností účasti lidí na správě míst a území, v nichž prožívají své životy. Jsme svědky dlouhodobě přetrvávajícího vnímání struktur sociálně-politických systémů založených na bázi hierarchie, která vlivem makro globalizačně působících činností byla jednostranně přemodelována ve prospěch majetkových, mocenských, ekonomických a finančních predispozicí pro další vývoj. Můžeme ale být svědky, právě díky novým pohledům na implementaci komunálních politik v místech a regionech nového vzestupu relativních samostatností (autonomií) a relativních soběstačností (autarkií) fraktálně vnímaných částí pozemské ekumeny. Je to naděje, která by zcela jistě výrazně ovlivnila sociální a environmentální cítění těch, kteří se aktivně podílejí na implementaci (nejen) komunálních politik a současně přispěla k duchovní obnově krizí zmítaného lidského společenství.

K základním aspektům takto integrovaného pojetí krajiny náleží ve vztahu k implementaci komunálních politik především: zajištění práce pro nejširší spektrum obyvatelstva; zabezpečení rovného přístupu k materiálním i nemateriálním zdrojům a právům; prevence rizik sociálního vyloučení; pomoc nejvíce zranitelným skupinám společenských entit; využití potenciálu všech relevantních aktérů, především v rámci zachování soběstačnosti příslušných prostorových jednotek. (Vencálek 2014, s. 80)

Literatura

- BOBOŠÍKOVÁ, J. (2006): *Nebudu mlčet : O televizní krizi, životě, politicích a lidech kolem mne*. Praha : SinCon. 168 s. ISBN 80-86987-01-9.
- MANDELBROT, B. (2003): *Fraktály: tvar, náhoda a dimenze*. Praha: Mladá fronta. 216 s. ISBN 80-204-1009-0.
- PEHE, J. (2010): *Demokracie bez demokratů: Úvahy o společnosti a politice*. Praha: Prostor. 296 s. ISBN 978-80-7260-234-6.
- SPENGLER, O. (2011): *Zánik Západu : Obrysy morfologie světových dějin*. Praha : Academia. 774 s. ISBN 978-80-200-1886-1.
- VENCÁLEK, J. (2014): *Teória fraktálnej demokracie : Theory of Fractal Democracy*. Prešov : Prešovská univerzita v Prešove. 196 s. ISBN 978-80-555-1068-2.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.) (2007): *Analýza a tvorba veřejných politik : přístupy, metody a praxe*. Praha : Sociologické nakladatelství. 408 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

Adresa autora:

Jaroslav Vencálek, Prof., PaedDr., CSc.
Prešovská univerzita v Prešove
Filozofická fakulta
Inštitút politológie
Ul. 17. novembra 1, Prešov 080 01
E-mail: jaroslav.vencalek@unipo.sk

Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg – ein historisches Ergebnis mit makroökonomischen Auswirkungen?

Oliver Sievering

*Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Fakultät Management und Recht*

Abstract

In the regional elections 2011 in Baden-Württemberg, the Green Party achieved a "historical result". With Winfried Kretschmann for the first time a politician of the Green Party was elected Prime Minister of a federal German state. The nuclear disaster in Fukushima a few days before the elections in Baden-Württemberg has contributed decisively to the high gains of the Green votes. The Greens strive for a "green economy". Such a change in policy was regarded with skepticism, by liberal politicians and business representatives. A "green policy" could jeopardize the excellent business location Baden-Württemberg - in particular mechanical engineering and the automotive sector, key areas of the local economy. But how has the economy developed in Baden-Württemberg in recent years since the change of government in comparison to the other provinces? On the basis of some macroeconomic variables the economic development of Baden-Württemberg in recent years is examined.

Ergebnis Landtagswahl Baden-Württemberg 2011

Bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg am 27.03.2011 erreichte die CDU 39,0%, die Grünen 24,2%, die SPD 23,1% und die FDP 5,3% der Stimmen. Gegenüber der Landtagswahl im Jahr 2006 verlor die CDU damit 5,2 Prozentpunkte, die FDP 5,4 Prozentpunkte und die SPD 2,1 Prozentpunkte. Die Grünen hingegen waren die einzige der anschließend im Landtag vertretenen Parteien, die (prozentual betrachtet) Gewinne erzielen konnte. Mit einem Zuwachs um 12,5 Prozentpunkte konnten sie ihr Ergebnis im Vergleich zur Landtagswahl im Jahr 2006 mehr als verdoppeln.

Parteien	2006	2011	Gewinne/ Verluste	Sitze im Landtag
CDU	44,2 %	39,0 %	-5,2 %	60
SPD	25,2 %	23,1 %	-2,1 %	35
Grüne	11,7 %	24,2 %	+12,5 %	36
FDP	10,7 %	5,3 %	-5,4 %	7

Tabelle 1: Ergebnis Landtagswahlen Baden-Württemberg 2006 und 2011 derjenigen Parteien, die in den Landtag gewählt wurden, Gewinne und Verluste in Prozentpunkten.¹

Dieses Ergebnis führte zu einem vielfach als „historisch“ gewerteten Regierungswechsel in Baden-Württemberg. Obwohl die CDU auch im Jahr 2011 in Baden-

¹ Ausführliche Informationen über das Landtagswahlergebnis: <http://www.landtagswahl-bw.de/>.

Württemberg mit großem Abstand stärkste Partei war und seit 1953 ununterbrochen den Ministerpräsidenten gestellt hatte, musste sie die Regierungsverantwortung an eine Koalition aus Grünen und SPD abgeben. Mit Winfried Kretschmann wurde erstmals ein Politiker der Grünen zum Regierungschef eines deutschen Bundeslandes gewählt. SPD und Grüne erreichten zusammen 71 Sitze, wobei die Grünen mit 36 Sitzen einen Sitz mehr im Landtag erringen konnten als die SPD. Die bisher regierenden Parteien CDU und FDP verfügen im neuen Landtag gemeinsam nur noch über 67 Sitze.

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland an den Wahlen hat seit 1949 auf allen Ebenen des politischen Systems tendenziell abgenommen, dies gilt insbesondere bei Landtags- und Kommunalwahlen.² Die Gründe für diesen allgemein als Wahlmüdigkeit bezeichneten Abwärtstrend sind umstritten. Viele Politikwissenschaftler und Soziologen führen diesen negativen Trend auf das sinkende Vertrauen in die Parteiendemokratie zurück, da Wahlversprechen oftmals nicht eingelöst wurden, so dass sich viele Wähler enttäuscht von den Parteien abwenden. Außerdem würden die politischen Unterschiede zwischen den Parteien immer schwerer erkennbar sein.³ Auch die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg ist in den vergangenen Jahren tendenziell gesunken.

Jahr	Wahlbeteiligung
1972	80,0 %
1976	75,5 %
1980	72,0 %
1984	71,2 %
1988	71,8 %
1992	70,1 %
1996	67,5 %
2001	62,6 %
2006	53,4 %
2011	66,2 %

Tabelle 2: Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen in Baden-Württemberg ab 1972.⁴

Betrug die Wahlbeteiligung im Jahr 1972 bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg noch 80,0%, so sank sie bis auf 53,4% im Jahr 2006. Die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl 2011 war mit 66,2% jedoch deutlich höher und gilt als Beleg für das große

² In den Bundesländern Brandenburg und Sachsen lag die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen im Jahr 2014 unter 50 Prozent.

³ Laut infratest dimap sind die häufigsten Argumente der Nichtwähler, die im Zusammenhang mit der Landtagswahl in Bremen im Jahr 2015 genannt wurden (und ähnlich bei vielen Umfragen genannt werden): „Politiker verfolgen nur eigene Interessen“ (67% der Nichtwähler), „derzeit vertritt keine Partei meine Interessen“ (58%), „gehe nicht zur Wahl, um meine Unzufriedenheit auszudrücken“ (46%).

⁴ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Landtagswahl 2011, S. 34.

Interesse an der Wahl im Jahr 2011.⁵ Die gegen den allgemeinen Trend deutlich höhere Wahlbeteiligung wird damit begründet, dass es in Baden-Württemberg einige „Mobilisierungsthemen“ gab, die teils landespolitische, teils aber auch von bundespolitischer Bedeutung hatten.

Wahlkampf-Themen

Die Bildungspolitik wird von vielen Wählern als sehr wichtiges landespolitisches Thema empfunden, verfügen Politiker in den jeweiligen Bundesländern in diesem Bereich über einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Nach dem Prinzip der Kulturhoheit fällt in Deutschland der gesamte Bereich der Verwaltung, Organisation und Gesetzgebung der Kultur, damit auch die Bildung, in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer (Art. 30 GG). Dies bedeutet, dass jedes Bundesland eigene Gesetze und Regelungen für die Schulbildung und das Hochschulsystem zu verfassen hat. Die Parteilager hatten (und haben weiterhin) bezüglich der Bildungspolitik sehr unterschiedliche Vorstellungen. CDU und FDP wollten das dreigliedrige Schulsystem beibehalten und die Ganztagesbetreuung weiter ausbauen, unter anderem durch die Einrichtung von Ganztagschulen. Grüne und SPD wollten die Einrichtung von Ganztagschulen ebenfalls vorantreiben, forderten aber eine schrittweise Abkehr vom dreigliedrigen Schulsystem und die Einführung einer zehnjährigen Gesamtschule (an die sich dann eine dreijährige gymnasiale Oberstufe anschließen würde). Ferner wollten SPD und Grüne die Studiengebühren abschaffen und argumentierten, dass mit diesem System eine größere Bildungsgerechtigkeit erreicht werden könne. CDU und FDP hingegen wollten weiterhin an den Studiengebühren festhalten.⁶

Auch dem umstrittenen Projekt „Stuttgart 21“ kam eine zunehmende Brisanz im Landtagswahlkampf zu. Mit dem sich im Bau befindlichen Verkehrs- und Städtebauprojekt soll der Eisenbahnknoten Stuttgart neu geordnet werden. Ein Kernstück dieses Projekts ist der Umbau des Kopfbahnhofs Stuttgart in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof. Die Zuglaufstrecken werden in Tunnel verlegt und die frei werdenden Gleisflächen sollen der Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt werden. Projektbefürworter betonen den modernen unterirdischen Bahnhof mit umfangreichen Möglichkeiten der Stadtentwicklung sowie den zu erwartenden Fahrzeitverkürzungen verbunden mit vermuteten Zuwächsen hinsichtlich der

⁵ Bezüglich der im Trend immer geringeren Wahlbeteiligung wird in Deutschland gelegentlich auch die Einführung einer allgemeinen Wahlpflicht diskutiert. In Deutschland lehnen fast vier Fünftel (79 Prozent) aller Wähler die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht ab. Lediglich etwa jeder siebte Wahlberechtigte (15,1 Prozent) hält eine Wahlpflicht in Deutschland für eine gute Idee, siehe Verkamp, Robert, Bertelsmann Stiftung, S. 7.

⁶ Die allgemeinen Studiengebühren wurden in Baden-Württemberg zum Sommersemester 2012 von der grün-roten Landesregierung abgeschafft.

Zahl der Reisenden. Projektgegner hingegen halten das Projekt für betriebsschädlich und umweltschädigend. Sie bemängeln Eingriffe in Umwelt, Grundwasser sowie in privates Eigentum. Ferner sehen Kritiker in dem Projekt „Stuttgart 21“ eine Reduzierung der Bahnhofs-Kapazität (von 17 Bahnsteiggleisen auf 8 unterirdische Durchgangsgleise) als nicht bedarfsgerecht. Hier würde ein Engpass auf der Europäischen Magistrale Paris-Bratislava entstehen. Ein wichtiger Hauptkritikpunkt sind die Kosten. Lagen die geschätzten Kosten 1995 noch bei umgerechnet 2,46 Milliarden Euro, wurden sie im Juli 2013 von der Bahn mit 5,987 Milliarden Euro angegeben⁷, wobei zu befürchten ist, dass diese Zahl in den nächsten Jahren noch weiter nach oben korrigiert werden könnte.

Nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima in Folge des schweren Erdbebens in Japan am 11. März 2011, rund 2 Wochen vor der Landtagswahl in Baden-Württemberg, rückte die Debatte über einen Atomausstieg in Deutschland zunehmend ins Zentrum der Wahlkampfthemen, so auch in Baden-Württemberg. Hatte die Rot-Grüne Bundesregierung, die in den Jahren 1998-2005 regierte, im Jahr 2001 noch einen Atomausstieg bis zum Jahre 2022 beschlossen, beschloss die schwarz-gelbe Bundesregierung am 28.10.2010 - ein halbes Jahr vor der Landtagswahl in Baden-Württemberg - die Laufzeiten deutscher AKWs um durchschnittlich 12 Jahre zu verlängern. Auch viele Vertreter von CDU und FDP in Baden-Württemberg hatten vor der Katastrophe in Fukushima nachdrücklich für eine deutliche Verlängerung der AKW-Laufzeiten plädiert. Die Verlängerung der Laufzeiten wurde von vielen Bevölkerungsteilen mit Skepsis betrachtet. Am 14. März 2011, nur 3 Tage nach der Nuklearkatastrophe und 13 Tage vor der Landtagswahl in Baden-Württemberg entschied die Bundesregierung, alle 17 deutschen Atomkraftwerke einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen und dazu die sieben ältesten Kraftwerke drei Monate lang stillzulegen (bzw. sie, wenn sie sich zu diesem Zeitpunkt nicht in Betrieb befanden, abgeschaltet zu lassen). Die 6 Monate vorher beschlossene Laufzeitverlängerung der deutschen Kernkraftwerke sollte überprüft werden.⁸ Diese Kehrtwende innerhalb von nur wenigen Monaten sorgte auch bei den eigenen Anhängern für kontroverse Diskussionen. Viele Christdemokraten waren mit dem raschen Kurswechsel nicht einverstanden. Hier wurde besorgt geäußert, dass Grundsatzpositionen quasi „über Nacht“ Stimmungen geopfert würden.

Rolle der Politiker und der Parteien: Ökonomische Theorie

⁷ Vgl. Bahnprojekt Stuttgart-Ulm.

⁸ So genanntes Atom-Moratorium. Am 6. Juni 2011 beschloss die Bundesregierung dann das Aus für acht Kernkraftwerke und einen stufenweisen Atomausstieg bis 2022. Damit wurden die im Herbst 2010 beschlossenen Laufzeitverlängerungen zurückgenommen.

In dieser Entscheidung lässt sich ein Bezug zur ökonomischen Theorie der Politik herstellen. Während die frühere Lehrmeinung annahm, die eigentliche Funktion der Politiker bestehe darin, das Allgemeinwohl zu maximieren, wurde dieses Politikerbild revidiert. Es könne nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass die Politiker das Allgemeinwohl maximieren wollen, unabhängig davon, ob sie überhaupt eine Vorstellung über das Gemeinwohl besitzen. Es gehe, so die Theorie, den Politikern nicht primär um die Maximierung des Gemeinwohls sondern darum, ihren eigenen Nutzen maximieren zu wollen. Bei Politikern wird angenommen, dass sie durch ihre Ämter Einkommen, Macht und Prestige anstreben. Um dieses zu erreichen, müssen sie in das Parlament gewählt bzw. wieder gewählt werden. Sie treten mit solchen politischen Programmen zur Wahl an, von denen sie sich den größten Gewinn an Stimmen versprechen. Üblicherweise wird angenommen, dass Stimmenmaximierung und Ämterstreben identisch sind, weshalb die Stimmenmaximierung im Zentrum polit-ökonomischer Modelle steht. Persönliches Nutzenstreben schließt echte Bemühungen um die Maximierung der Wohlfahrt und die Verbesserung der sozialen Lage der Bürger aber nicht zwingend aus. Um eigene Ziele zu realisieren, konkurrieren Politiker und Parteien mit möglichst attraktiven Programmen und Versprechen um die Gunst der Wähler. Im Idealfall verhält es sich in der Politik wie in der Marktwirtschaft. Hat das Gewinnstreben des Bäckers – wie Adam Smith schon unterstellt hat - den positiven sozialen Nebeneffekt, dass die Gesellschaft mit Brot versorgt wird, führt in der Politik das Streben nach Einkommen, Macht und Prestige zu dem Nebeneffekt, dass die Bürger mit „guten politischen Maßnahmen“ bedacht werden. Politiker werden nur gewählt bzw. wieder gewählt, wenn sie eine „gute“, an den Präferenzen der Wähler orientierte Politik verfolgen. Folglich kann im Idealfall die soziale Funktion der Politiker als Nebenprodukt ihrer privaten Motivation erfüllt werden. Primär, so die Aussage der „Ökonomischen Theorie des Staates und der Politik“, aber stehe die persönliche Motivation des Politikers.⁹

Umfragen in Baden-Württemberg im Frühjahr 2011 ergaben, dass ein „Festhalten an der Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke“ mit erheblichen Stimmeeinbußen bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg einhergehen würden, verbunden mit dem Machtverlust in Folge einer möglichen Abwahl, weshalb mehrere Politiker der CDU im Vorfeld der Landtagswahl ihre Wahlkampfaussagen revidiert haben und für einen Ausstieg aus der Atomindustrie plädierten. Viele Wähler aber vermuteten lediglich Wahlkampfgründe als eine tatsächliche und dauerhafte Abkehr von ihrer bisherigen Atompolitik. Stärker noch als der CDU setzte der Agendawechsel kurz vor der Wahl dem damals amtierenden

⁹ Vgl. u.a. Fritsch, Michael, Markversagen und Wirtschaftspolitik, S. 349 ff.

Ministerpräsident der CDU in Baden-Württemberg Stefan Mappus zu. Er hatte sich im Jahr zuvor deutlich für eine Verlängerung der Laufzeiten deutscher Atomkraftwerke ausgesprochen. Seine Umfragewerte sanken, da er offenbar Probleme hatte, die radikale Kehrtwende in der Bewertung der Atomenergie zu erklären.¹⁰ 68% der Wähler haben das Atom-Moratorium als wahltaktisch und als unglaublich angesehen.¹¹ Auch aufgrund des Glaubwürdigkeitsverlustes erlitt die CDU deutliche Stimmenverluste bei der Landtagswahl. SPD und vor allem Grüne (wie mehrere andere kleinere Parteien auch) forderten einen recht raschen Ausstieg aus der Atomenergie, wovon insbesondere die Grünen profitierten. Die Wähler hielten die Kernenergiepolitik der Grünen, die sich schon seit Gründung der Partei für kernkraftfreie Stromerzeugung einsetzen, für am glaubwürdigsten und erkannten ihnen in dieser Sachfrage die beste Problemlösungskompetenz zu. Die Grünen wurden mit 24,2% (nach der CDU) zweitstärkste Partei und konnten erstmals einen Ministerpräsidenten stellen und zusammen mit der SPD regieren.

Befürchtungen in der Wirtschaft

Die Grünen streben einen "ökologischen Umbau der Wirtschaft" an. Baden-Württemberg soll Vorreiter bei erneuerbaren Energien werden, während die Produktionsbetriebe und Industrien kritisch auf den Prüfstand gestellt werden sollen. Zu diesen Industrien zählt neben dem Maschinenbau auch die Automobilindustrie, die in Baden-Württemberg einschließlich der Zuliefererindustrie viele Arbeitsplätze bietet und maßgeblich zu dem hohen Wohlstand der Bürger beiträgt. Ein derartiger Politikwechsel wurde von liberalen Politikern und Wirtschaftsvertretern mit Skepsis betrachtet, gilt Baden-Württemberg als deutscher Industriestandort schlechthin. Die Stärken der baden-württembergischen Wirtschaft sind die ausgeprägten Cluster für Automobile und Produktionstechnik, Elektrotechnik, die Technologiekompetenz. Eine eher umweltorientierte Wirtschaftspolitik könne, so einige liberale Kritiker, den Wirtschaftsstandort schwächen. Im Vergleich zu anderen Bundesländern gibt es in Baden-Württemberg sehr hohe Einkommen, geringe Arbeitslosenzahlen, hohes Wirtschaftswachstum, die meisten Patente, was mit einer „grünen Politik“ nun gefährdet erscheine.

Aber wie hat sich die Wirtschaft in Baden-Württemberg in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den anderen Bundesländern entwickelt? Anhand einiger makroökonomischer Größen wird untersucht, inwiefern sich diese seit dem Regierungswechsel im Vergleich zu

¹⁰ Vgl.: infratest-dimap, LänderTREND Baden-Württemberg März II 2011.

¹¹ Vgl.: infratest-dimap, LänderTREND Baden-Württemberg März II 2011.

anderen Bundesländern entwickelt haben und ob die geäußerten Befürchtungen eingetreten sind.

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gilt als der wichtigste Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und damit der Wirtschaftskraft in einem bestimmten Zeitraum. Das BIP misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen (Wertschöpfung), soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Der Stadtstaat Hamburg weist mit großem Abstand das größte Bruttoinlandsprodukt je Einwohner aller Bundesländer auf. Das BIP je Einwohner erreichte in der Hansestadt im Jahr 2013 einen Wert von 54.526 Euro. Deutlich dahinter folgt der Stadtstaat Bremen. Die Aussagekraft der Kenngröße „BIP je Einwohner“ für wirtschaftliche Regionalvergleiche muss allerdings insbesondere für Stadtstaaten etwas relativiert werden, da die gesamtwirtschaftliche Leistung durch Berufseinpender auf ein Niveau erhöht wird, das maßgeblich über der von der ansässigen Erwerbsbevölkerung erbrachten Wirtschaftsleistung liegt. In die Stadtstaaten wie Hamburg oder Bremen pendeln viele Arbeitnehmer aus Niedersachsen bzw. Schleswig-Holstein ein und erwirtschaften ein hohes BIP, weshalb das BIP je Einwohner im Ländervergleich höher ausfällt als in Regionen mit einem negativen Pendlersaldo.¹² Hinter den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen weisen die Flächenländer Hessen, Bayern und Baden-Württemberg das höchste BIP pro Einwohner auf, wobei die Abstände dieser drei Flächenländer zueinander gering sind.

Länder	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Gesamt ¹³
SH	2,7	-3,7	0,8	2,3	2,7	-0,3	1,7	28.584
HH	3,4	-5,0	2,0	0,9	-0,2	0,2	1,6	54.526
NI	1,9	-5,1	4,9	4,3	0,4	0,4	1,3	31.135
HB	0,5	-8,8	4,7	2,3	2,9	-0,8	0,7	44.310
NW	1,4	-5,3	2,5	2,7	0,1	-0,6	1,3	33.963
HE	0,7	-7,6	3,2	2,7	-1,0	0,7	1,4	39.605
RP	0,6	-4,6	4,8	3,4	0,7	-0,4	1,1	31.072
BW	0,3	-9,0	7,5	4,8	0,3	0,3	2,4	38.716
BY	0,2	-4,5	4,8	5,7	1,1	0,8	1,8	39.691
SL	0,3	-10,6	5,2	4,7	-0,9	-1,6	1,3	32.333
BE	4,0	-1,4	3,0	3,7	-0,3	0,2	2,2	31.504
BB	2,1	-2,8	3,1	0,9	0,5	-0,2	0,9	24.231
MV	1,6	-0,8	0,0	1,6	-0,9	-0,6	1,6	22.964
SN	0,0	-4,2	3,1	3,1	0,8	0,6	1,9	25.378
SA	0,2	-5,3	4,5	-1,0	1,8	-0,8	0,4	23.924

¹² Vgl.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Das BIP fällt in Städten in der Regel höher aus als in ländlichen Regionen.

¹³ Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro nach Bundesländern für 2013.

TH	-0,3	-5,1	4,7	4,1	0,1	-0,4	1,6	23.870
D	1,1	-5,6	4,1	3,6	0,4	0,1	1,6	34.219

Tabelle 3: (Reale) Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes Deutschlands und der Bundesländer von 2008 bis 2014.¹⁴

Die Wachstumsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt (BIP) dienen als Messgröße für die Veränderung der Wirtschaftsstärke der Volkswirtschaften. Auf Vorjahrespreisbasis wird die "reale" Wirtschaftsentwicklung im Zeitablauf frei von Preiseinflüssen dargestellt. Betrachtet man die Wachstumsraten der vergangenen Jahre in Baden-Württemberg, auch nach dem Regierungswechsel im Jahr 2011, im Vergleich zur allgemeinen Entwicklung in Deutschland, so ist festzustellen, dass die Wachstumsraten des realen BIP dort überdurchschnittlich stark ausgefallen sind. Die Wachstumsraten in Baden-Württemberg lagen in den Jahren seit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg im Jahr 2011 deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Auch im Vergleich zu Hessen ist das BIP in Baden-Württemberg insgesamt stärker gestiegen ist, allerdings gilt zu bedenken, dass der Bankensektor, der insbesondere für die hohe Wirtschaftskraft in Hessen mit verantwortlich zeichnet, in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise noch immer einige Probleme bereitet, während der Automobilbereich und der Maschinenbau, gerade in Baden-Württemberg von sehr großer Bedeutung, sich trotz ursprünglicher Bedenken recht robust entwickelte. In Bayern haben sich die Wachstumsraten in den Jahren 2011 bis 2013 etwas positiver entwickelt als in Baden-Württemberg, dafür aber ist das BIP im Jahr 2014 in Baden-Württemberg deutlich stärker gestiegen.¹⁵ Insgesamt ist zu konstatieren, dass Baden-Württemberg hinsichtlich des wichtigsten Maßstabes der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, dem BIP (bezogen auf Einwohner) keinen Einbruch erlitten hat, im Gegenteil, die Entwicklung verlief deutlich positiver als im Bundesdurchschnitt.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Auch bezüglich der Arbeitslosenquoten weist Baden-Württemberg seit dem Regierungswechsel im Vergleich zu den anderen Bundesländern eine gute Entwicklung auf.

Länder	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SH	7,6	7,8	7,5	7,2	6,9	6,9	6,8
HH	8,1	8,6	8,2	7,8	7,5	7,4	7,6
NI	7,6	7,7	7,5	6,9	6,6	6,6	6,5
HB	11,4	11,8	12,0	11,6	11,2	11,1	10,9
NW	8,5	8,9	8,7	8,1	8,1	8,3	8,2
HE	6,5	6,8	6,4	5,9	5,7	5,8	5,7

¹⁴ Vgl.: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bruttoinlandsprodukt.

¹⁵ Auffallend ist, dass Baden-Württemberg gerade im Jahr 2009 als sehr exportintensives Bundesland in Folge der Wirtschaftskrise überdurchschnittliche Einbrüche erlitten hat, im darauffolgenden Jahr 2010 dafür sich aber auch am stärksten erholte.

RP	5,6	6,1	5,7	5,3	5,3	5,5	5,4
BW	4,1	5,1	4,9	4,0	3,9	4,1	4,0
BY	4,2	4,8	4,5	3,8	3,7	3,8	3,8
SL	7,3	7,7	7,5	6,8	6,7	7,3	7,2
BE	13,8	14,0	13,6	13,3	12,3	11,7	11,1
BB	12,9	12,3	11,1	10,7	10,2	9,9	9,4
MV	14,1	13,5	12,7	12,5	12,0	11,7	11,2
SN	12,8	12,9	11,8	10,5	9,8	9,4	8,8
SA	13,9	13,6	12,5	11,6	11,5	11,2	10,7
TH	11,2	11,4	9,8	8,8	8,5	8,2	7,8
D	7,8	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9	6,7
D West	6,4	6,9	6,6	6,0	5,9	6,0	5,9
D Ost	13,1	13,0	12,0	11,3	10,7	10,3	9,8

Tabelle 4: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland und den einzelnen Bundesländern.¹⁶

In Deutschland werden nach Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit diejenigen Personen als arbeitslos definiert, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zu Verfügung stehen und sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben. Traditionell ist in Deutschland ein regionales Gefälle bezüglich der Arbeitslosenquoten festzustellen. Die ostdeutschen Bundesländer weisen noch immer hohe Arbeitslosenquoten auf, aber sie sinken dort seit Jahren kontinuierlich, sogar stärker als in den westdeutschen Bundesländern. Dies ist nicht unbedingt einem höheren Wirtschaftswachstums geschuldet, denn dieser fiel in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den westlichen Bundesländern geringer aus.¹⁷ Hauptgrund für die in den vergangenen Jahren rascher sinkenden Arbeitslosenzahlen ist der drastische demografische Wandel. Die Geburtenrate in den ostdeutschen Ländern ist kurz nach der Wiedervereinigung erheblich gesunken, bis auf 0,77. Diese geburtenschwachen Jahrgänge kommen nun, ca. 20 Jahre später, auf den Arbeitsmarkt, der auch dadurch gekennzeichnet ist, dass immer mehr ältere Arbeitnehmer den Arbeitsmarkt altersbedingt verlassen und in den Ruhestand wechseln. Die geringste Arbeitslosenquote in Ostdeutschland weist Thüringen auf. Dies liegt aber zu einem erheblichen Teil an der zentralen Lage des Bundeslandes, denn von Thüringen pendeln tagsüber viele Berufspendler in die angrenzenden westlichen Bundesländer und entlasten so den heimischen Arbeitsmarkt. Aufgrund des demografischen Trends ist die Arbeitslosenquote in Thüringen bereits derzeit niedriger als in NRW und wird voraussichtlich auch in den kommenden Jahren mit einer deutlich sinkenden Tendenz aufwarten können. Traditionell weisen die südlichen Bundesländer die geringsten Arbeitslosenquoten auf, allen voran Bayern

¹⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik nach Regionen.

¹⁷ Vergleiche Tabelle 3.

und Baden-Württemberg, die derzeit Quoten unter 4% aufweisen.¹⁸ Auch hier zeigen sich im Vergleich zu Hessen und Bayern keine negativen Entwicklungen des Bundeslandes Baden-Württemberg im Vergleich zu anderen Bundesländern. Die Entwicklung in Baden-Württemberg verlief in den vergangenen Jahren zu der Entwicklung in Bayern sehr ähnlich.

Entwicklung Zahl der Arbeitnehmer

Länder	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SH	1,3	0,5	0,0	1,0	0,6	0,7	1,0
HH	2,5	1,4	0,4	1,2	2,0	1,7	1,4
NI	1,6	0,9	0,5	1,7	1,4	1,1	1,4
HB	1,4	-0,5	-0,3	1,4	1,6	0,5	1,2
NW	1,5	-0,1	0,2	1,5	1,1	0,6	0,7
HE	1,5	0,0	0,0	1,5	1,3	0,6	1,4
RP	1,6	0,2	0,3	1,3	1,0	0,7	1,0
BW	1,8	-0,6	0,1	1,6	1,6	1,3	1,5
BY	1,7	0,4	0,8	2,0	1,9	1,4	1,5
SL	0,9	-0,6	0,5	0,3	0,9	0,7	0,9
BE	2,0	1,4	1,0	1,1	2,5	2,2	2,1
BB	1,3	1,1	0,5	0,2	0,3	0,0	0,4
MV	0,8	0,5	-0,6	-0,9	-0,2	0,1	0,4
SN	0,9	-0,6	0,5	0,3	0,9	0,7	0,9
SA	1,1	0,0	0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5
TH	0,8	-1,0	0,5	0,5	0,1	-0,1	0,4
D	1,6	0,1	0,3	1,3	1,3	0,9	1,1

Tabelle 5: Entwicklung Zahl der Arbeitnehmer (Inland) in Deutschland nach Bundesländern (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)¹⁹

Tabelle 5 weist die Veränderung der Zahl der Arbeitnehmer nach Bundesländern (und Deutschland) aus. Als beschäftigter Arbeitnehmer (Inland) zählt gemäß der Statistik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, wer als Arbeiter, Angestellter, Beamter, Richter, Berufssoldat, Soldat auf Zeit, Wehr- oder Zivildienstleistender, Auszubildender, Praktikant oder Volontär in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis steht und hauptsächlich diese Tätigkeit ausübt. Dabei wird die Dauer der tatsächlich geleisteten oder vertragsmäßig zu leistenden wöchentlichen Arbeitszeit in dieser Statistik nicht berücksichtigt, das heißt, dass auch geringfügig Beschäftigte und Heimarbeiter zu den Arbeitnehmern zählen.²⁰

Die Veränderungsdaten der Arbeitnehmer der vergangenen Jahre sind für Baden-Württemberg positiv, mit Ausnahme des Jahres 2009, dem Jahr der Wirtschaftskrise, die Baden-Württemberg besonders schwer getroffen hat. Auch seit dem Jahr 2011 sind deutlich positive Wachstumsraten bezüglich der Zahl der Arbeitnehmer zu konstatieren. Zwar weist Baden-Württemberg allgemein etwas geringere Zuwachsraten im Vergleich zu Bayern auf,

¹⁸ Arbeitslosenquoten im April 2015, vgl.: Bundesagentur für Arbeit. Statistik nach Regionen.

¹⁹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder Arbeitnehmer.

²⁰ Vgl. zur Abgrenzung: <http://www.vgrdl.de/VGRdL/MethDef/definitionen.asp#Erwrbsttg>

aber doch bessere Werte als Hessen. Auch liegen die Wachstumsraten in Baden-Württemberg seit dem Regierungswechsel im Jahr 2011 deutlich über dem bundesdurchschnittlichen Zuwachs.

Entwicklung Zahl der Patente

Baden-Württemberg gilt als ein Land der „Tüftler und Entwickler“, was sich an der Zahl der Patente belegen lässt. Ein Patent ist ein hoheitlich erteiltes gewerbliches Schutzrecht für eine Erfindung. Inhaber von Patenten sind berechtigt, anderen die Nutzung der Erfindung zu erlauben oder zu untersagen. Das Schutzrecht wird auf Zeit gewährt; in Deutschland gemäß § 16 Patentgesetz (PatG) für maximal 20 Jahre. Die Anzahl der Patente gilt auch als Indikator für Innovationen, Forschung und wirtschaftlichen Fortschritt und spiegelt die Dynamik eines Wirtschaftsstandortes wider. Für das (künftige) Wirtschaftswachstum gelten Patente als ein wichtiger Faktor. In Bayern und Baden-Württemberg werden mit Abstand die meisten Patente angemeldet.

Länder	2011	2014
SH	17	16
HH	56	46
NI	37	40
HB	23	22
NW	40	40
HE	39	34
RP	29	26
BW	133	137
BY	106	123
SL	25	23
BE	23	25
BB	14	13
MV	10	11
SN	25	24
SA	13	10
TH	25	26
D	57	60

Tabelle 6: Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner

Im Jahr 2011 registrierte das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) in München exakt 46.370 neue Patentanmeldungen aus dem Inland. Die meisten stammten aus Baden-Württemberg (14.355), gefolgt von Bayern (13.340) und Nordrhein-Westfalen (7.052). Aus den absoluten Anmeldezahlen geht jedoch nicht hervor, wie innovativ die Bevölkerung der unterschiedlich großen Bundesländer tatsächlich ist, weshalb die Anmeldezahlen zu den Einwohnerzahlen eines Bundeslandes ins Verhältnis gesetzt werden müssen. Auf je 100.000 Bundesbürger kamen im Bundesdurchschnitt rein rechnerisch 57 Patentanmeldungen.

Spitzenreiter waren auch bei dieser Betrachtungsweise Baden-Württemberg und Bayern mit 133 bzw. 106 Patenten je 100.000 Einwohner. Erst mit großem Abstand folgen andere Bundesländer, so Hamburg mit 56 Patentanmeldungen pro 100.000 Einwohner.²¹

Im Jahr 2014 registrierte das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) in München 65.958 neue Patentanmeldungen.²² Etwa jede vierte Erfindung kam von Anmeldern aus dem Ausland; 48.144 Patente und somit 73% stammten aus Deutschland. Absolut betrachtet kamen die meisten Patentanmeldungen nun aus Bayern (15.533), das damit Baden-Württemberg (14.533) überholt hat und Nordrhein-Westfalen (7.116). Bezogen auf die Einwohner bleibt Baden-Württemberg aber Spitzenreiter mit 137 Patenten je 100.000 Einwohner (damit etwas mehr als im Jahr 2011) vor Bayern mit 123 Patenten je 100.000 Einwohner. Hessen weist mit 34 Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner einen deutlich niedrigeren Wert auf, allerdings verdankt Hessen seine Wirtschaftskraft insbesondere dem Bankensektor, in dem kaum Patente angemeldet werden.

Die große Anzahl an Patentanmeldungen verdankt Baden-Württemberg vor allem den forschungsintensiven Hochtechnologie-Unternehmen aus Branchen wie Elektronik, Fahrzeug- und Maschinenbau. Es sind häufig die großen Unternehmen, die Patente anmelden. Die Robert Bosch GmbH (Sitz in Baden-Württemberg) führte auch im Jahr 2014 mit 4.008 Anmeldungen die Rangliste mit deutlichem Vorsprung an. Die Schaeffler Technologies GmbH & Co. KG (Sitz in Bayern) mit 2.518 Anmeldungen folgt auf Rang zwei. Auf den Plätzen drei und vier folgten die Siemens AG (Hauptsitz in Bayern) und Daimler AG (Baden-Württemberg).²³

Fazit

Der Regierungswechsel in Baden-Württemberg im Jahr 2011 gilt als historisch, weil zum ersten Mal in einem Bundesland ein grüner Ministerpräsident regieren konnte. Das gute Wahlergebnis der Grünen bei der Landtagswahl wurde maßgeblich durch die Atomkatastrophe in Japan beeinflusst. Die konservativ-liberale Regierung aus CDU und FDP hingegen wurde im Jahr 2011 abgewählt, u.a. auch deshalb, weil ihre Atompolitik von den Wählern als unglaublich eingeschätzt wurde. Liberale Politiker befürchteten mit dem Regierungswechsel eine ökologisch orientierte Wirtschaftspolitik, die den hervorragenden Wirtschaftsstandort gefährden könne. Die Analyse einiger makroökonomischer Größen zeigt,

²¹ Deutsches Patent- und Markenamt, Jahresbericht 2011, S. 6 f.

²² Deutsches Patent- und Markenamt, Jahresbericht 2014, S. 6 f.

²³ Die einzelnen Unternehmen und Institutionen werden hier so erfasst, wie sie als Patentanmelder auftreten. Eventuelle Konzernverbundenheiten werden in dieser Aufstellung nicht berücksichtigt. Sollten sich Konzernstrukturen ändern, können sich leicht andere Ergebnisse einstellen.

dass nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg eine von einigen liberalen Wirtschaftsvertretern befürchtete Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Situation in Baden-Württemberg nicht eingetreten ist. Baden-Württemberg hat sich bei wichtigen makroökonomischen Größen wie der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, der Zahl der Arbeitnehmer, der Arbeitslosenquoten und der Zahl der Patente nicht schlechter, in der Regel sogar besser entwickelt als der bundesdeutsche Durchschnitt. Auch im Vergleich zu Bayern und Hessen, traditionell starke wirtschaftsstarke Bundesländer, weist Baden-Württemberg eine gute Entwicklung auf. Allerdings legen die häufig gleichgerichteten Entwicklungsmuster bei unterschiedlichen Regierungskoalitionen in den einzelnen Bundesländern auch den Schluss nahe, dass die Parteien die Wirtschaftspolitik auf Länderebene nur in bescheidenem Maße beeinflussen (können). Viele für Wirtschaftsunternehmen wichtige Faktoren werden auf Bundesebene entschieden. Der Einfluss der Landesregierung auf wirtschaftlich-makroökonomische Größen scheint hingegen eher gering zu sein und wird aus Sicht des Autors meist überschätzt.

Literaturverzeichnis

- Bahnprojekt Stuttgart Ulm, <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/details/kosten-und-finanzierung/s21-neuordnung-bahnknoten-stuttgart/>.
- Bundesagentur für Arbeit, Statistik nach Regionen, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html>.
- Deutsches Patent- und Markenamt, Jahresbericht 2011, http://www.dpma.de/docs/service/veroeffentlichungen/jahresberichte/dpma-jahresbericht2011_barrierefrei.pdf.
- Deutsches Patent- und Markenamt, Jahresbericht 2014, http://www.dpma.de/docs/service/veroeffentlichungen/jahresberichte/dpma_jahresbericht2014.pdf.
- FRITSCH, M. (2010): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 8. Auflage, München. Infratest dimap, Bürgerschaftswahl Bremen 2015, <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2015-05-10-LT-DE-HB/index.shtmlinfratest-dimap>, LänderTREND Baden-Württemberg März II 2011.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Landtagswahl 2011, http://www.statistik-bw.de/Wahlen/Landtagswahl_2011/WNB_Landtagswahl_2011.pdf.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Arbeitnehmer. <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbls/tab.asp?rev=RV2014&tbl=tab18&lang=de-DE>.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bruttoinlandsprodukt. <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbls/tab.asp?rev=RV2014&tbl=tab02&lang=de-DE>.
- VEHRKAMP, R. (2013): Bundestagswahl 2013 – warum die niedrige Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Bertelsmann-Stiftung: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EINWURF_2-13.pdf.
- Länderkürzel: SH: Schleswig-Holstein; HH: Hansestadt Hamburg; NI: Niedersachsen; HB: Hansestadt Bremen; NW: Nordrhein-Westfalen; HE: Hessen; RP: Rheinland-Pfalz; BW: Baden-Württemberg; BY: Bayern; SL: Saarland; BE: Berlin; BB: Brandenburg;

MV: Mecklenburg-Vorpommern; SN: Sachsen; SA: Sachsen-Anhalt; TH: Thüringen,
D: Deutschland.

Autor:

Prof. DrOliver Sievering
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Fakultät Management und Recht
Reutealle 36, D-71634 Ludwigsburg
E-Mail: sievering@hs-ludwigsburg.de

Integrated territorial investments (ITI): a challenge for the municipal policy from the Polish perspective

Inga Kawka

*Pedagogical University of Krakow, Instytut Politologii
Katedra Historii Ustroju i Instytucji Publicznych*

Abstract

One of the new tools to implement territorial approaches within the 2014-2020 programming period is Integrated Territorial Investment (ITI). Where an urban development strategy or other territorial strategy, or a territorial pact requires an integrated approach involving investments from the ESF, ERDF or Cohesion Fund under more than one priority axis of one or more operational programmes, actions may be carried out as an integrated territorial investment (ITI). An ITI can be used if challenges and development needs are specific to a geographical area and if a territorial strategy exists addressing the objectives in an integrated way. This research was funded by the Polish National Science Centre on the basis of decision number DEC-2013/08/M/HS3/00395

There are four key challenges of an ITI:

- co-ordination between governmental bodies (including local and regional authorities);
- creation of the common economic, social and environmental vision for an area;
- reinforcement of sub-regional actors;
- release of the under-utilised potential contained at local and regional levels.

1. Introduction

Europeisation has an impact on how local-government administration is organised. Even prior to Poland's accession to the EU it had been indicated in source literature that the very existence of the strong Polish local government supported the country's accession efforts. At the same time, the requirements related to the systems of the Member States being democratic are the decisive factor responsible for the fact that independent municipalities (PL *gminy*) and other levels of local and regional government should currently play a vital role in the system of exercising power.¹ The functioning of the Polish local and regional government administration is conditioned primarily by the implementation of EU cohesion and agricultural policies as well as making use, in their context, of the opportunities presented by the structural funds, the Cohesion Fund and agricultural funds. Additionally, the Europeisation of local and regional government administration is furthered by the implementation of other EU policies by local administration bodies e.g. in the field of

¹ S. Dudzik, *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej* in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, C. Mik (ed.), Toruń 1999, p. 250-251.

environmental protection.² It has been widely accepted that the 1998 local and regional government reform which resulted in self-governed voivodeships (provinces) and counties (PL *powiats*) let Poland join regional development policy implementation efforts in an effective manner. As I. Skrzydło-Niznik points out, “The voivodeship-level government and the county became, together with the municipality the basis of institutional infrastructure, making it possible, at least potentially, to efficiently absorb the EU Structural Funds and Cohesion Fund.”³

This article focuses on Integrated Territorial Investments, one of the instruments of the EU’s cohesion policy⁴, aimed at strengthening the role of municipalities and local communities in the implementation of the priorities laid down in the Common Strategic Framework. The article aims to show that the implementation of objectives set in EU legislation which are the basis for the effective, efficient, accurate, useful and sustainable operations of ITIs in a given area is a challenge for the Polish local government. An analysis is offered in the article of legal acts and documents of the 2014-2020 Cohesion Policy adopted by both EU and Polish institutions.

2. The EU’s cohesion policy and the Polish regional and local government

EU secondary law on the cohesion policy places obligations and grants competences concerning its implementation not on and to the regions but the Member States, and following the principle of the local-level implementation, operational programmes are deployed in compliance with the institutional system particular for each Member State. Still, making more resources available for the EU cohesion policy and enhancing its role have been decidedly a factor conducive to the implementation of the notion of Europe of the regions⁵. That has been the case for two reasons. First and foremost, the goals set within that policy are territorial in nature, which means that resources from the funds are expended in strictly defined areas across the Union. By indicating which regions qualify for support from EU

² M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, in *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (eds.), Wrocław 2005., p. 75; D. Kurzyńska-Chmiel, *Województwo samorządowe jako adresat europejskiej polityki spójności (inaczej regionalnej)*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego...* p. 173ff; S. Dudzik, I. Kawka, *Przekształcenia ustroju administracji publicznej w Polsce pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, in: *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*. Tom 3, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (eds.), C.H. Beck, Warsaw 2014, *passim*.

³ I. Skrzydło-Niznik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, p. 105.

⁴ Apart from the ITI the current financial perspective features yet another novelty: a territorial instrument –called community-led local development (CLLD) based on the approach used in the LEADER initiative.

⁵ S. Borrás-Alomar, T. Christiansen, A. Rodríguez-Pose, *Towards a ‘Europe of the Regions’? Visions and Reality from a Critical Perspective*, “Regional Politics and Policy” 1994, no 4, http://kisi.deu.edu.tr/sedef.akgungor/Research%20Methods%201_Fall%202009/towards%20a%20europe%20of%20the%20regions.pdf, p. 27ff.

funds the legislator applies specific data concerning their economic development⁶. To make the data obtained comparable, the Member States are divided into territorial units for statistics of three tiers (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3)⁷. The basic criterion of that classification is the size of the local population (NUTS 1: from 3 million to 7 million; NUTS 2: from 800,000 to 3 million; NUTS 3: from 150,000 to 800,000). The programming and implementation of the funds in 2007-2013 takes place mainly at the level of NUTS 2. Also in the 2014-2020 perspective, gauged to attain two objectives: Investment for economic growth and employment and European territorial cooperation, resources for the former will be distributed between NUTS 2 regions. And so the EU legislator may not impose a model of the administrative division of the country upon the Member States but the implementation of the cohesion policy favours setting up regions of a specific size. In the case of Poland, it conditioned the emergence of large voivodeships⁸, which are NUTS 2 territorial units⁹ and, consequently, beneficiaries of the structural funds.

Another factor making the cohesion policy lead to more importance of regions in Europe is the obligation to implement it by the Member States following the principle of partnership. The principle covers not just cooperation between EU institutions, mainly the Commission, and the Member States, but also the participation in the delivery of the cohesion policy by various partners, in particular regional and local authorities¹⁰. These authorities are then entities taking part in the implementation of the EU cohesion policy. The partnership covers all the stages of the implementation of operational programmes: preparation, delivery, monitoring and evaluation. The involvement of the partners, in particular regions, at the

⁶ In the 2007-2013 programming period, the criteria and method for the allocation of funds for eligible regions and for individual objectives are defined in Annex II to the general regulation (Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJ 2006, L 210/25).

⁷ Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics. OJ 2003, L 154 as amended); Eurostat, *Regions in the European Union Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2006 /EU-27*, Luxembourg 2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF

⁸ The population in some Polish voivodeships exceeds the EU limits. For example, the population-strongest Mazowieckie Voivodeship has 5 268 700 inhabitants and Śląskie Voivodeship 4 630 000; Central Statistical Office of Poland, *Ludność, stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warsaw 2013, p. 51, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf.

⁹ Regulation of the Council of Ministers concerning the introduction of Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS) of 14 November 2007 (Journal of Laws no 214, item 1573).

¹⁰ Recital 23 in the preamble of the Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, Official Journal 2013, L 347/320 - Common Provisions Regulation.

successive stages of the programming depends on the needs identified by the Member States. Recital 11 of the preamble to the Common Provision Regulation spells out that “the purpose of such a partnership is to ensure respect for the principles of multi-level governance, and also of subsidiarity and proportionality and the specificities of the Member States’ different institutional and legal frameworks as well as to ensure the ownership of planned interventions by stakeholders and build on the experience and the know-how of relevant actors”. Article 5(2) of the Regulation states that the partners, among them competent urban and other public authorities (Article 5(1)(a) of Regulation 1303/2013) “shall be involved [...] in the preparation of Partnership Agreements and progress reports and throughout the preparation and implementation of programmes, including through participation in the monitoring committees for programmes.”

When it comes to the involvement of regional authorities in Poland, putting the partnership principle into practice consists primarily in the creation of 16 regional operational programmes and entrusting the responsibility for their drafting and performance to the voivodeship management bodies as managing authorities¹¹. Already in 2004-2006, the adoption of regional operational programmes was contemplated which would be implemented by voivodeship-level government. Under the pressure from the European Commission, it was eventually decided that it is not sufficiently prepared for the task and a single centralised Integrated Operational Programme of Regional Development was established. However, the following programming period (2007-2013) saw already 16 regional operational programmes, the implementation of which was entrusted to voivodeship-level government and involved around 25 % of EU funds¹². In the current financial perspective (2014-2020), 39 % of all the funds is to be allocated for regional operational programmes¹³.

3. Implementation of integrated territorial investment in Poland

The EU’s cohesion policy also strengthens the institutional potential of municipalities and facilitates cooperation between them. The current programming period features a new tool called integrated territorial investments (ITI) which among other things is supposed to lead to just that. It is assumed in EU regulations concerning the implementation of operational programmes should develop endogenous growth factors and stimulate local development.

¹¹ Article 5(2) of the Act of 6 December 2006 on the principles for the pursuance of the cohesion policy, Journal of Laws 2006 No 227 item 1658 as amended.

¹² J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warsaw 2013, p. 459.

¹³ http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx; Partnership Agreement, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerstwa_pl.pdf, p. 168.

This should help solve specific problems concerning selected territories. Following the rule of integrated territorial approach, support from the EU should be precisely adjusted to the developmental needs and circumstances of particular areas. Strategic intervention focuses particularly on cities (mainly voivodeship capitals) and their functional areas. The experiences of the implementation of the cohesion policy indicate that it is necessary to implement investment projects which are integrated not just in terms of area but also the theme pursued. The goal of ITI is then to support the delivery of projects which differ thematically but are interlinked and complimentary. As a consequence, pursuant to Article 36(1) of Regulation 1303/2013, ITI cover investments co-funded from the ESF, the ERDF or the Cohesion Fund within more than one priority axis of one or several operational programmes.

In Poland, ITI will be implemented as part of Regional Operational Programmes and financing them should involve 5.2% of allocations from the ERDF and 2.4 % of those from the ESF. In the case of regional programmes ITI can be implemented by measures or sub-measures within at least two priority axes of a regional operational programme combining funding from the ERDF and the ESF (Article 30(3) of the Act of 11 July 2014 on the principles for the implementation of cohesion policy programmes funded in the 2014–2020 financial perspective - Implementing Act¹⁴).

3.1. Functional Urban Areas of voivodeship capital cities

The support offered for ITI is to focus on resolving development-related problems of cities and areas functionally linked to them. The partnership agreement defines the functional urban area (FUA) as a “spatially continuous settlement arrangement, consisting of units that are separate in administrative terms. It includes compact urban areas and urbanised zones with functional links to them”¹⁵. Administratively, such areas can cover urban, rural as well as urban-rural municipalities”¹⁶.

In the document drafted by the ministry competent for regional development entitled „The criteria for the delimitation of functional urban areas of voivodeship capitals (FUA VC)” three groups of indicators are adopted for the identification of FUA VCs: functional (the number of those commuting to the FUA core per 1,000 inhabitants at the working age of more than 50 years of age; the number of those officially register as residents in the FUA core per

¹⁴ Act of 11 July 2014 on the principles for the implementation of cohesion policy programmes funded in the 2014–2020 financial perspective, Journal of Law 2014 item 1146 as amended (Implementing Act).

¹⁵ The basis for the delineation of the areas for the implementation of the “voivodeship-level ITI” is a document drafted by the minister competent for regional development entitled “The criteria for the delimitation of functional urban areas of voivodeship capitals”, Ministry of Regional Development, February 2013.

¹⁶ Partnership Agreement, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerstwa_pl.pdf, p. 205, 213ff.

1,000 inhabitants above 3; socioeconomic factors (share of the working population in non-agricultural activities as a ratio to the voivodeship average above 75%; the number of business operators per 1,000 inhabitants as a ratio to the voivodeship average above 75%); morphological factors (population density (excluding forest and water) as against the voivodeship average above 50%; the number of residential flats released for use per 1,000 inhabitants in 2002-2011 compared with the voivodeship average above 75%¹⁷.

The implementation of ITI in Poland covers voivodeship capital cities and their functional areas. The functional urban areas of voivodeship capitals are unique on the one hand because of the role they have in creating economic development for the entire country and on the other hand due to the accumulation of diverse phenomena that not infrequently are problems and conflicts of spatial nature. "The National Spatial Management Concept" lists three metropolitan centres: Warsaw, Upper Silesian Conurbation (Katowice along with the cities that belong to the Upper Silesian Metropolitan Association), Łódź, Kraków, Tri-City (Gdańsk – Sopot – Gdynia with Gdańsk as the main Urban centre; then: Tri-City), Wrocław, Poznań, Szczecin, the Bydgoszcz – Toruń duopolis which is taking shape and Lublin as well as other voivodeship capital cities of national importance which see the systematic concentration of metropolitan functions of international and national importance: Białystok and Rzeszów, Opole, Olsztyn, Kielce, Gorzów Wielkopolski and Zielona Góra¹⁸.

The areas where the voivodeship-level ITI will be implemented are specified in resolutions taken by voivodeship management boards. In the case of Lubuskie there are two functional areas for both capital cities in the voivodeship (Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra) due to the fact that there is no spatial continuity between them. Consequently, that voivodeship features two ITI Strategies and two ITI Associations. Things are different in Kujawsko-Pomorskie, where there exists a single compact functional area including both the city of Bydgoszcz and that of Toruń. As a result, the voivodeship has a single ITI Strategy and one ITI Association.

As funds available in voivodeship capital cities and their functional areas under ITI co-funding systems there is fear of marginalization of municipalities which are remote from the capital and not included in its functional area¹⁹.

¹⁷ "The criteria for delimitation" ... p. 7.

¹⁸ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [National Spatial Management Concept] annex to Resolution 239 of the Council of Ministers of 13 December 2011, (Journal of Laws of 27 April 2012, item 252, s. 37); likewise, the 2010-2020 National Regional Development Strategy names 18 voivodeship capital cities.

¹⁹ T. Truskolaski, K. Wilgóra, Zarządzanie strategiczne w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym, "Optimum. Studia Ekonomiczne" 2014, no 6 (72), p. 134.

3.2. Directions of ZIT interventions

The following intervention directions will be supported as part of ITI: 1. developing sustainable, efficient transport linking the city with its functional area, 2. bringing back the socio-economic functions of degraded areas, 3. improving the status of the natural environment in the functional urban area, 4. supporting energy efficiency, 5. strengthening the international and supra-regional role of the functional urban area and improving access to quality public services across it, 6. improving the situation in the labour market, 7. supporting services related to healthcare and prophylaxis as well as social services²⁰. Support for ZIT is to focus on directions of intervention as per individual Regional Operational Programmes, taking into account the needs of given cities and areas linked to them²¹.

3.3. ZIT Association

Using ITI requires the establishment of an ITI association involving local government units. Pursuant to Article 36(3) of the Common Provision Regulation, ITI managing authorities must play the role of intermediary bodies which will be charged, at least with selecting projects for co-financing²². Acting as an intermediary body, the ITI Association should, pursuant to Article 2 (9) of the Implementing Act, be an entity which can be entrusted, on the basis of an agreement or a contract concluded with the managing authority, with task performance within national or regional operational programmes (Article 10(1) of the Implementing Act) and which will be designated, pursuant to Article 15 of the Implementing Act. Such designation confirms that a given entity meets the requirements ensuring the correct implementation of the operational programme.

In Poland, under Act on the self government of the municipality²³, to effect an ITI the following formats can be used: an inter-municipal association (Article 64); an inter-municipal union (Article 74); an association of local governmental units (Article 84). Pursuant to Implementing Act, a contract or a cooperation agreement can be entered into (Article 30(4)). All the forms mentioned above are equivalent in legal terms²⁴. In most cases, units of

²⁰ Partnership Agreement... p. 216.

²¹ Justification of the Implementing Act, fiche 2450.

²² Likewise, pursuant to Article 7(4) of Regulation 1301/2013 (Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, L 347/289) „cities, sub-regional or local bodies responsible for implementing sustainable urban strategies ("urban authorities") shall be responsible for tasks relating, at least, to the selection of operations in accordance with Article 123(6) of Regulation (EU) No 1303/2013”.

²³ Act of 8 March 1990 on the self government of the municipality, Journal of Law 1990 No16 item 95, as amended.

²⁴ The principles for the implementation of integrated territorial investments in Poland, Ministry of Regional Development, July 2013, p. 8.

territorial self-government have chosen the agreement as the legal form for their ITI associations (pursuant to Article 30 (4) of the Implementing Act or Article 74 of the Act on the self government of the municipality) or the association (pursuant to Article 84 of the Act on the self government of the municipality).

Difficulties were due mainly to the absence of past experiences in the field and the insufficient precision of the European Commission guidelines²⁵ as well as the inherent necessity to reconcile interests of various municipalities. Conflicts took place primarily when city mayors competed with each other. One example could be The Gdańsk-Gdynia-Sopot Metropolitan Area, where the vision of an ITI agreement of Gdańsk Mayor Mr Paweł Adamowicz differed from that of Gdynia Mayor Wojciech Szczurek. The dispute concerned such issues as the majority required for passing the resolution on the adoption and amendment of the ITI strategy or the registered seat of the new association.

For ITI to be implemented, the ITI association and the ROP managing authority (voivodeship management authority) must conclude an agreement on ITI delivery. The agreement should primarily include the scope of the tasks entrusted to the ITI association as an intermediary body. In most cases, ITI associations as intermediary bodies have been entrusted with recruitment, selection and evaluation of project eligible for co-funding²⁶, but also other tasks. For instance, the Aglomeracja Opolska Association was delegated the following by the managing authority: participation in the work of the Monitoring Committee for the 2014-2020 Regional Operational Programme of Opolskie Voivodeship (2014-2020 ROP OV) and measures taken in the context of the evaluation of that Programme as well as promotion and communication of the actions taken as part of the Programme and the results obtained in cooperation with the ROP OV managing authority.²⁷

3.4. ITI Strategy

Another requirement to be met when seeking co-financing support for ITI is the adoption of a strategy by the ITI association²⁸. It should contain such elements as a diagnosis

²⁵ Draft Guidance Fiche for Desk Officers Integrated Territorial Investment (ITI) Version 3 - 28/01/2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_iti.pdf.

²⁶ Under the agreement with the managing authority in charge of the regional operational program mes (Voivodeship management boards) such competences are delegated to ITI associations in the following voivodeships for the following cities: Łódzkie – Łódź; Małopolskie – Kraków; Pomorskie – Gdańsk; Śląskie – Katowice; Wielkopolskie – Poznań; Dolnośląskie – Wrocław; Lubelskie – Lublin; Lubuskie – Gorzów; Lubuskie – Zielona Góra; Mazowieckie – Warsaw; Podkarpackie – Rzeszów; Świętokrzyskie – Kielce; Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn; Kujawsko – Pomorskie – Bydgoszcz and Toruń.

²⁷ http://www.aglomeracjaopolska.pl/sites/default/files/u195/zwiazek_zit/system_wdrazania_zit/Porozumienie%20w%20sprawie%20przekazania%20zada%C5%84.pdf

²⁸ Article 7 of Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for

of the area where ITI is to be implemented, objectives and expected outcomes of ITI implementation, a preliminary list of projects to be selected outside the competition, and funding sources for the strategy of the ITI association. The essence of ITI is the delivery of projects which bring neighbouring municipalities closer to each other and strengthening links between them. Local government units are faced with the challenge to work out a vision and set objectives which would have an impact on development of the city (possibly cooperating towns) and neighbouring municipalities. Issues may arise in connection with long negotiations and disputes between collaborating units of territorial self-government related to the selection of strategic projects, division of the benefits and costs of their implementation as well as restrictions on the deployment of projects meeting the needs of smaller municipalities which do not have the resources capital cities have or the clout within the ITI association enjoyed by the latter²⁹.

4. Closing remarks

Integrated territorial investments should lead to increased participation of local government (municipalities) in the distribution of EU funds, development of cooperation and integration of individual urban centres in functional areas, promotion of the long-lasting partnership-based model of cooperation between various local government units, and delivery of integrated and complementary projects which remove barriers to development³⁰. To make it happen, the Member States must meet the following challenges: co-ordination between public bodies (including local and regional authorities); creation of a common economic, social and environmental vision for an area; reinforcement of sub-regional actors; release of under-utilised potential contained at local and regional levels³¹.

Literature

BORRÁS-ALOMAR, S. – CHRISTIANSEN, T. – RODRÍGUEZ-POSE, A. (1994): *Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and Reality from a Critical Perspective*, "Regional Politics and Policy" 1994, no 4, [http://kisi.deu.edu.tr/sedef.akgungor/Research %20Methods%201_Fall%202009/towards%20a%20europe%20of%20the%20regions.pdf](http://kisi.deu.edu.tr/sedef.akgungor/Research%20Methods%201_Fall%202009/towards%20a%20europe%20of%20the%20regions.pdf).

growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, L 347/289 and Article 12(1) of Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, L 347/470.

²⁹ T. Tru

skolaski, K. Wilgóra, *Zarządzanie...* p. 134.

³⁰ M. Gwizda, M. Kosewska-Kwaśny, S. Żółciński (eds.), *Fundusze UE 2014-2020*, Warsaw 2014, p. 102.

³¹ European Commission factsheet, Integrated Territorial Investment. Cohesion Policy 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf, p.4.

- DUDZIK, S. (1999): *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, C. Mik (ed.), Toruń 1999.
- DUDZIK, S. – KAWKA, I. (2014): *Przekształcenia ustroju administracji publicznej w Polsce pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, in: *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*. Tom 3, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (eds.), C.H. Beck, Warsaw.
- GWIZDA, M. – KOSEWSKA-KWAŚNY, M. – ŻÓŁCIŃSKI, S. (eds.), *Fundusze UE 2014-2020*, Warsaw 2014.
- KURZYNA-CHMIEL, D. (2005): *Województwo samorządowe jako adresat europejskiej polityki spójności (inaczej regionalnej)*, in: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (eds.), Wrocław 2005.
- SKRZYDŁO-NIŻNIK, I. (2007): *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- STAHL, M. (2005): *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, in: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (eds.), Wrocław 2005.
- TKACZYŃSKI J. W. – ŚWISTAK, M. (2013): *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warsaw 2013.
- TRUSKOLASKI, T. – WILGÓRA, K. (2014): Zarządzanie strategiczne w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym, "Optimum. Studia Ekonomiczne" 2014, no 6 (72).

Legal acts and documents:

- Act of 11 July 2014 on the principles for the implementation of cohesion policy programmes funded in the 2014–2020 financial perspective, Journal of Law 2014 item 1146 as amended (Implementing Act).
- Act of 6 December 2006 on the principles for the pursuance of the cohesion policy, Journal of Laws 2006 No 227 item 1658 as amended.
- Central Statistical Office of Poland, *Ludność, stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warsaw 2013, p. 51, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf.
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, Official Journal 2006, L 210/25.
- Draft Guidance Fiche for Desk Officers Integrated Territorial Investment (ITI) Version 3 - 28/01/2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_iti.pdf.
- European Commission factsheet, Integrated Territorial Investment. Cohesion Policy 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf.
- Eurostat, *Regions in the European Union Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2006 /EU-27*, Luxembourg 2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [National Spatial Management Concept] annex to Resolution 239 of the Council of Ministers of 13 December 2011, (Journal of Laws of 27 April 2012, item 252).

Partnership Agreement, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerstwa_pl.pdf, p. 205, 213ff.

Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics. Official Journal 2003, L 154 as amended)

Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, L 347/289.

Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, Official Journal 2013, L 347/320 (common provision regulation).

Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, L 347/470.

Regulation of the Council of Ministers concerning the introduction of Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS) of 14 November 2007 (Journal of Laws no 214, item 1573).

The criteria for the delimitation of functional urban areas of voivodeship capitals, Ministry of Regional Development, February 2013

The principles for the implementation of integrated territorial investments in Poland, Ministry of Regional Development, July 2013.

Information about the autor:

Inga Kawka, PhD
Pedagogical University of Krakow
Instytut Politologii
Katedra Historii Ustroju i Instytucji Publicznych
Chair of Law and Administrative Sciences
ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków
E-mail: ingaka@interia.pl

Mestské regióny v SR a ich podpora v rámci politiky súdržnosti EÚ 2014-2020

Silvia Ručinská – Eva Výrostová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Abstract

Cities represent the most important urban systems, encompassing more than fifty percent of the world population. The process of suburbanization results in the physical spreading of a city into surrounding countryside area. City and its surrounding areas sharing resources like labour market or transport network, such that it functions as new territorial units, the so called “functional urban areas” or “city-regions”. The definition of functional city regions has merit mainly as a base for regional comparisons, regional planning and reaching the objectives of regional policy. In our paper we deal with the ways to define functional city regions, but also with their role within the cohesion policy of the European Union, as well as the support its framework provides for urban development.

1 Mestá v súčasnosti a ich význam

Súčasný vývoj poukazuje na tendenciu rozširovania mestských aglomerácií, ktoré priťahujú medzinárodné spoločnosti, kvalifikovaných ľudí, výskumné centrá, kultúrne a vzdelávacie inštitúcie, sú centrom kreativity, poskytujú služby aj pre okolité oblasti a pod. Kým v roku 1800 žilo na svete len 2 % ľudí v mestách, v súčasnosti je to viac ako polovica ľudstva (United Nations Centre for Human Settlements, 2001). Štúdia International Guidelines on Urban and Territorial Planning (UN-Habitat, 2015, s.1) tvrdí, že svet sa od roku 1950, kedy mestská populácia predstavovala len 29,6 % svetovej populácie, rapídne zmenil. V roku 2000 to už bolo 46,6 % svetovej populácie a v roku 2015 žilo v mestách 3,96 miliardy ľudí, čo predstavuje 54 % populácie sveta. Mestá predstavujú v spoločnosti významné urbánne systémy a plnia pre svojich obyvateľov viaceré úlohy a funkcie, ktoré možno vo všeobecnosti vymedziť ako mestotvorné a mestoobslužné funkcie. Podľa Maryáša a Vystoupila (2004) predstavujú mestotvorné funkcie tie aktivity mesta, ktoré súvisia s výrobou tovarov a poskytovaním služieb pre obyvateľstvo žijúce mimo mesta, napr. doprava, priemysel, obchod, školstvo, zdravotníctvo a mestoobslužné funkcie tvoria tie

činnosti, ktoré sa sústreďujú na uspokojovanie potrieb vlastných obyvateľov. Vyjadrenie vzťahu a pomeru medzi týmito dvomi funkciami je spojené s vyjadrením vzťahu medzi mestom a jeho okolím.

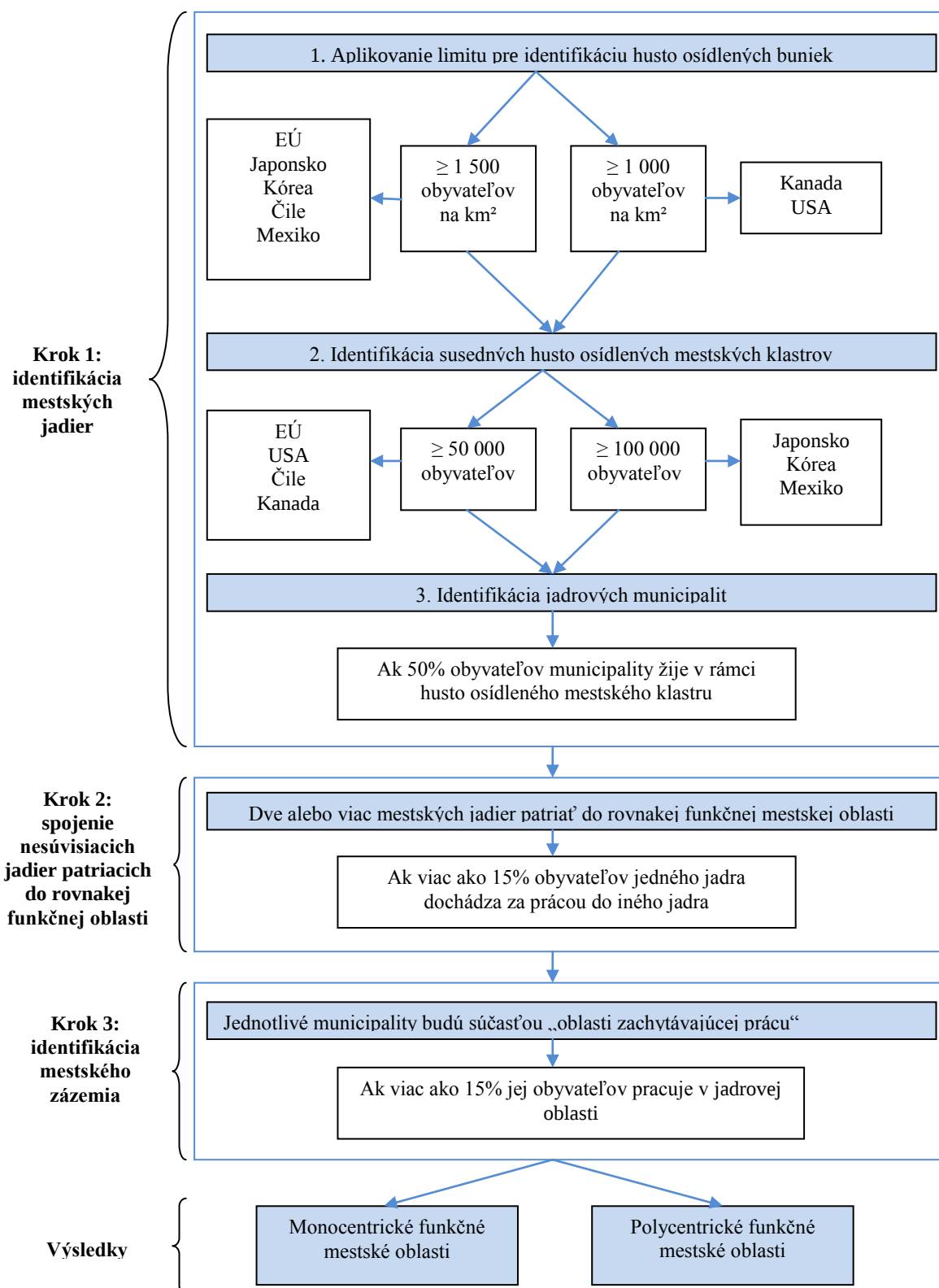
So zmenou v ekonomike a spoločnosti mestá plnia dnes čiastočne odlišné úlohy ako v minulosti. Ako vyjadril Ahlers (2005), v 60.-tych rokoch dvadsiateho storočia Max Weber tvrdil, že mestá sú považované za miesta s priemyselnou produkciou a vnútorným a zahraničným obchodom vrátane poľnohospodárstva, ale zároveň miesta, ktoré vytvárajú trh. V súčasnosti sa od miest očakáva, že plnia úlohy ekonomické, spoločenské, kultúrne a politické. Mestá sú významnými centrami hospodárskej činnosti, inovácií a zamestnanosti, preto majú výrazný vplyv na makroekonomický vývoj. Zároveň sa v mestách koncentrujú mnohé problémy, medzi ktorými možno spomenúť napr. živelný rast miest, segregácia, preťaženie dopravy, znečistené životné prostredie, chudobu, zanedbané mestské štvrte, kriminalitu, nezamestnanosť, migráciu a iné demografické problémy, dopad klimatických zmien, hospodárskej krízy a pod. S rastom počtu obyvateľov v mestách zároveň ale rastie aj hustota obyvateľstva vedúca následne k postupnému presídľovaniu obyvateľov do zázemia mesta. Je zrejmé, že obyvatelia miest po dosiahnutí určitej nasýtenosti na vlastnom území majú tendenciu obsadzovať územia blízke k mestu. Van den Berg et al (1982) (in Haase, 2015, s. 102) a Klaasen a Scimemi (1981) (in Tóth, Šveda, 2014) popísali tento rozvoj miest prostredníctvom štyroch fáz ich vývoja. Koncepcia je všeobecne uznávaný prístup rastu a poklesu populácie v mestách a ich okolia (Bayona-i-Carrasco a Gil-Alonso, 2011, s.2). Mestá prechádzajú urbanizáciou, ak mesto rastie rýchlejšie ako jeho okolie, následne suburbanizáciou, ak zázemie mesta rastie rýchlejšie ako mesto a jeho zázemie spolu. Tretiu fázu cyklu tvorí dezurbanizácia, ktorá predstavuje proces, ak mestu a jeho okoliu klesá obyvateľstvo, ale mesto je v tomto poklese rýchlejšie, a štádium reurbanizácie znamená opätovný presun obyvateľstva do mesta na úkor jeho okolia (Orishirno, 2010, Novotný, 2011).

Grove et al. (2012) tvrdia, že mestá nemôžu fungovať nezávislé od svojho okolia, pretože zmeny, ktoré nastanú na území mesta, majú často dopady aj na okolie, čo platí aj naopak. V súčasnosti mestá neplánujú svoj rozvoj oddelene od svojho okolia, keďže urbanizačné, suburbanizačné a reurbanizačné procesy priniesli so sebou problémy, ktorým sa mestá museli začať venovať nielen na úrovni územia mesta (napr. doprava). Tým sa stáva otázka plánovania, rozvoja a realizácie politík nielen témami mesta, ale aj jeho okolia, čo viedlo k profilovaniu samostatnej územnej štruktúry v podobe mestského regiónu, resp. funkčného mestského regiónu.

2 Mestský rozvoj prostredníctvom funkčných mestských regiónov

Funkčný mestský región sa vyznačuje priestorovými interakciami medzi mestom a jeho okolím. Jadro pritom môže byť tvorené jedným, ale aj viacerými mestami. Okolie (obvod) je tvorené sídelnými jednotkami spojenými s jadrom sieťou väzieb rôzneho druhu, intenzita ktorých klesá s rastúcou vzdialenosťou od jadra (Bezák, 2014a). Bezák zároveň uvádza, že ide o priestorovo súvislé územia, vnútorne koherentné a navonok (relatívne) uzavreté vzhľadom na denný pohyb za prácou, vzdelaním, službami, rekreáciou a sociálnymi kontaktmi, pre označenie ktorého sa používa v geografii aj termín denný urbánny systém. Vysvetlenie podstaty mestského regiónu súvisí s tým, akým spôsobom sa stanoví územie, ktoré sa týmto pojmom označí. Presné vymedzenie tohto územia je možné prostredníctvom tokovej analýzy a gravitačnej analýzy. Toková analýza sa opiera o sledovanie toku ľudí, informácií, tovaru a pod. (Výrostová, 2010, s. 144), pričom najčastejšie je používané stanovenie hraníc regiónu využitím dochádzok do zamestnania a škôl, teda denný pohyb obyvateľstva. Bezák (2014b) zdôrazňuje, že v 60-tych rokoch 20. storočia sa v urbánnej a regionálnej teórii vytvoril prístup, ktorý sleduje vnútroregionálne väzby prostredníctvom denného cyklu života obyvateľov regiónu. Podľa neho sa významnými stali práce autorov Briana J. L. Berryho a Petra Halla, ktorí navrhli vymedzenie funkčných mestských regiónov na základe intenzívnych denných tokov medzi miestami práce a bývania (Bezák, 2014b, s. 170). Podľa Ahlersa (2011) vychádzajúc z diela Van den Berga et al. je vzdialenosť územia vymedzená 120 km. Prístup používaný pred 40 rokmi je v podstate aktuálny aj v súčasnosti, autori Neuman a Hull (2009, s. 778) vyjadrili, že pri diskusii o funkčných regiónoch sa vlastne hovorí o územnej distribúcii obchodu, dochádzok a kapitálových tokov medzi jadrom a zázemím. Dickinson (2013, s. 157) vyjadril, že denné dochádzky do práce predstavujú jedno z najvýznamnejších kritérií, ktoré poukazuje na významnosť centra pre jeho okolie. Donedávna neexistovalo v európskych ani ostatných členských krajinách OECD jednotné vymedzenie mesta. Až v roku 2011 vytvorili EÚ a OECD spoločnú definíciu mesta a jeho dochádzkovej zóny (Dijkstra a Poelman, 2014). Nová definícia identifikovala 828 mestských centier s najmenej 50000 obyvateľmi v krajinách EÚ, vo Švajčiarsku, Chorvátsku, Islande a Nórsku a stanovila ďalších 492 miest v Kanade, Mexiku, Japonsku, a Kórei a USA (Dijkstra a Poelman, 2012). OECD definuje funkčné (metropolitné) územia s cieľom vytvoriť porovnávaciu bázu regiónov v ekonomickej, sociálnej a environmentálnej oblasti. OECD (2013) vyjadrila, že základná otázka, ktorá sa kladie pri možnosti porovnávania území, je ich vymedzenie, ktoré môže byť na úrovni administratívnych celkov alebo na základe iných kritérií, ako napr. migračné toky. Spolu s EU zaviedla OECD definíciu

územných jednotiek tzv. “functional economic units” a ich vymedzenie prostredníctvom 3 krokov (obr. 1).



Obr. 1 Identifikácia funkčných mestských oblastí podľa OECD

Zdroj: OECD (2013, s. 4)

Podľa metodológie uplatnenej podľa OECD sa vytvoria 4 typy územných oblastí (tab. 1).

Tab. 1 Typy územných oblastí podľa OECD

Oblasť	Počet obyvateľov
Malá mestská oblasť (Small urban areas)	menej ako 200000
Stredne veľká mestská oblasť (Medium-sized urban areas)	medzi 200000 a 500000
Metropolitná oblasť (Metropolitan areas)	medzi 500000 a 1500000
Veľká metropolitná oblasť (Large metropolitan areas)	nad 1500000

Zdroj: OECD (2013, s. 4)

Vymedzenie funkčných mestských regiónov umožňuje korektné medziregionálne porovnávanie, skúmanie urbanizácie, populačného vývoja, ale aj vhodný priestorový rámec pre regionálne plánovanie a zámery regionálnej politiky. V tomto príspevku sa budeme venovať práve poslednému zmienenému významu FMR.

3 Mestá a problematika mestského rozvoja na úrovni EÚ

Štruktúra osídlenia v EÚ je charakteristická menšou priestorovou koncentráciou ekonomickej činnosti ako v iných oblastiach sveta (približne 5 000 menších a takmer 1 000 veľkých¹ miest, ktoré sú roztrúsené po celej Európe), prevláda veľký počet malých a stredne veľkých miest, obyvatelia miest žijú blízko vidieckych oblastí a aj keď je mestská sieť relatívne hustá, iba 7% populácie žije v mestách nad 5 miliónov obyvateľov, na rozdiel od 25% v USA (Zelená kniha o územnej súdržnosti, 2008). Zároveň je Európa jedným z najviac urbanizovaných svetadielov na svete. Podľa Európskej komisie (2014d) v mestských oblastiach žije viac ako 75 % obyvateľov EÚ, vytvárajú okolo 85 % HDP EÚ a spotrebujú okolo 80% energie.

Mestá v Európskej únii zohrávajú dôležitú úlohu v rámci stratégie Európa 2020 pri dosahovaní cieľov inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Mestá EÚ čelia vzhľadom na už spomínané nové trendy významnej výzve, ako zvýšiť konkurencieschopnosť miest a súčasne sa vysporiadať so sociálnymi, environmentálnymi a kultúrnymi potrebami. Komplexné problémy miest si podľa EÚ vyžadujú integrovaný prístup. Problémy a rozvoj miest je potrebné riešiť nielen v rámci administratívnych hraníc, ale aj na úrovni väčších aglomerácií, v širších územných súvislostiach (napr. metropolitné regióny², mestské funkčné regióny).

¹Za menšie mesto je považované mesto s 5000 až 50 000 obyvateľmi. Väčšie mestá majú nad 50 000 obyvateľov. Najväčším mestom je Londýn s viac ako 8 miliónmi obyvateľov. Nad 3 milióny obyvateľov dosahuje ešte 6 miest: Paríž, Berlín, Madrid, Barcelona, Miláno a Neapol. Tieto mestá sú nasledované ďalšími 23, ktorýmajú viac ako 1 milión obyvateľov.

²Metropolitnú oblasť definuje Európsky hospodársky a sociálny výbor buď ako veľké mesto, alebo polycentrickú skupinu miest, pričom obidve kategórie zahŕňajú aj okrajové menšie obce a vidiecke oblasti,

Problematika mestského rozvoja sa objavuje na úrovni EÚ začiatkom 90. rokov minulého storočia, kedy vznikajú prvé pilotné projekty zamerané na mestá. Výraznejší posun nastal od r. 2004, kedy sa začali neformálne stretávať ministri zodpovední za územné plánovanie a rozvoj, pričom témou týchto schôdzok bol mestský rozvoj. Tieto stretnutia neskôr viedli k prijatiu niekoľkých významných dokumentov, ako boli Lipská charta z r. 2007, Zelená kniha o územnej súdržnosti z r. 2008, Perspektívy európskeho priestorového rozvoja prijaté v r. 1999, Lisabonská zmluva, Marseillská dohoda, Toledská deklarácia, Územná agenda Európskej únie 2020 a programov INTERREG s URBACT. Bola tiež vytvorená Európska monitorovacia sieť pre územné plánovanie ESPON a zavedený Referenčný rámec pre trvalo udržateľné mestá.

Dokument Územná agenda Európskej únie 2020 sa zaoberá výzvami pre územný rozvoj v EÚ, územnými prioritami a vykonávaním územnej súdržnosti EÚ v praxi a stanovuje 6 územných priorít rozvoja EÚ. Z nich najmä prvé tri sa týkajú rozvoja miest a mestských regiónov. EÚ sa má orientovať na podporu polycentrického a vyváženého územného rozvoja. Dôležitú úlohu zohrávajú politiky mestského rozvoja, mestá majú vytvárať inovačným spôsobom siete, majú fungovať ako centrá, ktoré prispievajú k rozvoju svojich širších regiónov a je potrebné tiež zmierniť silnú územnú polarizáciu hospodárskych výsledkov. Druhá priorita sa týka podpory integrovaného rozvoja v mestách, vidieckych a špecifických regiónoch. Ide o zohľadnenie cieľov a problémov stanovených v predchádzajúcich dokumentoch – Lipská charta, Marseillská dohoda a Toledská deklarácia. Zároveň tam, kde je to vhodné, by sa podpora mala zamerať na funkčné regióny, ktoré presahujú administratívne hranice mesta. Podľa tejto agendy by si metropolitné regióny mali uvedomiť svoju zodpovednosť voči rozvoju svojho širšieho okolia. Má sa rešpektovať vzájomná závislosť medzi mestami a vidiekom prostredníctvom integrovaného riadenia a plánovania. Tretia priorita EÚ je územná integrácia v cezhraničných a nadnárodných funkčných regiónoch.

Kľúčovými nástrojmi podpory územnej súdržnosti sú politika súdržnosti a politika rozvoja vidieka EÚ. Zároveň by členské štáty mali začleniť zásady územnej súdržnosti do vlastných sektorových a integrovaných rozvojových politík. Samotné mestá by si mali výhody integrovaného rozvoja uvedomovať a pokúsiť sa nastaviť politiku rozvoja mesta na politiku rozvoja územia. Je otázka, či sú mestá na takýto prístup pripravené a ochotné takto uvažovať. Všetky spomínané dokumenty predstavovali proces prípravy integrovaného a viacsektorového prístupu k vyváženému rozvoju miest a metropolitných oblastí. Podľa Európskeho

a každá metropolitná oblasť má aspoň 500 000 obyvateľov. Metropolitné oblasti sú funkčné regióny, ktoré vytvárajú hlavné ekonomické oblasti a trhy práce. Spravidla nezodpovedajú administratívnym jednotkám ako sú provincie alebo okresy. (Európsky hospodársky a sociálny výbor, 2011)

hospodárskeho a sociálneho výboru (2011) však pokrok dosiahnutý v oblasti mestskej agendy v rámci doterajších programových období nebolo možné hodnotiť ako uspokojivý. Príčinou bolo nedostatočné zameranie na mestský rozmer politiky súdržnosti, nejasné ciele, ale aj chýbajúce formálne kompetencie Komisie a Rady EÚ v tejto oblasti až do prijatia Lisabonskej zmluvy (Európsky hospodársky a sociálny výbor, 2011). Pozitívnu zmenu v tejto oblasti znamená nové programové obdobie 2014-2020, ktoré posilňuje mestský rozmer politiky súdržnosti EÚ.

4 Podpora miest a mestských funkčných regiónov v rámci politiky súdržnosti EÚ

Európska únia podporuje rozvoj miest a mestských regiónov najmä prostredníctvom politiky súdržnosti EÚ. Mestský rozmer však majú aj iné politiky EÚ, ako je dopravná politika, environmentálna politika, ale aj výskum a inovácie a mnoho ďalších iniciatív EÚ, napr. Európske hlavné mesto kultúry, program Copernicus (Európsky program pozorovania Zeme), Európska sieť vedomostí o mestských záležitostiach (EUKN, z angl. European Urban Knowledge Network) a pod. Hlavným nástrojom je však politika súdržnosti EÚ, ktorá v období 2007-2013 podporila rozvoj miest celkovou čiastkou 21,1 mld. EUR, z toho 9,8 mld. na projekty regenerácie miest a vidieka (46 %), 7 mld. na ekologickejšiu dopravu v mestách (33 %), 3,4 mld. na revitalizáciu priemyselných zón a kontaminovaných území (16 %) a vyše 900 mil. EUR na podporu bývania (4 %) (Európska komisia, 2014a). Táto suma predstavovala približne 6% celkového rozpočtu na politiku súdržnosti EÚ, došlo teda k významnému nárastu zdrojov oproti predchádzajúcemu obdobiu. Pre porovnanie na Slovensku boli mestami zazmluvnené projekty vo výške 1,054 mld. EUR. Ich štruktúra sa však podstatne odlišuje od údajov za celú EÚ. Na projekty regenerácie sídiel boli vynaložené len 14 % zdrojov a na ekologickú dopravu a bývanie len po 1 %. Zvyšok tvorili životné prostredie (38,1 %), vzdelávanie (27,2 %), sociálne služby (5,3 %), EHMK (4,3 %), konkurencieschopnosť (6,8 %) a ďalšie (podľa údajov Horanská, 2014).

Mestský rozvoj bol podporovaný najmä z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Iniciatíva URBAN (1994 - 2006) bola v tomto období zahrnutá do národných a regionálnych operačných programov v rámci cieľov Konvergencia a Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť. V podmienkach SR mali mestá možnosť čerpať z viacerých operačných programov, podpora z fondov EÚ však bola podľa Horanskej (2014) výrazne fragmentovaná, prepojenia medzi sektorovými politikami a regionálnou politikami boli nedostatočné a PHSR obcí často len kopírovali možnosti finančnej podpory zo zdrojov EÚ.

V rámci cieľa Európska územná spolupráca v tomto období pokračoval program URBACT II, ktorý podporuje spoluprácu v oblasti rozvoja miest a výmenu skúseností medzi mestami. Celkový rozpočet predstavoval 67,8 mil. EUR, spolufinancovaný z ERDF vo výške 78,6%. Program zahŕňal 29 krajín vrátane Nórska a Švajčiarska, 550 miest a 7000 aktívnych lokálnych členov a 61 vytvorených sietí (About URBACT, cit. 2015). Cieľené štúdie o metropolitnom vývoji v EÚ vypracúva ESPON.

Z ďalších zdrojov podpory možno spomenúť nástroj finančného inžinierstva JESSICA, t.j. Spoločná európska podpora udržateľných investícií v mestských oblastiach (angl. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). Ide o spoločnú iniciatívu Európskej komisie, Európskej investičnej banky a Rozvojovej banky Rady Európy (CEB). Časť štrukturálnych fondov môže byť využitých na návratné investície do projektov, ktoré tvoria súčasť integrovaného plánu udržateľného rozvoja miest. Investície sa obvyčajne poskytujú prostredníctvom fondov rozvoja miest vo forme vlastného kapitálu, úverov alebo záruk. Riadiacim orgánom pre iniciatívu JESSICA v SR je Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Cieľom iniciatívy v SR je zlepšenie energetickej efektívnosti existujúcich bytových domov (ide najmä o zateplenie) v mestských oblastiach pričom vykonávateľom schémy pomoci deminimis je Štátny fond rozvoja bývania.

Z ďalších projektov EÚ v tejto oblasti možno spomenúť napr. Mestský audit (angl. Urban audit), ktorého cieľom je zber komparatívnych informácií a dát o mestách v EÚ pre účely regionálnej politiky od r. 2003. Ide o spoločný projekt Európskej komisie a Eurostatu, ktorý zahŕňa mestá s viac ako 50 000 obyvateľmi. Za Slovenskú republiku projekt zahŕňa 8 krajských miest. Dáta sa zbierajú na troch priestorových úrovniach, pričom jednou z nich je funkčná mestská oblasť (angl. The Functional Urban Area, predtým označovaná aj ako The Larger Urban Zone). Funkčná mestská oblasť je vymedzovaná na základe kritérií hustoty zaľudnenia, počtu obyvateľov, intenzity dochádzky za prácou do jadra. Je definovaná podľa jednotnej metodológie EÚ a OECD a pozostáva z mesta (alebo viacerých miest) a dochádzkovej zóny (Eurostat, 2014). V podmienkach SR sú tieto zóny vymedzené na úrovni NUTS 3 pre Bratislavský kraj a LAU 1 (t.j. okres) pre ostatné krajské mestá.

V rámci nového programového obdobia 2014-2020 sa kladie väčší dôraz na podporu mestského rozvoja a preto európske mestá budú mať ešte lepšie príležitosti v rámci politiky súdržnosti EÚ. V zmysle dokumentov uvedených v časti 3 tohto príspevku sa väčší dôraz kladie na integrovaný udržateľný rozvoj miest. Integrovaný prístup zabezpečí synergiu podpory z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF). Tento prístup si vyžaduje úzku spoluprácu na všetkých úrovniach verejnej správy, t.j. európskej, vnútroštátnej, regionálnej i miestnej a koordináciu verejných politík pre dosiahnutie spoločných cieľov.

V podmienkach Slovenskej republiky, kde doteraz prevládal sektorový (odvetvový) prístup predstavuje integrovaný prístup jednak výzvu z hľadiska jeho praktického uplatnenia, ale aj významnú príležitosť pre rozvoj. Dôraz naintegrovaný prístup sa v SR prejavil aj v samotnom názve niektorých operačných programov: Integrovaný regionálny operačný program (ďalej len IROP) a Integrovaná infraštruktúra.

Z hľadiska financovania mestského rozvoja zo zdrojov EÚ hlavným nástrojom zostáva Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF). V zmysle nového nariadenia EP a Rady EÚ č. 1301/2013 minimálne 5% zdrojov ERDF v rámci cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti musí byť alokovaných na podporu integrovaného trvalo udržateľného mestského rozvoja. V podmienkach SR je podpora udržateľného mestského rozvoja (UMR)³ riešená v rámci Integrovaného regionálneho operačného programu (IROP) prostredníctvom integrovaných územných investícií (IUI, angl. integrated territorial investments, ITI). Podstatou ITI je, že umožňujú kombinovať investície z viacerých prioritných osí jedného alebo viacerých operačných programov na multidimenzionálnu a medziodvetvovú intervenciu. EÚ umožňuje kombinovať financovanie zo všetkých EŠIF vo forme grantov i finančných nástrojov, čím umožňuje dosiahnutie synergie (očakávajú sa lepšie výsledky pri rovnakej výške verejných investícií). V prípade rozvoja miest má význam najmä kombinácia investícií do infraštruktúry z ERDF a investícií do ľudského kapitálu z ESF (Európska komisia, 2014c). Kombinácie ERDF a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka sú zase dôležité pre podporu partnerstiev medzi mestami a vidiekom. Tieto budú v SR riešené prostredníctvom Miestneho rozvoja vedeného komunitou (angl. CLLD), ide o prístup známy doteraz ako LEADER, pričom cieľovým územím bude celé územie SR, teda nielen vidiecke, ale aj vidiecko-mestské oblasti. Obce nad 20 000 obyvateľov síce môžu byť členmi miestnej akčnej skupiny, avšak budú vylúčené ako oprávnení žiadatelia o podporu.

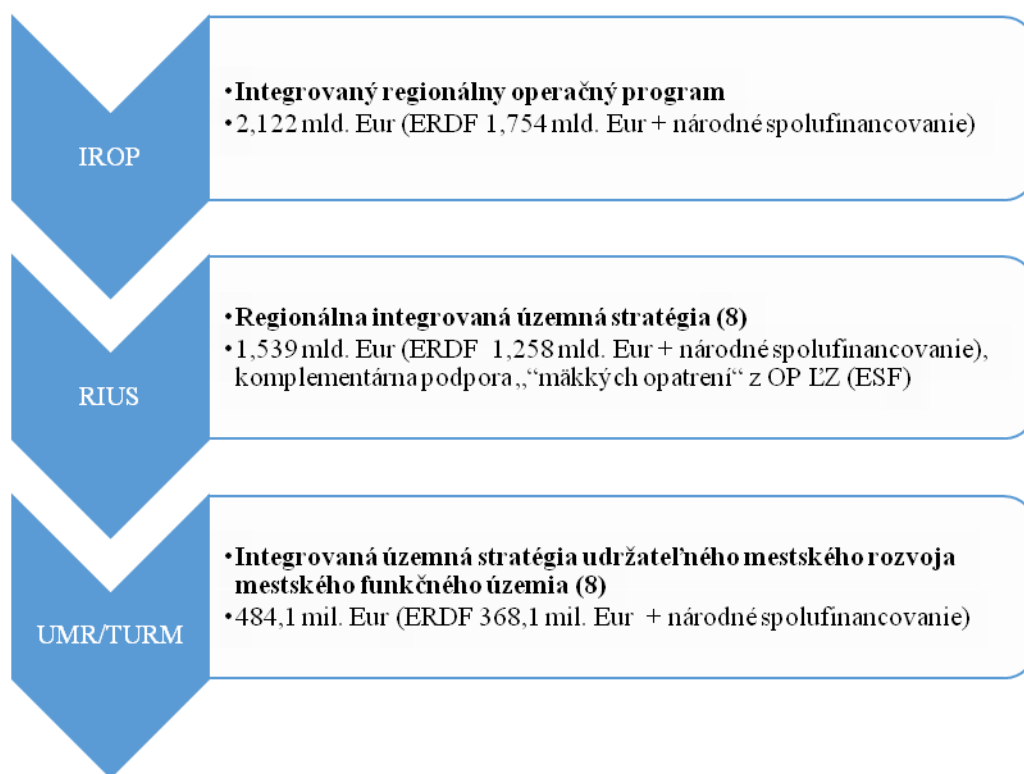
Implementácia integrovaných územných investícií sa v Slovenskej republike uskutočňuje cez väčšinu špecifických cieľov IROP (okrem budovania nemocníc, podpory existujúcich MSP v kultúrnom a kreatívnom priemysle, obnovy bytového fondu a opatrení miestneho rozvoja vedeného komunitou a technickej pomoci). Na udržateľný mestský rozvoj (UMR) je vyčlenených cca 21% zdrojov IROP. Základom implementácie UMR sú Integrované územné stratégie UMR mestského funkčného územia. V Partnerskej dohode SR

³Niekedy sa používa aj pojem trvalo udržateľný rozvoj miest (TURM).

2014 - 2020 bolo vymedzených 8 mestských funkčných území na základe Koncepcie územného rozvoja Slovenska 2001 v znení KURS 2011 nasledovne:

administratívne územie krajského mesta + jadrové pásmo ťažiska osídlenia prvej úrovne

Každá mestská funkčná oblasť si pripraví stratégiu UMR na princípe partnerstva krajského mesta a zástupcov partnerov tvoriacich mestskú funkčnú oblasť. Vytvorí sa Rada partnerstva na úrovniestskej funkčnej oblasti. V stratégii sú identifikované potreby, výzvy, endogénny potenciál, problémové oblasti a opatrenia, ktoré je potrebné realizovať. Uplatňuje sa princíp subsidiarity v súlade s Nariadením EP a Rady č.1301/2013, t.j. výber projektových zámerov vychádzajúcich zo stratégií UMR budú vykonávať orgány miest a obcí v daných mestských funkčných oblastiach. Podpora identifikovaných oblastí sa uskutoční z IROP a v prípade ostatných oblastí, ktoré IROP nepokrýva, môže byť zabezpečená z iných operačných programov prostredníctvom mechanizmu zvýhodňovania žiadostí prispievajúcich k UMR vo výberovom procese. (IROP, 2014) UMR sa realizuje ako súčasť modelu Regionálnych integrovaných územných stratégií (RIÚS). RIÚS sa vypracúvajú na úrovni VÚC (NUTS 3) a ich súčasťou je špecifická časť venovaná udržateľnému mestskému rozvoju. Implementáciu UMR podrobnejšie znázorňuje obrázok č. 2.



Obr. 2: Implementácia integrovaných územných investícií v SR

Zdroj: vlastný

V rámci nového programového obdobia 2014-2020 Európska komisia predstavila aj nové nástroje na podporu UMR (ide o článok 8 a 9 Nariadenia EP a Rady č.1301/2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja). Nový nástroj - Inovatívne akcie trvalo udržateľného rozvoja miest (angl. Urban Innovative Action) má testovať nové prístupy k riešeniu výziev, ktorých čelia mestá prostredníctvom podpory pilotných projektov. Žiadateľmi môžu byť predstavitelia miest patriaci do mestských oblastí s viac ako 50 000 obyvateľmi. Projekty s dĺžkou trvania max. 3 roky sú financované z ERDF do výšky 5 miliónov EUR na projekt, pričom príspevok je vysoký, max. 80 %. Pre obdobie 2015-2020 je vyčlenených 371 mil. EUR. (Európska komisia, 2014b) Ďalším nástrojom je Sieť mestského rozvoja (angl. Urban development network), ktorá umožňuje podporu budovania kapacít, vytvárania sietí a výmenu skúseností mestských orgánov zodpovedných za realizáciu stratégií UMR a orgánov zodpovedných za inovatívne akcie URM. Jej aktivity sú komplementárne k aktivitám URBACT, ktoré pokračujú aj v tomto programovom období. V rámci cieľa Európska územná spolupráca pokračuje program URBACT III s celkovým rozpočtom vo výške 96,3 mil. EUR (z toho 74,3 mil. EUR z ERDF). Jeho cieľom je podporovať spoluprácu a výmenu skúseností medzi mestami v EÚ a Nórsku a Švajčiarsku s cieľom podporiť trvalo udržateľný integrovaný rozvoj miest v EÚ. URBACT III je viac orientovaný na výsledky a zahŕňa Referenčný rámec pre trvalo udržateľné mestá (RFSC). Aj v súčasnom programovom období sa v SR počíta s využitím nástrojov finančného inžinierstva pre podporu UMR. Ide o nástroj JESSICA, ktorý bude mať samostatný finančný blok zriadený v Štátnom fonde rozvoja bývania, ktorý bude prijímať finančné prostriedky z alokácie IROP prostredníctvom Slovenského investičného holdingu (IROP, 2014).

Poznámka

Príspevok je súčasťou riešenia grantu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

Literatúra

- About URBACT [online]. [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: <http://urbact.eu/#>.
- AHLERS, R. (2005): Eine theoretische Herleitung des Begriffs der 'Renaissance der Stadt'Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien. ExMA-Papers [online]. [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/zoess/ExMA-Paper-Ahlers-LW2-1.pdf>.
- BAYONA-I-CARRASCO, J. – GIL-ALONSO, F. (2011): Foreign Migration, Urban Growth and Suburbanisation Dynamics in Large Spanish Metropolitan Areas. In: Enhr Conference, 5-8 July 2011, Toulouse.

- BEZÁK, A. (2014a): Niekoľko predbežných úvah o vnútornej štruktúre funkčných mestských regiónov na Slovensku. In: *Acta geographica universitatis comenianae*. Vol. 58, No. 2, p. 123-130.
- BEZÁK, A. (2014b): Funkčné mestské regióny na Slovensku v r. 2001. In: LAUKO, Viliam et al. 2014. *Regionálne dimenzie Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 169-198.
- DICKINSON, R. (2013): *The City Region in Western Europe*. Routledge.
- DIJKSTRA, Lewis a Hugo POELMAN, 2014. A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation. *Regional Working Paper 2014, Regional and Urban Policy*.
- DIJKSTRA, L. – POELMAN, H. (2012): *Cities in Europe. The new OECD – EC definition*. RF 01/2012. European Commission.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2014a. Urban development. [online]] Last update: 11/01/2014[cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/policy/themes/urban-development/.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2014b. Urban Issues at stake. [online] Last update: 15/10/2014[cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/portal/.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2014c. Integrovaná územná investícia. [online]. Marec 2014 [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_sk.pdf.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2014d. Urban development [online]. Last update: 11/01/2014[cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/.
- EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR, 2011. Stanovisko odbornej sekcie pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť na tému „Metropolitné oblasti a mestské regióny v rámci stratégie Európa 2020“. [online] [cit. 2015.05.29]. Brusel 8. septembra 2011. Dostupné na: https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/ces1380-2011_ac_sk.doc.
- EUROSTAT, 2013. Territoriale Typologien für europäische Städte und Metropolregionen. [online][cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Territorial_typologies_for_European_cities_and_metropolitan_regions/de.
- EUROSTAT, 2014. European cities – the EU-OECD functional urban area definition. [online]. [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_cities_%E2%80%93_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition.
- GROWE, A. et al., (2012): *Polyzentrale Stadtregionen – Die Regionalsplanerischer Handlungsraum*, 14. Arbeitsberichte Der Arl, Hannover 2012.
- HAASE, A. (2015): European cities between shrinkage and regrowth. Current trends and future challenges. In: Nino Tomaschek Judith Fritz : *Die Stadt der Zukunft: Aktuelle Trends und zukünftige Herausforderungen*. Waxmann Verlag.
- HORANSKÁ, E. (2014): Mestský rozvoj na Slovensku príprava štátnej politiky [online]. Prezentácia. Nitra: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja. 24.4.2014

- [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://www.zuups.sk/sites/default/files/zbornik2014/03_prispevky/horanska-recenzovane/st_politika_metskeho_rozvoja.pdf.
- IROP, 2014. Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020 schválený Európskou komisiou dňa 18.12.2014. [online]. [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: <http://www.mpsr.sk/index.php?navID=1036&navID2=1036&sID=67&id=9006>.
- Konsolidované znenia Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, 2012
- MARYÁŠ, J. – VYSTOUPIL, J. (2004): Ekonomická geografia. Brno: ESF MU.
- NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006.
- NEUMAN, M. – HULL, A. (2009): The Futures of the City Region. In: Regional Studies, Vol. 43.6, pp. 777–787.
- NOVOTNÝ, L. (2011): Regióny najväčších slovenských miest v modeloch urbánneho vývoja. In: Suburbanizace.cz [online] [cit. 2015.05.29].s. 1-11. Dostupné na: <http://www.suburbanizace.cz/analyzy.htm>.
- OECD, 2012. Redefining urban: a new way to measure metropolitan areas.
- OECD, 2013. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database.
- ORISHIRNO, L. (2010): An Approach to Urban Dynamics. In: Geographical Analysis, roč. 19, č. 3.
- TÓTH, V. – ŠVEDA, M. (2014): Suburbanizácia v zázemí mesta Bratislava z pohľadu migrácie a bytovej výstavby. In: LAUKO, Viliam a kol. 2014. Regionálne dimenzie Slovenska. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, s. 427 – 447.
- UN-Habitat, 2015. International Guidelines on Urban and Territorial Planning. United Nations Human Settlements Programme 2015.
- United Nations Centre for Human Settlements, 2001. Urbanization: Facts and Figures. [online] [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/bg10.htm>.
- Územná agenda Európskej Únie 2020. Smerom k inkluzívnej, inteligentnej a udržateľnej Európe rozmanitých regiónov. [online]. Gödöllő, 2011. [cit. 2015.05.29]. Dostupné na: http://www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=vystavba/StatStavSpravaDokumenty/UzemnePlanovanie/07MedzinarSpoluprace/UA__TA2020_SK.pdf
- VÝROSTOVÁ, E. (2010): Regionálna ekonomika a rozvoj. Bratislava: IURA Edition.
- Zelená kniha o územnej súdržnosti: Z územnej rozmanitosti urobiť prednosť, 2008. Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Výboru regiónov a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru. KOM(2008) 616 v konečnom znení. Brusel: Komisia Európskych spoločností.

Adresa autorov

doc. Ing. Silvia Ručinská, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice 1
E-mail: silvia.rucinska@upjs.sk

Ing. Eva Výrostová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice 1
E-mail: eva.vyrostova@upjs.sk

Zhodnotenie niektorých aspektov komunálnych volieb do orgánov miestnych samospráv 2014 v nadväznosti na nové programovacie obdobie

Katarína Liptáková – Jozef Krnáč

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja

Abstract

The aim of the contribution is to examine some aspects of communal self-governments' elections 2014 and compare the pre-election promises of the mayor candidates with their first steps in the office in a selected sample of Slovak municipalities and towns. We also looked at the implementation of the promises in the development documents with respect to the new programming period of 2014-2020. The survey was performed by the students of the Faculty of Economics in Banská Bystrica in February - April 2015 within their elective course Public Administration and regional development. Their task was to write a paper on the topic "Basic characteristics of the municipality in which I live" without annexes and in the prescribed structure. We have summarised the papers and made the graphical visualization of the results.

Cieľom príspevku je na základe zhodnotenia niektorých aspektov komunálnych volieb do orgánov miestnych samospráv 2014 porovnať volebné sľuby a realitu starostov vybranej vzorky slovenských obcí a miest. Skúmali sme aj odraz týchto sľubov v pripravovaných rozvojových dokumentoch v nadväznosti na nové programovacie obdobie 2014-2020. Výskum bol realizovaný študentmi Ekonomickej fakulty UMB v Banskej Bystrici v období február - apríl 2015. V rámci voliteľného predmetu Verejná správa a regionálny rozvoj dostali za úlohu vypracovať seminárnu prácu na tému Základná charakteristika obce, v ktorej žijem v rozsahu cca 5-6 strán bez príloh v požadovanej štruktúre. Tvorili ju časti ako charakteristika obce - veľkosť, demografia, prírodné prostredie, pozoruhodnosti; charakteristika orgánov miestnej samosprávy (priamo a nepriamo volené, poradné, fakultatívne, obligatórne atď.) a analýza vplyvu volieb do orgánov miestnych samospráv v roku 2014 na tvorbu strategických, programových a koncepcných dokumentov využívaných pre rozvoj obce. Nešlo o reprezentatívnu vzorku respondentov, ale o náhodný výber na základe bydliska študentov. Celkovo bolo oslovených 167 obcí a miest, niektoré práce však obsahovali aj duplicitné a neúplné informácie, preto boli viaceré z analýzy vylúčené. Konečná vzorka bola 98 obcí.

Za účelom vysvetlenia kľúčových pojmov sa v prvej časti budeme venovať novele zákona o podpore regionálneho rozvoja s cieľom zmapovať najvýraznejšie zmeny, ktoré v oblasti komunálneho rozvoja prináša. Počíta s úpravami v programe rozvoja obce tak, aby pozostával z analytickej, strategickej, programovej, realizačnej a finančnej časti.

Výkon podpory regionálneho rozvoja sa na základe novely od 1. januára 2015 rozširuje o spoločný program rozvoja obcí (vložením ustanovenia § 8a), ktorý integrovaným prístupom rieši reálnejšie plnenie ich individuálnych záujmov v rámci spoločne definovaných priorít rozvoja a zároveň uľahčuje obciam prístup k finančným zdrojom a mechanizmom na jeho zabezpečenie. Spoločný program rozvoja obcí je strednodobý rozvojový dokument vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii, zohľadňuje ciele a priority ustanovené v programe rozvoja vyššieho územného celku, na území ktorého sa obce nachádzajú a je vypracovaný podľa záväzných častí územnoplánovacích dokumentácií združených obcí.

Ak nemá obec vypracovaný vlastný program rozvoja, môže si vypracovať pri uplatnení partnerstva s jednou alebo viacerými územne susediacimi obcami spoločný program rozvoja obcí. Schvaľujú ho (aj jeho aktualizáciu) obecné zastupiteľstvá obcí, ktoré ho vypracovali. Jeho záujmom je vytvoriť priestor pre integrovaný prístup obcí k svojmu rozvoju a je určený najmä pre obce, ktoré nemajú dostatočné kapacity na vytvorenie vlastného programu rozvoja. Cieľom je zabezpečiť efektívnejšiu spoluprácu, znížiť náklady spojené s prípravou a realizáciou rozvojových aktivít v katastrálnom území susediacich obcí.

Ďalšia časť príspevku sa zaoberá novou volebnou legislatívou spoločnou pre všetky druhy volieb s cieľom preskúmať jej vzťah ku komunálnym voľbám a zamyslieť sa nad tým, či zjednoduší a sprehľadní proces komunálnych volieb. Národná rada SR schválila 29. mája 2014 nové volebné zákony vychádzajúce z programového vyhlásenia vlády. Zjednocujú základné pravidlá pre všetky druhy volieb vrátane vedenia volebnej kampane a prinášajú väčšiu transparentnosť financovania politických strán a volebných kampaní. Zavádzajú tiež kontrolné mechanizmy a sankcie. Ide o zákon o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku. Je potrebné zohľadniť, že zatiaľ sa ešte v komunálnych voľbách neuplatnili a nie sú s nimi spojené žiadne praktické skúsenosti.

Nová legislatíva upravuje pravidlá pre voľby do NR SR, Európskeho parlamentu, voľbu prezidenta, hlasovanie o odvolaní prezidenta, voľby do orgánov samosprávnych krajov a samosprávy obcí a referendum. Doteraz volebné právo upravovalo šesť samostatných zákonov.

Čo sa týka zákona o podmienkach výkonu volebného práva, upravuje všeobecné pravidlá spoločné pre všetky druhy volieb. Týkajú sa volebných orgánov, zásad volebného práva, volebných obvodov a okrskov, zoznamu voličov, postupu pri hlasovaní a prítomnosti vo volebnej miestnosti, zisťovania výsledkov volieb, materiálnych a personálnych podmienok zabezpečenia volieb a sankcií za porušenie zákona.

Zákon o volebnej kampani zjednocuje základné pravidlá vedenia volebnej kampane pre všetky druhy volieb a zavádza jednotnú terminológiu. Ukladá stranám i kandidátom povinnosť financovať volebnú kampaň výhradne cez otvorené účty. Všetky príjmy i výdavky strán tak bude môcť verejnosť počas kampane sledovať na internete. Povinnosť sa bude týkať aj kandidátov na županov, primátorov či starostov.

Miestne samosprávy žiadajú, aby podmienka vzdelania bola pri všetkých voľbách, aby starostovia a primátori mali najmenej stredoškolské vzdelanie. Nové volebné zákony napadla opozícia a čaká sa na rozhodnutie Ústavného súdu. Samosprávy zmeny vítajú a tvrdia, že starosta vykonáva správne úkony, preto musí mať potrebnú odbornú úroveň. Očakávajú však, že rovnakú podmienku budú musieť spĺňať aj kandidáti v iných voľbách a že to bude riešené na všetkých úrovniach (nie iba pre starostov a ostatných už nie).

V rámci výskumu sme zisťovali, koľko percent starostov nami oslovených obcí je novozvolených a hľadali sme závislosť, či skúsení starostovia, ktorí pôsobia niekoľko funkčných období, dokážu svoje skúsenosti s riadením miestnych samospráv využiť pri príprave strategických a rozvojových dokumentov (otázka č. 3).

Z názvu príspevku vyplýva, že skúmame postavenie orgánov miestnych samospráv, starostu a obecného zastupiteľstva. Starosta je najvyšší predstaviteľ obce, štatutárny zástupca, výkonný orgán volený občanmi v priamych voľbách. Vykonáva obecnú správu a zastupuje obec navonok. Svoje právomoci vykonáva v určitých činnostiach samostatne alebo spolu s obecným zastupiteľstvom.

Zdôrazňujeme, že je výkonný orgán, ktorý vykonáva rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote do 10 dní od jeho schválenia obecným zastupiteľstvom (tzv. sistačné právo). Nie je však ničím viazaný, aby plnil uznesenia obecného zastupiteľstva. Tomu sme vo výskume venovali v otázke č. 4., kde sme zisťovali nadväznosť volebných programov a sľubov volených orgánov miestnych samospráv na stanovenie priorít sociálno-ekonomického rozvoja v príslušnom volebnom období cez ich zapracovanosť do Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja a iných strategických dokumentov v príslušnej obci.

V zmysle volebného zákona môže byť starosta do funkcie opätovne zvolený, v podstate môže byť volený až donekonečna. Tu vstupuje v zmysle našich úvah do pozornosti syndróm vyhorenia (vyhasnutia) ako strata profesionálneho alebo osobného záujmu príslušníka určitých profesií alebo ako výsledok procesu, v ktorom ľudia veľmi intenzívne zaujatí určitou úlohou strácajú svoje nadšenie. Preskúmať jeho súvislosť a vplyv na výkon funkcie starostu, prípravu strategických dokumentov a celkovo na odraz volebných sľubov do reality by vyžadovalo samostatný výskum.

Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce na štyri roky. Rozhoduje o základných otázkach života, najmä je mu vyhradené určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý obec užíva; schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa majetku a kontrolovať hospodárenie s ním; schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce; schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov; schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života; rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladať miestny poplatok atď. V našich úvahách je dôležité zdôrazniť najmä to, že ide o rozhodovací orgán na rozdiel od starostu. Keďže cieľom príspevku je skúmať niektoré aspekty komunálnych volieb v nadväznosti na nové programovacie obdobie, pokladáme za potrebné uviesť, že v novom období môžu obce žiadať o príspevok zo štrukturálnych fondov len vtedy, keď majú vypracovaný Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja, príp. integrovanú spoločnú stratégiu.

Hlavným prostriedkom na financovanie regionálneho rozvoja ostali tak ako po minulé roky fondy Európskej únie. Na rozdiel od predchádzajúceho programovacieho obdobia, kedy bol rozvoj regiónov realizovaný cez samostatné dopytovo orientované projekty miest a obcí, sa kladie dôraz na integrovaný prístup a zabezpečenie potrebného rozvoja regiónov cez integrované stratégie územného rozvoja.

Regionálne integrované územné stratégie by mali byť pripravené za účasti všetkých sociálno-ekonomických partnerov a občanov regiónov a sú hlavným nástrojom regionálneho rozvoja a implementácie rozvojových projektov na území jednotlivých samosprávnych krajov. Riešia špecifické potreby rozvoja územia ako celku na rozdiel od minulosti, kedy sa prioritne riešili vlastné potreby rozvoja jednotlivých miest a obcí. Zodpovednosť za vypracovanie regionálnej integrovanej územnej stratégie má samosprávny kraj, ktorý je sprostredkovateľským orgánom pri implementácii vybraných projektov.

Oproti minulému programovaciemu obdobiu omnoho väčší význam nadobúda úloha jednotlivých združení miest, obcí a mikroregiónov, ktoré môžu pri tvorbe regionálne integrovaných územných stratégií lepšie presadzovať vypracované stratégie rozvoja vlastného

regiónu ako samostatne jednotlivé mestá a obce. Základným nástrojom, ktorý definuje aktuálne potreby mikroregiónu, môže byť napríklad vypracovaný Plán jeho hospodárskeho a sociálneho rozvoja, v rámci ktorého si mestá a obce vytvoria spoločnú stratégiu rozvoja odrážajúcu ich potreby, ktorú sa budú následne spoločne snažiť zapracovať do regionálne integrovaných územných stratégií príslušného samosprávneho kraja. Táto oblasť nebola v rámci nášho výskumu zohľadnená, pretože sa domnievame, že oslovené samosprávy v realite nie sú ešte na to pripravené.

Keďže skúmame odraz volebných sľubov v rozvojových dokumentoch, pokúsime sa ich klasifikovať. Môže ísť o najrôznejšie vízie, stratégie, plány, koncepcie, ale tiež o programy, nariadenia a ďalšie právne normy. Táto problematika nie je v slovenskej odbornej literatúre komplexne vymedzená, stretávame sa s ňou napr. v u autorov ako napr. K. Staroňová, E. Sičáková-Beblavá (2006).

Podľa funkcie a spôsobu vzniku rozlišujeme legislatívne, strategické, výskumné, fiškálne, deklaratívne a advokačné dokumenty. Posledná skupina na úrovni obce nenachádza uplatnenie, väčšinou vymedzujú určité priority, záväzky alebo pravidlá. Ich tvorcami sú politické strany, vlády, aktéri neziskového sektora.

Legislatívne dokumenty sú právne záväzné, stanovujú základné pravidlá pre fungovanie. Spôsob ich tvorby je väčšinou pomerne podrobne upravený. Majú normatívnu povahu, sú vymáhateľné a ich porušovanie je sankcionované. V prípade samospráv máme na mysli interné normatívne predpisy ako stanovy, štatút, organizačný poriadok a ostatné poriadky, smernice, pokyny a postupy. K externým normatívnym predpisom patria uznesenia a všeobecne záväzné nariadenia, vydávajú ich príslušné orgány jednak v samostatnej pôsobnosti obce, jednak v oblasti prenesenej, delegovanej pôsobnosti. Rozlišujeme prvotné a druhotné všeobecne záväzné nariadenia. Všeobecne záväzné nariadenia vydávané vo veciach územnej samosprávy predstavujú prvotné nariadenia a túto samostatnú pôsobnosť obce zakotvuje Ústava SR v čl. 67 a čl. 68 a zákon o obecnom zriadení v § 4 v kombinácii s § 6. Nariadenia vydávané vo veciach štátnej správy predstavujú odvodené nariadenia a táto delegovaná, resp. prenesená pôsobnosť obce je zakotvená v Ústave SR v čl. 71 a súčasne v zákone o obecnom zriadení v § 5 v kombinácii s § 6.

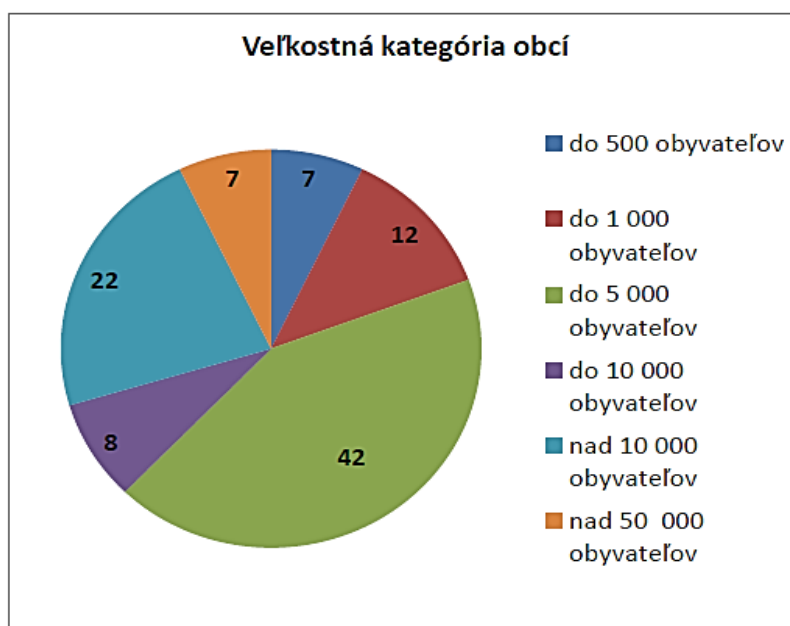
Strategické dokumenty predstavujú podklady pre strategické rozhodovanie. Sú do značnej miery otvorené, v pravidelných intervaloch upravované a je pre ne typická vysoká miera zapojenia rôznych aktérov. Ich súčasťou býva rozpracovanie do akčných a inštitucionálnych plánov. Na úrovni obce sem patrí Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce, územný plán, plán územno-technického rozvoja územia obce, stratégia rozvoja

cestovného ruchu a pod. V našom výskume sme sa zaoberali Programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja a územným plánom.

Výskumné dokumenty sa zameriavajú na analýzu minulého a súčasného stavu, snažia sa čo najobjektívnejšie vysvetliť situáciu v určitej oblasti a navrhnúť možné zlepšenie. Majú silný analytický základ. Veľmi často je ich súčasťou sada indikátorov, ktoré popisujú stav v danej problematike. Ich hlavným kritériom je objektivita, úplnosť a presnosť. Vznikajú najčastejšie na pôde univerzít, výskumných ústavov. Do určitej miery sú aplikovateľné aj na municipalitu, pričom obce a mestá môžu ich vypracovanie vyžiadať od uvedených subjektov.

Poslednú skupinu tvoria fiškálne dokumenty, najmä rozpočet obce. Z legislatívneho hľadiska je jeho tvorba a obsah, ako aj rozpočtový proces miestnej samosprávy regulovaný zákonmi č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a 369/1990 o obecnom zriadení (v § 9). V rámci výskumu sme v zmysle metodiky opísanej v úvode oslovili vzorku 98 obcí, z toho 40 miest. Čo sa týka ich veľkostnej kategórie, znázorňuje ju nasledujúci graf.

Graf č. 1



Zdroj: vlastné spracovanie na základe výsledkov realizovaného výskumu

Do 500 obyvateľov bolo analyzovaných 7 obcí (Magnezitovce, Malatíny, Olejníkov, Kvakovce, Ráztoka, Malá Domaša a Malužiná). Celkovo najmenšou skúmanou bola Malatíny (208 obyvateľov) a najväčšou Prešov (90 923 obyvateľov).

Martin, Tvrdošín, Smižany, Trstená, Námestovo, Lendak, Sliač a Nováky predstavovali skúmané sídla do 10 000 obyvateľov.

V kategórii miest nad 50 000 obyvateľov 7 analyzovaných miest tvorili Banská Bystrica, Poprad, Martin, Trenčín, Žilina, Trnava a Prešov.

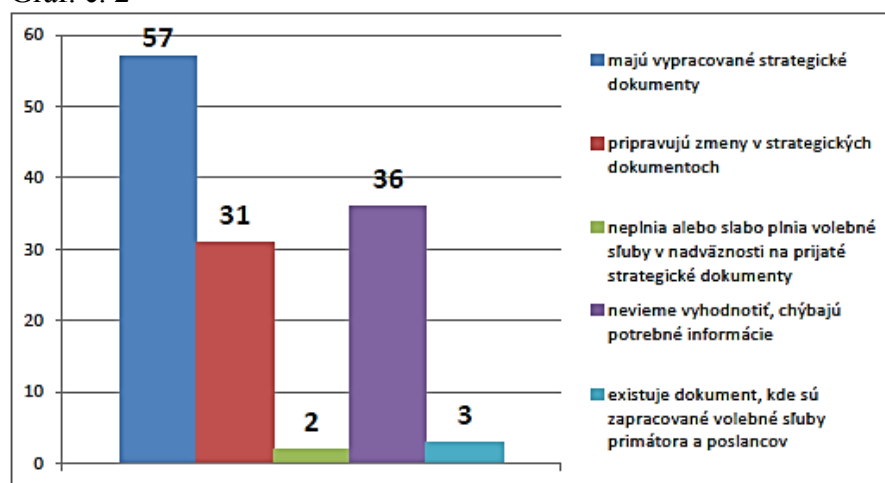
Z oslovených obcí má 67 „starých“ starostov (68,4% z celkového počtu respondentov) a 31 novozvolených. Neskúmali sme, koľkokrát po sebe boli opakovane zvolení, nebolo to predmetom nášho skúmania.

V otázke č. 2 sme sa respondentov pýtali, či majú vypracované strategické dokumenty a aké. Osobitne sme sledovali Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja a územný plán. Z oslovenej vzorky má 62 obcí vytvorený Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (36 teda nie) a 48% vypracovaný Územný plán. Pri odpovedi na túto otázku bolo potrebné zohľadniť určitú mieru nepresnosti spôsobenú tým, že obce do 2000 obyvateľov nie sú povinné podľa zákona územný plán vytvárať.

Ostatné strategické dokumenty sme hlbšie neskúmali, lebo ich konkrétny počet a zameranie je v jednotlivých oblastiach a v jednotlivých obciach odlišné a nebolo možné ich objektívne komparovať.

V rámci odpovede na otázku č. 3 sme respondentom dali možnosť výberu zo 4 odpovedí (pozri nasledujúci graf). Zistili sme, že z 57 obcí, ktoré majú vypracované strategické dokumenty, len 31 začalo pracovať na ich aktualizácii (54,4%). Na druhej strane, z výsledkov vyplynulo, že 67 zo skúmaných 98 obcí má po voľbách toho istého starostu (68,4%). Prekvapuje nás nízke percento obcí, ktoré aktualizujú strategické dokumenty v porovnaní s vysokým percentom tých, ktoré majú pôvodného starostu. Domnievame sa totiž, že skúsení („opakovaní“) starostovia by mali vedieť riadiť samosprávy koncepčne. Realizovaný výskum náš predpoklad nepotvrdil.

Graf. č. 2



Zdroj: vlastné spracovanie na základe výsledkov realizovaného výskumu

V 36 prípadoch v otázke č. 3 nebolo možné získané informácie vyhodnotiť, lebo boli nekompletné.

Ďalej sme v otázke č. 4 zisťovali nadväznosť volebných programov a sľubov volených orgánov miestnych samospráv na stanovenie priorít sociálno-ekonomického rozvoja v príslušnom volebnom období cez ich zapracovanosť do Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja a iných strategických dokumentov v príslušnej obci. Zistili sme, že z 98 samospráv len 3 (Trstená, Bánovce nad Bebravou a Detva) majú stanovené priority ďalšieho rozvoja v rámci príslušného volebného obdobia cez vypracované programové dokumenty vo forme uznesenia. Z toho v zmysle nášho chápania vyplýva, že pre uvedené samosprávy je ľahšie stanoviť priority, opatrenia a ciele Programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja na príslušné programovacie obdobie ako pre ostatné obce.

Percento tých, ktoré majú upravené smery ďalšieho rozvoja v rámci príslušného volebného obdobia cez vypracované programové dokumenty je veľmi nízke (3,06%). Na záver preto formulujeme odporúčanie smerom k slovenskej legislatíve a predstaviteľom ZMOS-u, aby venovali väčšiu pozornosť vzdelávaniu predstaviteľov miestnych samospráv pre oblasť manažmentu a riadenia ľudí.

Zhodnotením niektorých aspektov komunálnych volieb do orgánov miestnych samospráv 2014 a problematikou daňových príjmov v nadväznosti na nové programovacie obdobie sa podrobnejšie zaoberáme v projekte Vega 1/0988/15 pod názvom Daňové príjmy a daňová kapacita územných samospráv riešeného na Ekonomickej fakulte UMB v Banskej Bystrici.

Literatúra

KOVÁČOVÁ, E. (2011): *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.

KOŽIAK, R. - KRŇÁČ, J. - LIPTÁKOVÁ, K. (2008): *Verejná správa a regionálny rozvoj*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2008. 258 s. ISBN 978-80-8083-695-5.

STAROŇOVÁ, K. – SIČÁKOVÁ - BEBLAVÁ, E. (2006): *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2006. 234 s. ISBN 80-89244-13-0.

Parlament schválil nové volebné zákony. Dostupné na http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-7&sprava=zakladne-pravidla-pre-vsetky-druhy-volieb-sa-zjednotia&subor_spravy=198652

Pripravuje sa v NR SR - zmeny v zákone o podpore regionálneho rozvoja. Dostupné na <http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/ine/5263-pripravuje-sa-v-nr-sr-zmeny-v-zakone-o-podpore-regionalneho-rozvoja>

Schválili nové pravidlá volieb. Pozrite si, čo všetko sa mení. Dostupné na <http://www.sme.sk/c/7219118/schvalili-nove-pravidla-volieb-pozrite-si-co-vsetko-sa-meni.html>

Starosta/primátor. Dostupné na http://www.isamosprava.sk/clanok-0-42/2379_Starosta___Primator.html

Základné pravidlá pre všetky druhy volieb sa zjednotia. Dostupné na <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-7&sprava=zakladne-pravidla-pre-vsetky-druhy-volieb-sa-zjednotia>

Ústava SR

Zákon NR SR č. 309/2014, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja

Zákon NR SR č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon NR SR č. 369/1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Zákon NR SR č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy

Adresa autorov:

doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Ing. Jozef Krnáč, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Ekonomická fakulta

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja

Tajovského 10, 974 01 Banská Bystrica

E-mail: katarina.liptakova@umb.sk; jozef.krnac@umb.sk

SEKCIA PERSPEKTÍV KOMUNÁLNEJ POLITIKY

Fenomén nezávislých kandidátov v komunálnych voľbách 2014 ako dôsledok tzv. nepolitickej politiky

Michal Cirner

Prešovská Univerzita v Prešove, Filozofická fakulta

Inštitút politológie

Abstract

Independent candidates running for positions in local self-governments in Slovakia are part of municipal elections since 1990, when has been approved electoral rules allowing this kind of candidacy. All of the following results of municipal elections confirmed the upward trend of the electorate to prefer independent candidates in the elections. It's not only the specificity of municipal politics but also intensifying distrust to mainstream political parties and infiltration of „anti-politics“ into our public space. Support of political parties in municipal elections is often the unwanted burden for candidates. It turns out that formally independent candidates must often negotiate political agreement and that's why they are dependent on support of local business groups and other interest or political groups.

V poradí siedme voľby do orgánov samosprávy obcí od roku 1990 na Slovensku sú už trvalým symbolom rozvíjajúcej sa demokratickej tradície. Často pertraktované termíny demokratizácie, modernizácie a decentralizácie verejnej správy, ktoré sú spájané tiež s pojmom subsidiarita nás vedú k presvedčeniu, že tlak akademikov a lokálnych politikov na posilňovanie právomocí miestnej územnej samosprávy na úkor štátnej správy sa bude stupňovať¹. I bez toho si je odborná verejnosť vedomá, že samosprávy na Slovensku a teda v širšom kontexte komunálna politika ma veľmi výrazné postavenie v politickom systéme Slovenskej republiky. Uvedomujú si to aj občania, keďže komunálne voľby sú po parlamentných voľbách de facto druhými najdôležitejšími voľbami pokiaľ ide o účasť na hlasovaní².

¹ V rešpektovanom slovenskom týždenníku Trend vyšiel v júni 2015 rozhovor s primátorom krajského mesta Trenčín Richardom Rybníčkovi. Rybníček má ambície vstúpiť do politiky na národnej úrovni a načrtáva víziu posilnenia kompetencií miestnej samosprávy. Hovorí o vytvorení šiestnástich mestských regiónov so silnými právomocami a o zrušení samosprávnych krajov. Rozhovor je dostupný na internete: <http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2015/cislo-22/manazovat-prosperuje-mesto-je-tazsie-ako-praca-ministra.html>.

² Podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky sa na ostatných parlamentných voľbách v roku 2012 zúčastnilo vyše 59 percent oprávnených voličov. Ku komunálnym voľbám v roku 2014 prišlo vyše 48 percent oprávnených voličov, čo je približne porovnateľné s druhým kolom prezidentských volieb v roku 2014. Voľby do samosprávnych krajov a voľby do Európskeho parlamentu sú známe výrazne nižšou volebnou účasťou, často sa z politologického hľadiska hovorí o slabšej legitimitate takto zvolených zástupcov.

Komunálne voľby sú špecifické spomedzi ďalších štyroch druhov volieb, ktoré na Slovensku máme aj tým, že jediné umožňujú kandidovať nezávislým kandidátom bez toho, aby ich kandidatúru nemusela predtým odobriť politická strana alebo koalícia politických zoskupení. Volebné pravidlá sú však ústretovejšie voči stranickým nominantom, keďže nezávislí kandidáti na funkcie starostov, primátorov alebo poslancov zastupiteľstiev samosprávy musia okrem formálnych úkonov doložiť k svojej kandidatúre aj petíciu s podpismi občanov danej samosprávy o podpore ich kandidatúry³.

Z praktickej skúsenosti vieme, že ak má občan v malej samospráve záujem angažovať sa v komunálnej politike, aby obišiel túto prekážku, kandiduje vo voľbách za určitú politickú stranu alebo koalíciu, napriek tomu, že nie je členom tejto politickej strany a ani s ňou neraz vonkoncom nesympatizuje, prípadne ide o marginálnu alebo verejnosti neznámu politickú stranu. Voliči najmä v malých obciach takmer vôbec nehľadia na to, či daný kandidát ide do volieb ako nezávislý alebo je nominantom nejakého politického subjektu. Dôležitým sa ukazuje to, že daného kandidáta osobne poznajú a aký majú na neho utvorený názor, respektíve úlohu môže zohrávať príbuzenský vzťah medzi voličmi a aspirantom na volený úrad.

Existujú preukázateľné prípady dlhoročných starostov, ktorí zvyčajne nie sú členmi politických strán, ale podľa situácie kandidujú za strany, ktoré sú súčasťou aktuálnej vlády alebo je vysoko pravdepodobné, že budú súčasťou vlády, pretože u istej časti verejnosti prebýva pocit, že starosta „vybaví“ pre obec niečo navyše ak je nominantom veľkej alebo najlepšie vládnej strany⁴. Takisto sa stáva, ak napríklad kandiduje na starostu obce straník, že v obci hľadá ľudí, ktorí by kandidovali na poslancov obecného zastupiteľstva pod kandidátkou jeho strany bez ohľadu na to, či členmi strany sú a či im programová, hodnotová a iná výbava politickej strany vyhovuje. Rozhodujúcim je to, aby si rozumeli s prípadne novozvoleným starostom a podporovali ho v prípade ich zvolenia v zastupiteľstve, aby mohol starosta jednoduchšie realizovať svoj program a vízie⁵. Z toho vyplýva, že je prakticky

³ Príloha platného zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí určuje minimálny počet podpisov voličov podporujúcich kandidatúru nezávislých kandidátov. Prakticky sa teda môže stať, že v obci, ktorá má 51 obyvateľov bude kandidát, ktorý chce kandidovať ako nezávislý potrebovať petíciu s 20 podpismi občanov, čo je takmer 40 percent zo všetkých občanov obce. Rovnaké by to bolo pri obci so 101 obyvateľmi, kde by kandidát potreboval podpisy 40 občanov obce.

⁴ Príkladom je Jozef Konkoly, známy a úspešný starosta obce Kechnec v okrese Košice-okolie. Od roku 1990 je starostom obce, aktuálne už 25 rokov. V rokoch 1994 a 1998 kandidoval za HZDS, inak ako nezávislý s možnou podporou politických strán. Okrem toho kandidoval viackrát za poslanca Košického samosprávneho kraja. V roku 2005 kandidoval za koalíciu SDKÚ, SZS, DS. V roku 2009 za stranu SMER-SD a v roku 2013 tiež za SMER-SD. Vždy bol zvolený.

⁵ Deje sa to i u nezávislých kandidátov. Nezávislý kandidát a vtedajší primátor Prešova Pavel Hagyarí vytvoril pred komunálnymi voľbami 2014 tzv. ligu nezávislých. Bola to skupina nezávislých kandidátov na poslancov,

nemožné poznať relevantné údaje o tom, koľko je v skutočnosti nestraníckych a nezávislých starostov, primátorov a poslancov, keďže častokrát sú „onálepkovaní“ ako nominanti nejakého politického zoskupenia. Politické strany a koalície si neraz týmto spôsobom vylepšujú svoje výsledky v komunálnych voľbách. Nezriedka si jedného úspešného kandidáta „prisvojujú“ viaceré strany, ak kandidoval za volebnú koalíciu.

Z tohto pohľadu by malo byť relevantné aspoň oficiálne číslo zvolených nezávislých kandidátov. Podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky bolo zvolených za starostov a primátorov 1104 nezávislých kandidátov, čo predstavuje podiel 37,95 percenta zo všetkých zvolených kandidátov. Pokiaľ ide o počet a podiel zvolených nezávislých poslancov zastupiteľstiev, zvolených bolo 6000 nezávislých poslancov, čo predstavuje 28,91 percentný podiel zo všetkých zvolených poslancov. Kým podiel nezávislých starostov a primátorov bol v predchádzajúcich komunálnych voľbách 33,67 percenta, podiel nezávislých poslancov predstavoval 22,66 percenta. Domnievame sa, že osnovnou nie je percentuálna zložka zvolených nezávislých primátorov či starostov, pretože osciluje takmer dve dekády okolo tretiny zo všetkých zvolených kandidátov. Ako uvádzame, mnohí síce kandidujú ako nezávislí, ale majú podporu minimálne jednej alebo viacerých politických strán⁶. Je pragmatickejšie kandidovať ako nezávislý, pretože do značnej miery je starosta (primátor) nútený kooperovať so zastupiteľstvom a tým pádom má väčšie možnosti na utvorenie konštruktívnych vzťahov, ide o čisto pragmatické a účelové hľadisko. O tom, či sú niektorí z nich skutočne nezávislí alebo len nevyužili trend „nepolitickosti“ pojednávame v ďalšej časti príspevku.

Pre faktickú argumentačnú podporu treba dodať, že podiel zvolených nezávislých poslancov sa od roku 1990 radovo zvyšuje. Podľa Piška (2014) to bolo v prvých komunálnych voľbách len 4,5 percenta, kým v ostatných voľbách to bolo takmer 29 percentuálnych bodov. Zvyšujúce sa občianske povedomie a následná aktívna participácia na spravovaní vecí verejných je jedným z vysvetlení. Takisto osвета o tom, aká dôležitá je pozícia samosprávy a ako zásadne môže meniť kvalitu života našej najbližšej komunity a okolia, kde bývame a žijeme. Dalo by sa to deklarovať desiatkami zvolených občianskych

ktorá podporovala vo voľbách Hagyariho. Týchto kandidátov bolo celkovo 22 v celom Prešove (Frank, 2014). Ak by bol Hagyari znovuzvolený (mimočodom kandidoval ako nezávislý aj s podporou strany SMER-SD, čo sa dnes považuje za jeho chybný krok) a taktiež by boli zvolení niektorí z „jeho“ kandidátov, boli by nezávislí v rozhodovaní alebo by boli „závislí“ na odporúčaní primátora? Obdobne to býva aj v iných samosprávach.

⁶ Ukázkovými príkladmi sú niektoré krajské mestá na Slovensku: Primátor Trenčína Richard Rybníček kandidoval ako nezávislý, ale so širokospektrálnou podporou politických strán KDH, NOVA, SDKÚ-DS, OKS, SaS, MOST-HÍD, OĽaNO, SMER-SD. Takisto primátor Banskej Bystrice Ján Nosko je oficiálne zvolený ako nezávislý kandidát avšak s podporou strán SMER-SD, SNS a SDKÚ-DS. Týchto príkladov sú desiatky, čo do značnej miery skresľuje a sponchyňuje u istých kandidátov ich „nezávislosť“. Neplatí to však paušálne.

aktivistov, ktorí sa nezištne zaslúžili o rozvoj mnohých sfér vo svojich spoločnostiach. Kandidovali buď za politické strany alebo ako nezávislí kandidáti. Najvýraznejším typusom je zvolenie Petra Bročku⁷ za primátora Trnavy. Tento občiansky aktivista vyhral primátorské voľby v meste, kde vždy vyhrávali voľby stranícki kandidáti (najmä členovia KDH) a to s minimalistickou volebnou kampaňou najmä na internete bez podpory politických strán. To do značnej miery môže podporiť tézu o zvyšujúcej sa nedôvere voči politickým stranám⁸, tradičnému typu politiky a podpore tzv. nepochitkej politiky, ktorú zjednodušene beží občania chápu ako návrat od politikárčenia a straníckosti k odbornosti a osobnostiam.

Na národnej politickej scéne tieto myšlienky oživilo hnutie OĽaNO Igora Matoviča, ktoré sa dostalo do parlamentu ako antistranícka protestná strana⁹ v roku 2012 a zvolenie nezávislého kandidáta Andreja Kisku vymedzujúceho sa voči tradičnej politike a politikom za prezidenta Slovenska v marci 2014. Eufória, ktorá nastala po zvolení prezidenta priamo ovplyvnila a pozmenila štruktúru kandidátov v komunálnych voľbách v novembri 2014.

Politický analytik Ján Baránek tvrdí, že znechutenie ľudí z politiky dokážu využiť kandidáti, ktorých jedinou devízou je absencia politickej minulosti. Slovenská politika je traumatizovaná neustálymi škandálmi a preto z nej môžu profitovať noví politici, ktorým vôbec nejde napríklad o danú samosprávu, ale ich jedinou výhodou je už naznačená nepolitická minulosť (TASR, 2014). Už v článku spomínaný primátor Trenčína Richard Rybníček po voľbách vyhlásil, že komunálne voľby sú mementom pre strany, aby do volieb do Národnej rady Slovenskej republiky nominovali odborníkov a osobnosti, s ktorými sa ľudia budú vedieť identifikovať. Občania vraj odmietajú politiku straníckych príkazov a pokynov. Šancu v komunálnych voľbách dostali podľa neho tí, ktorí sa dokázali

⁷ Viac na: <http://www.peterbrocka.sk/index.php>.

⁸ Autor tohto príspevku v článku *Kríza politických strán – prehlbujúci sa problém* (2015) okrem iného poznamenáva, že v euroatlantickom priestore je kríza tradičných politických strán viditeľná od 80. rokov 20. storočia. Dekadentné fungovanie politickými stranami nastavených politických systémov prispieva k tomu, že verejnosť hľadá metódy a alternatívy protestu. V politike sa tak objavujú úplne nové koncepcie ako by mohla byť moc prerozdelená. Demokratická a nedemokratická antisystémovosť preniká do samodestabilizujúceho sa politického prostredia, v ktorom fungujú dezorientované zmenám odporujúce politické zoskupenia. „Arogancia štandardných politických zoskupení a ich nereflektovanie „vox populi“, spojené s korupciou, neustálymi škandálmi a kauzami, politickým obsadzovaním miest vo verejnej správe, neriešenie dlhodobých problémov, narastanie...sociálnych napätí, prehľbovanie regionálnych a sociálnych rozdielov, ekonomická kríza, ale aj enormná tolerancia verejnosti voči amorálnym či nelegálnym praktikám politikov, a ešte niektoré ďalšie faktory spôsobili, že na slovenskej politickej scéne sa objavovali aj nie úplne uzuálne politické formácie...“ (Cirner, 2013, s. 42).

⁹ „Utilitaristické a mnohokrát praktické koncepty antistrán by svoj bezobsažný a vágny politický profil mohli napríklad ideovo konkretizovať filozofiou tzv. nepolitkej politiky. Od Maxa Webera až po českých autorov, akými sú Masaryk, Bělohradský či Havel...Nepolitická politika je...opozíciou oficiálnej politike praktizovanej tak, že už ju protistrana nemôže alebo nie je ochotná tolerovať. Otázkou zostáva, či protestné strany nie sú taktiež iba prostriedkom jednotlivcov alebo skupín ako nadobudnúť moc, prestíž, finančné prostriedky, funkcie a „hrat“ svoje politické hry, a tým pádom presadzovať vlastné partikulárne záujmy“ (Cirner, 2014a, s. 84).

v predvolebnej kampani prezentovať svojou prácou, životným príbehom a výsledkami¹⁰ (SITA, 2014a). Problematickým je teoretické vymedzenie takto chápanej nepochitckej politiky o to viac, že práve v českých krajinách má filozofia tzv. nepochitckej politiky intelektuálnu tradíciu. Otvorenou otázkou ostáva aj jej terminologické vymedzenie, pretože pojem nepochitcká politika môže byť nahradený pojmom apolitcká politika alebo antipolitika a podobne¹¹.

Ako píše Havelka (1998), antipolitcká politika u Havla či Masaryka nebola interpretovaná ani presne ani jednoznačne. Raz ako kritika ideológií ako hlavného nástroja rituálnej vnútromocenskej komunikácie, potom ako kritika politického straníctva v mene politickej úlohy zreých osobností a existuje aj dimenzia, ktorá hovorí o hlavnom zázemí akejkoľvek nezávislej a alternatívnej politiky. Neskoršie výklady nepochitckej politiky ako niečoho, čo súvisí s občianskou spoločnosťou alebo ju dokonca zakladá, postihujú vraj iba jeden jej aspekt. V zmysle Havelky je preto zavádzajúce tiež vymedzovanie tohto konceptu politiky ako akejsi výlučne moralistickej pozície v konflikte s nemorálnym pragmatizmom boja o moc, pretože antipolitcká politika takisto vystupovala ako zvláštny druh kritiky civilizácie a kultúry. Bureš (2012) je presvedčený, že Havel bol integrálnou súčasťou nepochitckej politiky aj počas svojho prezidentovania a neprestal hovoriť o nutnosti odporovať pokusom o aroganciu moci, o naliehavosti zdola budovať občiansku spoločnosť, decentralizovať a podporovať miestnu samosprávu, zmenšovať moc štátu. Čo je pozoruhodné, tieto slová sú do veľkej miery zhodné s tým, ako sú v našom príspevku prezentované názory primátora Richarda Rybníčka, pričom vieme, že bol členom KDĤ a netají sa konzervatívnymi postojmi minimálne v kultúrno-etických otázkach.

V každom prípade i český politológ Jiří Pehe (2008) píše o rehabilitácii nepochitckej politiky ako o platnom vzore uvažovania o modernej politike. Pod nepochitckou politikou chápe politiku nestranícku, respektíve menej stranícku. Je to decentralizovaný model rozhodovania o vývoji spoločnosti, v ktorom sú zastúpené rôzne ohniská moci a vplyvu, vrátane spoločnosti občianskej. Stranícka politika podľa neho neupadá len kvôli dostupnosti alternatív a informácií, ale nepriťahuje dostatočný počet občanov, takže väčšina

¹⁰ Súhlasíme s daným názorom. V komentári pre mienkotvorný denník SME *Všetci za jedného, strana za všech* uvádzame, že v komunálnych voľbách je žiaduca podpora kvalitných nezávislých kandidátov na úkor stranických, pretože lokálna politika je v prvom rade o schopnostiach a riešeníach, nie o stranickosti a svetonázore (Cirner, 2014b).

¹¹ Jiří Pehe (2014) vo svojom príspevku *Nepochitcká politika není antipolitika* tvrdí, že skutočným nebezpečenstvom pre demokraciu a politické strany nie je nepochitcká politika, ale antipolitika. Ako sa domnieva zástancovia antipolitiky pohrdajú politickými stranami a celkovo parlamentarizmom. Reprezentanti nepochitckej politiky údajne zdôrazňujú nutnosť silného hlasu v politike pre občiansku spoločnosť. Hlásanie nepochitckej politiky ako produktívnej spolupráce politiky a občianskej spoločnosti vyzdvihuje. Antipolitika tradičnú politiku ničím neobohacuje, ale skôr ničí.

liberálnodemokratických režimov má problém s malou alebo klesajúcou volebnou účasťou. Problémom je tiež to, že klasická politika je skorumpovaná a neprehľadná. „A upadá i preto, že práve na miestnej úrovni možno celý komplex záležitostí rozhodovať lepšie s pomocou priamej demokracie. Isté je, že v tomto meniacom sa kontexte začína zdanlivo idealistický koncept „nepolitickej politiky“ znovu naberať na význame“ (Pehe, 2008).

Ak opäť poukážeme na volebnú výhru Petra Bročku v Trnave, zapadá do konceptu nezávislého politika reprezentujúceho nepoliticкую politiku Havlovho typu bez toho, aby sa k nej akýmkoľvek spôsobom hlásil. Masarykovské poňatie nepolitickej politiky je však pragmatickejšie, pretože ako usudzuje Kubálek (1999), Masaryk nezavrhne praktickú bežnú politiku, iba ju žiada vykonávať kvalifikovane a vecne. Známe sú jeho tézy o tzv. drobnej práci alebo o tom, že demokracia nemôže existovať bez demokratov. V tomto ponímaní sa neodmieta ani stranícka politika a preto nezávislých zvolených primátorov, ktorých podporovali politické strany – akými sú Ján Nosko či Richard Rybníček. Týchto takisto môžeme zaradiť do prúdu nepolitickej politiky, pretože verejne dopredu deklarovali, že si cenia politickú podporu a súhlasia s touto podporou, čo najširšieho spektra politických strán, aby mohli konsenzuálnejšie ako osobnosti alebo odborníci, či osobnosti a odborníci zároveň vykonávať tú „drobnú“ prácu v samospráve.

Čo však s takými kandidátmi, ktorí iba naskočili na módnú vlnu nepolitickej politiky a je to v ich prípade iba stratégia politického marketingu, aby vo voľbách uspeli? Alebo je to pragmatická pozícia, ale nie v duchu nepolitickej politiky, ale politiky machiavelistickej, že po voľbách bude takýto „nezávislý“ kandidát využívať svoju pozíciu nie k dosahovaniu verejného blaha, ale v svoj prospech. Samozrejme, tomu sa nedá vyhnúť ani u straníckych kandidátov, ktorí po voľbách opúšťajú stranícke kluby, aby sa stali „flexibilnejšími“ pri hlasovaní. V tejto súvislosti existuje aj tretí typ nezávislých kandidátov, ku ktorým sa nehlási z praktických dôvodov možného úbytku hlasov pred voľbami nijaká politická strana, ale po voľbách vyplynie, že podporu niektorého z politických subjektov mali. Pravdepodobne najhorším zo scenárov je, keď nezávislý kandidát sleduje výlučne súkromné záujmy, jeho kampaň je platená z prostriedkov týchto lobistických skupín a v prípade zvolenia len realizuje ich plán. V žiadnom prípade ich nemôžeme považovať za nositeľov nepolitickej politiky.

Pre ilustráciu uvádzame príklady niektorých typov týchto „nezávislých“ politikov. V Bratislave sa stal primátorom nezávislý kandidát Ivo Nesrovnal. Ten bol vo volebnom období 2010-2014 predsedom poslaneckého klubu SDKÚ-DS a MOST-HÍD v bratislavskom mestskom parlamente a členom strany SDKÚ-DS. Táto strana ho predstavila v januári 2014 ako kandidáta na primátora. V polovici augusta 2014 Nesrovnal vystúpil zo strany. Špekulovalo sa, že dostal ponuku od novovzniknutej strany SIEŤ, aby kandidoval vo voľbách

s jej podporou, ale údajnou podmienkou bolo vystúpenie z SDKÚ-DS (SITA, 2014b). Nakoniec sa na podpore nedohodol s nijakou politickou stranou, čo mohlo byť spôsobené aj nastavením volebnej kampane, ktorá neskôr zdôrazňovala jeho nezávislosť od politických strán. Po nástupe do úradu sa nevyhol kritike médií, že na rôzne pozície v bratislavskom magistráte dosadil ľudí blízkych strane SDKÚ-DS¹² (Stupňan, Nagyová, 2015).

Inou záležitosťou je zvolenie starostu bratislavského starého mesta. Radoslav Števčík, ktorý kandidoval s heslom „prvý nezávislý starosta“. Deň po komunálnych voľbách sa k tomuto kandidátovi prihlásil predseda strany SMER-SD Robert Fico a jeho podpora bola oficiálne potvrdená médiám, i keď nebola bližšie špecifikovaná¹³. Protikandidát, ktorý s ním prehral o 25 hlasov sa domnieva, že keby informácia o podpore strany SMER-SD bola známa pred voľbami, výsledky by boli iné aj vzhľadom na to, že Bratislava a mestská časť Staré mesto sa považujú všeobecne za tzv. baštu pravice (Durdovanský, Kalinová, 2014). V Košiciach tiež v predvolebnom období prebiehala mediálna debata o tom, prečo významní predstavitelia strany SMER-SD nemajú na svojich billboardoch nijaké logo strany alebo ako to zvyklo byť – nie sú na fotke spoločne s predsedom strany (Vrábel, 2014).

Ďalším prípadom je László Stubendek. Bol zvolený ako nezávislý za primátora mesta Komárno, pritom je dokonca členom SMK, ale kandidoval proti spoločnému kandidátovi strán SMK a MOST-HÍD. Mesto Komárno sa v poslednom období dostáva do médií kvôli kauze firmy KOMVaK a ICOCRIM. Firma KOMVaK hrala údajne významnú úlohu v predvolebnej kampani (Király, 2014). Vraj záujmová skupina, ktorá chce sprivatizovať firmu KOMVaK zabezpečovala a financovala kampaň práve zvolenému primátorovi a ten urobil po voľbách niekoľko krokov v prospech spochybenia predmetnej mestskej spoločnosti, kým sa kauza nedostala do širšieho povedomia verejnosti¹⁴ (Daňo, 2015). Takéto príklady jasne vymedzujú deliacu čiaru medzi volenými funkcionármi, ktorí sa označujú ako nezávislí, nech už si pod tým predstavujeme čokoľvek.

Fenomén nezávislých kandidátov nie je teda primárne dôsledkom filozofie nepolitickej politiky. V prvom rade je to dôsledok faktorov a tendencií, ktoré nielen politológia dlhodobo a detailne popisuje a sú naznačené aj v tomto príspevku. Utilitárne však súčasný „antipolitický“ trend nasledujú niektorí pragmatickí politici. V druhej línii sú to politici, ktorí tento koncept aplikujú mimovoľne, pretože bez ohľadu na teoretický rámec vždy organizačne

¹² Podrobnejšie v článku denníka Pravda: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344394-ludi-z-sdku-stiahli-silnejsie-strany-a-nesrovnal/>.

¹³ V tejto súvislosti dávame do pozornosti zaujímavý komentár Juraja Hrabka v denníku SME: <http://komentare.sme.sk/c/7499817/na-sposob-penty.html?ref=avizocl>.

¹⁴ Excentrický aktivista proti korupcii Martin Daňo spracoval svoj subjektívny pohľad na danú tému vo videu, ktoré je prístupné tu: <https://www.youtube.com/watch?v=ufGUKAMEHEU>.

zdatne, progresívne, vizionársky a vo verejnom záujme slúžia societe. Niektorí z nich si uvedomujú, že ich konanie môže byť súčasťou koherentných myšlienkových postupov. Aplikácia prax, ktorú vykonávajú sa tak nemusí odvolávať iba na teórie verejnej správy, ekonómie, manažmentu či správneho práva, ale aj na filozofický smer s pomerne originálnym uchopením a rozvrstvením v Českej republike, čo predikuje vzrastajúci záujem o túto problematiku aj u politických filozofov a iných akademikov na Slovensku.

Literatúra

- BUREŠ, J. (2012): Koncept nepochitické politiky T. G. Masaryka a Václava Havla. *Politické vedy* [online]. Roč. 15, č. 1, 2012. ISSN 1338-5623, s. 52-85. Dostupné na internete: <[http://www.politickevedy.fpv.mv.umb.sk/userfiles/file/1_2012/bures\(1\).pdf](http://www.politickevedy.fpv.mv.umb.sk/userfiles/file/1_2012/bures(1).pdf)>.
- CIRNER, M. (2013): Neštandardné politické strany v politickom systéme - indiferencia štandardných partají a dezilúzia elektorátu. *Interpolis '13: zborník vedeckých prác* [elektronický zdroj]. Banská Bystrica: Belianum, 2013. CD-ROM. ISBN: 978-80-557-0708-2. s. 40-43.
- CIRNER, M. (2014a): Dôvody a príklady úspechov protestných politických strán v demokratickom politickom systéme. *Naukový visnyk Užhorodského universytetu: serijská politolohija. Sociolohija. Filosofija. Vypusk 17*. Užhorod: Užhorodský nacionálny universytet, 2014. NO ISBN. s. 78-85
- CIRNER, M. (2014b): Všetci za jedného, strana za všetkých. *Sme* [online]. 01.04.2014, [cit. 2015-04-28]. Dostupné na internete: <<http://komentare.sme.sk/c/7156347/vsetci-za-jedneho-strana-za-vsetkych.html>>.
- CIRNER, M. (2015): Kríza politických strán – prehľbujúci sa problém. *Naukový visnyk Užhorodského universytetu: serijská politolohija. Sociolohija. Filosofija. Vypusk 18*. Užhorod: Užhorodský nacionálny universytet, 2015. NO ISBN. s. 70-73.
- DAŇO, M. (2015): Nem értem ICOCRIM! Rokovanie zastupiteľstva v maďarčine?! *Slovensko.co.uk* [online]. 20.03.2015, [cit. 2015-04-27]. Dostupné na internete: <<http://slovensko.co.uk/nem-ertem-icocrim-rokovanie-zastupitelstva-v-madarcine/>>.
- DEVERA, Z. (2015): Richard Rybníček: Manažovať prosperujúce mesto je ťažšie ako práca ministra. *Trend* [online]. 04.06.2015, [cit. 2015-06-07]. Dostupné na internete: <<http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2015/cislo-22/manazovat-prosperujuce-mesto-je-tazsie-ako-praca-ministra.html>>.
- DURDOVANSKÝ, M. – KALINOVÁ, B. (2014): Smer sa prihlásil ku starostovi bratislavského Starého Mesta. Deň po voľbách. *Sme* [online]. 17.11.2014, [cit. 2015-04-12]. Dostupné na internete: <<http://bratislava.sme.sk/c/7499942/smer-sa-prihlasil-ku-starostovi-bratislavskeho-stareho-mesta-den-po-volbach.html>>.
- FRANK, M. (2014): Nezávislí kandidáti na prešovských poslancov odkryli karty. *Prešovský Korzár* [online]. 30.10.2014, [cit. 2015-04-24]. Dostupné na internete: <<http://presov.korzar.sme.sk/c/7466200/nezavisli-kandidati-na-presovskych-poslancov-odkryli-karty.html>>.
- HAVELKA, M. (1998): „Nepochitická politika“: kontexty a tradície. *Sociologický časopis* [online]. Roč. 34, č. 4, 1998. ISSN 2336-128X, s. 455-466. Dostupné na internete: <http://sreview.soc.cas.cz/uploads/18c3eaf752c06e88ff12ae302db527438496a5c8_222_455HAVEL.pdf>.
- HRABKO, J. (2014): Na spôsob Penty. *Sme* [online]. 17.11.2014, [cit. 2015-04-12]. Dostupné na internete: <<http://komentare.sme.sk/c/7499817/na-sposob-penty.html?ref=avizocl>>.

- KIRÁLY, Z. 2015. Voda nad zlato – kauza KOMVaK. *Körkép.sk* [online]. 27.04.2015, [cit. 2015-04-30]. Dostupné na internete: <<http://korkep.sk/cikkek/politika/2015/04/27/voda-nad-zlato-kauza-komvak>>.
- KUBÁLEK, M. (1999): K otázce antipolitické politiky. *Agris.cz* [online]. 24.09.1999, [cit. 2015-04-26]. Dostupné na internete: <<http://www.agris.cz/clanek/104363>>.
- OFICIÁLNY WEB PETRA BROČKU. 2014. Kto som. *Peterbrocka.sk* [online]. 20.09.2015, [cit. 2015-06-07]. Dostupné na internete: <<http://www.peterbrocka.sk/index.php>>.
- PEHE, J. (2008): Návrat nepochitické politiky. *Pehe.cz* [online]. 05.05.2008, [cit. 2015-04-29]. Dostupné na internete: <<http://www.pehe.cz/Members/redaktor/navrat-nepochiticke-politiky>>.
- PEHE, J. (2014): Nepochitická politika není antipolitika. *Pehe.cz* [online]. 01.04.2014, [cit. 2015-04-29]. Dostupné na internete: <<http://www.pehe.cz/Members/redaktor/nepochiticka-politika-neni-antipolitika>>.
- PIŠKO, M. (2014): Strany vyšli z módy, v mestách pribúdajú nezávislí. *Sme* [online]. 17.09.2014, [cit. 2014-10-29]. Dostupné na internete: <<http://www.sme.sk/c/7389908/strany-vysli-z-mody-v-mestach-pribudaju-nezavisli.html>>.
- SITA. (2014a): Voľby v Trenčíne sú podľa Rybníčka mementom pre strany. *Webnoviny.sk* [online]. 30.11.2014, [cit. 2015-04-04]. Dostupné na internete: <<http://www.webnoviny.sk/komunalne-volby/clanok/895211-volby-v-trencine-su-podla-rybnicka-mementom-pre-strany/>>.
- SITA. (2014b): Kandidát na primátora Bratislavy, Ivo Nesrovnal, odchádza z SDKÚ-DS. *Aktuality.sk* [online]. 14.08.2014, [cit. 2015-04-29]. Dostupné na internete: <<http://www.aktuality.sk/clanok/259594/kandidat-na-primatora-bratislavy-ivo-nesrovnal-odchadza-z-sdku-ds/>>.
- STUPŇAN, I. – NAGYOVÁ, S. (2015): Ľudí z SDKÚ stiahli silnejšie strany a Nesrovnal. *Pravda* [online]. 03.02.2015, [cit. 2015-04-11]. Dostupné na internete: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344394-ludi-z-sdku-stiahli-silnejsie-strany-a-nesrovnal/>>.
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. (2015) Voľby do orgánov samosprávy obcí. *Statistics.sk* [online]. 16.11.2014, [cit. 2015-04-19]. Dostupné na internete: <<http://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections/oso/about>>.
- TASR. (2014) Baránek: Ľudia sú schopní voliť nepochitického medveďa slovenských hôr. *Teraz.sk* [online]. 11.11.2014, [cit. 2015-04-18]. Dostupné na internete: <<http://www.teraz.sk/slovensko/baranek-ludia-su-schopni-volit-nep/105660-clanok.html>>.
- VRÁBEL, J. (2014): Košický primátor Raši a poslanci sa pred voľbami k Smeru nehlásia. *Košický Korzár* [online]. 29.10.2014, [cit. 2015-04-14]. Dostupné na internete: <<http://kosice.korzar.sme.sk/c/7464293/kosicky-primator-rasi-a-poslanci-sa-pred-volba-mi-k-smeru-nehlasia.html>>.
- ZÁKON č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

Adresa autora:

Mgr. Michal Cirner, PhD.
Prešovská Univerzita v Prešove
Filozofická fakulta
Inštitút politológie
Ul. 17. novembra č. 1, 080 78 Prešov
E-mail: michal.cirner@unipo.sk

Apatia v komunálnej politike (reflexia mladej generácie)

Marián Horenský

Technická Univerzita v Košiciach

Katedra spoločenských vied

Abstract

At present is possible to see in society the tendency of the lack of interest in political life. There is no willingness take on part of the responsibility and get rid of the feeling of own incompetence. The aim of this paper is to point out the disinterest and smaller citizen involvement in public affairs in reflection of the young generation.

Participatívny proces a jeho problémy

V súčasnosti možno zaznamenať zvyšujúci sa záujem o problém občianskej – politickej – participácie zo strany odborníkov, resp. výskumníkov. Jeden z názorových prúdov je toho názoru, že participácia je „predovšetkým „moc občana“, t. j. základný element trvalej udržateľnosti demokracie prostredníctvom práva jednotlivca zúčastniť sa verejného rozhodovacieho procesu“ (Macháček, 2008). Paulíniová (2005) má na mysli predovšetkým „konkrétnu účasť občanov a ich zoskupení na verejnom rozhodovaní. Verejné rozhodovanie je pritom nielen rozhodovaním za účasti verejnosti, ale aj rozhodovaním s verejnými dôsledkami a o verejných zdrojoch.“ Pašiak pripomína, že občianska participácia má procesualný charakter a je to „proces demokratizácie spoločnosti a verejného života v nej. V tomto procese sa „posamosprávňuje“ politická obec a „zosamosprávňuje“ sa občan. Občianskej participácii sa možno naučiť len účasťou na rozhodovaní, spravovaní, usmerňovaní vecí verejného života. Občianska participácia prepája osobné, skupinové záujmy, záujmy územných a lokálnych spoločenstiev so záujmami verejnými“ (Strussová – Petříková, 2009). Dnes neexistuje človek, ktorý by mohol povedať, že sa nachádza mimo oblasti pôsobenia politiky.

Gramberger (Klimovský, 2008) prichádza s tromi hlavnými argumentmi pre využívanie participácie v rámci procesu tvorby politiky. Prvý argument spočíva v *zlepšovaní a zvyšovaní účinnosti politických programov* prostredníctvom zahrnutia občanov do procesu tvorby politiky (využitím ich myšlienok), čo umožňuje aj zvýšenie efektívnosti celého tohto procesu. Druhým argumentom je *zvyšovanie dôvery vo vládu a jej aktivity*. Umožnenie participácie zo strany vlády na akejkoľvek úrovni je prejavom jej otvorenosti a zvyčajne tak

vyvoláva zvýšenie miery stotožnenia sa občanov s konkrétnou politikou, ako aj miery legitímácie danej politiky. *Posilňovanie demokracie* – ako tretí argument – spôsobuje jednak to, že vláda sa stáva zodpovednejšou, a jednak to vedie k povzbudzovaniu občanov k aktívnejšiemu využívaniu ich práv.

Ako zhrňa Vrábliková (2009), v teóriách participácie sa pokladajú za jeden z troch kľúčových faktorov vysvetľujúcich rozdielnu mieru participácie „*individuálne zdroje*“ či kapacita jednotlivcov zapojiť sa do verejného diania, pod ktorými sa rozumie ich sociálno-demografický profil, resp. sociálno-ekonomický status. Druhým faktorom sú *hodnoty, postoje a motívy* a tretím *zapojenosť do sociálnych sietí*.

Možnosť účasti na správe vecí verejných je vyjadrená prostredníctvom politických práv, ktoré sú neodmysliteľnou súčasťou právneho poriadku demokratických politických systémov. Problematická je však aplikácia výsledkov participačného procesu verejnosti zo strany nositeľov rozhodovacích právomocí. Dochádza k zanedbávaniu zohľadnenia daných výsledkov participácie – „hlasu občanov“ – do vlastných rozhodnutí zo strany kompetentných subjektov verejnej správy. Tým sa samozrejme znižuje aj motivácia občanov aktívne vstupovať do tohto procesu. Proces participácie tak veľmi často sklzáva do polohy formálneho naplnenia zákonom definovaných povinností.

Niektorí autori označujú menšiu angažovanosť občanov vo veciach verejných ako „*participačný deficit*“. Ágh pripomína, že občania v skutočnosti o reálnu participáciu až tak nestoja. V tejto súvislosti ďalej konštatuje, že platí „*participačný paradox*“, keď „veľká mobilizácia na začiatku systémových zmien (po roku 1989 – pozn. autora) nevygenerovala občiansku kultúru a participatívnu demokraciu ako novú tradíciu“ (Bútorová – Gyárfášová, 2010).

Mnohí neparticipujú z toho dôvodu, že politická participácia je väčšinou chápaná ako právo a nie ako povinnosť. Nemajú tak potrebu zbaviť sa pocitu vlastnej nekompetentnosti, resp. ochotu prevziať na seba časť zodpovednosti. Ďalší považujú svoju účasť len za formálnu, resp. že je stratou času (ide o presvedčenie o slabosti občianskeho hlasu), čím sa znižuje motivácia aktívne vstupovať do participatívneho procesu.

Řehůřek tvrdí, že „úskalí“ participatívnej zložky samosprávy spočívajú v tom, že sa často „apriori“ vychádza z premisy, že samospráva vyvoláva „sama osebe totálny záujem všetkých občanov o samospravovanie sa, a to v najrozličnejších formách, komunitách a prostrediach...“, pritom však „reálne treba vychádzať z toho, že len časť občanov spoločnosti sa chce a má dispozície racionálne sa zapájať do samosprávnych foriem a aktivít“ (Strussová – Petříková, 2009). Ágh hovorí aj o „paradoxe reprezentácie“, ktorý „v pregnantnej skratke

vyjadruje lakonická poznámka, akú počť aj na Slovensku: „toto nie je moja vláda“, resp. po našom „ja som ich nevoľil/a“ (Bútorová – Gyárfášová, 2010), resp. prevláda presvedčenie, že „v politike sa radšej netreba angažovať, lebo si človek popáli prsty“.

Dosahovanie participácie všetkých občanov na politickom živote spoločnosti zostáva dodnes problémom (občan si viac-menej iba osvojuje plnohodnotný význam seba samého ako súčasti participujúcej verejnosti). Zapojenie verejnosti dodnes nie je na Slovensku vžitý, predstavitelia verejnej správy participáciu často vnímajú ako ohrozenie (niekedy sprevádzané pocitom, že zapojenie verejnosti znamená stratu moci). Prikláňame sa k tvrdeniu, že „participácia občanov leží v srdci demokracie“ a fungovanie „demokracie bez možnosti občanov slobodne participovať na vládnych rozhodnutiach je nemožné.“ Politická participácia je v takomto prípade opisovaná ako „zdroj životnej sily“ reprezentatívnej demokracie“ (Vrábliková, 2009)

Možnosti eliminácie apatie mladej generácie na úrovni komunálnej politiky (v reflexii politickej participácie)

Vzhľadom na naznačený trend participačného deficitu je možné sledovať klesajúci záujem mladej generácie aktívne sa spolupodieľať na záležitostiach verejného života spoločnosti. Podiel politicky aktívnej mládeže je v dlhodobom časovom horizonte nižší, ako je to v prípade populácie v produktívnom, alebo postproduktívnom veku. Preto je potrebné vstúpiť ľuďom potrebu angažovanosti už od útleho veku prostredníctvom výchovy k aktívnemu občianstvu.

Občiansko-výchovný potenciál školy sa zdá byť reálny a perspektívne možný jednak v rozvíjaní kognitívnych a vedomostných predpokladov občianstva a jednak v podporovaní mechanizmov sociálneho učenia (zapájanie študentov do autentických sociálnych štruktúr – samosprávne orgány školy, alebo mimoškolské občianske aktivity), „smerujúce k utváraní aktívnych občianskych postojov s perspektívou budúceho aktívneho konania“ (Zápotočná – Lukšík, 2010).

Na vzdelávaco-výchovnú úlohu vedy o politike poukazuje Džupková (2012): „Vzdelávacia úloha spočíva v osvojení si penza vedomostí zo spoločensko – politických vzťahov na Slovensku a vo svete a ich tvorivej implementácii do praxe. Výchovná zložka procesu umožňuje vychovávať v duchu morálnych hodnôt, akceptujúcich históriu, kultúru a tradície národov.“ Vedomosti, týkajúce sa základného terminologického penza a vzťahov v politológii by mali byť povinnou výbavou všeobecného prehľadu každého vzdelaného človeka.

Mladej generácii je potrebné vytvárať priestor na prezentáciu vlastných pohľadov na rozmanité spoločenské oblasti prostredníctvom kvalitného vzdelania. Treba si ale uvedomiť, že iba teoretická príprava nestačí, potrebná je tiež samotná praktická skúsenosť, prostredníctvom ktorej mladí ľudia zažijú demokraciu prakticky na vlastnej koži.

Jednou z alternatív – hoci v súčasnosti nie masovo rozšírenou – ktorá umožňuje mladému človeku politicky sa angažovať je členstvo a činnosť v mládežníckych politických organizáciách. *Mládežnícke organizácie politického charakteru*¹ predstavujú jeden z kľúčových nástrojov politického vzdelávania, v ktorých dochádza ku kontaktu s praktickou politikou. Aj keď nejde o pravidlo, členstvo v takejto organizácii zvyšuje predpoklad úspešného zapojenia sa individua do politického života spoločnosti. K najvýznamnejšej funkcii patrí *politická socializácia*, ktorá predstavuje prostriedok osvojenia si politických znalostí a zručností, resp. osvojenie si politických hodnôt (Štefančík, 2010).

Osvojovanie si názorov na rôzne občiansko-politické aktivity začína už v období raného dospievania človeka a trvá prakticky celý život. Cieľom politickej socializácie je, aby bol človek schopný samostatne uvažovať o politických súvislostiach a participovať na veciach verejných, t. j. podieľať sa na procese, „prostredníctvom ktorého mladí ľudia ovplyvňujú, podieľajú sa na kontrole, resp. preberajú spoluzodpovednosť za jednotlivé rozhodnutia, plány a možnosti, ktoré ich obklopujú a ovplyvňujú“ (Moravčíková – Hanová – Barát, 2010). Mladá generácia sa svojou aktívnou činnosťou zaraďuje do procesu modernizačných zmien, ktoré posúvajú zastupiteľskú demokraciu smerom k participačnej demokracii s väčšími možnosťami a nárokmi na zodpovednú angažovanosť občanov (Polačková, 2012).

Váhu úspešného procesu politickej socializácie mládeže dokazuje aj správa Komisie Európskych spoločenstiev z roku 2003. Podľa komisie „politická participácia mladých ľudí na inštitucionálnych mechanizmoch politickej reprezentácie je podstatným predpokladom pre životaschopnosť demokracie“ (Štefančík, 2010). So zvyšujúcou sa politickou gramotnosťou mladých bude narastať aj ich občianska vyspelosť, s ktorou je previazaný pocit spoločenskej uvedomelosti a zodpovednosti.

Druhú možnú formu participácie – spoluúčasti mladých ľudí na živote v meste/obci – predstavujú *mestské/obecné rady mládeže*. Ide o fórum, kde mladí ľudia môžu vyložiť svoje predstavy o problémoch, ktoré sa týkajú ich života v meste/obci. Možnosť hovoriť o

¹ Význačnosť a hodnota mládežníckych politických organizácií pre udržiavanie a posilňovanie demokracie v našej spoločnosti nie je ešte plne uznávaná. Pravdou je, že dnešné mládežnícke politické organizácie nie sú dostatočne schopné prilákať a osloviť mladých ľudí, dôkazom čoho je veľmi nízke percento tých, ktorí sú členmi nejakej organizácie.

vlastných problémoch predstavuje príležitosť učiť sa demokracii a participovať na riadení verejných záležitostí. K základným úlohám členov miestnej rady mládeže patrí (Čierniková – Šturek, 2008):

- vyjadrovať sa k podstatným otázkam, návrhom a opatreniam obce v oblasti života mladých ľudí,
- zisťovať potreby, túžby, problémy mladých v obci,
- navrhovať ich riešenia,
- predkladať ich starostovi a vedeniu obce,
- podieľať sa na realizácii riešení,
- organizovať vlastné aktivity podľa záujmu, schopností a možností mladých ľudí.

V mestách a obciach je niekedy jej existencia používaná vedením len ako nálepka na dokázanie záujmu o život mladých ľudí.²

Jeden z členov miestnej rady mládeže sa podelil o svoje skúsenosti: „Nie je jednoduché zabezpečiť dlhodobé fungovanie miestnej rady mládeže. Potrebuje človeka, ktorý príde s myšlienkou a nadchne ňou samosprávu i mladých ľudí. Potom potrebujete samosprávu, ktorá je odhodlaná počúvať mladých ľudí, ktorých zaujíma, čo sa v ich obci deje, a ktorí sú ochotní medzi sebou diskutovať a hľadať spoločný záujem. A k tomu všetkému ešte potrebujete niekoho, kto bude znova a znova získavať mladých ľudí (vždy, keď tí aktívni opustia školu) a presviedčať samosprávu (po každých nových voľbách), že to celé má veľký význam pre výchovu občanov, ktorí sa zaujímajú o veci verejné a aktívne ovplyvňujú život vo svojej obci“ (Čierniková – Šturek, 2008).

Interpretácia výsledkov výskumu

V príspevku na základe zrealizovaného výskumu pred komunálnymi voľbami 2014 poukážeme jednak na záujem o politiku a jednak mieru poznania mládežníckych politických organizácií (a ich záujem o angažovanie sa v politike) u študentov technického – nehumanitného – zamerania. Výskumu sa zúčastnilo 156 študentov (bakalárskeho a inžinierskeho štúdia) Technickej univerzity v Košiciach (ďalej len „TUKE“). Vychádzať pritom budeme z hypotézy o občianskej a politickej apatii slovenskej mládeže a jej hlbokom zakorenení v spoločnosti. Mladí ľudia politiku kritizujú, namiesto toho, aby sa z nej pokúsili

² Často sa však stáva, že mladý človek, ktorý sa rozhodne pracovať v miestnej rade mládeže je spočiatku nadšený, po istej dobe „ochladne“ a stráca sa skôr, ako by niekoho vychoval, kto by jeho prácu prevzal.

svojimi činmi urobiť to, na čo bola a je pôvodne určená (transparentná a efektívna správa vecí verejných).³

Záujem o politiku je jedným z dôležitých ukazovateľov miery občianskej a politickej participácie. Dá sa povedať, že čiastočne vyjadruje politickú vyzretosť a pripravenosť mladých občanov podieľať sa na politickom živote a rozhodovacích procesoch v ňom. Ako sme už uviedli, záujem súčasnej mladej generácie o politiku sa nachádza na pomerne nízkej úrovni. Pesimistickejší predpoklad v odpovediach sa potvrdil u študentov TUKE. Možnosť „málo sa zaujímam“ označilo až 90 študentov (58%), 45 respondentov (29%) sa „zaujíma o politiku“. „O politiku sa nezaujíma“ 17 študentov (11%) a len 4 respondenti (2%) označili možnosť „veľmi sa zaujímam“.

Prekvapujúco až 87 študentov TUKE (56%) už počulo o politických organizáciách mládeže, avšak záujem o ne neprejavuje. Značné percento študentov (57 študentov = 36%) o mládežníckych politických organizáciách nepočulo. Len 12 respondentov (8%) prejavilo záujem o pôsobenie v niektorej z mládežníckych politických organizácií.

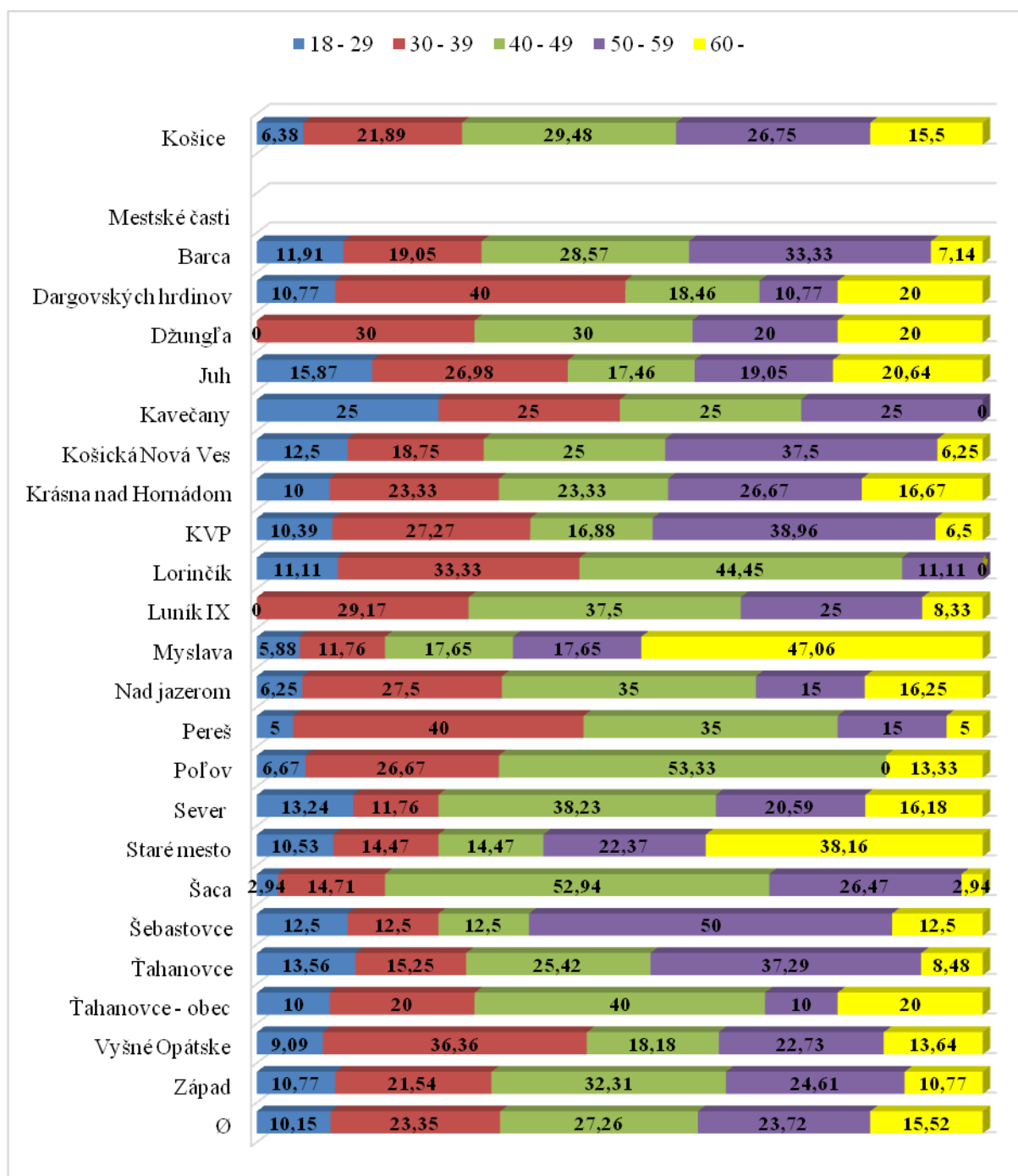
Následne nás zaujímalo, či majú študenti záujem angažovať sa v politike prostredníctvom politicky orientovanej organizácie. Až 93 študentov (60%) neuvažuje o angažovaní v politike prostredníctvom mládežníckej politickej organizácie. 56 respondentov (36%) sa k danej otázke nevedelo vyjadriť a iba 7 študenti (4%) prejavili záujem pôsobiť v mládežníckej organizácii politického charakteru.

Druhý výskum – ilustrujúci menšiu zaangažovanosť mladej generácie na politickom živote samosprávnej jednotky – vychádza z podaných kandidátúr na poslancov do mestského zastupiteľstva mesta Košice ako aj jednotlivých miestnych zastupiteľstiev mestských častí mesta Košice.⁴

Z grafu je evidentné najnižšie zastúpenie kandidátov vo veku od 18 do 29 rokov nielen v rámci kandidatúry na poslanca mestského zastupiteľstva mesta Košice (21 kandidátov z celkového počtu 329 = 6,38%), ale aj v rámci kandidatúry na poslancov miestnych zastupiteľstiev mesta Košice. Z celkového počtu 818 kandidátov len 83 z nich (10,15%) je možné zaradiť do (pre nás) najsledovanejšej skupiny (18 – 29 rokov).

³ Výskumom deklarujeme (aj na základe získaných výsledkov) potrebu existencie spoločensko-vedných predmetov – politológiu nevynímajúc – v procese formálneho vzdelávania.

⁴ Príspevok sa priamo neorientuje na rozdiel medzi nezávislými kandidátmi a kandidátmi jednotlivých politických strán a ich koalícií.



Graf č. 1: Percentuálne vyjadrenie vekovej štruktúry kandidátov na poslancov mesta Košice a jednotlivých mestských častí mesta Košice (Zdroj: autor).

Záver

Ak majú občania (vrátane mladej generácie) znášať dôsledky verejných rozhodnutí, potom je aj úplne legitímna požiadavka, aby mohli vplývať na ich prípravu a výsledok. Verejnosť je potrebné zapojiť čo najskôr, to znamená, od čo možno najskoršej fázy rozhodovania. Len tak môžu občania výsledok rozhodovacej činnosti aj skutočne ovplyvniť a stať sa „spolumajiteľmi“ rozhodnutí, ovplyvňujúce aj ich život. Až v tomto okamihu bude

väčšina z dotknutých presvedčená, že ich spoluúčasť má aj reálny význam a vplyv a že budú akceptované výsledky participačného procesu verejnosti.

Čierniková so Šturekom (2008) vyjadrujú optimistický postoj: „Napriek tomu, že mnohí tvrdia, že mladí ľudia sú apatickí a verejný život ich nezaujíma, je potrebné vidieť, že je omnoho viac mladých ľudí so záujmom, s chuťou zapojiť sa do života v obci, len je potrebné dať ich dokopy, „zapáliť“ a potom stať pri nich a sprevádzať ich.“

Je možné súhlasiť s Bútorovou a Gyárfášovou, ktoré tvrdia, že „vyššia miera potenciálnej participácie – najmä v podobe účasti na jej deliberatívnych formách, ktoré znamenajú aktívny vstup do verejnej rozpravy – signalizuje menšiu prítomnosť občianskej apatie či odcudzenosti od politiky a má potenciál prinajmenšom v dlhodobejšej časovej perspektíve prispieť k zvýšeniu kvality demokracie.“

Na záver je možné tvrdiť, že ak v súčasnosti mladí ľudia nejavia záujem o politickú a občiansku sféru, je veľmi pravdepodobné, že i v budúcnosti bude u nich veľmi zložitá vzbudiť záujem o oblasť občianskeho a politického života. Ak ponecháme túto neželateľnú tendenciu bez zmeny, bez verejnej intervencie v oblasti politickej participácie a občianskej výchovy mládeže, tak reprezentatívna demokracia bude odkázaná iba na pomoc a podporu starších generácií.

Literatúra

- BÚTOROVÁ, Z. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. (2010): Slovensko na prahu tretej dekády slobody: kontúry participačného paradoxu. In: PLICHTOVÁ, J. (ed.): Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku. Teória a realita. VEDA, Bratislava.
- ČIERNIKOVÁ, D. – ŠTUREK, M. (2008): *Ide mi o viac... Prezentačná príručka o založení, poslaní a úlohách miestnej rady mládeže*. Rada mládeže Žilinského kraja, Žilina.
- DŽUPKOVÁ, H. (2012): *Výučba politológie v premenách globalizácie*. In: NAVRÁTILOVÁ, D. (ed.): Problémy globálnej kultúrnej gramotnosti ako predpoklad uplatnenia absolventa FVT na medzinárodnom trhu práce. FVT TU Košice, Prešov.
- KLIMOVSKÝ, D. (2008): *Participačné nástroje v rukách občanov a proces tvorby politiky*. In: Politické vedy. Vol. 11, No. 3-4, Banská Bystrica.
- MACHÁČEK, L. (2008): *Úvod do politickej sociológie mládeže*. Katedra politológie FF UCM v Trnave, Trnava.
- MORAVČÍKOVÁ, D. – HANOVÁ, M. – BARÁT, P. (2010): *Participácia vidieckej mládeže optikou aktérov a obecných samospráv*. In: Mládež a spoločnosť. Ústav informácií a prognóz školstva, Vol. 16, No. 1, Bratislava.
- PAULÍNIOVÁ, Z. (2005): *Participácia: definícia pojmu a stav na Slovensku*. In: PIROŠÍK, Vladimír (ed.): Participácia v samospráve (Nástroj protikorupčnej politiky). Adin, s.r.o., Bratislava.
- POLAČKOVÁ, A. (2012): *Politická participácia mládeže pohľadom študentov politológie*. In: Slovenská politologická revue. FSV UCM, Vol.12, No. 2, Trnava.

- STRUSSOVÁ, M. – PETŘÍKOVÁ, D. (2009): *Možnosti a předpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji*. In: Sociológia. Sociologický ústav SAV, Vol. 41, No. 4, Bratislava.
- ŠTEFANČÍK, R. (2010): *Politické mládežnícke organizácie na Slovensku*. Iuventa, Bratislava.
- VRÁBLÍKOVÁ, K. (2009): *Politická participace a její determinanty v postkomunistických zemích*. In: Sociologický časopis/Czech Sociological Review. Sociologický ústav AV ČR, Vol. 45, No. 5, Praha.
- ZÁPOTOČNÁ, O. – LUKŠÍK, I. (2010): *Podiel školy na formovaní aktívneho občianstva*. In: Sociológia. Sociologický ústav SAV, Vol. 42, No. 5, Bratislava.

Adresa autora:

Mgr. Marián Horenský
Technická univerzita v Košiciach
Katedra spoločenských vied
Vysokoškolská 4, 042 00 Košice
E-mail: marian.horensky@tuke.sk

Trnava ako lokálna bašta kresťanskej demokracie na Slovensku

Richard Brix

*Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied
Katedra verejnej politiky a verejnej správy*

Abstract

The article deals with the history of Christian Democratic Movement (KDH) policy at the local level, more precisely in its traditional core- in Trnava. The aim of the article is to present and to evaluate election results at the local level from 1994 up to now. In the first part, there are main factors that influence the results presented. One of them- religiosity plays a huge role in some certain areas of Slovakia, not excluding Trnava. Special attention will be given on the last two elections in 2010 and 2014. During last five years the dominancy has been decreasing either we look at the representatives of the „local parliament” or at the function of mayor. There are some negative aspects which resulted in current state. On the one hand the inability to form a coalition with SDKÚ-DS party, on the other hand the rise of power for non-attached members of the local parliament.

Úvod

Ak sa pozrieme na problematiku kresťansko-demokratických strán v podmienkach Slovenskej republiky, prídeme k záveru, že najstabilnejším politickým subjektom zastupujúcim ideologický prúd kresťanskej demokracie je hnutie KDH.(KDH, 2015) Piliere kresťanstva v rámci svojich strán sú však (oficiálne) zakotvené aj v iných relevantných stranách ako napríklad SNS či SDKÚ-DS. Dominanciu KDH ako reprezentanta kresťanskej demokracie je možné deklarovať tak na národnej úrovni, no ešte výraznejšie je práve prvok religiozity umocnený pri pohľade na vybrané regióny obce či mestá na Slovensku. V našom príspevku prioritne upriamime pozornosť na baštu rímsko-katolíckej cirkvi na Slovensku – Trnavu. Toto mesto patrí k územiám stabilnej voličskej podpory pre KDH na každej úrovni volieb. V prvej časti príspevku budeme vychádzať z faktorov, ktoré možno hodnotiť ako najviac relevantné na vymedzenie diferenciácie voličského správania v regiónoch. Nosným zdrojom tejto časti bude publikácia regionálneho geografa Tibora Madleňáka. V druhej časti zanalyzujeme výsledky volieb KDH v meste Trnava s ohľadom na celonárodnú podporu tohto hnutia. Napriek prevažovaniu faktoru religiozity v meste Trnava pri voľbe poslancov mestského zastupiteľstva sa v poslednom období sa účinok tohto faktoru redukuje zvyšujúcou sa silou tzv. „nepolitických politikov- nezávislých poslancov.

Volebné faktory a konfliktné línie ako determinant výsledkov volieb na lokálnej úrovni

Volebné faktory primárne vychádzajú z existujúcich štiepnych línií a štiepne línie vznikali na základe rozličných preferencií občanov. Z uvedeného jednoznačne vyplýva vzájomná previazanosť daných aspektov rozhodujúcich pri voľbách vo všeobecnosti. Z teoretického vymedzenia rozlišujeme tri teoretické modely faktorov volebného správania. Ide o sociologický prístup, sociálno-psychologický prístup a racionálny prístup (Plešivčák,2011).

1. Sociologický prístup – Jedným z významných diel zaoberajúcich sa voličským správaním v medziach sociologického prístupu je publikácia od amerických sociológov Lazarsfelda, Berelsona a Gaudeta s názvom „The people's choice. How the Voter makes up his Mind in a Presidential Campaign (Kováčová,2010). V tomto prípade ide o tzv. makrosociologický prístup, ktorý dáva do popredia sociálne prostredie jednotlivcov ako určujúci determinant voličského rozhodovania. Naopak, makrosociologický prístup nepreceňuje vplyv prostriedkov masovej komunikácie na samotné rozhodnutie voliča v deň volieb. Mikrosociologický prístup vníma správanie voličov ako dlhotrvajúci trend na základe príslušnosti jednotlivca do určitej sociálnej skupiny. Fundamentálnym východiskom tohto modelu je teória štiepnych línií definovaná Lipsetom a Rokkanom. Táto vychádza z konštantného rozdelenia spoločnosti do viacerých socio-ekonomických skupín(Štefančík,2007). Lipset s Rokkanom rozoznávajú štyri štiepne línie: štát-cirkev, centrum-periféria, práca-kapitál a mesto-vidiek. Na základe týchto štiepnych línií agregujú politické strany svoje záujmy. Tieto základné štiepne línie bývajú doplnené tzv. konfliktnými líniami, ktoré nemajú charakter štiepnych z viacerých dôvodov. Sociológ McGregor charakterizoval týchto voličov z hľadiska politickej fluktuácie na:

- konštantných voličov- pevne rozhodnutý elektorát
- nerozhodní oscilujúcich voličov- elektorát ktorí má pochybnosti o svojom kandidátovi, no v deň volieb mu odovzdá svoj hlas
- stranícky oscilujúcich voličov- voliči laborujúci medzi dvomi kandidátmi, meniaci často svoje rozhodnutie, v deň volieb zostávajú pri svojej prvotnej voľbe
- stranícki prebehlici- v prieskumoch vyjadrili podporu jedného kandidáta, no vo voľbách odovzdajú svoj hlas inému kandidátovi (McGregor,2012)

2. Sociálno- psychologický prístup – Dôraz prioritne kladie na politické prostredie v ktorom sa volič pohybuje, do úzadia v tomto prípade ustupuje konkrétne rozhodovanie voliča.

Označuje sa ako prístup, ktorý vznikol na Michiganskej univerzite. Jeho hlavnými predstaviteľmi sú Robert Kahm a Angus Cambell. Ako z názvu implicitne vyplýva, volič sa pri rozhodovaní neriadi len spoločenským zaradením ale aj psychologickými faktormi. Pravdepodobne najvýznamnejším dielom Michiganskej univerzity v oblasti politického správania je publikácia s názvom „The American Voter“. Zásadné rozhodnutie na konečné rozhodnutie voliča tak má aj finančná a ekonomická situácia.(McGregor,2012)

3. Racionálny prístup – Tento prístup k voličskému správaniu vychádza z teórie racionálnej voľby. Jedným z najvýznamnejších predstaviteľov tohto modelu je Anthony Downs. Teória predpokladá racionálne správanie sa voličov, ktorí sa dajú porovnať k aktérom na trhu. Subjektívne voličské správanie na základe sympatií k určitej politickej strane alebo politikovi nezohráva podľa tejto teórie takmer žiadnu úlohu. Volič sa snaží maximalizovať svoje zisky za minimálnych nákladov, volí stranu ktorá z jeho pohľadu bude najlepšie reprezentovať jeho záujmy (Štefančík,2007).

Religiozita ako faktor volebného správania

Tento volebný faktor je rozhodujúci v rámci rozhodovania voliča na Slovensku len zriedkavo, no v istých regiónoch resp. mikroregiónoch je prítomná a nespochybniteľná. Faktor religiozity sa vo všeobecnosti prekrýva s konfliktnou líniou cirkev- štát. „Konfliktná línia cirkev- štát je určená rozdielnym správaním veriaceho a sekularizovaného obyvateľstva.“(Pink a kol.,2012) Geograf Madleňák rozlišuje tri ukazovatele, ktoré je potrebné zohľadniť pri vynášaní záverov vplyvu religiozity na voličské správanie. Ide o:

- podiel obyvateľov hlásiacich sa k rímskokatolíckej cirkvi
- podiel evanjelikov augsburského vyznania
- podiel obyvateľov bez náboženského vyznania

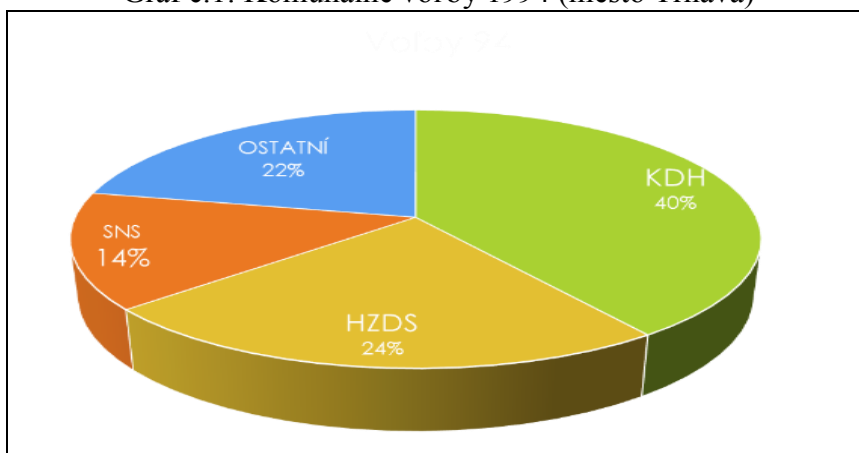
V straníckom systéme Slovenska dnes nenájdeme relevantnú politickú stranu ktorá by sa prioritne orientovala na oslovenie obyvateľov určitého vyznania. V našom článku sa nebudeme zaoberať inými, menšími náboženskými skupinami, ktoré nemajú dostatočnú relevanciu. Výhradne tak budeme upozorňovať na vplyv katolicizmu na výsledky volieb v meste Trnava. Vo všeobecnosti možno konštatovať že vplyv religiozity v krajine s vysokým počtom veriacim hrá vo vybraných regiónoch Slovenska podstatnú úlohu. Kresťanský pilier majú vo svojom programe viaceré politické strany (Madleňák,2010). Pravdepodobne najvýraznejším subjektom prezentujúcim dôležitosť vierovyznania je KDH. Ako budeme v našej práci ďalej prezentovať KDH reprezentuje najmä katolíckych kresťanov. Vplyv tohto hnutia na evanjelikov, prípadne menšie podskupiny kresťanov nevykazuje relevantnú

závislosť. Jednotlivé konfliktné línie a faktory sa navzájom pomerne často prekrývajú. „Toto štiepenie zároveň úzko súvisí s urbánno-rurálnou diferenciáciou volebného správania (Madleňák,2012).

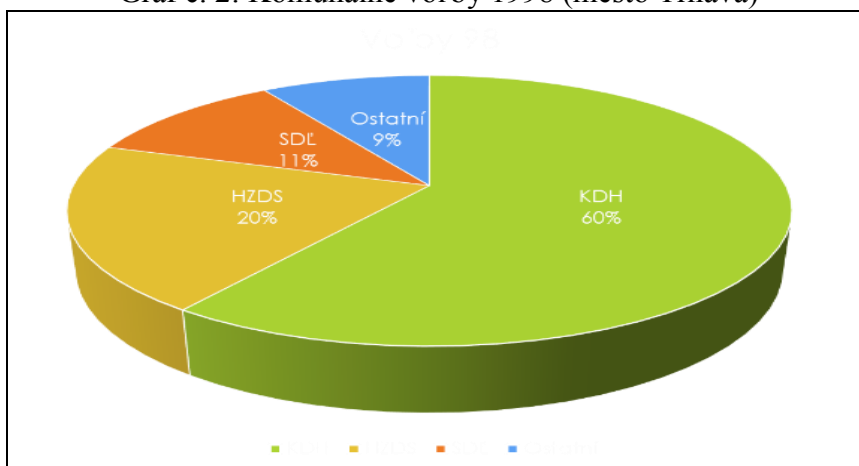
V našom príspevku nejdeme žiadnym spôsobom zanedbať ostatné vplyvy rozhodujúce pri volebnom akte. Okrem už spomenutých základných „deliacich línií, ide o rôzne ďalšie okolnosti ako napr. osobnosť konkrétneho kandidáta. Vplyv religiozity v krajskom meste Trnava chceme demonštrovať na základe výsledkov KDH historicky od vzniku SR. V zásade poukážeme na dominanciu tejto strany od volieb z roku 1994. Dominancia je čiastočne narušená stále vzrastajúcou silou nezávislých poslancov, ktorá neobišla ani túto katolícku baštu (Klimovský, 2010). Jednotlivé voľby porovnáme s výsledkom na národnej úrovni a teda s výsledkom v parlamentných voľbách najbližších k daným komunálnym voľbám.

Výsledky volieb do mestského zastupiteľstva Trnava v rokoch 1994-2002

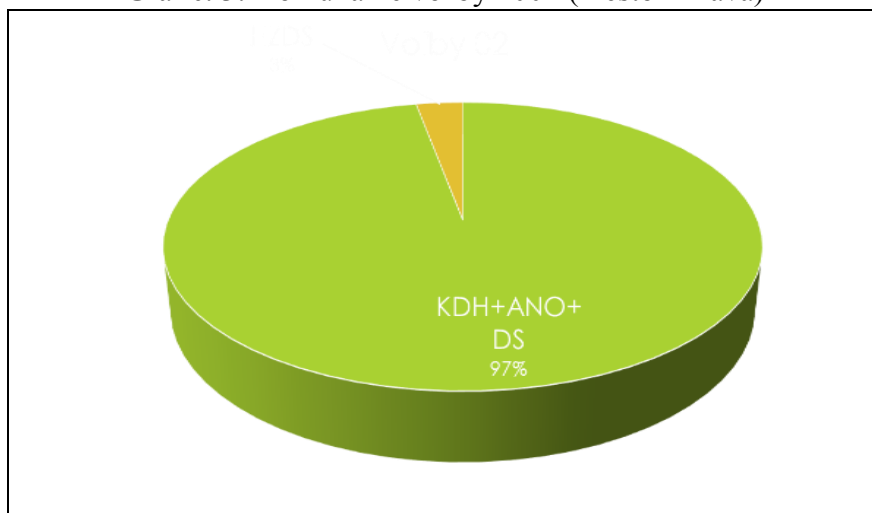
Graf č.1: Komunálne voľby 1994 (mesto Trnava)



Graf č. 2: Komunálne voľby 1998 (mesto Trnava)



Graf č. 3: Komunálne voľby 2002 (mesto Trnava)



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ŠÚSR

Voľby do orgánov obcí a miest od roku 1994 prebehli celkovo šesťkrát. V úvodných troch grafoch môžeme pozorovať dominanciu KDH v meste Trnava. Ak sa pozrieme na graf č. 1, dominantné postavenie KDH je tu z vybraných troch volieb najmenšie. Napriek tomu toto hnutie voľby v meste jednoznačne vyhralo, kedy získalo 40 percent poslaneckých mandátov v zastupiteľstve. V grafoch je znázornená len distribúcia poslaneckých mandátov. Je potrebné však dodať, že okrem 40 percentného podielu v zastupiteľstve obsadilo KDH aj post primátora. Tým sa stal Štefan Bošňák a len tak umocnil volebné víťazstvo. Silu KDH v Trnave budeme znázorňovať na komparácii výsledkov komunálnych a parlamentných volieb. Napriek tomu že rozhodovanie na úrovni parlamentných volieb je odlišné, domnievame sa, že tak veľké rozdiely v ziskoch KDH na týchto dvoch úrovniach je nutné pripísať najmä faktu, že Trnava je religiózna bašta tohto hnutia. V parlamentných voľbách v roku 1994 uspelo KDH výrazne slabšie ako na úrovni mesta Trnava. Zisk sedemnástich mandátov v NRSR je možné vyjadriť ako vyše 11 percentné zastúpenie v parlamente. V tomto prípade ide teda o približne 4- násobne menšiu podporu než na úrovni jednej zo svojich politických báš.

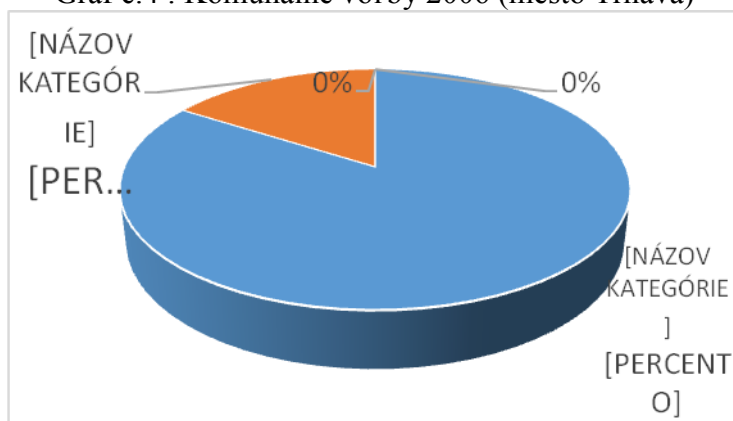
Porovnanie parlamentných a komunálnych volieb z roku 1998 nebude absolútne korektné z jednoduchého dôvodu. V voľbách do NRSR bolo KDH súčasťou veľkej volebnej koalície SDK, kým na úrovni mesta Trnava išlo toto hnutie do volieb samostatne. V parlamentných voľbách KDH ako súčasť už spomenutej koalície strán získalo 28 percentný podiel mandátov. Nie je to ani polovica zisku na úrovni mesta Trnava, kde sa KDH podarilo získať 60 percent miest pre svojich zastupiteľov a tak získať absolútnu väčšinu. Úpadok HZDS je možné pozorovať nielen v počte reprezentantov v národnom parlamente, podobný

trend bol zaznamenaný aj v Trnave, kde sa znížilo percentuálne zastúpenie ich poslancov. V primátorskom kresle si Štefan Bošňák predĺžil svoje pôsobenie na radnici.

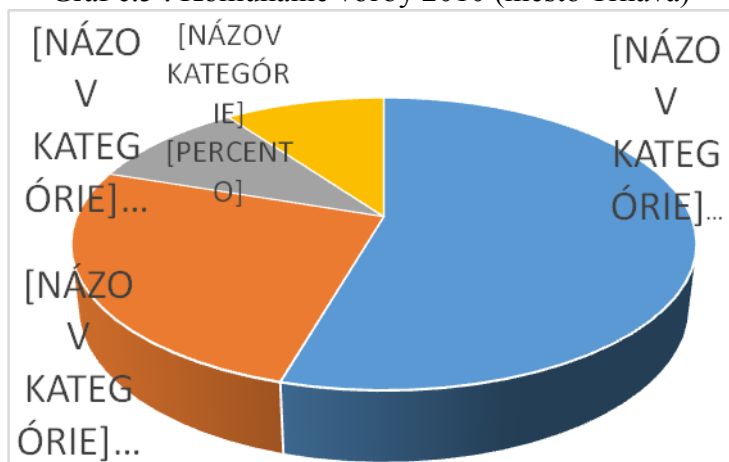
Voľby z roku 2002 sú presne opačným príkladom tých posledných. V týchto voľbách na parlamentnej úrovni kandidovalo KDH ako samostatný politický subjekt, kým na lokálnej úrovni mesta vytvorilo volebnú koalíciu s liberálnou stranou ANO a preferenčne malým subjektom DS. Na úrovni parlamentných volieb kresťanskí demokrati získali 10 percentný podiel mandátov. V meste Trnava sa v tom roku podaril KDH obdivuhodný výsledok. S podporou ANO a DS obsadili až 97 percent všetkých mandátov, inými slovami, celé zastupiteľstvo až na jeden poslanecký mandát. Vo voľbách primátora znovu pokračoval už vo svojom treťom volebnom období kandidát KDH Štefan Bošňák. Dominancia KDH v Trnave v prvých troch sledovaných voľbách od roku 1994-2002 je evidentná. Okrem totálnej prevahy v podobe obsadenia pozície primátora boli zisky tejto strany v mestskom parlamentne niekoľko násobne vyššie ako na úrovni ziskov vo voľbách do NRSR.

Výsledky volieb do mestského zastupiteľstva Trnava v rokoch 2006-2014

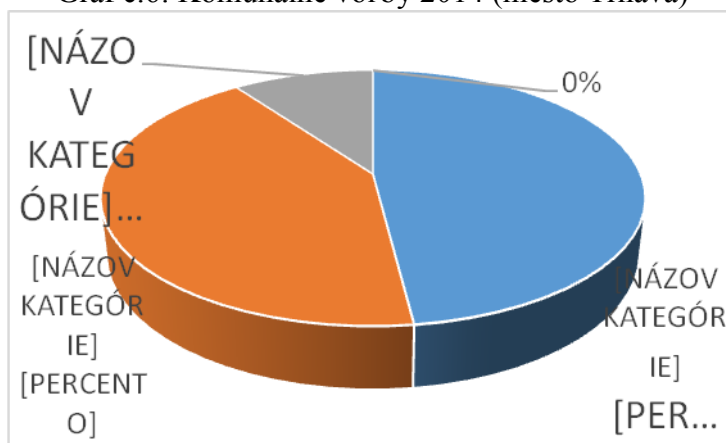
Graf č.4 : Komunálne voľby 2006 (mesto Trnava)



Graf č.5 : Komunálne voľby 2010 (mesto Trnava)



Graf č.6: Komunálne voľby 2014 (mesto Trnava)



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ŠÚSR

Pri ďalších porovnaníach volieb je potrebné uviesť že posledný volebný akt na komunálnej úrovni z roku 2014 nebude celkom možné porovnať s výsledkami z parlamentných volieb, nakoľko štvorročný cyklus riadnych vlád bol narušený pádom vlády Ivety Radičovej v roku 2011. Funkcia primátora patrila KDH od volieb roku 1990 až do posledných volieb v roku 2014. V roku 2006 obhájil tento post už štvrtýkrát Štefan Bošňák a v roku 2010 prevzal túto funkciu stranícky kolega Vladimír Butko. Posledné voľby boli z viacerých ohľadov špecifické a tento fakt neobišiel ani úrad primátora mesta Trnava, kde monopol KDH narušil nezávislý kandidát Peter Bročka.

Komunálne voľby v roku 2006 priniesli v meste Trnave aj spoluprácu dvoch stredopravých strán KDH-SDKÚ DS. Táto spolupráca sa tak prvýkrát preniesla z „veľkej politiky“ na úroveň tohto mesta. Táto koalícia vo voľbách do orgánov mesta dominovala keď získala 84 percent všetkých poslaneckých kresiel. Zvyšok pripadol stredolavej koalícii na čele s vtedy už vládny SMER--SD. Pri komparácii s voľbami do NRSR prichádzame znovu k tomu istému a fakt. Reprezentácia KDH v meste Trnava je niekoľko násobne vyššia ako v parlamente. KDH v predčasných v parlamentných voľbách roku 2006 získalo 14 mandátov čo predstavuje necelých 10 percent zastúpenia v NRSR. Aj v prípade že by sme spojili zisky so stranou SDKÚ-DS, zastúpenie by bolo niekoľko krát nižšie.

Volebné obdobie 2006-2010 prinieslo okrem iného aj zhoršenie vzťahov medzi SDKÚ-DS a KDH čo vyústilo do „nedohody“ medzi týmito stranami predvolebnom období roku 2010. Okrem nenájdenia kompromisu pri výbere kandidáta na primátor(obe strany postavili do volieb vlastného nominanta) tieto strany nevytvorili koalíciu ako v predchádzajúcich voľbách. Doplatila na to najmä SDK(primátorom sa stal nominant KDH Vladimír Butko) ale v konečnom dôsledku obe strany, nakoľko väčšinu v mestskom zastupiteľstve si uzurpovala strana SMER-SD. Odhliadnúc od týchto faktov, disproporcia

medzi výsledkami KDH v meste Trnava a na národnej úrovni pri parlamentných voľbách zostala, aj keď nie v takom rozsahu. Vo voľbách do NRSR 2010 získalo KDH 10 percentný podiel. V Trnave to bolo dva a pol násobne viac.

Posledné uskutočnené komunálne voľby v roku 2014 nebudeme porovnávať s parlamentnými voľbami roku 2012, nakoľko sa nazdávame že by to nemuselo priniesť požadovaný efekt. Pozícia KDH v „malom Ríme“ dostala v ostatných voľbách vážnu trhlínu. Kresťanskí demokrati v týchto voľbách (v širokej koalícii) získali na trnavské pomery „len 42 percentný podiel poslancov v zastupiteľstve. Najvyšší podiel parlamentu získali nezávislí poslanci a tak výrazne podkopali dominanciu KDH v trnavskom zastupiteľstve. Záverom možno konštatovať že na uvedených príkladoch volieb sa potvrdila dominancia KDH a zároveň tak faktor religiozity. Táto „nadvláda“ však bola výrazne spochybnená v ostatných voľbách z roku 2014, kedy trend volenia nezávislých poslancov neobišiel ani baštu náboženského života- Trnavu. Bude veľmi zaujímavé a podnietné sledovať nasledujúci vývoj rozloženia politických a „nepolitických“ síl mestského parlamentu v Trnave. Vo voľbách z roku 2014 tak nad faktorom religiozity, ktorý sa zdal byť rozhodujúcim v tomto krajskom meste zvíťazila apatia voči politickým stranám vo všeobecnosti.

Literatúra

- KDH, História KDH, 2015. [online]. [cit.2015 - 5 - 23] Dostupné na internete: <http://kdh.sk/historia-kdh>.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010): *Občan nehľadá iba na stránke logo: V európskych komunálnych voľbách sa dobre uplatňujú aj nezávislí kandidáti*. Verejná správa. vol 65. no 4. p. 21-23 ISSN 1335-7883 .
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. (2009): *Otvorená komunálna politika. Teória a prax. I. vyd.* Bratislava: Mayor s.r.o., 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- KOVÁČOVÁ, E. (2010): Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy. UMB: 239s. ISBN 978-80-557-0101-1.
- MADLEŇÁK, T. (2012): *Regionálna diferenciácia volebného správania na Slovensku (1998 – 2010)*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo SAV, 2012. 238 s. ISBN 978 – 80 – 224 – 1231 – 5.
- MADLEŇÁK, T. (2010): *Hlavné trendy výskumu v súčasnej volebnej geografii. In Geographical journal*. [online].2010. [cit.2013 – 9 - 18] Dostupné na internete: https://www.sav.sk/journals/uploads/03121116GC-10-2_Madlenak.pdf.
- PINK, M. a kol. (2012): *Volební mapy České a Slovenské republiky po roce 1993 : Vzorce, trendy, proměny*. Brno: CDK, 2012. 264s. ISBN 978 – 80 – 7325 – 287 – 8.
- PIEŠIVČÁK, M. (2011): In Regionálni studia. *Regionálny obraz korelačnej závislosti medzi volebnými preferenciami a vybranými sociálnymi charakteristikami populácie Slovenska* .[online].2011. [cit.2014 – 1 - 23] Dostupné na internete: <http://www.humannageografia.sk/clanky/Clanok3.pdf>

ŠTEFANČÍK, R. (2007): Ekonomická analýza volebného správania. In *Slovenská politologická revue* [online]. 2007, vol. 1, no. 2 [cit. 2015-05-20]. Dostupné na internete: http://spr.fsv.ucm.sk/archiv/2007/1/stefancik_radoslav.pdf

Adresa autora:

PhDr. Richard Brix

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra verejnej politiky a verejnej správy

Nám. J. Herdu 2, 917 01 Trnava

E-mail: richard.brix@gmail.com

Metódy volebnej kampane pri voľbách primátora vo Svidníku

Vladimír Bokša

Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta

Katedra teórie politiky

Abstract

The article deals with process of election campaigns of the mayor candidates in Svidnik before the municipal elections 2014. It analyses political marketing of the various candidates, particularly the use its methods, application and its success. It is focused on the whole media campaigns and mass advertising. Special attention is paid to the crucial political statements of mayor candidates in the media campaigns, also to the roundtable discussions before the election, which leads to the final decision making. The aim of the study is to show main peculiarities of election campaign in district towns with lower amount of inhabitants. The peculiarity of the district town Svidnik is related to its age composition and social condition of its society.

15. novembra 2014 si občania Slovenskej republiky mali možnosť zvoliť svojich zástupcov na postoch poslancov mestských respektíve obecných zastupiteľstiev. Okrem toho sa občania Slovenskej republiky rozhodovali, komu z kandidátov odovzdajú svoj hlas na post primátora, alebo starostu. Predmetný príspevok analyzuje a systematizuje postupy volebnej kampane kandidátov na primátora v meste Svidník, a zároveň popisuje aplikáciu metód politického marketingu.

Vo Svidníku sa v konečnom dôsledku rozhodlo uchádzať o primátorské kreslo päť kandidátov. Ako prvý oznámil kandidatúru na post primátora úradujúci primátor Ján Holodňák, ktorý to urobil jednoduchým spôsobom bez udalosti pompéznejšieho charakteru. Okolo jeho opätovnej kandidatúry neprebiehali takmer žiadne špekulácie, nakoľko na stoličke primátora bol prvé volebné obdobie a s vysokou určitosťou sa predpokladalo, že o pozíciu prvého muža v meste zabojuje aj v nasledujúcich voľbách do orgánov samosprávy ako nezávislý kandidát. Definitívnym potvrdením jeho záujmu kandidovať bol telefonický prieskum verejnej mienky, ktorý si dal zrealizovať v júni roku 2014. „Dal som si, ako súkromná osoba, urobiť prieskum verejnej mienky, pretože chcem vedieť ako hodnotia obyvatelia mesta štyri roky mojej práce“ (Sivák 2014).

Ako druhý ohlásil svoje rozhodnutie uchádzať sa o post primátora Svidníka Michal Lažo, ktorý bol zároveň najstarším z piatich uchádzačov o post primátora. Svoju vôľu

a odhodlanie zabojovať o najvyšší post v meste predstavil už koncom júna roku 2014, kedy zvolal verejnú diskusiu s občanmi v jednom z reštauračných zariadení pod názvom „Mesto Svidník dnes a zajtra očami občana“. Predmetného verejného podujatia sa zúčastnilo niekoľko desiatok ľudí, na ktorom sa Michal Lažo usiloval podnieť občanov k diskusii o kľúčových problémoch v meste. Okrem toho predstavil svoju víziu a koncepciu vedenia mesta, v prípade, že by bol úspešný v komunálnych voľbách. Michal Lažo nasmeroval kritiku k vedeniu mesta a povedal: „Mesto je bez vízie. Je tu nestabilná finančná situácia. Mesto malo prijatý program hospodárskeho a sociálneho rozvoja na roky 2007 – 2013. Teraz takýto dokument neexistuje. Ak človek nemá nejaký cieľ, potom nenapreduje. Činnosť mesta sa teraz riadi iba rozpočtom. Nedá sa takto fungovať“ (Čornáková 2014). V tejto súvislosti je potrebné povedať, že Michal Lažo niekoľko rokov pôsobil v Bratislave a generácii mladých Svidničanov nebol príliš známy. Z tohto dôvodu sa nám žiada vysloviť názor, že tzv. „neoficiálnu“ kampaň bol nútený de facto odštartovať už pol roka pred voľbami. Kandidatúru staval predovšetkým na ekonomickej odbornosti, nakoľko sa v danej oblasti špecializuje ako audítor a je absolventom Vysokej školy ekonomickej v Bratislave. Na stretnutí oznámil, že pôjde kandidovať ako nezávislý občiansky kandidát bez podpory politických strán. Preto vyzval Svidničanov k tomu, aby mu pomohli zozbierať podpisy pod petíciu a mohol sa stať oficiálnym kandidátom na primátora.

Tretí v poradí oznámil prostredníctvom regionálnych médií svoje rozhodnutie kandidovať Pavel Olejár, ktorý pôsobí na pozícii riaditeľa Strednej priemyselnej školy vo Svidníku. Vo svojom stanovisku uviedol hlavné dôvody svojho rozhodnutia a jasnú nespokojnosť so súčasným riadením mesta. Pavel Olejár sa rozhodol vstúpiť do volebnej kampane a vyhrať voľby, nakoľko neúspešne kandidoval na post primátora pred štyrmi rokmi. V roku 2010 kandidoval za stranu Smer-SD a ĽS-HZDS a skončil s počtom hlasov 1341 na druhom mieste pred súčasným primátorom Jánom Holodňákom (Štatistický úrad 2010). Kandidatúra Pavla Olejára bola od prvej fázy kampane nejednoznačná z hľadiska politickej profilácie, pretože napriek jeho dlhoročnému členstvu v strane Smer-SD, nemal jednoznačnú podporu okresnej straníckej štruktúry, čo viedlo k ohláseniu kandidatúry bez verejnej podpory strany Smer-SD. Inými slovami povedané sa Pavel Olejár v prvých momentoch štylizoval do pozície nezávislého kandidáta. Posledný termín možnosti odovzdania kandidatúry bol 21. september 2014. V tento deň napokon definitívne okresná rada strany Smer-SD rozhodla o podpore kandidáta Pavla Olejára, čím sa stal oficiálnym kandidátom Smeru-SD. Pre Podduklianske novinky Pavel Olejár v tejto súvislosti povedal, „som rád, že okresné štruktúry rozhodli tak, ako rozhodli. Možno to trvalo, aj na môj vkus, trochu dlhšie, ale dúfam, že to rozhodnutie bolo správne“ (Olejár, 2014, s. 2).

Predposledný kandidatúru oznámil Ján Vook, ktorý si zvolil z hľadiska politického marketingu originálnejší a osobnejší spôsob oznámenia kandidatúry, a to pomocou listu, ktorý zaslal všetkým Svidničanom. V liste boli uvedené lakonickým spôsobom základné údaje o profesijnom živote Jána Vooka a pregnantne zhrnuté priority, ktoré by chcel uvedený kandidát presadiť z pozície primátora. Okrem toho sa v liste stretávame s prvým verejným príslubom, ktorým chcel Ján Vook upriamiť pozornosť občanov na výšku platu súčasného primátora Jána Holodňáka a zapôsobiť na emócie verejnosti. „Zaväzujem sa týmto listom a verejne prehlasujem, že ak by som sa stal primátorom nebudem súhlasiť so zvýšením môjho platu bez preukázania reálnych výsledkov tak, ako to bolo v prípade súčasného primátora, ktorému bol v deň nástupu do funkcie zvýšený plat o 40%.“ Ján Vook pôsobí na poste dlhoročného riaditeľa CVČ v meste Giraltovce v okrese Svidník a bol najmladším spomedzi päťice kandidátov.

Ako posledný oznámil svoje rozhodnutie kandidovať súkromný podnikateľ Marek Špak, ktorý svoju kandidatúru oznámil prostredníctvom vyjadrenia pre regionálne noviny, v ktorom stručne zdôvodnil jeho rozhodnutie. Pri komparácii jednotlivých oznámení kandidatúry sa jeho vyjadrenie obsahovo a z hľadiska priorít v istých fázach zhodovalo s vyjadrením Pavla Olejára. Marek Špak doposiaľ nebol politicky činný a rozhodol sa kandidovať ako nezávislý občiansky kandidát bez podpory politických subjektov (Špak 2014).

Predvolebné programy a posolstvá

Súčasny primátor Ján Holodňák predstavoval postupne svoj volebný program pomocou série článkov platenej inzercie v regionálnych novinách. Hlavným politickým posolstvom uvedeného kandidáta bol slogan „Pokračujeme v dobrých zmenách“, čím sa snažil osloviť predovšetkým svoju voličskú základňu a rekapitulovať najvýznamnejšie činnosti realizované počas štvorročného funkčného obdobia, ktorými sa snažil zvýšiť kvalitu života občanov. Komplexný volebný program má zverejnený aj na vlastnej webovej stránke www.janholodnak.sk, čím chcel osloviť predovšetkým strednú a mladú generáciu voličov. Okrem toho Ján Holodňák bol mimoriadne aktívny aj na sociálnej sieti facebook, kde v prevažnej miere informoval občanov o kultúrno-spoločenských akciách, na ktorých sa osobne zúčastňoval. Ján Holodňák sústredil pozornosť na tieto kľúčové oblasti: rýchlostná cesta, bývanie, školské zariadenia, cesty v meste, sociálna pomoc, využívanie eurofondov, kultúra a turizmus.

Michal Lažo sa prezentoval prostredníctvom regionálnych médií nekonvenčným štýlom. V praktickej rovine sa to prejavovalo napríklad verejnou výzvou adresovanou

primátorovi a poslancom mestského zastupiteľstva, v ktorej požadoval poslancov k prijatiu uznesenia ohľadom skoršieho splatenia pôžičky do fondu drevín vo výške 357 000 Eur. Okrem toho Michal Lažo pomocou platenej inzercie v lokálnych novinách upozorňoval z finančného aspektu na tzv. nezdravé hospodárenie mesta, ktoré z hľadiska budúcej perspektívy spôsobí negatívne konzekvencie pre efektívne fungovanie samosprávy. Za dôležitú súčasť jeho prezentácie možno považovať aj iniciatívu organizovania verejnej diskusie za prítomnosti kamier so všetkými kandidátmi na primátora, ktorá sa v konečnom dôsledku realizovala na jeho prvoradý podnet 30. 10. 2015 pod názvom „Predvolebný okrúhly stôl“. Jednotlivé postupy uvedeného kandidáta považujeme z taktického a strategického hľadiska dobre premyslené, pretože vzbudzoval svojimi krokmi diskusiu medzi občanmi a účinky sa prejavovali v dynamizácii reflexie voličov o dianí v meste. Michal Lažo si začiatkom septembra 2014 založil profil na sociálnej sieti facebook, čím z nášho pohľadu chcel využiť aj tento moderný prvok komunikácie, ktorý sa považuje v súčasnosti za jeden z elementárnych nástrojov na politickú prezentáciu. Jeho primárny odkaz pre voličov, ktorým chcel podčiarknuť a vyzdvihnúť svoju ekonomickú odbornosť bolo možné sledovať na viacerých miestach, kde sa tradične cez rôzne komunikačné kanály prihovárал občanom ako „ekonóm a audítor“. Medzi hlavné programové priority označil zdravé hospodárenie, spolupráca regiónu a vízia mesta (Lažo 2014).

Pavel Olejár predstavil volebný program pomocou propagačných letákov a regionálnych novín. Na základe analýzy predvolebného programu Pavla Olejára, sme dospeli k názoru, že za najvýznamnejšiu prioritu považuje sociálnu oblasť. Osobitný článok venoval v miestnych novinách riešeniu nezamestnanosti, v ktorom prikladá dôležitú váhu primátorovi a samospráve pri aktívnom hľadaní rôznych možností podporovať zvýšenie zamestnanosti a vytváranie nových pracovných príležitostí. Osobitný dôraz kládol na miestne firmy, čím chcel veľmi jednoznačne povedať, že ako primátor by hľadal všetky zákonné možnosti, aby v rámci investícií v meste Svidník vykonávali zákazky domáce firmy. Medzi ďalšie programové priority považoval hospodárny mestský úrad, väčší prisun investícií, podpora turizmu a vytvorenie turisticko-informačného centra, uchádzanie sa o projekty z fondov EÚ, podpora športu v meste, rekonštrukcia predškolských zariadení, podpora seniorov. Pavel Olejár, podobne ako Michal Lažo, poukazoval na zlú ekonomiku mesta a jej nesprávne smerovanie. Tvrdšia kritika smerom k Jánovi Holodňákovi rezonovala najmä vo fáze tzv. neoficiálnej predvolebnej kampane v októbri 2014 a s blížiacim sa dátumom volieb badateľným spôsobom oslabovala. Pavel Olejár sa prezentoval pomocou informačných a propagačných prostriedkov, pochopiteľne, ako hlavný líder spoločne s kandidátmi na poslancov za stranu Smer-SD, čím chcel navodiť dojem, že za ním stojí zástup ľudí

stotožňujúci sa programovými tézami a odhodlaním pomôcť mu v jeho práci v prípade úspechu.

Ján Vook predstavil svoj komplexný program v bulletine, ktorý načasoval do schránok v horkej fáze kampane, teda štyri dni pred voľbami, čo z taktických dôvodov nebolo z nášho pohľadu najoptimálnejšie naplánovanie, pretože v tesnom termíne pred voľbami je väčšina aktívnych voličov rozhodnutá a do istej miery, môžeme povedať, že aj presýtená nástrojmi predvolebnej kampane, čo spôsobuje znižovanie efektu distribúcie propagačných materiálov na občanov s volebným právom. Program bol predstavený pod názvom Spoločne zmeníme Svidník, ktorý sa objavoval aj na billboardoch. Podobne ako Pavel Olejár aj Ján Vook vo svojom predvolebnom programe stručne predstavuje aj kandidátov na poslancov, s ktorými mal v pláne spoločne vyhrať voľby. Medzi hlavné programové priority Ján Vook zaradil vytvorenie mestského stavebného podniku podľa vzoru sociálneho podniku v obci Spišský Hrhov, mestskú kartu výhod, rekonštrukciu amfiteátra, denný stacionár pre seniorov, vytvorenie oddychovej zóny, osvetlenie priechodov pre chodcov a zastrešenie ľadovej plochy. Zvýšiť kredibilitu a realnosť zadaných programových tém, mali vyjadrenia známych osobností z kultúrneho a spoločenského života, s ktorými Ján Vook úzko spolupracuje na profesionálnej úrovni, čo je z hľadiska politického marketingu pomerne často používaný spôsob na oslovenie voličov.

Marek Špak, ako sme už uviedli, oznámil svoje odhodlanie kandidovať ako posledný z kandidátov. Jeho predvolebný program bol podobne ako u ostatných kandidátov zverejnený v regionálnom týždenníku. Zvýšenie verejného a mediálneho záujmu sa pokúšal Marek Špak doceliť odštartovaním petície v októbri 2014 za výsadbu stromov v blízkosti obchvatu. Petíciou vyjadroval podporu najmä obyvateľom žijúcim v blízkosti problémovej lokality, kde je zvýšený hluk a predmetná problematika je s nimi bytostne spojená. Programová prezentácia tohto kandidáta nebola z hľadiska metodickosti žiadnym spôsobom výnimočná. Hlavný slogan jeho kampane znel „Pre lepší Svidník“. Medzi základné priority označil stanovenie dlhodobého rozvoja mesta, transparentnosť a zjednodušenie činnosti mestského úradu. Marek Špak sa taktiež nevyhol kritike smerom k výške platu primátora a poskytol občanom verejný prísľub, že v prípade úspechu daruje zo svojho platu 400 Eur ľuďom a inštitúciám, ktoré to najviac potrebujú (Špak 2014).

Billboardová kampaň

V kampani využívali kandidáti viacero druhov zobrazovania politickej reklamy. Napriek skutočnosti, že podľa zákona o voľbách do orgánov samosprávy sa predvolebná

kampaň začína **17 dní pred dňom konania volieb**, t. j. **29. októbra 2014**, ako prvý s touto formou politickej prezentácie začali Ján Vook a Ján Holodňák, ktorí mali osadené billboardy už v polovici septembra. Ján Holodňák sa predstavil s klasickým billboardom spôsobom tzv. „hovoriacej tváre“, teda štandardná fotografia s decentným úsmevom a nosným sloganom kampane „Pokračujeme v dobrých zmenách“. Pozadie billboardu bolo tmavomodrej farby, čím chcel Ján Holodňák pravdepodobne pripomenúť jeho pravicovú politickú orientáciu, ale v tejto súvislosti je nutné poznamenať, že oficiálne na žiadnych propagačných materiáloch logo politického subjektu SDKÚ-DS uvedené nebolo. Ján Holodňák identický spôsob politickej reklamy s rovnakou fotografiou a sloganom používal aj v miestnych printových médiách. Modrá farba z hľadiska významu predstavuje dôveru a pokoj. Billboard bol tendenčne cielený na konzervatívneho voliča, čo sa do veľkej miery z nášho pohľadu tomuto kandidátovi podarilo.

Ján Vook sa predstavil na billboarde nekonvenčným spôsobom a použil progresívne vizuálne formy politickej reklamy. Billboardová kampaň tohto kandidáta bola na vysokej profesionálnej úrovni, o čom svedčí grafické spracovanie, ale aj načasovanie osobitných sérií billboardov s rôznymi motívmi, príslušne ladenými na blížiaci sa termín konania volieb. Prvý billboard bol bez fotografie. Na červenom podklade a bielymi veľkými písmenami bolo uvedené „VOOK 2014“. Pod jeho priezviskom, bol malým písmom uvedený slogan „Najvyšší čas postaviť Svidník na nohy“. Kandidát chcel týmto sloganom doslova prebrať z letargie Svidničanov a vyzvať ich k tomu, aby v roku 2014 začal kompletne nový spôsob riadenia mesta. V ďalšej sérii sa predstavil Ján Vook na billboard s pohľadom na svoje náramkové hodiny a opäť so sloganom „Najvyšší čas postaviť Svidník na nohy“. Neskôr nasledoval billboard, ktorý zaujal širokú verejnosť tým, že Ján Vook prechádzal cez priechod pre chodcov so sloganom „VOOK=KROK VPRED“, čím chcel opäť poukázať na svoje odhodlanie mesto riadiť úplne inak. V poslednej sérii sa Ján Vook predstavil spoločne s kandidátmi na poslancov, čím chcel na voliča navodiť dojem súdržnosti a spolupatričnosti. Kombinácia bielej a červenej farby predstavujú farby mesta Svidník, čo bol hlavný dôvod výberu tejto kombinácie.

Pavel Olejár ako kandidát strany Smer-SD mal billboardy v charakteristickej oranžovej farbe. Billboardy výraznejším dojmom nepôsobili. Pavel Olejár bol na billboardoch vyobrazený takisto formou klasickej tzv. „hovoriacej tváre“ so sloganom kampane „Posuňme Svidník správnym smerom“. Okrem tohto, mal Pavel Olejár billboard aj s premiérom Slovenskej republiky a predsedom strany Smer-SD Róbertom Ficom, ktorý bol spracovaný pomocou fotomontáže. Predmetná podoba reklamnej plochy mala zvýšiť dôveryhodnosť kandidáta a napojenie na najsilnejšiu politickú stranu, čím sa dalo predpokladať, že táto

súvislosť do značnej miery bude imponovať silnej voličskej základni Smeru-SD vo Svidníku. Róbert Fico je vo Svidníku vysoko populárny, čomu nasvedčujú napríklad aj výsledky prezidentských volieb v roku 2014, keď v obvode Svidník získal druhý najvyšší podiel hlasov v rámci Slovenskej republiky t.j. 65,96% (Štatistický úrad 2014).

Michal Lažo disponoval jedným billboardom v modrej farbe a opäť v podobe tzv. „hovoriacej tváre“, kde sa prezentoval ako ekonóm a audítor. Dovoľme si povedať, že vizuálna stránka jeho billboardovej reklamy bola z päťice kandidátov prepracovaná na najnižšej úrovni.

Marek Špak podobne ako Michal Lažo, mal vo svojej dispozičnej sfére jeden billboard, na ktorom bol portrét kandidáta a pozadie tvorila panoramatická snímka Svidníka. Na billboarde sa prihováral s heslom „Pre lepší Svidník“.

Verejná diskusia – Okrúhle stoly

Vo Svidníku sa prvý krát v histórii komunálnych volieb konala predvolebná diskusia za prítomnosti všetkých piatich kandidátov na primátora. Verejná audiovizuálna debata sa uskutočnila 30. októbra 2014, teda deň po odštartovaní oficiálnej predvolebnej kampane. Predvolebného okrúhleho stola sme sa zúčastnili ako pozorovatelia, kde sme monitorovali spôsob komunikácie kandidátov, ktorých kardinálnym cieľom bolo získanie pozitívnych, prípadne inak definovaných ohlasov. V tomto príspevku sa nevenujeme pravdivosti informácií, či a do akej miery kandidáti pohľadali informačnou presnosťou, alebo sa opierali o korektné informačné zdroje. Špecifický dôraz sme kladli na protichodné názory vyskytujúce sa medzi kandidátmi na oblasti spadajúce pod kompetencie primátora, s cieľom analyzovať rétorickú disponovanosť hlavných aktérov.

Z päťice účastníkov najprofesionálnejším dojmom pôsobil kandidát Michal Lažo, ktorý audiovizuálnu diskusiu s občanmi inicioval. Verbálna a neverbálna zložka tohto kandidáta bola zo všetkých najkonzistentnejšia, čo vyvolávalo dôveryhodnosť programových téz tohto aspiranta na pozíciu primátora. Používanie otvorených gest dával jasne najavo svoju otvorenosť. Počas celej diskusie udržiaval Michal Lažo patričný očný kontakt s publikom a budil dojem dobre pripraveného a distingvovaného kandidáta, ktorého v diskusii neprekvapila žiadna otázka, či argument zo strany protikandidátov a moderátorky diskusie.

Ján Holodňák pôsobil štyri roky na pozícii primátora a niekoľko rokov ako Poslanec prešovského samosprávneho kraja a poslanec mestského zastupiteľstva vo Svidníku, čo sa prejavilo aj na jeho solídnych rétorických schopnostiach, ktoré ako komunálny politik počas niekoľkoročnej praxe nadobudol. Ján Holodňák napriek tomu nepôsobil suverénnym dojmom

a počas svojho prejavu mal väčšinou prekřížené ruky, čím si vytvoril komunikačnú bariéru a pôsobil menej presvedčivo. Inými slovami si vytvoril určitú defenzívu voči akýmkoľvek verbálnym útokom na jeho osobu. Neistota mohla vyúsťovať pochopiteľne aj z toho, že ostatní štyria kandidáti boli jeho vyzývateľmi a najmä v sociálnej oblasti mu vyčítali jeho zlyhanie a nečinnosť. Ján Holodňák bol konfrontovaný počas diskusie niekoľkokrát zo strany Jána Vooka a Pavla Olejára, ale ich reakcie ho emotívne rozkývali len minimálne a zachoval si svoj konzervatívny image.

Pavel Olejár na začiatku diskusie pôsobil zraniteľne a podobne ako Ján Holodňák mal počas prejavu prekřížené ruky, ktoré signalizovali jeho zníženú pohodlnosť. Jeho prejav sa počas diskusie optimalizoval a v konečnom dôsledku pôsobil pragmatickým dojmom so silným zameraním na osobný úspech. Počas diskusie sa pomerne rýchlo dokázal zorientovať aj v otázkach, ktoré by sa dali označiť za menej príjemné, ale zákonite sa to prejavovalo v jeho reči tela, keď manipuloval s písacím perom, čo do značnej miery pôsobilo na diváka rušivo.

Ján Vook ako najmladší kandidát a s minimálnymi skúsenosťami z komunálnej politiky vzbudzoval zo začiatku príjemný dojem, ale počas jeho prejavu sa odhaľovali viaceré nedokonalosti. Za najväčší problém pri jeho výrazových prostriedkoch bol očný kontakt, ktorý s publikom kontinuálne nedodržiaval, čo predstavuje pomerne veľkú chybu pre získavane a zapojenie publika neverbálnou formou. Na druhej strane jeho práca s hlasom bola na veľmi dobrej úrovni a nadobúdal dojem mimoriadne energického človeka. Na Jánovi Vookovi bolo vidieť na viacerých miestach známky nervozity a trémy, čo sa zákonite odzrkadľovalo na rýchlom tempe reči, zostručňovaní a v niektorých momentoch aj odklonom od primárnych tém, ktoré boli kladené zo strany moderátorky.

Marek Špak pôsobil medzi päticou kandidátov neprofesionálne. Takmer počas celého prejavu mal prekřížené ruky a sedel v takzvanej defenzívnej polohe. Tréma a nervozita prameniaca pravdepodobne z jeho neskúsenosti sa prejavovala v nejasných formuláciách, slangových výrazoch a neúplných vetách.

Záver

Komunálne voľby vo Svidníku vyhral dovtedajší primátor Ján Holodňák so ziskom 1289 hlasov, pričom pred štyrmi rokmi vyhral medzi tromi kandidátmi so ziskom 2136 hlasov. Ján Holodňák stratil 847 hlasov v porovnaní s voľbami z roku 2010. Na druhom mieste skončil Michal Lažo so ziskom 1149 hlasov, teda získal len o 140 hlasov menej ako víťazný kandidát Ján Holodňák. S počtom hlasov 1131 skončil na treťom mieste Pavel Olejár (Smer-SD). V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že v porovnaní s voľbami z roku 2010

stratil 210 hlasov. Na štvrtom mieste skončil Ján Vook s počtom hlasov 888 a na piatom mieste s 50 hlasmi skončil Marek Špak.

Na základe výsledkov komunálnych volieb, sme dospeli k záverom, ktoré považujeme za primárne pri uvedenom rozložení voličských hlasov. Skutočnosť, že vo Svidníku kandidovali až štyria nezávislí kandidáti signalizuje, že voliči sú znechutení z politických strán a tzv. občianski kandidáti, averzný voličský postoj využívajú. Na základe nášho pozorovania tiež prichádzame k názoru, že billboardová kampaň v komunálnych voľbách vo Svidníku nepredstavovala významnú zložku volebnej kampane, ktorá výraznejším spôsobom ovplyvňovala voličské rozhodovanie. Medzi relevantných kandidátov, ktorí by mali reálnu šancu poraziť Jána Holodňáka patrili Pavel Olejár a Ján Vook, ale s blížiacimi sa voľbami Michal Lažo značným spôsobom posilňoval k čomu okrem iného prispela hlavne predvolebná diskusia vysielaná aj v miestnej televízii.

Mesto Svidník je špecifické tým, že obyvateľstvo starne. Zatiaľ čo na 100 obyvateľov predproduktívneho veku v roku 2001 pripadalo 52,8 osôb poproduktívneho veku, v roku 2011 to bolo až 73 osôb (Štatistický úrad 2013). Dobre ladená kampaň zameriavajúca sa predovšetkým na vrstvu obyvateľstva v pred dôchodkovom a dôchodkovom veku je pre kandidáta na primátora jednou z kľúčových tém, ktorú je nevyhnutné správne podchytiť a následne odkomunikovať, čo sa najlepšie z nášho pohľadu podarilo Jánovi Holodňákovi a Michalovi Lažovi. Pompéžna predvolebná kampaň Jána Vooka mala síce od začiatku dynamický profesionálny priebeh, ale skúsenosti z regionálnej politiky tomuto kandidátovi v ťažkých fázach kampane chýbali. Pavel Olejár napriek podpore strany Smer-SD získal nižší počet hlasov, ako vo voľbách v roku 2010. Podľa nášho názoru tento kandidát nedokázal osloviť silnú voličskú základňu, ktorou strana Smer-SD vo Svidníku disponuje a jeho nevýhodou boli aj prehrané voľby z roku 2010, čo u voličov spôsobuje zníženie dôvery z hľadiska šancí triumfovať. Michal Lažo a Pavel Olejár vychádzali z podobných programových téz, čím sa recipročne títo kandidáti oslabovali. Ján Holodňák sa prezentoval tradičným nástrojom kampane tzv. volebným odpočtom práce počas predošlých štyroch rokov a zároveň osobným kontaktom s potenciálnymi voličmi, čo sa ukázalo ako rozhodujúce pre jeho opätovné víťazstvo.

Literatúra

ČORŇÁKOVÁ, V. (2014): *Michal Lažo ohlásil kandidatúru na post primátora*. [online]. [cit. 19. 01. 2014]. Dostupné na: http://www.edukla.sk/?page_id=1013&action=details&frm_article_id=6547

- LAŽO, M. (2014): *Priority dlhodobého rozvoja* [online]. [cit. 19. 02. 2014]. Dostupné na: http://www.edukla.sk/?page_id=1013&action=details&archiv=1&year=2014&month=10&issue_number_id=306&frm_article_id=6906
- OLEJÁR, P. (2014): *Traja kandidáti oficiálne potvrdili svoju kandidatúru*. In. *Podduklianske novinky*. Roč. 13, č. 34, s. 5. ISSN 1337-6187.
- OLEJÁR, P. (2014): *Smer sa rozhodol v hodine dvanástej – kandidát na primátora Pavel Olejár*. In. *Podduklianske novinky*. Roč. 13, č. 39, s. 2. ISSN: 1337-6187.
- SIVÁK, P. (2014): *Kandidujú na post primátora?*. In. *Podduklianske novinky*. Roč. 13, č. 24, s. 2-3. ISSN 1337-6187
- ŠPAK, M. (2014): *O post primátora zabojuje aj Svidničan Marek Špak*. In. *Podduklianske novinky*. Roč. 13, č. 38, s. 3. ISSN: 1337-6187.
- ŠPAK, M. (2014): *Marek Špak – kandidát na primátora*. [online]. [cit. 19. 01. 2014]. Dostupné na: http://www.e-dukla.sk/?page_id=1013&action=details&archiv=1&year=2014&month=10&issue_number_id=304&frm_article_id=6877
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD, 2013. *Kolko nás je, kde a ako žijeme*. [online]. [cit. 19. 01. 2014]. Dostupné na: file:///C:/Users/user/Downloads/Kolko_nas_je_kde_a_ako_zijeme_SODB_2011_PO_kraj.pdf
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD, 2014. *Zoznam kandidátov na starostov obcí, mestských častí a primátorov miest vo voľbách do orgánov samosprávy obcí* [online]. [cit. 15. 03. 2015]. Dostupné na: <http://volby.statistics.sk/oso/oso2010/sr/tab10.jsp@lang=sk&sr=1.htm>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD, 2014. *Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov na prezidenta Slovenskej republiky podľa okresov* [online]. [cit. 15. 03. 2015]. Dostupné na: http://volby.statistics.sk/prez/prez2014/Prezident-dv/Tabulka13_sk.html

Adresa autora:

Mgr. Vladimír Bokša
 Prešovská univerzita v Prešove
 Filozofická fakulta
 Katedra teórie politiky
 Ul. 17. novembra č. 1 080 01 Prešov
 E-mail: v.boksa@gmail.com

Teoreticko – praktické vymedzenie reformy verejnej správy

Ján Machyniak

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied

Katedra verejnej politiky a verejnej správy

Abstract

Public Administration Reform is a crucial component of all political systems. For that reason its treated as a matter of significant importance by main political actors in either democratic societies. As a matter of fact every single political regime is dependent on bodies of public administration. Public administration reform is nowadays mostly associated with democratic political system, wherein the state represented by its public bodies and a relatively independent civil society coexists. The basic aim of paper is theoretical and practical definition of Public Administration Reform and a few related therms.

Úvod

Stále častejšie hľadáme odpoveď na otázku: prečo v súčasnosti dochádza k zmenám verejnej správy?. Odpoveď môže byť na jednej strane veľmi jednoduchá, no nie sú vylúčené ani výrazné pochybenia pri samotnej odpovedi. Najčastejšie býva zdôvodňované, že neustále rozvíjajúca sa spoločnosť vedome a nevedome vytvára tlak sa štátne inštitúcie, resp. na verejnú správu ako takú. Vo všeobecnosti možno teda povedať, že zmeny nie sú v 21. storočí žiadnym špecifikom a ich vplyv na rozširovanie osobných požiadaviek ktoréhokoľvek člena spoločnosti je zásadný (Wiendieck, 2008). V tomto kontexte hovoríme o digitálnej revolúcii, ktorá so sebou priniesla enormný pokles informačných a komunikačných nákladov napr. (E – government, E – democracy). Druhým dominantným nositeľom zmeny je práve globalizácia a internacionalizácia. Vo všeobecnosti máme na mysli celosvetové prepojenie kapitálových a pracovných trhov, ale i obmedzovanie niektorých kompetencií suverénnych štátov. Rovnako globalizácia so sebou priniesla i rozmach svetového terorizmu, organizovanú kriminalitu a ilegálnu migráciu niektorých skupín obyvateľstva. Ďalším determinantom podmieňujúcim vznik zmien v rámci verejnej správy je práve demografický vývoj obyvateľstva, zmena hodnôt a sociokultúrna zmena. Posledným determinantom zmien môže byť nedostatok prerozdeľovaných zdrojov, resp. nerovnosť prístupu k týmto zdrojom (Budäus – Hilgers, 2010). Samozrejme, k uvedeným príčinám zásadných zmien vo verejnej správe by sme mohli priradiť i mnohé ďalšie, najmä však tie, ktoré súvisia s mocou na všetkých úrovniach

modernej spoločnosti. V nasledujúcich riadkoch sa preto venujeme teoreticko – praktickému vymedzeniu nositeľa týchto zmien – reforme verejnej správy.

Reforma verejnej správy a niektoré (ne)súvisiace pojmy

V súčasnosti sa pri skúmaní verejnej správy a jej vnútorných procesov stretávame s teoretickým zdôvodnením podoby verejnej správy v moderných demokratických politických systémoch. Tak ako sa mení spoločnosť daného štátu, mení sa aj podoba a charakter politických inštitúcií. Tieto zmeny zachádzajú do hĺbky a podstatným spôsobom menia rozhodovacie procesy a vzájomné vzťahy jednotlivých inštitúcií a orgánov verejnej správy. Podoba verejnej správy, štátnej správy a samosprávy, je výsledkom historických súvislostí, geografického a geopolitického charakteru štátneho územia. V odbornej literatúre zaoberajúcou sa teóriou verejnej správy (vrátane premien verejnej správy), sa spravidla uvádzajú tri vývojové procesy: transformácia, reforma, modernizácia (Hendrych, 2009). Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že všetky tieto pojmy predstavujú to isté, minimálne však možno konštatovať, že svojím obsahom sú podobné. Napriek tomu, sú medzi nimi markantné rozdiely.

V politologickej teórii zatiaľ neexistuje jednotné vymedzenie pojmu **transformácia**. V literatúre sa objavuje aj pod synonymom tranzícia. V užšom slova zmysle možno transformáciu definovať ako rozloženie a prevzatie moci, resp. rozklad mocenského rozloženia predchádzajúceho režimu. Ďalej týmto pojmom môžeme mať na mysli prechod z jedného režimu do druhého. V širšom slova zmysle demokratická transformácia predstavuje dlhodobý, nielen sociálny, kultúrny a hospodársky, ale aj politický proces, ktorý sa končí nastolením konsolidovanej demokracie (Hardoš, 2006). Rovnako pod pojmom transformácia verejnej správy rozumieme predovšetkým systémové zmeny vo všetkých sociálnych, ekonomických a politických súvislostiach. Ako príklad môžeme uviesť krajiny strednej a východnej Európy, v ktorých transformácia predstavuje celkovú negáciu totalitného (nedemokratického) systému z čias komunistickej éry a jeho nahradenie demokratickým systémom, korešpondujúcim s princípmi demokratického právneho štátu a trhovou ekonomikou. Všetky tieto systémové zmeny zaručene vedú k zmene základného zákona a platných právnych regulácií spoločnosti (Hendrych, 2009). Jednou zo základných čŕt transformácie verejnej správy je jej jedinečnosť a osobitý charakter pre každý štát. Totiž, „Európska únia a svet nepoznajú unifikovaný model, ktorý by mohol slúžiť ako vzor“ (Jasoňová, 2006, s. 32). Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že transformáciu verejnej správy nie je možné zamieňať s reformou verejnej správy, pretože transformácia

predstavuje celospoločenské zmenu ekonomického, sociálneho a politického charakteru. Reforma sa pod vplyvom historických skúseností z krajín strednej a východnej Európy stala integrálnou súčasťou celkových zmien štátneho a spoločenského zriadenia (Potuček a kol., 2005). Transformácia ako taká presahuje problémy verejnej správy a preto si zasluži špecifický (komplexnejší) prístup.

V posledných desaťročiach vo viacerých vyspelých krajinách Európy prebieha **reforma verejnej správy** sústreďujúca sa na zmenu štruktúry a podstaty fungovania miestnej samosprávy. Snahou jednotlivých reformných pokusov je efektívne rozdelenie kompetencií medzi jednotlivé inštitúcie v štátnej správe, a to v zmysle vertikálnej i horizontálnej línie, obzvlášť vo verejnom sektore medzi štátnou správou a samosprávou územnou, ďalej hľadanie vyhovujúceho modelu miestnej správy. V niektorých štátoch sa na úrovni územnej samosprávy využívajú prenesené funkcie, využívanie metód managementu a marketingu v organizáciách vo verejnom sektore a dosiahnutie alokačnej efektívnosti na všetkých úrovniach štátnej a územnej samosprávy. Dochádza k zlepšeniu verejnej a občianskej kontroly (Peková – Pilný – Jetmár, 2005). Reformu verejnej správy nie je možné pokladať za cieľ. Reforma je predovšetkým prostriedkom na to, aby sa v konečnom dôsledku zlepšili a zefektívnili vzťahy medzi súkromným a verejným sektorom. Ide teda o oblasti, v ktorých občania zverili rozhodovanie o veciach verejného záujmu svojim voleným zástupcom. Reformu verejnej správy je potrebné vnímať ako nevyhnutný základ pre ostatné životne dôležité reformy, napr.: školstva, zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia. (Nižňanský, 2002). Priebeh reforiem v štáte nie je lineárny, pretože v ňom obyčajne pôsobia rôzne protichodné sily. Táto skutočnosť má výrazný vplyv na realizáciu a samozrejme aj kvalitu reformných krokov. Možno konštatovať, že „žiadna zmena vo verejnej správe nie je problémom technickým, ale predovšetkým problémom politickým, lebo na vôli kompetentných činiteľov závisí, či a aké opatrenia budú prijaté“ (Hendrych, 2009, s. 55).

Podľa niektorých teoretikov zaoberajúcich sa problematikou verejnej správy nie je možné, aby centrálna vláda neprijímala zlé a nekvalitné zákony. Vo svojich úvahách vychádzajú zo skutočnosti, že zástupcovia jednotlivých politických strán sú veľakrát zmanipulovaní, dokonca v niektorých prípadoch i podplatení, za účelom presadzovania zákonov, ktoré zvýhodňujú menšiny a menšie záujmové skupiny. **Decentralizáciu** preto považujú za jeden z významných spôsobov zachovania moderného demokratického a právneho štátu (Nižňanský – Pilát, 2009). Súčasne ju definujú ako primárnu stratégiu na prenos kompetencií z ústrednej vlády na nižšie stupne (úrovne). Ďalej dodávajú, že decentralizácia predstavuje zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa realizujú politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia. V najvšeobecnejšej rovine môžeme povedať, že

cieľom a východiskom decentralizácie verejnej správy je priblíženie výkonu verejných služieb občanovi (Horváth a kol., 2013). Podľa kolektívu autorov okolo E. Žárskej to znamená ísť s výkonom verejných služieb priamo za občanom do územia a dať kompetencie tej úrovni územnej samosprávy, ktorá by dokázala zabezpečiť hospodárne a efektívne vykonávanie zákonom zverených úloh (Žárska – Balážová – Kozovský, 2007). V praxi za decentralizáciu verejnej správy môžeme považovať odovzdávanie zodpovednosti, právomoci a financií pre zabezpečovanie zákonom vymedzených úloh územnej samospráve. Práve financovanie územnej samosprávy sa javí pravdepodobne najzávažnejší problém krátkej existencie VÚC na Slovensku (Brix, 2012). Územná samospráva koná vo veciach svojej pôsobnosti nezávisle od štátnej správy, teda ako verejnoprávny subjekt. V tomto prípade podlieha kontrole zo strany štátu iba v oblasti dodržiavania zákonnosti, rovnako i kontrole efektívneho využívania verejných financií poskytnutých v rámci mechanizmov finančného vyrovňovania (Hendrych, 2009). Decentralizácia verejnej správy v demokratickom a právnom štáte má svoje miesto a opodstatnenie. Vo všeobecnej rovine môžeme konštatovať, že decentralizácia:

- poznamenáva a ovplyvňuje celkovú organizačnú štruktúru verejnej správy,
- organicky a teritoriálne rozčleňuje úlohy miestnej verejnej správy,
- predstavuje zdroj aktivity vo verejnej správe,
- vytvára optimálne podmienky pre participáciu občanov na veciach verejných (Gašpar, 2000).

Samotný proces decentralizácie so sebou prináša i možné riziká, ktoré musíme pri jej realizácii mať na pamäti. Medzi ne zaradíme:

- Nerovnosť v praxi
- Obmedzené prostriedky
- Nebezpečenstvo omylu a trieštenie síl
- Podrývanie celoštátnej úrovne
- Menší odstup a nadhľad
- Nižší stupeň sebestačnosti (Nižňanský – Pilát, 2009).

V systéme verejnej správy moderného demokratického politického systému dochádza k rozdielom nielen na strane východísk, ale i obsahu. Faktom je, že jednotlivé úrovne sa vzájomne dopĺňajú, čo je spôsobené tým, že decentralizácia, ale i centralizácia, majú svoje výhody. V modernej spoločnosti preto nepočítame s existenciou absolútne centralizovaným alebo absolútne decentralizovaným štátnym zriadením (Švec, 2010). Možno teda konštatovať, že centralizácia a decentralizácia majú slúžiť na upevňovanie štátu a nie na jeho difúziu

(Gašpar, 2000). Decentralizácia je jedným z prejavov moderného politického systému. Centralizácia moci v rukách jedného, resp. úzkeho okruhu štátnych inštitúcií/orgánov nie je v súčasnosti až na niektoré výnimky uznávaným trendom. Súčasné smerovanie sa nesie v znamení spravodlivejšieho rozdelenia moci v štáte medzi viaceré mocenské centrá. Snahou demokratických politických systémov 21. storočia je priblížiť rozhodovanie o závažných otázkach verejného záujmu tým subjektom, ktorých sa bezprostredne týka. Vo svojej podstate ide o systémový krok, ktorého cieľom je zabezpečiť vyššiu participáciu občanov a tým podporovať vytváranie otvorenej a transparentnej demokratickej spoločnosti.

Modernizácia verejnej správy je spojená predovšetkým s trendom zavádzať v tejto oblasti komunikačné a informačné technológie. Prax v niektorých krajinách Európskej únie ukazuje, že modernizácia verejnej správy je chápaná širšie. V odbornej literatúre neexistuje všeobecná zhoda na tom, čo je možné považovať za všeobecný nástroj realizácie modernizácie verejnej správy. Na základe štúdia verejnej správy v rozličných krajinách sveta sa dospelo k záveru, že týchto nástrojov je viac, pričom vytvárajú formu princípov ku kvalitnejšiemu výkonu verejnej správy. V tomto prípade môžeme medzi nástroje modernizácie zaradiť rôzne metódy verejného managementu, možnosť vykonávať verejnú správu i súkromnoprávnymi subjektmi, e- government, atď.. Prístupy k modernizácii verejnej správy sa od štátu k štátu mienia. Závisí to predovšetkým od politickej situácie a tradícií spravovania vecí verejných (Hendrych, 2009). Modernizácia teda predstavuje zavádzanie inovatívnych prvkov do systému verejnej správy, ktoré vedú k zvýšeniu efektívnosti fungovania verejnej správy. V prvom rade ide o zavádzanie metodologických postupov, ktoré majú za cieľ zlepšiť fungovanie jednotlivých komponentov verejnej správy.

Vyššie spomínané trendy v rozvoji verejnej správy možno zhrnúť do nasledujúcej argumentácie: „Téma moderných reforiem verejnej správy vo vyspelých európskych i mimoeurópskych krajinách predstavuje významný krok pri rozvíjaní demokratických základov spoločnosti. V snahe uplatniť efektívny, transparentný, flexibilný a výkonný systém verejnej správy, nutný na rozvoj komplexného rámca ekonomických aktivít v trhovej ekonomike, predstavuje zároveň jeden zo základných predpokladov ekonomickej prosperity. Naplnenie tohto predpokladu v súčasnosti modifikuje celkové postavenie verejnej správy, ktoré je vo významnej miere ovplyvnené aj prebiehajúcim procesom integrácie, globalizácie a informatizácie spoločnosti“ (Žárska – Kozovský, 2008, s. 43).

Literatúra

BRIX, R. (2012): *Financovanie samosprávnych krajov*. In: Regionálna a komunálna samospráva: Rok pred voľbami: zborník z príspevkov z medzinárodnej vedeckej

- konferencie.- Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2012. – ISBN 978-80-8105-433-4. – s. 48-59
- BUDÄUS, D. - HILGERS, D. (2010): *Reformkommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklung, Schwerpunkte und Perspektiven*. In: Schuster, W. – Murawski, K. – P. (Hrsg.). 2010. *Die Regierbare Stadt*, 2. Auflage. Stuttgart: 2010. s. 215-23. Dostupné na internete: <http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/bwl/publicmanagement/PDF_Sonstiges/Aufsätze_Dennis_Hilgers/Reform_kommunaler_Verwaltungen_in_Deutschland_-_Entwicklung__Schwerpunkte_und_Perspektiven.pdf>.
- GAŠPAR, M. (2000): *Úvod do teórie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo SAV, 2000. 112 s. ISBN 80-224-0630-9.
- HARDOŠ, P. (2006): *Postkomunistické elity a politika ekonomickej transformácie v Československu*, Inštitút pre slobodnú spoločnosť UK v BA, Bratislava, 2006. s. 11. Dostupné na internete: <<http://www.isloboda.sk/files/wp12.pdf>>.
- HENDRYCH, D. (2009): *Správnivěda. Teorie veřejné správy. 3. Aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 231 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- HORVATH A KOL. (2013): *Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky*. Brno: Tribún EU s.r.o, 2013. 192 s. ISBN 978-80-263-0373-2.
- JASAŇOVÁ, K. (2007): *Verejná správa v niektorých štátoch Európskej únie*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta. 2007. 2 s. Dostupné na internete: <<http://dspace.upce.cz/xmlui/bitstream/handle/10195/32446/CL642.pdf?sequence=1>>.
- NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. (2009): *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu*. Bratislava: M.E:S.A. 10, 2009. 19 s. ISBN 978-80-98177-17-2.
- NIŽŇANSKÝ, V. (2002): *Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku*. In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J. – JETMAR, M. (2005): *Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 2. přepracované vydání*. Praha: ASPI, 2005. 555 s. ISBN 80-7357-052-1.
- POTŮČEK, M. A KOL. (2005): *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- ŠVEC, K. (2010): *Stát a moc*. In *Úvod do politologie. Politologie a její ústřední pojmy. Demokratické a nedemokratické systémy. Politické ideologie*. Praha: Grada Publishing, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-2940-4.
- WIENDIECK, G. (2008): *Organisationen in Wandel*. In Fisch, R. – Müller, A., - Beck, D. (Hrsg.) *Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven*. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. s. 13-38. ISBN 978-3-531-15973-7.
- ŽÁRSKA, E. – KOZOVSKÝ, D. (2008): *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.
- ŽÁRSKA, E. – BALÁŽOVÁ, E. – KOZOVSKÝ, D. (2007): *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2007. ISBN 978-80-225-2293-9.

Adresa autora:

PhDr. Ján Machyniak
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Katedra verejnej politiky a verejnej správy
Nám. J. Herdu 2, 917 01 Trnava
E-mail: jan.machyniak@ucm.sk

Prínos verejno-súkromného partnerstva pre komunálny rozvoj (v Biosférickej rezervácii Poľana)

Jozef Krnáč – Katarína Liptáková

*Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta
Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja*

Abstract

The contribution shall be paid to explore the benefits of introducing innovative approach of the administration of Poľana - Biosphere Reserve Poľana and the role of local authorities in meeting the obligations, arising from the programme Man and Biosphere Programme to promote community development. It presents the results of participatory governance through the constitution of the Coordinating Council Biosphere Reserve Poľana, based on fair cooperation with stakeholders, which in our opinion brings a positive response not only for the local community, the state, but also for the overall protection of nature.

Úvod

Program Človek a biosféra (Man and the Biosphere - MAB) je považovaný za vlajkový program UNESCO spájajúci prírodu a krajinu s človekom za účelom zabezpečenia udržateľného rozvoja. Základným mottom programu je harmonický vzťah človeka a prírody. MAB položil základy pre nový typ medzinárodne významného územia – biosférickej rezervácie (BR).

Biosférické rezervácie slúžia ako príklad trvalo udržateľného života, prijateľnej rovnováhy a vzájomného vzťahu človeka s prírodným prostredím. Zohrávajú významnú úlohu nielen pre miestne obyvateľstvo, ale poznatky z takého územia sú potrebné pre celú spoločnosť a sú základným pilierom vízie biosférických rezervácií pre 21. storočie, ktorá bola formulovaná v záveroch Sevillskej konferencie v roku 1995. Je to pomerne náročný cieľ, ku ktorému by časom mali dospieť všetky veľkoplošné chránené územia. Nový typ územia si vyžiadal hľadanie nových prístupov k plánovaniu aktivít v ňom, ktorý by prekračoval hranice jednotlivých sektorov.

Územie biosférickej rezervácie Poľana patrilo do r. 2014 medzi najmenej urbanizované chránené územia na Slovensku. Nachádzali sa tu iba tri osady (Iviny, Snohy a Vrchslatina) s typickým laznickým osídlením (celkovo asi 400 trvalo žijúcich obyvateľov), čo nebolo v súlade s koncepciou biosférickej rezervácie a Medzinárodná koordinačná rada UNESCO to aj vytkla v periodickom hodnotení.

Ciel', materiál a metodika

Cieľom príspevku je na základe pripomienok Medzinárodnej koordinačnej rady UNESCO (ICC) a upraveného zónovania územia vysvetliť nový participatívny model riadenia a navrhnúť niektoré možnosti zlepšenia funkcií biosférickej rezervácie.

V území BR Poľana je v súčasnosti realizovaný projekt Občianskeho združenia Pronatur „Príroda ľuďom – ľudia prírode“, ktorý je podporený z Programu slovensko-švajčiarskej spolupráce. Projekt predstavuje príležitosť osvojiť si moderný princíp riadenia chránených území vo Švajčiarsku so zreteľom na zachovanie biodiverzity. Jednotlivé aktivity sú koordinované nielen správou BR, ale i miestnym obyvateľstvom, predstaviteľmi akademickej obce a tzv. stakeholdrami.

V závere príspevkov zhŕňa výsledky primárneho výskumu, ktorý realizoval manažment CHKO v spolupráci s miestnymi samosprávami a Koordinačnou radou BR v roku 2014.

Teoretické východiská skúmanej problematiky

Biosférické rezervácie vznikli v 70-tych rokoch minulého storočia v rámci projektu MAB číslo 8 „Ochrana prírodných území a genetického materiálu.“ S rozvojom medzinárodnej environmentálnej agendy v 90-tych rokoch 20. storočia bola v roku 1995 v španielskom meste Sevilla usporiadaná Medzinárodná konferencia o BR. Bola tu sformulovaná Sevillská vízia pre 21. storočie, obsahujúca kľúčové aktivity pre implementáciu konceptu biosférických rezervácií.

Každá biosférická rezervácia má tri funkcie: ochranársku – s dôrazom na ochranu na všetkých úrovniach, vrátane ochrany krajiny, ekosystémov, druhov a genetickej rôznorodosti; rozvojovú – ktorá je zameraná na zabezpečenie udržateľného hospodárskeho a sociálneho rozvoja územia; logistickú – ktorá zahŕňa výskum, monitoring, vzdelávanie a školenia (Oszlányi, . - Kras, . 2007. s.11 – 13).

Na základe nových skutočností a tlaku na riešenie niektorých problémov bol v roku 2008 na III. Svetovom kongrese o BR v Madride prijatý „Madridský akčný plán (MAP), ktorý sformuloval akcie, ciele a ukazovatele úspešnosti, partnerstvá, implementačné stratégie a hodnotiaci rámec pre sústavu BR na obdobie rokov 2002 – 2013. Akcie a ciele MAP boli rozdelené do štyroch oblastí: spolupráca; manažment a komunikácia; zonácia – viazanie funkcií na priestor; veda a zvyšovanie kapacity partnerstva (Fabriciusová V. - Slávik D. 2010).

Cieľom MAP bolo realizovať strategické výhody sevillaských nástrojov a dosiahnuť, aby biosférické rezervácie boli hlavnými medzinárodne určenými oblasťami trvalo udržateľného rozvoja v 21. storočí. Na základe vedeckých výskumov sa dokázalo, že hodnota biosférických rezervácií je koncepčne vyššia ako hodnota konvenčných chránených území.

V dôsledku neznalosti poslania a významu BR často dochádza najmä u verejnosti k ich vnímaniu ako ďalšej kategórie chráneného územia. Je to mylný názor, ktorý by sa mal čím skôr prostredníctvom médií, výchovy a propagácie vyvrátiť. Biosférické rezervácie, či „rezervy biosféry“ sú modelové územia, kde ochrana prírodných hodnôt je podporovaná spôsobom hospodárenia na určitom území. Tento prístup zhmotňuje ľudské poznanie o tom, že to, čo a ako človek robí, prispieva k zachovaniu biodiverzity. Zároveň by však takýto prístup mal obyvateľom, ktorí v týchto územiach pracujú, zaručovať určitú podporu a ich produkty by mali mať certifikát o kvalite a vyššej hodnote, „regionálny produkt, prípadne bio produkt“.

Program MAB a biosférické rezervácie v Slovenskej republike

Implementáciu programu MAB v Slovenskej republike zabezpečuje Slovenský výbor pre Program UNESCO „Človek a biosféra“, ktorý bol ustanovený dňa 9. marca 1993 ako poradný orgán ministra zahraničných vecí Slovenskej republiky. V SR boli k 1.1.2014 za biosférické rezervácie uznané tieto územia: Slovenský kras (1977); Poľana (1990); Východné Karpaty (1992); Vysoké Tatry (1992). V minulosti neboli oficiálne riadené žiadnou inštitúciou, avšak formálne ich činnosť koordinovala príslušná správa chráneného územia. Akčné plány, ktoré sa v minulosti pripravovali, boli v podstate plány hlavných úloh pre jednotlivé rezervy biosféry.

Medzinárodná koordinačná rada Programu Človek a biosféra schválila Poľanu za Biosférickú rezerváciu dňa 27. marca 1990 a zaradila ju do sústavy BR UNESCO. Biosférická rezervácia Poľana vznikla na základe chránenej krajinskej oblasti (CHKO) Poľana, ktorá bola vyhlásená už v roku 1981 za účelom ochrany neživej prírody, rastlinných a živočíšnych spoločenstiev a tiež osobitného rázu krajiny stredného Slovenska. Rozloha územia je 20 360 ha.

Územie BR Poľana je rozdelené na tri zóny vyžadované pre každú BR. Zonácia vychádza z členenia národnej sústavy chránených území, v jadrovej zóne sú zahrnuté najvýznamnejšie maloplošné chránené územia v rámci BR (tvorí ju šesť rozptýlených jadier – NPR Zadná Poľana, NPR Hrončecký Grúň, NPR Ľubietovský Vepor, PR Pri Bútľavke, PR Vrchslatina, PR Havranie Skaly). V tejto časti sa nevykonávajú žiadne hospodárske aktivity, je ponechaná auto regulačným procesom, slúži na výskum a monitoring. Opatrenia sa

vykonávajú len po komisionálnom posúdení v prípadoch, keď dôjde k narušeniu prírodnými živlami – kalamitami, resp. ak je to činnosť, ktorá je nevyhnutná pre zabezpečenie starostlivosti o chránené územie. Výmera jadrovej zóny je 1332,69 ha.

Nárazníková zóna chráni jadrá proti okolitým vplyvom. Hospodárenie je podriadené záujmom ochrany prírody. V maximálnej miere sa využíva genofond a na to sa orientuje aj obnova lesa. Okrem toho sa tu na časti územia vykonáva poľnohospodárska činnosť, ktorá spočíva v prepásaní plôch hospodárskymi zvieratami. Jej výmera je 7930,56 ha.

V prechodnej zóne je hospodárska činnosť usmerňovaná tak, aby bola v zhode so záujmami ochrany prírody a krajiny. Výmera prechodnej zóny je 11097,23 ha.

Na základe pripomienok Medzinárodnej koordinačnej rady UNESCO k periodickému hodnoteniu Biosférickej rezervácie (BR) Poľana 2000 – 2010, medzi hlavné výhrady patrí slabá zainteresovanosť miestnych subjektov a obyvateľov v riadení, spravovaní a zapojení BR Poľana a nízke zastúpenie sídel v BR. Odporúčania ICC boli zlepšiť spoluprácu s miestnym obyvateľstvom a podnikateľským prostredím a zapojiť ho do riadenia BR; zlepšiť situáciu v manažovaní BR prostredníctvom integrovaného prístupu; zvýšiť spoluprácu so subjektmi v oblasti cestovného ruchu a turizmu; zvýšiť kapacity na zlepšenie koordinácie predovšetkým sociálno-ekonomického výskumu a zlepšiť spoluprácu BR na medzinárodnej úrovni.

O realizácii týchto odporúčaní bude Slovenský výbor MAB informovať UNESCO – MAB najneskôr v septembri 2015. Ak nedôjde k zásadnej náprave situácie, BR Poľana môže byť vyradená zo Svetovej siete BR. Na základe týchto odporúčaní v r. 2014 prešiel manažment transformáciou, ktorého impulzom bola reakcia Medzinárodnej koordinačnej rady UNESCO na periodické hodnotenie. Dôvodom bolo zefektívnenie činnosti manažmentu BR. K pozitívnej zmene v riadení prispieva v súčasnosti realizovaný projekt Občianskeho združenia PRONATUR „Príroda ľuďom – ľudia prírode“ podporený z Programu švajčiarsko-slovenskej spolupráce. Realizuje sa v spolupráci so SV MAB. V rámci projektu a za úzkej spolupráce so stakeholdrami bol vytvorený nový model riadenia pre BR Poľana.

Správa CHKO-BR Poľana na základe nového modelu sa snaží plniť všetky povinnosti vyplývajúce z Programu Človek a biosféra. Aktívne pristupuje k všetkým úlohám, prípadne vyvíja nové aktivity na zlepšenie fungovania BR Poľana. Navrhnutý model manažovania sa javí ako ideálny, ktorý by sa mal uplatňovať i pri manažovaní chráneného územia - CHKO Poľana. Výsledky participatívneho riadenia prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva, t. j. korektnej spolupráce so stakeholdrami prinášajú pozitívnu odozvu nielen pre miestne komunity, ale i pre ochranu prírody.

Víziou na najbližšie roky je zdokonaľovať model riadenia BR Poľana za účasti zainteresovaných subjektov prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva (štátna správa,

samospráva, MVO, podnikatelia, vzdelávacie a výskumné inštitúcie.); presadzovať harmonickú integráciu ľudí a prírody pomocou participatívneho dialógu; zdieľať poznatky; zvyšovať zamestnanosť; zlepšovať pohodu miestnych obyvateľov i návštevníkov; obnoviť úctu k prírodným a kultúrnym hodnotám a zachovať tradície (obr. č. 1).

Výsledky a diskusia

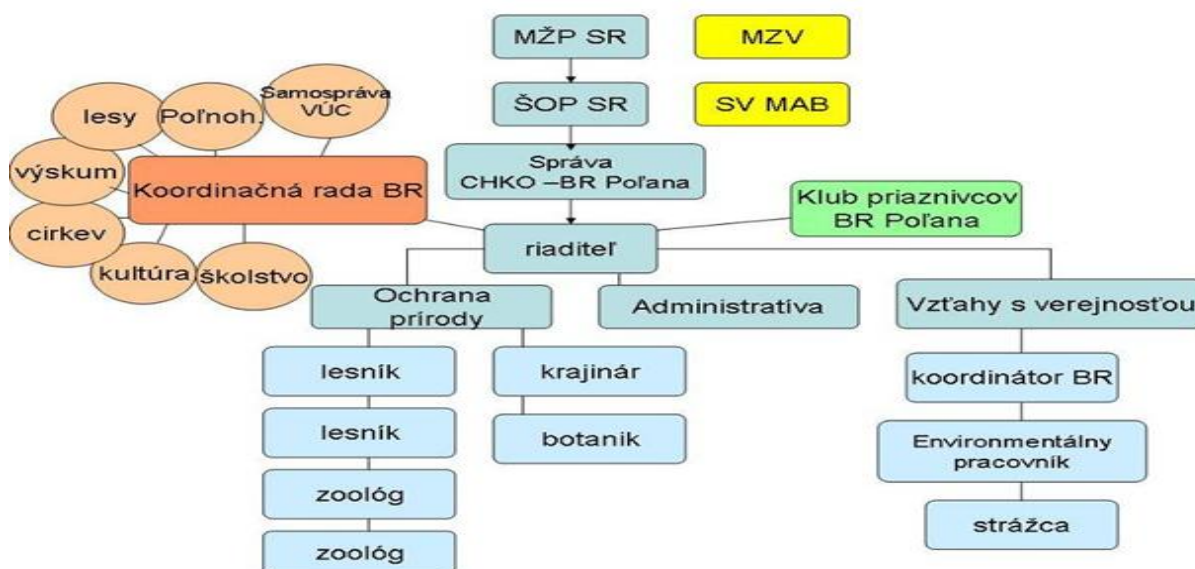
Z hľadiska zlepšenia plnenia troch funkcií biosférickej rezervácie a na základe pripomienok Medzinárodnej koordinačnej rady UNESCO bola navrhnutá nová zóna BR. Zmeny bolo potrebné zabezpečiť aj z dôvodu ochrany najcennejších častí prírody. ICC MAB po periodickom hodnotení kritizovala BR Poľanu, že má nedostatok obyvateľstva a teda vplyvu človeka na prírodu. Ide o fakt, ktorý vplýva na prírodné a kultúrne hodnoty už niekoľko desaťročí. Do istej miery je tak brzdená predovšetkým rozvojová a logistická funkcia BR.

Preto mesto Hriňová a iné organizácie, napr. Slovenská agentúra životného prostredia už niekoľko rokov pripravovali podklady pre zaradenie Hriňovských lazov (jediné katastrálne územie na Slovensku ktoré nebolo kolektivizované pred rokom 1990) do Prírodného a kultúrneho dedičstva UNESCO, územie CHKO navrhujú rozšíriť o 2744 ha, pričom v území má trvalý pobyt viac ako 3500 obyvateľov.

Manažment v súčasnosti zabezpečuje Správa CHKO Poľana, ktorá patrí rovnako ako aj ostatné VCHÚ organizačne do príspevkovej organizácie Štátna ochrana prírody SR. Preto sa na ňu vzťahuje štatút, organizačný poriadok, ostatné vnútorné predpisy, a aj plán hlavných úloh spomenutej príspevkovej organizácie. V súvislosti s touto problematikou je treba povedať, že správa CHKO, ako aj biosférickej rezervácie nikdy nebola a ani nie z nijakého hľadiska uprednostňovaná, či zvýhodňovaná v tom, že je súčasne aj územím BR.

Skutočnosťou je, že pracovníci správy úlohy biosférickej rezervácie zabezpečujú výhradne z pridelených finančných prostriedkov na činnosť, čo je ale nedostačujúce. V rokoch 2010 -2013 nastal výraznejší pokles pridelenia finančných prostriedkov. Nepodarilo sa zabezpečiť, aby správa CHKO mala aspoň jedného zamestnanca pre zabezpečovanie úloh biosférickej rezervácie. Rovnako sa do koordinácie aktivít v BR nezapájali iné dotknuté subjekty (stakeholtri). V súčasnosti je na správe CHKO zamestnaných celkom 11 zamestnancov na pozíciách botanik, zoológ (2), lesník (2), krajinár, pracovník environmentálnej výchovy, strážca, administratívny zamestnanec a riaditeľ. Súčasné personálne zastúpenie je preťažené úlohami z programu hlavných úloh, projektmi, prípadnými zákazkami, spracovaním podkladov pre štátnu správu, pričom sa zamestnanci nemôžu v dostatočnej miere venovať poslaniu biosférickej rezervácie.

Obr. 1 Navrhovaný model riadenia rezervy biosféry Poľana



Prameň: Akčný plán CHKO Poľana 2014.

Riaditeľka správy CHKO je dostatočne kvalifikovaná a zorientovaná v problematike BR a je zároveň koordinátorom so stakeholrami, ktorí tvoria tzv. Koordinačnú radu BR. Je potrebné, aby v budúcnosti správa CHKO disponovala minimálne jedným zamestnancom, ktorý bude organizačne zabezpečovať agendu týkajúcu sa rezervy biosféry.

Navrhovaný model riadenia BR Poľana

Inštitucionálne orgány, ktoré sa podieľajú na riadení BR, uvádzame v ďalšom texte. Ide o Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré je zodpovedné za plnenie medzinárodných dohôd a programov i v zmysle súčasného zákona o ochrane prírody a krajiny. Ďalej Ministerstvo zahraničných vecí, ktoré je partnerom MŽP SR v riešení problematiky BR na národnej a medzinárodnej úrovni, keďže MAB je vedeckým programom UNESCO a SV MAB pracuje v štruktúrach Slovenskej komisie pre UNESCO. Štátna ochrana prírody SR je orgánom, ktorý koordinuje okrem iných úloh aj plnenie medzinárodných záväzkov v oblasti ochrany prírody a krajiny. Výkonnou organizáciou je i naďalej Správa CHKO-BR Poľana, ktorá pri riadení spolupracuje s Koordinačnou radou BR. V budúcnosti bude podľa nášho názoru vhodné vytvoriť vnútorné organizačné usporiadanie správy so stanovením pozície „koordinátor BR“, ktorý by mal pomáhať riaditeľovi pri organizovaní stretnutí, pri styku s verejnosťou, pri riešení konkrétnych problémov v BR, ale i pri plnení akčného plánu – vytváraní databázy dotknutých subjektov ktorých zastrešuje Koordinačná rada.

Koordinačná rada BR Poľana

Vytvorenie Koordinačnej rady je reakciou na pripomienky MAB UNESCO pri periodickom hodnotení BR Poľana za roky 2000 – 2010. Zásadnou pripomienkou bolo zapojenie tzv. stakeholdrov na riadení.

Vzniku KR predchádzalo množstvo rokovaní, pracovných stretnutí, realizovanie sociologických výskumov, hľadanie spoločných riešení a kompromisov medzi predstaviteľmi Správy CHKO-BR Poľana a hlavnými aktérmi v území.

V súčasnosti možno skonštatovať, že sa spoločným úsilím podarilo vytvoriť pracovné vzťahy na unikátnej úrovni v rámci Slovenska. Vzájomná úcta, rešpekt, odbornosť, ľudskosť a hlavne nezištná vôľa pomáhať iným vytvorili platformu na kvalitnú spoluprácu, ktorá už dokázala priniesť konkrétne pozitívne výsledky.

Cieľom činnosti KR (viac ako 50 členov) je zapojenie vlastníkov, užívateľov, obyvateľov, podnikateľov, zástupcov samospráv, verejnej správy, vedeckých, kultúrnych inštitúcií a občianskych združení pôsobiacich v území CHKO Poľana na riadení biosférickej rezervácie. I napriek tomu, že ide o poradný orgán, úlohou KR je koordinácia všetkých aktivít v území BR Poľana tak, aby prispeli k miestnemu ekonomickému rozvoju územia, avšak nie na úkor jeho prírodných hodnôt. KR má vlastný štatút, pracuje na neformálnej úrovni so serióznym participatívnym prístupom všetkých členov.

Koordinačná rada predstavuje poradný orgán zriadený na všeobecných princípoch partnerstva. Členovia navzájom spolupracujú, tvoria množstvo odborných pracovných tímov pri riešení konkrétnych problémov týkajúcich sa predovšetkým starostlivosti o chránené územie BR Poľana, ekonomického rozvoja a podpory tradičných ľudských činností, ale i pri riešení problémov spojených s produkčnou činnosťou v rôznych oblastiach, napr.: poľnohospodárstva, lesníctva, turizmu a iných činností. Ďalšou úlohou KR v spolupráci s predstaviteľmi územných samospráv je zabezpečiť miestny ekonomický rozvoj a teda aj trvalo udržateľný rozvoj územia nasmerovaním investícií prevažne do tvorby nových pracovných príležitostí, využívať produkciu miestnych regionálnych produktov, tvorba nových projektov z domácich a zahraničných finančných zdrojov, ktoré pomôžu uchovávať zvyklosti a kultúrne tradície Podpoľania.

Na základe nového nasmerovania činnosti BR Poľana koordinačná rada v spolupráci s CHKO a miestnymi samosprávami realizovali v priebehu roku 2014 výskum prostredníctvom dvoch dotazníkov, ktoré boli predložené na jar a na jeseň stakeholdrom. Cieľom bolo zistiť vstupné informácie o tom, či poznajú poslanie biosférických rezervácií, či majú predstavu, kto

ich má riadiť, čím sa má manažment zaoberať, či vedia, čo je devízou v území BR Poľana, či sú ochotní prispievať finančne na rozvoj územia a či sa chcú podieľať na jeho riadení.

Prvý dotazník na získanie vstupných informácií o názoroch stakeholdrov k existencii BR Poľana, o ich názoroch na to, čo má riešiť manažment, bol predložený stakeholderom 6.2.2014 a doplnený respondentmi z vedeckej oblasti. Vyplnilo ho celkovo 65 respondentov – kľúčových zástupcov dôležitých inštitúcií a subjektov pôsobiach v BR Poľana.

Druhý dotazník bol predložený 4.11.2014 počas medzinárodnej konferencie, doplnený respondentmi z vedeckej oblasti. Celkovo ho vyplnilo 55 respondentov – kľúčových zástupcov dôležitých inštitúcií a subjektov pôsobiach v BR Poľana

Z vyššie uvedených odpovedí vyplýva, že stakeholdri majú záujem o riadenie BR Poľana a sú ochotní sa na ňom aktívne podieľať. Koordinačnej rade prikladajú veľký dôraz, chcú byť jej členmi. Vedia definovať hlavné činnosti, ktorým by sa mal manažment BR Poľana venovať i činnosti, ktoré by mohli prispieť k jej rozvoju. Hlavní aktéri majú reálny postoj k fungovaniu BR Poľana, ktorý vyplýva zo súčasnej situácie v regióne. Cenia si dobrú spoluprácu, vedia, že treba stavať na prírodných a kultúrnych hodnotách. Domnievajú sa, že potenciál rozvoja územia spočíva najmä v rozvíjaní partnerstva na princípoch verejno-súkromných vzťahov, ktoré by mali v budúcnosti pomáhať obnoviť chov oviec a hovädzieho dobytku, v pokračovaní regionálneho značenia, či už v súčasnej podobe, prostredníctvom MAS Podpoľanie alebo prostredníctvom partnerstva so S-CHKO BR Poľana (resp. Koordinačnou radou BR Poľana) cez OZ Pronatur. Avšak, jednou z dôležitých aktivít na zabezpečenie rozvoja je hľadanie spôsobov, ako zefektívniť odbyt miestnych výrobkov a zamerať sa na zlepšenie podmienok pre rozvoj turizmu kde významnú úlohu zohrajú predstavitelia miestnych samospráv. Pozitívne je najmä to, že stakeholdri ochotne odpovedali na otázky v oboch dotazníkoch a k odpovediam pristúpili zodpovedne, čo potvrdzuje ich záujem o dianie v BR Poľana. Je to základ na ďalšiu spoluprácu a vytváranie osobitého modelu riadenia, ojedinelého v podmienkach Slovenska.

Na podnet mesta Hriňová sa uskutočnil odlišný prieskum obyvateľov okolitých miest a obcí BR Poľana v mesiacoch júl až august 2014 prostredníctvom štyroch vyškolených anketárov z Hriňovej. Cieľom bolo zistiť, aký názor majú na existenciu Biosférickej rezervácie Poľana a Chránenej krajinej oblasti Poľana. Zaškolení anketári vysvetľovali respondentom poslanie biosférickej rezervácie, dôvod rozšírenia prechodnej zóny o Hriňovské lazy, rozdiel medzi BR a CHKO. Išlo o jedinečný prieskum verejnej mienky. Potrebovali osloviť najmä občanov z priľahlých obcí a miest (Hriňová, Detva – 55 %, Očová, Hrochoť, Čierny Balog – 30 %, Strelníky, Povrazník, Ľubietová, Osrbílie, Sihla – 10 %). Výsledok má však väčšiu výpovednú hodnotu, nakoľko sa im podarilo osloviť až 13 090

respondentov z 85 miest a obcí Slovenska i zahraničia. Významný však je výsledok cieľových miest a obcí. V nich sa zúčastnilo prieskumu verejnej mienky celkovo 12 661 občanov. Z miestnych obyvateľov (Detva, Hriňová, Očová, Dúbravy, Hrochoť, Čierny Balog, Strelníky, Povrazník, Ľubietová, Osrbíe, Sihla, Kyslinky, Vrchslatina, Iviny, Kráľova púť) odpovedalo kladne na otázku „Myslíte si, že územie Poľany, pre svoje prírodné a kultúrne hodnoty, by malo byť zaradené do siete biosférických rezervácií UNESCO?“ až 12 157 respondentov z 12 661, len 504 respondentov odpovedalo záporne, t. j. 96 % obyvateľov si myslí, že územie Poľany by malo byť zaradené do siete BR a len necelé 4 % obyvateľov s tým nesúhlasia. Na otázku, „Myslíte si, že územie Poľany, pre svoje prírodné a kultúrne hodnoty, by malo byť zaradené do siete chránených území – CHKO Poľana“ odpovedalo kladne 12 090 respondentov a záporne 514. Z toho jednoznačne vyplynulo, že miestne obyvateľstvo si želá existenciu BR Poľana v nových hraniciach, na základe čoho sú v súčasnom období spracúvané podklady k rozšíreniu územia CHKO a rezervy biosféry Poľana.

Záver

Biosférické rezervácie slúžia ako príklad trvalo udržateľného života, prijateľnej rovnováhy a vzájomného vzťahu človeka s prírodným prostredím. Zohrávajú významnú úlohu nielen pre miestne obyvateľstvo, ale poznatky z takého územia sú potrebné pre celú spoločnosť a sú základným pilierom vízie biosférických rezervácií, ktorá bola formulovaná v záveroch Sevillskej konferencie. Je to pomerne náročný cieľ, ku ktorému by časom mali dospieť všetky veľkoplošné chránené územia. Je to „top“ v spoločnosti, kde dochádza k reálnemu a vzájomne podpornému spolužitiu človeka s prírodou.

Medzi základné problémy biosférických rezervácií Slovenska patrí nevhodné chápanie tohto pojmu, supľovanie fungovania len prostredníctvom jednotlivých správ veľkoplošných chránených území, slabá alebo žiadna koordinácia výskumnej činnosti so zodpovednými inštitúciami, slabá propagácia na celoslovenskej úrovni, žiadne financovanie zo strany štátu, nezáujem zodpovedných o dianie v BR.

Program Človek a biosféra má v názve na prvom mieste človeka. Je to najrozporupľnejší „komponent“, ktorý sa v prírode vyskytuje, preto tento program poukazuje na potrebu vzájomného spolužitia človeka s prírodou. Na jednej strane, chrániť a rovnako aj využívať patrí medzi najťažšie „zobjektívnenie“ požiadaviek nielen spoločnosti, ale aj jednotlivca. Z viac ako dvadsaťročných skúseností sa ako najúčinnnejšia ukázala neustála komunikácia a vytvorenie verejno-súkromného partnerstva nielen s užívateľmi, ale so všetkými inštitúciami cez obecné úrady, školy, občianske združenia, rôzne dobrovoľné

zoskupenia aj jednotlivcov. Je to sústavné oboznamovanie s princípmi a spôsobmi implementácie koncepcií a požiadaviek od medzinárodných po lokálne. Tiež je problematická spolupráca pri získavaní dotácií, ktoré podporia udržanie biodiverzity. Aj tu sa rozchádza Stratégia s realitou, v stratégii sú odporúčania na štátnej úrovni, kde by sa mali BR zahrnúť do návrhov financovania prostredníctvom medzinárodných a dvojstranných fondov. Pri pohľade na problematiku biosférickej rezervácie Poľana z pohľadu súčasnosti a s náčrtom jej ďalšieho smerovania je potrebné začať od súčasného vnímania biosférických rezervácií na Slovensku. V mnohých slovenských článkoch a príspevkoch je veľa kritiky na situáciu ich fungovania a opodstatnenosti.

V dôsledku neznalosti poslania a významu BR často dochádza najmä u verejnosti k jej vnímaniu ako ďalšej kategórie chráneného územia. Je to mylný názor, ktorý by sa mal čím skôr prostredníctvom médií, výchovy a propagácie vyvrátiť. Biosférické rezervácie, či rezervy biosféry sú modelové územia, kde ochrana prírodných hodnôt je podporovaná spôsobom hospodárenia na určitom území. Pojem BR sa však za posledné roky akosi z povedomia verejnosti vytráca. Možno je to zámer, možno nie. Nemôžeme predsa znevážiť dlhoročnú prácu všetkých tých, ktorí sa podieľali na jej vzniku a po desaťročnom hodnotení skonštatovať, že si dostatočne neplníme ciele, ktoré si dali naši predchodcovia. Práve v tomto období chaosu je veľmi dôležité, aby sme BR zachovali a spoločnými silami vytvárali, nielen na znak úcty k našim predchodcom, ale hlavne na znak toho, že sme schopní podobne ako 117 ďalších krajín, ktoré spolu vyhlásili 621 BR, zodpovedne plniť ciele a funkcie Sevillskej stratégie.

K tomu v poslednom období značne začína prispievať a je veľkým prínosom nový model riadenia prostredníctvom spolupráce manažmentu s Koordinačnou radou BR Poľana, v ktorej majú významné zastúpenie predstavitelia miestnych a regionálnych samospráv. Naším želaním je, aby si štát uvedomil cenu biosférických rezervácií a podporil všetky pozitívne aktivity, ktoré prispievajú k naplneniu ich cieľov a funkcií tým, že vytvorí aj finančný model riadenia BR na Slovensku, ako je tomu v zahraničí.

Literatúra

Interné materiály Správy CHKO-BR Poľana

FABRICIUSOVÁ, V. – SLÁVIK, D. (2010): 20 rokov programu UNESCO Človek a biosféra v CHKO-BR Poľana. In: *Biosférické rezervácie na Slovensku*. VIII. Zborník referátov. Zvolen: Technická univerzita. s. 11-14.

OSZLÁNYI, . – KRAS, . (2007): Madridský akčný plán pre biosférické rezervácie. In: *Biosférické rezervácie na Slovensku IX*. Zborník referátov. Zvolen: Technická univerzita. s. 11- 13.

Programm 2012-2015. Jahresbudget 2013. Unesco biosphäre. ENTLEBUCH Luzern
Schweiz.

Adresa autorov:

Ing. Jozef Krnáč, PhD.

doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Ekonomická fakulta

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja

Tajovského 10, 974 01 Banská Bystrica

E-mail: jozef.krnac@umb.sk; katarina.liptakova@umb.sk

Politologické aspekty verejnej správy

Sociálna politika ako súčasť verejnej politiky a jej metamorfózy v globalizovanom svete kreovanom volebným výberom (?)

Richard Geffert

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta

Katedra politológie

Abstract

The existence of each person is influenced by postmodern social reality, which is retrospectively brought forth together. On principle, its shape is effected by the social status of each member of society, its social mobility, social roles, but also the form of the rule of law, morality, policy as well as customs, traditions, culture, religion and another normative systems, economic situation of state or association of states, and last but not least, the value system of all involved subjects. One of fundamental phenomena that influences the shape of social reality of human and society is social policy in its all inherent fields – social security, employment policy, family policy, housing policy, education policy, healthcare policy. Nowadays in states of western civilization, social policy as a device of increasing life quality is a result of the raising role of state in socioeconomic processes. There is a constant need to pay attention to its systematic examining, because metamorphoses of the current global world changing the shape of reality every day, which evidently effects perception and solving individual social events, and hence each person's life quality. This contribution deals with metamorphosis of social policy as integral part of public policy in process of globalization.

Sociálna politika na všetkých úrovniach (nadnárodná, národná ale aj komunálna), ako syntéza vedy pre prax v západnej civilizácii, predstavuje nevyhnutný povinný (legislatívou zakotvený) systém pomoci štátu a ostatných subjektov každému občanovi (rôznym sociálnym skupinám), obyvateľovi, každému človeku¹. V rôznych podobách a modifikáciách existuje v súčasnosti vo všetkých typoch štátneho usporiadania. Bez sociálnej politiky by bola naša postmoderná súčasnosť len veľmi ťažko predstaviteľná. Je celkom prirodzené, že rovnako ako kvalita a podoby demokracie, ani kvalita a podoby sociálnej politiky *nemôžu byť/nie sú* unifikované a nevyhovujú absolútne všetkým (nič nie je absolútne). To vyplýva zo spôsobu a genézy jej tvorby a jej následnej podoby a charakteru. Ako je zrejmé už z názvu, je to politika, teda možno povedať, že rovnako ako na jej ďalšie oblasti /medzinárodná politika, hospodárska politika, fiškálna politika, monetárna politika, verejná politika a ďalšie/ aj na

¹ Konečným prijímateľom sociálnej pomoci je vždy človek – individuum, avšak je rozdiel v poskytovaní sociálnej pomoci občanovi štátu a občanovi iného štátu. Občan iného štátu je riešený na základe medzinárodných zmlúv a dohôd: Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951, Protokol z roku 1967 (UNHCR, 2013).

sociálnu politiku s jej súčasťami /sociálne zabezpečenie, politika zamestnanosti, rodinná politika, vzdelávacia politika, bytová politika a zdravotná politika/ sa vzťahujú podobné mechanizmy jej tvorby a realizácie /cyklus tvorby politiky/. Podoby každej politiky, rovnako sociálnej, sú v určitej miere² závislé aj na charaktere politického systému daného štátu. Celkom prirodzene na jej podoby a orientácie má priamy či nepriamy vplyv podoba štátneho usporiadania, počet komôr parlamentu /mechanizmus kreovania zákonodarstva; monokameralizmus (Slovenská republika, Švédske kráľovstvo, Maďarsko), bikameralizmus (Spojené štáty americké, Česká republika, Poľská republika), tri komory parlamentu (Ruská federácia)³/. Dôležité je tiež postavenie; kompetencie a vzťahy exekutívy a prezidenta (prezidentský, polprezidentský systém, parlamentná demokracia⁴); vlády, kabinetu (Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska), kancelára (Nemecko) v rámci delby moci. Charakter verejnej správy (podoba štátnej správy, jej decentralizácia, ako aj charakter samosprávy, ale aj verejnoprávnych korporácií v zmysle tvorby a realizácie sociálnej politiky, podoba súdneho systému ako prostriedku garancie spravodlivosti a vymožitelnosti práva, ale tiež spôsob tvorby sociálnej politiky cez nastavenie daňovo odvodových mechanizmov v štátnom rozpočte, cez spôsob výberu a kontroly daní a poplatkov na rôznych úrovniach štátu, ale tiež podoba a charakter kontrolných mechanizmov (na rôznych úrovniach štátu, ale aj nadnárodná kontrola /tá, ktorú si vo väčšine prípadov ani neuvedomujeme/) v rámci tvorby, ale aj výkonu sociálnej politiky. Každý štát je iný, a predsa v istom zmysle rovnaký (štrukturálny funkcionalizmus, teória politického systému, behaviorizmus).

Aj napriek rôznym názorom, podľa ktorých ideológie sú vnímané negatívne a ideologické podoby sociálnej politiky sú vnímané ako niečo prežité, zastaralé a nemoderné, možno konštatovať, že ideológia ako hodnotový systém je vždy súčasťou každej politiky; každej sociálnej politiky. Je neoddiskutovateľné, že podoby politiky stále priamo závisia od

² Podoba sociálnej politiky štátu je dnes závislá na miere závislosti štátu na iných štátoch, štátnych celkoch a na miere dobrovoľného či menej dobrovoľného odovzdania suverenity týmto zoskupeniam.

³ Medzi štátmi existujú veľké diferencie aj v oblasti sociálnej politiky. Okrem iných faktorov (hospodárstvo, kultúra, geografia, história a i.) je dôvodom aj charakter fungovania legislatívneho procesu. Rôzne je prijímanie legislatívy v štáte, kde je parlament jednokomorový (napríklad Slovenská republika) a Švédsko, inak sa prijímajú rozhodnutia pri tvorbe a zmene právneho poriadku v systéme s bikameralizmom (napríklad USA, Nemecko, Česká republika, Poľsko a i., inak v Ruskej federácii, kde bola vytvorená tzv. tretia komora parlamentu. Proces kvality prijímania rozhodnutí v zákonodarnom zbore je prirodzene dôležitým bodom podoby a charakteru sociálneho systému každého štátu. Avšak práve ďalšie spomínané faktory majú komplementárne zásadný vplyv na podobu tohto systému. Slovensko aj Švédsko majú jednokomorový parlament, a predsa je tam sociálna politika a sociálne prostredie iné. Ruská federácia má tri komory parlamentu, a predsa možno konštatovať, že vo Švédsku je systém sociálneho poistenia a sociálny komfort obyvateľov na kvalitatívne neporovnateľne vyššej úrovni. Takto by bolo možné komparovať sociálne systémy na základe tvorby legislatívy (aj na regionálnej a miestnej úrovni), avšak len v zmysle zdokonalenia technických mechanizmov tvorby legislatívy. Podstata celého tohto súboru procesov je však inde, dôležité je vychádzať z idey všeobecného dobra, ktorá by mala viesť človeka ku človeku.

⁴ Je rozdiel, či má prezident možnosť legislatívnej iniciatívy, či ide o charakter prezidentského veta (suspenzívne či absolútne), ale tiež možnosť a charakter vydávania prezidentských dekrétov.

hodnotového charakteru vykonávateľov /štátnej/ moci. „*Nadobudnuté cnosti majú tendenciu prejavovať sa nezávisle od určitej situácie, i keď ich prejav je daný a ovplyvnilný situačným kontextom. Vedúci činiteľ, ktorému nie sú cudzie cnosti sa len ťažko vzdá svojich morálno etických princípov a zásad, ktorými sa riadi, len aby ulahodil a uspokojil požiadavky niekoho*“ (Ondrová, D., s. 75). Je tiež realitou, že rovnako ako aj politické subjekty, frakcie a rôzne politické zoskupenia aj v súčasnosti stále označujeme a rozlišujeme a uvažujeme v rovine hodnotových orientácií pravica, ľavica, stred, socializmus, liberalizmus, konzervativizmus a ich modifikácií. Človek a svet sa mení (človek mení svet a svet mení človeka, človek mení, alebo sa aspoň pokúša meniť človeka), a predsa (ne)zostáva v istom zmysle rovnaký, alebo aspoň podobný. Podstata ostáva nemenná(?) /otázkou zostáva čo je podstata?/. Vždy ide o uhol pohľadu na problém, jeho uchopenie, zhodnotenie. Prirodzene *pantha rei*, avšak sociálne a biologické udalosti ako chudoba, choroba, invalidita, nezamestnanosť, narodenie, smrť, úraz, zdravie, vzdelávanie a ďalšie tu boli, sú a budú. Permanentne ide o spôsob nazerania na ich vymedzenie, identifikovanie problémov, nastavenie riešení, hľadanie cieľa(ov) a prostriedkov; nástrojov ich dosahovania. Je tiež prirodzené, že podoby sociálnej politiky sa/by sa mali odvíjať od hospodárskej reality, ekonomických ukazovateľov, ktoré štátu/om umožnia istý spôsob riešenia problémov, avšak aj podoba ekonomiky je vždy výsledkom politických rozhodnutí na rôznych úrovniach. Je vždy na združení štátov, štáte, či jeho časti (región, mesto, obec; samospráva), akým spôsobom upraví fungovanie ekonomiky vo svojom pôsobisku (v prípade ak je mu ponechaná reálna suverenita, ak vôbec nejaká ešte existuje).

Ako bolo povedané, štát ako základný subjekt sociálnej aj hospodárskej politiky rozhoduje zásadným spôsobom o ich podobách a charaktere (aj keď dnes to možno vnímať v istom zmysle ako ilúziu). V súčasnom globalizovanom⁵ či skôr kváziglobalizovanom svete však možno povedať, že štát nezostal na vrchole rozhodovacích procesov, napriek ústavnému vymedzeniu štátnej suverenity⁶. Tá je v súčasnosti značne obmedzená, potláčaná a rozhodovacie kompetencie v mnohých oblastiach života sa presunuli o level vyššie, na orgány štátnych zoskupení (napríklad Európska únia), ale aj na vyššie úrovne. Národný štát už dnes nestojí na vrchole pomyslenej hierarchie (ak by to tak bolo, ostatné štáty spoločenstva daný štát izolujú a v podstate ekonomicky a potom politicky zlikvidujú). Možno to vnímať

⁵ Možno polemizovať, či ide o globalizáciu, či skôr kváziglobalizáciu. O pojme kváziglobalizácia ako o procese určovanom neprirodzene smerom zhora, ktorého cieľom je zničenie národnej suverenity štátov a zavedenie mechanizmu rozhodovania, ktorý nebude mať s demokraciou nič spoločné, pojednáva Václav Klaus v článku: Hrozí nám svetová vláda, zánik demokracie a nová totalita. [online], [cit.30/12/2011]. <<http://euportal.parlamentnilisty.cz/Articles/6527-klaus-hrozi-nam-svetova-vlada-zanik-demokracie-a-nova-totalita.aspx>>.

⁶ V procese globalizácie je vyvlastňovaný národný štát, za ním nasleduje vyvlastňovanie politiky (Lysý, 2006).

ako ekonomické zotročenie štátov ale aj ich obyvateľov? Napriek mnohým konštatovaniám o pozitívach globalizácie v rovine politickej, obrannej a ekonomickej, vždy ide oisky váh, kde je potrebné veľmi citlivo zvažovať vyvažovanie rozhodovacích kompetencií. Prirodzene, ide tiež o model fungovania štátnych zoskupení /federácia, konfederácia a ich možné hybridy/, avšak v súčasnosti je badateľný trend posilňovania centralizácie /napríklad pokiaľ ide o Európsku úniu, ale aj iné časti Sveta/⁷. Nemožno si nevšimnúť mechanizmus rozhodovania v Európskom parlamente, kde je počtom poslancov za jednotlivé členské štáty nerovné zastúpenie, pričom v rozhodovacom mechanizme nie je možnosť veta, a teda je veľmi jednoduché prehlasovať menšie štáty. Je potrebné sa zamyslieť a pokúsiť sa odpovedať na otázku: kto vlastne v konečnom dôsledku rozhoduje? Kto všetko koordinuje; riadi? V koľkom prospech?

Sociálna politika, ako bola identifikovaná v predchádzajúcich kapitolách, je v súčasnosti tvorená a realizovaná na rôznych úrovniach – nadnárodná, národná, regionálna, miestna (Deacon – Husle - Stubbs, 1997). *De facto* však možno konštatovať, že napriek jej rôznym „formálnym; *de jure*“ úrovniám, prijímanie zásadných rozhodnutí je, napriek rôznym tvrdeniam centralizované. Jestvuje svetová sieť, ktorá sa snaží kontrolovať fungovanie celej planéty? Neoddeliteľný prienik sociálnej a hospodárskej politiky, ako jej finančného zdroja /a teda hýbateľa ekonomika predbieha politiku, ale politika je prvotná/, umožňuje veľkým svetovým hráčom svetovej ekonomiky a politiky (sú to štáty a ich oficiálni predstavitelia?) riadiť smerovanie finančných prostriedkov tam, kde to uznajú za vhodné. Oslabovanie suverénosti /niektorých/ štátov sa stáva realitou, ktorá formuje podobu dnešného sveta. V duchu zachovania energie, ktorá sa nestráca, avšak mení svoju podobu, možno povedať, že aj kapitál je len jeden, nestráca sa, len je vždy iným spôsobom rozdeľovaný a prerozdeľovaný, avšak stále v duchu dosahovania ekonomického úžitku. Do rozdeľovania aj prerozdeľovania vstupujú hodnoty; hodnotové orientácie aktérov (pretože sociálna aj hospodárska politika nie sú a nemôžu byť hodnotovo amorfné), ktorí v nich prezentujú svoje chápanie chcenej podoby súčasného a budúceho sveta. Tu možno polemizovať o tom, či tieto hodnoty (často primárne skryté) sú koncipované v zmysle reprezentácie záujmov väčšiny (resp. všetkých), alebo len úzkeho okruhu istých skupín, ktoré

⁷ Pri súčasnom modeli rozhodovania v Európskom parlamente si možno položiť otázku: kto v EÚ vlastne rozhoduje? Tu nemáme na mysli ekonomický background, ale rozdelenie mandátov v Európarlamente: Belgicko – 22, Bulharsko – 18, Česká republika – 22, Dánsko – 13, Nemecko – 99, Estónsko – 6, Írsko – 12, Grécko – 22, Španielsko – 54, Francúzsko – 74, Chorvátsko – 12, Taliansko – 73, Cyprus – 6, Lotyšsko – 9, Litva – 12, Luxembursko – 6, Maďarsko – 22, Malta – 6, Holandsko – 26, Rakúsko – 19, Poľsko – 51, Portugalsko – 22, Rumunsko – 33, Slovinsko – 8, Slovensko – 13, Fínsko – 13, Švédsko – 20, Veľká Británia – 73 (<http://www.europarl.europa.eu/meps/sk/crosstable.html>).

majú v rukách ekonomický kapitál. Ekonómia, ako veda, však v istom zmysle zlyhala. Bola a stále je budovaná na príklade prírodných vied, ktoré smerujú k lineárnemu rastu. Ekonomiky však nemôžu byť budované výlučne na princípoch matematiky, fyziky, či astronómie (Zelený-Atapana, 2009, 2012; Bárta – Kovář, 2012, Soros, 2012; 2008). Nemožno v tomto svete obmedzených a vyčerpatelných zdrojov lineárne neustále rásť, dosahovať stále väčšie zisky vo všeobecnom welfare meradle. Toto je tiež jeden z dôvodov neúspechu súčasného ekonomického, politického a sociálneho systému sveta. Možno však polemizovať, či tento „jav“ označovaný ako svetová ekonomická, finančná /tiež humanitná/ kríza (hodnôť) je neúspechom všetkých a pre všetkých, pretože ekonomický kapitál, ako už bolo naznačené nezaniká, len sa akumuluje v inom priestore, v iných rukách. Hodnoty individuálne pochopené a interpretované sú skryto dosahované so snahou získať na svoju podporu širokú svetovú verejnosť. Globálna sociálna politika, ak ju možno takto pomenovať, ktorej súčasťou sú všetky štáty, nie len štáty západnej civilizácie, je vo veľkých problémoch. Tie sú spôsobované viacerými príčinami. Demografický vývoj v rámci svetovej populácie má stúpajúci charakter, avšak je značne nerovnomerný, čo spôsobuje a stále viac bude generovať väčšie sociálno-ekonomické problémy (sociálne napätie) súvisiace s absolútnou chudobou. Konzumný životný štýl obyvateľov krajín západnej civilizácie je urýchlňovaním jej konca⁸ (hrozí nám koniec epochy západnej civilizácie kajip ajaf (pate slnko)?). *Hromadenie moci a peňazí, to je tá príčina, prečo sa z nás stali konzumní tvorovia*. Peniaze možno vnímať v súčasnosti ako premenenú koncentrovanú moc /kto má peniaze, má moc, kto má moc, má aj peniaze/.

Na scénu vstupujú aj ďalšie fenomény, ktoré „pomáhajú“ vytvárať podobu (karikatúru) súčasného sveta skrz verejnú mienku – médiá. Tie, ako ďalšia svetová veľmoc, avšak v rukách len niektorých, premyslene kreujú nálady investorov aj spotrebiteľov a pomaly ale isto tlačia na zmýšľanie populácie ako globalizovanej masy izolovaných jednotlivcov⁹, ktorí spojení virtuálnymi technológiami žijú v reálno-nereálnom svete fiktívnych aplikácií, ktoré však v konečnom dôsledku neuvedomelosť a nevedomosť ich používateľov vrhnú do sociálnej reality súčasnosti. Tá sa stáva realitou, v ktorej je síce možnosť participácie všade prezentovaná, avšak reálne neexistuje a ani nie je očakávaná. Ďalším z „fenomérov“ dnešného sveta, ktoré výrazným spôsobom zasahujú do jeho podoby /do podoby každodennej reality každého človeka/ sú ratingové agentúry¹⁰. Tie majú v rukách

⁸ Bližšie pozri Bárta – Kovář, 2012.

⁹ O súčasnej spoločnosti zaujímavo pojednáva Baumann 1999, 2002.

¹⁰ Zoznam registrovaných ratingových agentúr v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1060/2009 o ratingových agentúrach: Euler Hermes Rating GmbH, Japan Credit Rating Agency Ltd, Feri EuroRating Services AG, Bulgarian Credit Rating Agency AD, Creditreform Rating AG, Scope Credit Rating GmbH (formerly PSR Rating GmbH), ICAP Group SA, GBB-Rating Gesellschaft für Bonitätsbeurteilung GmbH, ASSEKURATA Assekuranz Rating-Agentur GmbH, Companhia Portuguesa de Rating, S.A. (CPR),

moc /predovšetkým *Moody's Investors Service Ltd, UK, Fitch Ratings, UK, McGraw-Hill International (U.K.) Limited – Standard&Poor's Ratings Services/*, ktorou výrazne môžu ovplyvňovať hospodársku a následne aj sociálnu politiku štátu, či štátnych zoskupení. Postmoderna¹¹ ako mnohosť a zároveň rovnocennosť tejto mnohosti je v konečnom dôsledku v praktickej rovine len fatamorgána, ktorá sa rozplynie rovnako rýchlo ako vznikla v postmodernej situácii.

Dalším možným problémom v súvislosti s riešením životných situácií a sociálnych udalostí aj v sociálnej politike je fenomén *multikulturalizmu*. Ten, predovšetkým v diapazóne Európy, ktorá dokázateľne starne a vymiera môže v krátkej dobe spôsobiť problémy veľkých rozmerov¹². Do určitej miery iné kultúry prichádzajúce do Európy, ktorá je široko otvorená rôznym skupinám obyvateľstva z rôznych častí Sveta (predovšetkým sveta s iným myslením, inou kultúrou, históriou a náboženstvom) môže byť obohacujúca, avšak v určitom rozumnom rozmere. Pokiaľ sa tento rozmer prekročí, pokiaľ sa poruší rovnováha, o ktorú je potrebné sa vždy usilovať, môže dôjsť k tomu, že nás tieto kultúry zvnútra pohltnú, rozložia. Európa a západný civilizovaný svet síce potrebuje nových ľudí aj nové hodnoty, avšak ak tieto nové hodnoty prezentované novými ľuďmi budú dominantné, môžu pohltnúť kultúru a hodnoty domáce; európske. (Veľkou otázkou ostáva kde bude migrovať obyvateľstvo z nepokojného stredného východu, Afriky, ale aj Ázie a iných častí sveta v súvislosti s klimatickými zmenami a stúpaním hladiny morí a oceánov, ale tiež kam budú/kam migrujú utečenci z krajín takzvanej arabskej jari a iných nepokojných regiónov sveta?) Zaujímavé je si všimnúť aj dôvody (zámery) vzniku hospodárskej krízy¹³ v USA¹⁴ a následne v celom svete,

AM Best Europe-Rating Services Ltd (AMBERS), DBRS Ratings Limited, Fitch France S.A.S., Fitch Deutschland GmbH, Fitch Italia SpA, Fitch Polska SA, Fitch Ratings España S.A.U., Fitch Ratings Limited, Fitch Ratings CIS Limited, Moody's Investors Service Cyprus Ltd, Moody's France S.A.S., Moody's Deutschland GmbH, Moody's Italia S.r.l., Moody's Investors Service España SA, Moody's Investors Service Ltd, Standard & Poor's Credit Market Services France S.A.S., Standard & Poor's Credit Market Services Italy S.r.l., Standard & Poor's Credit Market Services Europe Limited, CRIF SpA, Capital Intelligence (Cyprus) Ltd (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:183:0005:0006:SK:PDF>).

¹¹ Zaujímavé sú filozofické pohľady a chápanie postmodernity v percepciách autorov: J. Habermas, L. Fiedler, H. Kung, J. F. Lyotard, J. Derrida, M. Foucault, R. Rorty, či W. Welsch, G. Deleuze, V. Bělohradský.

¹² K problematike migrácie pozri napríklad Liďák, 2005; 2013.

¹³ Jedným z dôsledkov hospodárskej krízy v USA bolo posilnenie občianskeho aktivizmu. „Začiatok angažovania

sa občanov Spojených štátov amerických v hnutí Tea Party vyplývalo z obáv silnejúcej dominancie moci štátu, mŕňania federálnych výdavkov a z toho vyplývajúceho zväčšovania dlhového zaťaženia, ktoré je zároveň spojené s ekonomickými stimulmi administratívy súčasného prezidenta B. Obamu. Existenciu hnutia je následne možné vyjadriť aj prostredníctvom priamej úmery medzi občianskou nespokojnosťou a vznikom protestných akcií na lokálnej i celonárodnej úrovni“. (Džatková, 2015)

¹⁴ Kto donútil americké banky, aby požičiavali insolventným klientom za nízke úroky? Kto je zodpovedný za fakt, že veľký počet bánk v USA skolaboval? Kto rozhodol, že štát zachráni len niektoré z nich? Prečo štát zachránil práve len tie, ktoré zachránil? Z koho peňaží boli zachránené vybrané finančné inštitúcie? Kto je naozaj štát? Kto financuje volebnú kampaň prezidenta USA? Kto riadi hospodársku a do veľkej miery aj sociálnu politiku sveta aj jednotlivých štátov? Možno vyhovuje niekomu súčasný stav vysokej nezamestnanosti, kedy sa stáva človek apatickým a ekonomicky závislým na štáte.

tiež dôvody narušenia doposiaľ relatívne stabilných regiónov vo svete, v ktorých bolo vždy problematické udržiavať krehký mier (Lýbia, Egypt, Tunisko, Jordánsko, Maroko, Sýria v budúcnosti Irán a i.)

Sociálna politika ako praktická činnosť založená na využívaní vedeckých metód je/by mala byť primárne zameraná na riešenie sociálnych udalostí, v zmysle zvýšenia kvality komfortu života každého obyvateľa. Mala by byť vytváraná zdola, od občanov, od ich potrieb, reflektovať na všetko, čo je s ich potrebami spojené, aby nevznikalo, respektíve sa maximálne tlmilo sociálne napätie. Ťažko si možno predstaviť v súčasnosti fungovanie sociálnej politiky bez zdrojov – finančných zdrojov – hospodárskej politiky. Tá by však mala byť vytváraná práve v zmysle dosahovania ľudských cieľov, ľudským spôsobom. Vzniká tu otázka, sú tí, ktorí nás pri riešení problémov aj v oblasti sociálnej politiky schopní ich riešiť a vyriešiť?

Ako už bolo povedané, (pri nástrojoch sociálnej politiky) právo nie je jediný, je len jeden z nástrojov riešenia problémov a života spoločnosti. Dôležité sú aj ďalšie normatívne systémy, predovšetkým etika, ktorá vychádza/by mala vychádzať a smerovať z ľudskosti. Možno konštatovať, že v teórii a praxi sociálnej politiky sú veľké disproporcie. Je rozdiel v tom *čo je* a v tom *čo má byť*. To *čo je*, je len málokedy tým *čo má/by malo byť*. Tiež neznamena ak niektoré nástroje sociálnej politiky v jednom štátne nefungujú, že ich existencia je nepotrebná, alebo nemá význam. Je nevyhnutné ich vnímať ako pozitívnu inšpiráciu pri rešpektovaní všetkých diferencií zúčastnených subjektov sociálnej a hospodárskej politiky.

Rovnako ekonómia, v ktorej sme ako západná civilizácia pristúpili na logiku lineárneho rastu zlyhala. Je aj o ľuďoch a pre ľudí, preto nemôže fungovať len na takej báze ako fungujú vedy prírodné (Soros, 2012; Bárta 2012). Humanitné vedy sú diskreditované, pretože nefungujú na princípe zákonov trhu, alebo inak povedané ekonomiky, teda na princípe, že do nich vhodíme dolár jeden a vypadnú z nich doláre tri (Bárta, 2012), neprinášajú momentálny úžitok, ktorý je pre našu súčasnosť žiaľ jediným žiadaným pozitívnym progresom.

Literatúra

- BÁRTA, M. - KOVÁŘ, M. a kol. (2012): *Kolaps a regenerace. Cesty civilizací a kultur*. Praha: ACADEMIA.
- BÁRTA, Miroslav: Planeta země 2012, ČT 24, 22.02.2012.
- BAUMAN, Z. (1967): *Vízie ľudského sveta*. Bratislava: Obzor.
- BAUMAN, Z. (1999): *Individualizovaná spoločnosť*. Praha: Mladá fronta.
- BAUMAN, Z. (2002): *Tekutá modernita*. Praha: Mladá fronta.
- DEACON, B. – HULSE, M. – STUBBS, P. (1997): *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. London: SAGE Publications Ltd.
- DEAN, H. (2006): *Social Policy*. Cambridge: Polity Press.

- DŽATKOVÁ, V. (2015): *Vplyv hnutia Tea Party na posilňovanie občianskeho aktivizmu*. In: *Politické vedy*. [online]. Roč. 18, č. 1, 2015. ISSN 1335-2741, s.107-123. Dostupné na: http://www.politickevedy.fpvvmv.umb.sk/userfiles/file/1_2015/DZATKOVA.pdf.
- LIĐÁK, J. (2005): *Krajiny vyšegrádskej štvorky a medzinárodná migrácia*. In: GBÚROVÁ, M. (ed.): *Formovanie európskej občianskej spoločnosti*. Prešov: Grafotlač, s. 217 - 224
- LIĐÁK, J. (2013): *Korelácie prisťahovalectva a liberálnej demokracie v Európe*. In: DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – BZDILOVÁ, R. (2013): *Voľby 2012. Kam kráčaš demokracia*. Košice: UPJŠ, s. 289 – 298.
- LIPSEY, R. G. (1987): *An Introduction to Positive Economics*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- LISÝ, J. a kol. (2003): *Dejiny ekonomických teórií*. Bratislava: Iura edition .
- LYSÝ, J. (2012): *Vláda Zemegule už existuje: sme to My*. In: DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – BZDILOVÁ, R. - ONUFRÁK, A. (2012): *Sloboda – rovnosť – poriadok. Kam kráčaš demokracia*. Košice: Equilibria, s. 57 – 68.
- LYSÝ, J. (2006): *Koľko symbolického kapitálu unesie občan v štátoch V4?* In: GBÚROVÁ, M. (eds.) (2006): *Voľby 2006 v štátoch V4*. Prešov: SLOVACONTACT, s. 313 - 320
- LYSÝ, J. (2013): *Čierna labuť neurčitosti*. In: DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – BZDILOVÁ, R. (2013): *Voľby 2012. Kam kráčaš demokracia*. Košice: Equilibria, s. 35 – 46.
- ONDROVÁ, D. (2013): *Moc, etika a etické riadenie vo verejnej správe*. In: *Teória a prax verejnej správy, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, Košice: FVS UPJŠ, s. 72-83. ISBN 978-80-8152-057-0.
- ONDROVÁ, J. (2012): *Ochrana ústavnosti a zákonnosti volieb Ústavným súdom Slovenskej republiky*. (2012). In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, s. 250 – 262.
- SOROS, G. (2008): *Nové paradigma pro finanční trhy*. Praha: Vyšehrad.
- SOROS, G. (2012): *Planeta Země 2012*, ČT 24, 22.02.2012, min. 01:20:37. dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=rw5VoxdI2oM>.
- ZELENÝ-ATAPANA, M. (2012): *Planeta země 2012*, ČT 24, 22.02.2012.
- ZELENÝ-ATAPANA, M. (2009): *Malá encyklopedie bohů a mýtů Jižní Ameriky*. Praha: Libri

Adresa autora:

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph. D.
 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
 Filozofická fakulta
 Katedra politológie
 Petzvalova 4, 040 11 Košice-Západ
 E-mail: richard.geffert@upjs.sk

E-participácia v procese modernizácie verejnej správy

Veronika Džatková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Abstract

One of the fundamental conditions of a modern political system includes, besides other, active and powerful civil society. Representatives of civil society and their increasing influence provides the growth for political participation and civic activism with the aim to affect and to impact the actors of the decision-making processes. The article pays individual attention, while using the analytical and critical methods, to the role of participation in representative democracies. In that context, the paper emphasises the inevitable role of e-participation in the current modernisation processes in public administration.

Úvod

Predpoklad fungovania moderného politického systému v sebe zahŕňa existenciu občianskej spoločnosti, ktorá svojou činnosťou dokáže vytvoriť vhodné podmienky pre rozvoj politickej participácie a rovnako aj pre posilnenie občianskeho aktivizmu. Jedným z primárnych cieľov občianskej spoločnosti sa následne stáva snaha o vplyvovanie a ovplyvňovanie jednotlivých aktérov rozhodovacích procesov. V súčasnosti je potenciál možností ako sa efektívne spolupodieľať na rozhodovaní vo verejnej politike znásobený vplyvom informačno-komunikačných technológií. V kontexte uvedeného, sa príspevok vo svojom obsahu v dominantnej miere nezameriava na subjekt inovačných procesov v inštitucionalizovanej forme, ale zvýšenú pozornosť venuje skúmaniu objektu čiže občanov, s akcentom na perspektívu e-participácie v procese modernizácie tvorby verejnej politiky.

Fenomén občianskej spoločnosti

Skúmanie politického aspektu občianskej spoločnosti zaznamenáva v priebehu posledných rokov zvýšený záujem. Dôvodom sú aktuálne rastúce príležitosti a alternatívy pre rozvoj politickej participácie a občianskeho aktivizmu, v snahe efektívneho spolupodieľania sa na jednotlivých štádiách rozhodovacieho procesu. Vzhľadom k svojej meniacej sa podobe, prislúchajúcej zmenám spoločensko-politickej situácie, ponúka analyzovanie pojmu

občianskej spoločnosti širokú škálu konceptov a definícií. Dvojica autorov **M. Evans** a **H. C. Boyte** nazerali na občiansku spoločnosť ako na verejný priestor poskytujúci možnosť participovania na rôznorodých debatách a diskusiách o podobách demokracie. Následkom tohto tvrdenia je zrejmé, že zastávali kritické stanoviská voči apatickej a neaktívnej časti obyvateľstva, dávajúcej sa do pozície pozorovateľa, obete či vinníka nad stavom v spoločnosti. Efektívna a fungujúca občianska spoločnosť v rámci svojej činnosti umožňuje občanovi určitého štátu posilňovať podmienky demokracie na jednotlivých úrovniach vplyvaním a ovplyvňovaním aktérov rozhodovania a aktívnou participáciou na správe vecí verejných. Inými slovami vytvára predpoklady pre podporu nadobudnutých práv každého občana s cieľom ich ďalšieho rozvoja. (Putman, 2000; Evans, Boyte, 1992)

Rozmanitosť nazeraní sa na občiansku spoločnosť vytvára platformu pre rozdielne názorové orientácie týkajúce sa jej obsahovej podstaty, avšak v každej z nich je možné badať niekoľko spoločných znakov:

- existencia mimo štátneho aparátu a trhu
- existencia pluralizmu
- participácia aktívnych občanov spájajúcich spoločné hodnoty a záujmy
- vzájomná kooperácia
- rozvoj prostredníctvom vnútorných a autonómnych procesov bez kontroly externého prostredia.

Na obsahovú náplň fungujúcej občianskej spoločnosti je možné nazerať aj prostredníctvom vzájomnej kooperácie nasledovných komponentov tvorby politických analýz; monitorovania činností štátneho aparátu a štátnych úradníkov; budovania sociálneho kapitálu;¹ podpory participácie občanov na všetkých úrovniach a rozvoja komunitných organizácií. Na tomto základe dokáže naplňať svoje funkcie s dôrazom na podporu efektívnosti, otvorenosti a zodpovednosti. (Ghaus-Pasha, 2004) *“Integrita, česťnosť a zodpovednosť sa spájajú s celistvým, komplexným a konzistentným názorovým presvedčením subjektu, ktorý na jednej strane nevytvára rozdiely medzi tým, čo si myslí a vyznáva, a tým, čo koná, ale na strane druhej nepridržiava sa dogmaticky svojho morálno-etického presvedčenia, v zmysle v mene vytýčeného dobrého cieľa použiť akékoľvek neštandardné*

¹ V kontexte občianskeho aktivizmu a jeho vplyvu na vládnutie je potrebné dať do pozornosti rozpracovanie koncepcie sociálneho kapitálu podľa **R. Putmana**, ktorý skúmal sociálny kapitál v rámci vzájomného vzťahu medzi spoločnosťou, verejnými inštitúciami, občianskou participáciou a alternatívami spôsobov ako vplývať na rozhodovacie procesy a ovplyvňovať ich. Jeden z najväčších benefitov sociálneho kapitálu spočíva podľa autora v napomáhaní a v naplňaní požiadaviek účinnej a zodpovednej spoločnosti.

postupy, neberúc do úvahy prípadne negatívne dopady a dôsledky svojho konania a rozhodovania.” (Ondrová, 2013, s.78-79)

Občianska participácia v zastupiteľskej demokracii

Aktívna účasť občanov na správe vecí verejných predstavuje jeden z nevyhnutných komponentov demokratického rozhodovacieho procesu na jednotlivých úrovniach, pričom tento predpoklad nevykazuje známky oslabenia v blízkej budúcnosti. (Higgins, Richardson, 1976) Dlhotrvajúci charakter stanoviska uvedených autorov pretrváva až do súčasnosti, kedy je možné sledovať trend čoraz intenzívnejšej snahy vytvárania vhodných podmienok pre rozvoj aktívneho občianstva. S rovnakým názorom prichádza aj **C. M. Farrell**, ktorá zdôrazňuje úlohu občanov v rozhodovacích procesoch ako jednu z dominantných pre politicko-administratívne autority súčasnosti. **F. Briška** v tejto súvislosti hovorí o kvantitatívnej a kvalitatívnej forme politickej participácie. Kvalitatívny aspekt sa prejavuje v narastajúcom počte participujúcich občanov, ktorý sa následne odzrkadlí vo zvýšenej legitimitě rozhodovacieho procesu a kvantitatívny aspekt je zastúpený v počte príležitostí pre politickú participáciu, ktorá rezultuje do rastúcej miery demokracie politického systému. Uvedený príspevok sa svojim obsahom prikláňa k vzájomnému prepojeniu medzi mierou demokracie a úrovňou občianskej spoločnosti, napriek existencii autorov, ktorí túto prepojenosť nepovažujú za prvoradú. Podľa názorov niektorých teoretikov je sporný aj vzájomný vzťah medzi demokraciou a občianskou participáciou.² Negatívny obraz o participácii a jej vplyve na fungovanie demokratického systému sa odvíjal od historických udalostí, v rámci ktorých bolo aktívne zapojenie sa občanov do rozhodovacieho procesu príznačné pre nedemokratické režimy. Uvedenú analógiu použil **R. Dahl** pri charakterizovaní posledných rokov fungovania Weimarskej republiky, v ktorej občianska participácia „bola spájaná s faktormi, ktoré pomohli premeniť demokratický experiment na odporný systém s veľmi vysokou mierou participácie istého druhu, systém, ktorý apatiu umožňoval len v koncentračných táboroch“ (Dahl, 1995, s.301) Vzostup angažovanosti občanov bol taktiež v minulosti ponímaný a spájaný s nedôverou a spochybňovaním schopnosti vládncich, ktorých pozícia bola ohrozená zo strany ich podriadených. K negatívnym dôsledkom občianskeho aktivizmu³ patria jednotlivé formy rozsiahlych občianskych organizácií v Taliansku a Španielsku, ktoré

² Opačný názor vyjadruje P. Kulašik, podľa ktorého „Keď vychádzame z požiadavky, že demokracia má byť otvorená, možnosť občana participovať na politickom procese demonštruje aj stupeň demokratickosti daného politického systému. Ak sa systém zdráha, ak sa požiadavkou po zvýšení participácie radového občana cíti byť ohrozený, tak sa stal nedemokratickým. Požiadavka participácie je tak určitým korektívom pre demokraciu.“ (Kulašik, 2005, s. 191)

³ Označovaná aj pojmom *uncivil civil society*.

svojou činnosťou napomohli k šíreniu nedemokratickej formy vlády v podobe fašizmu a autoritarizmu.

V nadväznosti na vyššie uvedené je rozmach občianskej participácie znásobený aj ďalšími faktormi spočívajúcimi v posilňujúcom charaktere prebiehajúcich zmien globalizácie a europeizácie, ktoré vytvárajú trendy v rastúcom počte politických aktérov a z toho rezultujúcim zvyšovaním politickej participácie. V obsahu Bielej knihy Európskej komisie je politická participácia explicitne vyjadrená ako nevyhnutá súčasť rozhodovacích procesov Európskej únie s cieľom dosiahnutia maximálnej efektívnosti a efektivity.

Rovnako koncepcia tzv. nového vládnutia *governance*, etablovaná v 70. rokoch 20. storočia, spočíva v podpore občianskej angažovanosti vo verejnej sfére, podpore demokratických inštitúcií, sústreďení sa na priebeh procesov a markantnom vplyve tretieho sektora na rozhodovanie. (Vymětal, 2006) Centrom záujmu konceptu *governance* už nie je iba štát, ktorý v rámci vertikálneho usporiadania tradičného vládnutia disponuje dominantným postavením ako ústredná inštitúcia moci a rozhodovania, ale podiel na moci sa objavuje u ďalších aktérov, konkrétne trhu a občianskej spoločnosti. Inými slovami koncept nového vládnutia predstavuje širokú škálu skúmania politických inštitúcií, ukazovateľov spolupráce medzi súkromným a verejným sektorom, občianskou spoločnosťou, formami nadnárodnej spolupráce a aplikovateľnosti a možnosti prispôbiť sa aktuálnemu vývoju. (Potůček, 2006) Vzostup konceptu *governance* spočíva podľa **R. Darendorfa** v pretrvávajúcej kríze tradičného vládnutia *government* charakterizovaného stratou dôvery vo volených zástupcov, ktorí viac ako záujmy občanov presadzujú záujmy vybraných ekonomických skupín. Následkom toho dochádza nielen k poklesu participácie, ale aj k strate dôvery vo vládne inštitúcie či politické strany, inými slovami dochádza ku kríze demokracie. (Habermas 1973, Offe 1972, Huntington 1975, Mouffe 2000, Crouch 2004).

S aktívnym zapojením obyvateľstva sa spája pridaná hodnota založená na predpoklade zvýšenia miery transparentnosti a etiky vo verejnej správe. *„Každá spoločnosť je istým spôsobom špecifická, a teda musí vyvíjať vlastné mechanizmy vytvárania etickej infraštruktúry aj vo verejnej správe na jej jednotlivých stupňoch a úrovniach. Pre každú spoločnosť resp. pre každý štát je efektívnou iná forma rozličných nástrojov uplatňovania etiky. Okrem množstva faktorov akými sú história, tradícia, zvyky, kultúra, ale aj ekonomická a politická situácia je dôležitá aj samotná vyspelosť spoločnosti ako celku či jej jednotlivých členov (individuum formuje spoločnosť a spoločnosť formuje individuum“*. (Geffert, 2010, s.66) Rovnako dochádza k zabezpečeniu kontrolných mechanizmov, čiastočnej zodpovednosti

a legitimacy rozhodnutí⁴. V neposlednom rade, v rámci existencie fenoménu občianskej participácie je potrebné hľadať jej ďalší prínos spočívajúci v naplnení vákua vo vzťahu „štát občan“ v reprezentatívnej demokracii a z toho rezultujúce posilnenie dôveryhodnosti vo verejné inštitúcie. Odvolávajúc sa na tvrdenie z úvodu príspevku, je na tomto mieste dôležité podotknúť jeden z fundamentálnych aspektov súčasnej občianskej participácie založený na celkovej podpore demokratických princípov.

Perspektívy e-participácie

E-participáciu je možné ponímať ako hybridný pojem, v ktorom dochádza k prepojeniu rôznych odvetví. V prvom rade politickej vedy v súvislosti s aspektom participácie verejnosti na správe vecí verejných, ktorý je vo všeobecnej rovine spájaný s demokratickým princípom⁵, v ktorom je možné sledovať kreovanie základných ideí opierajúcich sa o suverenitu ľudu, aktívnu účasť na vládnutí napriek geografickým a demografickým faktorom⁶ a podporu demokratických princípov v zastupiteľskej forme demokracie. (Špaček, 2012) Nasleduje komunikačný a informačný aspekt, zastúpený vo forme rôznych spôsobov distribúcie informácii, ktorý je previazaný s technickou stránkou zabezpečenia fungovania e-participácie.

Participačný deficit,⁷ resp. snaha o jeho prekonanie, ako ďalší z dôvodov vzostupu občianskej spoločnosti, poskytol priestor pre nové formy posilnenia vzťahu „štát občan“, ktorý sa prejavil počnúc využitím formy verejného zhromaždenia, diskusie s politickými aktérmi či odborníkmi až po debaty a konzultácie zabezpečené za pomoci informačno-komunikačných technológií. V tejto súvislosti sa nasledovná časť príspevku zameriava na jednu z oblastí využitia informačno-komunikačných technológií, tzv. e-participáciu, ktorá umožňuje rýchle šírenie myšlienok a nápadov a ich následnú interakciu medzi jednotlivcami, skupinami a tretími osobami v rôznorodých oblastiach rozhodovacích procesov, verejnú politiku a verejnú správu nevynímajúc. Obsahová náplň e-participácie je koncipovaná z informačnej základne, konzultácií a rozhodovania. Pri pozastavení sa pri prvom z nich - informačnej základni, je dôležité podotknúť jej zmysel už v ponímaní ideálnej demokracie

⁴ V súčasnom diskurze o pokles legitimacy zo strany verejnosti je možné badať priamu úmeru s poklesom etických a morálnych princípov.

⁵ „Jedným z pôvodných princípov moderného konštitucionalizmu je demokratický princíp, ktorý je považovaný za princíp vlády ľudu. Nadvláda a zvrchovanosť ľudu je očividná predovšetkým prostredníctvom využitia politického pluralizmu, slobodnej voľby zástupcov, vykonávania priamej demokracie a skutočnej implementácie opatrení presadzujúcich princíp dodržiavania práva.“ (Ondrová, 2010)

⁶ Vzdialenosť medzi centrom rozhodovania a občanom a počet obyvateľov územia sú uvádzané ako najčastejšie prekážky pri výkone nesprostredkovanej demokracie.

⁷ Problematiku poklesu participácie vo verejnej sfére - *participatory gap* v rámci analyzovania postkomunistických krajín pozri G. Mezeiová, 2013.

podľa **R. Dahla**, ktorý hovoril o poskytnutí adekvátneho informovania občanov vo všetkých štádiách rozhodovacieho procesu. Následne sa aspekt informatizácie prejavuje vo vzájomnej konzultácii (e-konzultácii) s cieľom prijatia stanoviska (e-rozhodnutia).

Zameraním sa na samotné definovanie a pridruženie pojmu, neexistuje medzi autormi názorová zhoda, keďže skupina autorov považuje e-participáciu za oblasť spadajúcu k e-demokracii (Macintosh, Whyte 2002; Clift 2004) definujúc ju ako využitie informačno-komunikačných technológií v demokraticky prijímaných rozhodnutiach. Iní ju považujú za samostatnú kategóriu e-governmentu (Westhall, Wimmer 2007) ponímanú ako oblasť využívania informačno-komunikačných technológií v procese spolupodieľania sa na diskusiách s politickými aktérmi. (Špaček, 2012)

Vybrané nástroje e-participácie podľa Thorleifsdottira a Wimmera (2006):

- *e-konzultácie* (identifikácia záujmov a zodpovedanie otázok zainteresovaných strán)
- *online úradné hodiny* (prostriedok na zlepšenie komunikácie „občan volený zástupca“)
- *e-petície* (elektronická forma registrácie petičného hárku)
- *e-panelová diskusia* (komunikácia na určitú tému s presne stanoveným časovým harmonogramom)
- *diskusné fóra* (online forma diskusie slúžiaca na výmenu a zdieľanie informácií)
- *e-pripomienkové konanie* (prostriedok na poskytnutie návrhov a pripomienok oficiálnych dokumentov)
- *e-dotazovanie* (elektronická forma rýchleho získavania informácií a názorov občanov o vybranej problematike)
- *online prenosy z rokovaní* (poskytnutie audiovizuálnej i zvukovej formy z prebiehajúceho rokovania)
- *blogy* (spôsob zdieľania informácií, postojov a názorov volených zástupcov)
- *chatovacie miestnosti* (online spôsob rozhovoru medzi viacerými účastníkmi).

Naplnenie uvedených nástrojov vytvára nevyhnutné predpoklady pre rozvoj informačných a komunikačných prostriedkov v praktickej rovine, ktoré spolu s ich dostupnosťou a aktuálnosťou spĺňajú fundamentálne požiadavky pre ich praktickú aplikáciu. V súvislosti s aktuálnym stavom nedôvery, obáv či upodozrievania občanov voči inovačným prostriedkom je nevyhnutná osveta v spoločnosti a vyzdvihnutie pozitív a benefitov spájajúcich sa s implikovaním jednotlivých foriem e-participácie pri tvorbe verejnej politiky.

V kontexte uvedeného nazerania na problematiku je možné badať potenciál nápravy z dvoch hľadísk. Prvý považuje za cieľovú skupinu časť obyvateľstva, ktorá disponuje dostatočným povedomím o spoločensko-politickej situácii v krajine, ale na informačno-komunikačné technológie sa nazerá s nedôverou a obavami. Na druhej strane je objektom záujmu cieľová

skupina s pozitívnym vzťahom k moderným technologickým prostriedkom, ale s apatickým vzťahom k informovaniu a angažovaniu sa v spoločensko-politickom dianí. V danej spojitosti predstavuje e-participácia náhradu priamej demokracie,⁸ ktorá je v súčasnosti nerealizovateľná v plnej miere, a to aj napriek svojim pozitívam a faktu pretrvávajúcej krízy zastupiteľskej demokracie.

V súvislosti s vymenovaním pozitívneho účinku e-participácie je potrebné vziať do úvahy aj negatíva súvisiace s jej rozvojom. V prvom rade je potenciálnou prekážkou informačná náročnosť spojená so špecifickými témami, ktoré môžu byť istým spôsobom dezinterpretované. Absencia skutočnej participácie a reálneho politického vplyvu participujúcich. V neposlednom rade je to neprimeranosť cieľov, ktorá je spojená s ich nenaplnením a sklamaním zo strany občanov. Aktuálny rozvoj tzv. internetového aktivizmu, pričinením existencie sociálnych médií, predstavuje jednak výrazný prostriedok pre zapájanie doteraz pasívnych občanov, na druhej strane poskytuje priestor pre vyjadrovanie a prejavy nenávisťného až xenofóbneho správania sa.

Záver

Opierajúc sa o názor **F. Fukuyamu**, že občianska spoločnosť predstavuje niečo, čo je pre štát ľahšie zničiť ako vybudovať, spočívala ambícia príspevku v potrebe zdôrazniť dôležitosť fungujúcej a efektívnej občianskej spoločnosti a poukázať na prínos jednotlivých foriem občianskej participácie, ktorá okrem vyššie uvedeného napomáha k identifikovaniu reálnych problémov v spoločnosti a ich zviditeľneniu. Napriek existencii kritických hlasov o nedostatočnej úrovni občianskeho angažovania sa v správe vecí verejných, je pozitívne hodnotená snaha o zdokonalenie úrovne občianskeho aktivizmu a politickej participácie prostredníctvom rôznorodých spôsobov, prostriedkami modernizačných technológií nevynímajúc.

Literatúra

BRIŠKA a kol. (2010): *Teória a prax verejnej politiky*. Zvolen: Bratia Sabovci, 2010. 96-98s. ISBN 978-80-557-0045-8.

DAHL, R. (1995): *Demokracie a jej kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995. 301s. ISBN 80-85605-81-3.

⁸ Podľa P. Kulašika súčasná politická veda preferuje rozsiahlejšiu participáciu občanov, ktorá sa nebude zameriavať len na výber zástupcov práve naopak, svojou činnosťou umožní občanom aktívne spolupodieľať sa na politických rozhodnutiach. Pokým v minulosti sa uvedené stanovisko spájalo s antickou demokraciou, v súčasnosti je jeho renesancia rozpoznávaná pod pojmom participačná demokracia.

- EVANS, M. – BOYTE, H.C. (1992): *Free spaces: the sources of democratic change in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1992. VII-XXV, p. ISBN 0-226-22257-8.
- FARRELL, C. M. (2000): Citizen Participation in Governance. In: *Public Money & Management*, č. 1/2000, [online]. 2000. [cit. 2015-03-11]. 31-37s. ISSN 1467-9302. Dostupné na internete: <http://147.156.1.4/~fernandm/Farrell.pdf>.
- FUKUYAMA, F. (2005): *Veľký rozvrat*. Bratislava: Agora, 2005. 344s. ISBN 80-969394-1-6.
- GEFFERT, R. (2010): Etická dimenzia verejnej správy: Vybrané etické aspekty fungovania organizácií v demokratickej verejnej správe. In: *Vybrané problémy verejnej správy*. Trnava: Inštitút sociálnych vied UCM v Trnave, 2010. 58-75s. ISBN 978-80-8105-180-7.
- GHAUS-PASHA, A. (2004): *Role of civil society organizations in governance*. [online]. 2004. [cit.2015-03-15]. Dostupné na internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019594.pdf>.
- HIGGINS, G. M. – RICHARDSON, J. J. (1976): *Political Participation*. London: The Politics Association, 1976. 27s. ISBN 9780950339429.
- KULAŠIK, P. (2005): *Politológia*. Hlohovec: Efekt copy, spol.s.r.o., 2005. 186-195s. ISBN 80-969280-9-0.
- MEZEIOVÁ, G. (2013): Democratic Consolidation in Serbia: Regional and Global Perspective. In *Godišnjak*, 2013. vol. 7. no. 10. 31-48s. ISSN 1820-6700.
- ONDROVÁ, D. (2013): Moc, etika a etické riadenie vo verejnej správe. In: *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2013. 75-85s. ISBN 978-80-8152-061-7.
- ONDROVÁ, J. (2010): Constitutional Adjustment of the Whole - National Referendum in the Slovak Republic. In: *Politické vedy*. Roč. 13, č. 2, 2010. 120-129s. ISSN 1338 - 5623.
- POTŮČEK, M. (2006): *Strategic Governance in Central and Eastern Europe: From Concepts to Reality*. [online]. 2006. [cit.2015-02-24]. Dostupné na internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan024312.pdf>.
- PUTMAN, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster Paperbacks, 2000. 48-65s. ISBN 0-7432-0304-6.
- ŠPAČEK, D. (2012): *E-governement: cíle, trendy a přístup k jeho hodnocení*. Praha: C.H. Beck, 2012. 268s. ISBN 978 -80-7400-261-8.
- THORLEIFSDOTTIR, A. – WIMMER, M. (2006): Report on current ICTs to enable Participation. In: *DEMO-net: Deliverable 5.1*. [online]. 2006. [cit. 2015-01-15]. Dostupné na internete: http://www.demo-net.org/what-is-it-about/research-papers-reports-1/demo-net-deliverables/pdfs/DEMO-net_D5.1.pdf/.
- VYMĚTAL, P. (2006): Proměny teoretických koncepcí governance. In: NĚMEC, J., SŮSTKOVÁ, M.(eds.) [online]. *III. Kongres českých politologů. Olomouc 8.-10. 9. 2006*. Praha, Olomouc: Česká společnost pro politické vědy, 2006. 537-547s. [cit. 2015-12-05] Online: <http://www.cspv.cz/dokumenty/kongres2006/HP%2021/Petr%20Vymetal.pdf>.

Kontakt na autora:

Mgr. Veronika Džatková, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy

Informačná bezpečnosť – teoretické vymedzenie

Katarína Krokosová

*Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta politických vied
a medzinárodných vzťahov, Katedra bezpečnostných štúdií*

Abstract

This paper is dealing with the definition of theoretical and framework of information security, which is a complex of different aspects. The given theoretical framework is based mainly on the approach of the so called Copenhagen school. The aim of this article is to analyze the information security as the historical category related to the technological and scientific progress of the society and its way of handling information development. Author also emphasizes the importance of the political and security agenda, relating to the protection of any information that maintain stability and order related to the proper functioning of the state and its various organs, its national interests, territorial sovereignty and protection of the population. However, the theoretical aspects of the information security so far have been highly fragmented, as there is no definition and terminology circumscribed and presents interdisciplinary and cross-cutting issue. Today, the greatest attention is paid to the technological dimension of information security - mathematics, physics, computer science and so on. Social and human sciences are concerned with the aspects of the information security in very limited extension although there is an undeniable need to define the theoretical dimension. Post is therefore intended to contribute to the creation of a theoretical and partly methodological framework of the information security within different social and human science disciplines.

Úvod

Dnes je vývoj vo všetkých oblastiach spoločenského života charakterizovaný prítomnosťou nového fenoménu – tzv. digitálnej spoločnosti, ktorá sa vyvinula, resp. je vyšším vývojovým štádiom informačnej spoločnosti, vedomostnej spoločnosti alebo A. Tofflerom (1991) nazývanej spoločnosti 3. vlny. Základným stavebným prvkom takejto spoločnosti je informácia. Víziu existencie tzv. globálnej informačnej spoločnosti načrtol napríklad bývalý viceprezident USA, Al Gore, ktorý v roku 1994 na konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie hovoril o tzv. globálnej informačnej diaľnici a vytvorení nekonečných sietí, ktoré pomocou technológií zabezpečenia obrovský a nekonečný tok dát, čím umožnia tvorbu aplikácií, ktoré budú slúžiť ľuďom každý deň. V súčasnosti je schopnosť vytvoriť, ovládať alebo používať, ba dokonca i zneužiť alebo zničiť tieto aplikácie konkurenčnou výhodou a stáva sa i predpokladom pre prežitie. Tak ako človek v praveku musel pre svoje prežitie dokázať uloviť divú zver, v súčasnosti medzi

základné predpoklady pre získanie akéhokoľvek zamestnania a teda aj obživy patrí i schopnosť pracovať s počítačom, dokázať napísať e-mail, telefonovať a pod. Čas a priestor sa v dôsledku vedecko-technického pokroku skomprimoval na minimum, globálna počítačová sieť – Internet a nekonečné množstvo voľne dostupných informácií spôsobilo, že informácie ako celok sú definitívne mimo nášho dosahu, neexistuje ich centrálny bod. Každý politický aktér sa s týmto javom v súčasnosti musí vysporiadať, pričom v rámci tohto procesu je nevyhnutné posudzovať i súvislosť týchto javov s otázkami bezpečnosti.

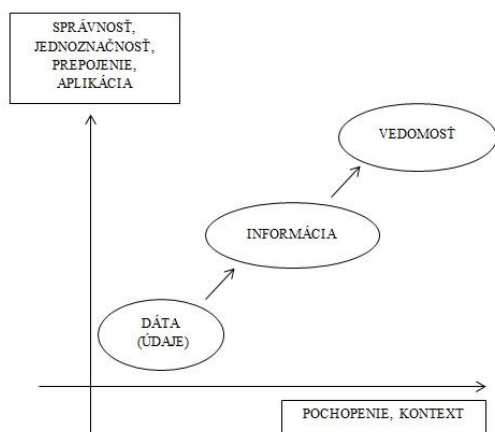
Informácia – pojmové vymedzenie

Pre správne vymedzenie informačnej bezpečnosti, či už ako samostatnej agendy v oblasti bezpečnosti, alebo ako jej subštruktúry - informačného sektora bezpečnosti je nevyhnutné pojmovo vymedziť základný stavebný prvok - informáciu.

Výkladový slovník *The American Heritage Dictionary of the English Language* definuje informáciu ako vedomosť, ktorá bola nadobudnutá štúdiom, skúsenosťami alebo prostredníctvom návodu či inštrukcie. Je to vedomosť o určitých udalostiach, skutočnostiach a situáciách, ktorá bola získaná, zhromaždená alebo prijatá prostredníctvom nástrojov komunikácie, spravodajstva či novín. (The American Heritage..., 2014) Do určitej miery je možné s týmto výkladom súhlasiť, avšak je nevyhnutné poukázať na zásadné rozdiely v chápaní pojmov informácia, vedomosť a údaje. Niektorí autori uvádzajú, že informácia je skutočnosť, ktorá informuje, ergo to, z čoho možno vyvodiť údaje alebo vedomosť. V tomto kontexte vnímame dáta ako hodnoty prislúchajúce k určitým parametrom a vedomosť je spojená s pochopením reálnych javov. (Floridi, 2010)

Za najvhodnejší koncept chápania pojmu informácia však možno považovať nasledujúcu schému:

Výklad pojmu informácia



Vlastné spracovanie podľa: Knowledge Process, 2009.

Údaje sú považované za fakty, ktoré samé o sebe nemajú hlbší význam, pokiaľ sa nevzťahujú na iné dáta. Vo výskumnej rovine dáta odpovedajú len podmetovú otázku *čo?*, avšak neposkytujú žiaden ďalší kontext.

Informácia naproti tomu predstavuje dáta, ktoré sú vzájomne prepojené a preto im nechýba kontext. Informácia teda môže byť súčasťou výskumného procesu, v ktorom sa tak stáva užitočnou, keďže odpovedá na otázky *kto?*, *čo?*, *kde?* a *kedy?*. Informácia je preto významným vstupným prvkom procesu alebo určitého postupu, avšak miera jej využitia je do značnej miery závislá od schopnosti pochopiť a správne interpretovať dané skutočnosti považované za informácie. Informácie preto môžu postačovať na mikroúrovni.

V makrorovine, za akú môžeme považovať aj globálne bezpečnostné prostredie je potrebná a nevyhnutná vedomosť, ktorá je priamou aplikáciou informácie. Vedomosť odpovedá nielen na otázky *čo?* *kto?* *kde?* *kedy?* ale odpovedá aj na otázky *ako?* a *prečo?*. Vedomosť prepája všetky informácie do celku a vytvára tak komplexný proces či postup, za ktorý môže byť považovaný napríklad aj proces vytvárania zahraničnej politiky na úrovni vlád štátov, či proces vytvárania bezpečnostnej stratégie na úrovni medzinárodnej organizácie. (Knowledge Process, 2009)

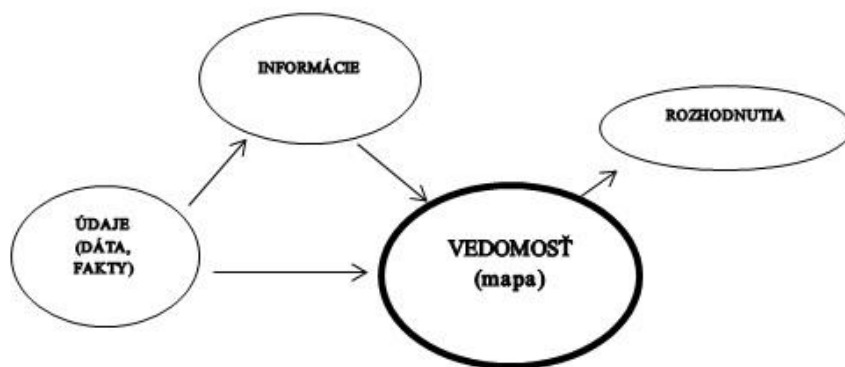
Vedomosť teda dotvára komplexný obraz o určitej problematike a obsahuje v sebe dáta i informácie, ktoré dokáže efektívne interpretovať a aplikovať. (Knowledge Process, 2009) Niektorí autori k tomuto členeniu priradujú taktiež ďalšie - vyššie úrovne, kde zaraďujú múdrosť či učenosť a najvyššiu úroveň predstavuje pochopenie. Múdrosť predstavuje schopnosť formulovať strategické ciele a pochopenie predstavuje schopnosť definovať základné princípy a koncepty. Pochopenie je najvyššia možná úroveň využitia informácií, pričom je základným predpokladom vedy a výskumu. (Knowledge Process, 2009) Pre účely tejto práce bude pochopenie považované za nevyhnutnú súčasť vedomia.

V súvislosti s uvedeným je však potrebné podotknúť že možností pojmového vymedzovania informácie je naozaj niekoľko desiatok. Využitelný by bol tiež prístup odborníkov z oblasti informačno-komunikačných technológií, ktorí vedomosti vnímajú ako určitú mapu vybudovanú v mysli každého človeka, ktorá nám pomáha orientovať sa vo svete a robiť rozhodnutia, na základe ktorých následne konáme. Zdrojom tohto vedomia sú podľa nich dáta a informácie. Títo odborníci svoje domnienky vysvetľujú na príklade počítača. Počítač podľa nich, na rozdiel od človeka, vedomosť mať nemôže. Môže mať dáta, môže mať aj informácie, ale nikdy komplexne nepochopí *ako?* je možné, že tieto dáta spracúva a ani *prečo?* ich spracúva. Počítač teda nemôže robiť individuálne rozhodnutia, na základe ktorých následne koná. Údaje sú v tejto súvislosti chápané ako fakty o svete. Sú to

fakty, ktoré vypovedajú o reálnom stave skutočností, pričom sú priamo naviazané na charakteristiky jednotlivých veličín. Sú to teda údaje o tom, aké vlastnosti majú javy okolo nás (výška človeka, druh zvierat'a, počet poschodí v budove, počet poslancov v parlamente, počet jadrových hlavíc ktoré vlastní určitá krajina, a pod.). Sú vnímateľné našimi zmyslami, alebo ich kombináciou. Informácia je naproti tomu jav, ktorý presahuje naše zmysly a bežné pozorovacie schopnosti. Informácie sú podľa odborníkov z tejto oblasti údaje alebo dáta, ktoré sú nejakým spôsobom spracované do jedného celku a zachytené na určitom nosiči. Príkladom je podľa nich fotografia človeka. Fotografia obsahuje dáta o tom ako človek na nej vyzerá. Fotografia je informácia, a to, ako konkrétne tento človek vyzerá, je údaj¹. (The Differences between...,2014)

Schéma tejto interpretácie pojmov by preto mohla byť znázornená nasledovne:

Výklad pojmu informácia podľa ikt odborníkov



Vlastné spracovanie podľa: The Differences between...,2014.

Či už budeme aplikovať jednu alebo druhú schému výkladu pojmov, dospejeme k záveru, že informácia ako taká je významnou veličinou v procese utvárania vzťahov medzi jednotlivými aktérmi politiky a bezpečnosti. Kvantita a kvalita vstupov a výstupov v týchto procesoch závisí do veľkej miery od kvantity a kvality informácií².

¹ Toto tvrdenie možno demonštrovať na príklade odcudzenia CD nosiča ako informácie obsahujúcej údaje z daňových priznaní. Stratila sa teda daná informácia, ale samotné dáta sa však nestratili, pretože daňové priznania sú stále platné s rovnakými číselnými hodnotami a údajmi – napr. pani Klimová stále žije na Orgovánovej ulici č. 24 v Kežmarku a narodila sa dňa 24.3.1956 (The Differences between...,2014)

² Ako uvádza P. Härtling, v medzinárodnej politike naprieč storočiami prebiehalo neustále napätie medzi tým, ako dôležité a kvalitné informácie ochraňovať a medzi spôsobmi ako ich získavať a využívať, resp. zneužívať, čo je podľa autora hlavná náplň zahraničnej a bezpečnostnej politiky štátov. (Härtling, 1983)

Ako také, preto môžu byť informácie potenciálnou bezpečnostnou hrozbou, či už v súvislosti s ich prílišným množstvom a tzv. informačným zahltením a následnou neschopnosťou informácie spracovať, (tzv. *information overload*) alebo v súvislosti s ich zneužitím, kde sa dokonca informácie môžu stať referenčným objektom, ktorému prináleží právo na ochranu. Na druhej strane však politický systém nemôže bez informácií existovať. Ich absencia môže so sebou prinášať určité riziká, nakoľko informácia je nevyhnutnou súčasťou poznania. Ľudstvo bolo už od nepamäti závislé od rôznych spôsobov komunikácie a šírenia informácií. V súčasnej globalizovanej dobe sprevádzanej technologickým pokrokom a neobmedzenými možnosťami komunikácie na všetkých úrovniach svetového politického systému, sa stáva informácia nevyhnutnosťou pre správne pochopenie skutočností a javov, ktoré nás dnes obklopujú, ich následnej interpretácie a premieňanie na nadobúdanie vedomostí, ktoré môžu byť aplikované v praxi. Súčasná globalizovaná doba závislosť ľudstva od informácií niekoľkonásobne zvýšila. Francis Bacon tvrdil, že vedomosť je moc. V súčasnom spoločenskom prostredí platí, že vedomosť znamená zmenu. Čím viac pribúda vedomostí (vyplývajúcich z informácií), tým viac je poháňaný motor technológie a zmeny sú častejšie a rýchlejšie. (Toffler, 1992)

Z uvedeného vyplýva, že pri skúmaní vzťahu medzi informačnou bezpečnosťou a globalizáciou je informácia tým najdôležitejším faktorom, ktorý ovplyvňuje informačnú bezpečnosť na lokálnej úrovni (štát, obyvateľstvo, jednotlivci), na regionálnej úrovni (ochrana informačnej bezpečnosti ako jednej z najdôležitejších súčastí kritickej infraštruktúry) a v konečnom dôsledku aj na globálnej úrovni, kde sa manipulácia s informáciami môže stať príčinou kybernetického útoku.

Informácie sú súčasťou každého poznávacieho procesu. Tento proces má mnohé stránky a aspekty, pretože mapuje realitu, ktorá je často protirečivá a pripúšťa rôzne výklady a interpretácie. Na jednej strane môžu informácie slúžiť a ochraňovať ľudskú spoločnosť, na druhej strane môžu mať aj negatívny potenciál, ak je ich podstata skreslená alebo programovo manipulovaná. Informácia predstavuje v tomto najširšom zmysle slova kategóriu, ktorú je možné vyjadriť prostredníctvom určitej hodnoty, spravidla vo vzťahu k určitému subjektu, pre ktorý je určená, alebo ktorý ňou disponuje. (Brvnišťan, 2013, s. 557) Práve pre túto objektívno-subjektívnu kauzalitu sa informácia stáva predmetom skúmania informačnej bezpečnosti.

Nevojenská bezpečnosť

V súčasnosti dochádza vo všetkých oblastiach materiálneho a duchovného života k významným zmenám. Na úrovni vedy a výskumu v oblasti bezpečnosti, najmä v súvislosti

s globalizáciou, je nevyhnutné tieto zmeny reflektovať. Technologický a spoločenský pokrok, ktorý umožnil objemovo zvýšiť kapacitu komunikácie a prepravy všetkých druhov statkov vrátane informácií, priniesol globálne prepojenia a siete vzájomných interakcií rozličných druhov aktérov na rozličných úrovniach, ktoré zapríčinili zásadnú zmenu v chápaní tradičných princípov teritoriálnej suverenity. Úloha štátu je v komplexe týchto sietí do značnej miery obmedzená, pretože napriek tomu, že štát je stále najrelevantnejší aktér globalizovaného systému, už tento systém nedokáže ovládať a kontrolovať. Globalizácia je teda do značnej miery rizikový proces, môže so sebou môže prinášať rozličné druhy bezpečnostných problémov, ktoré svojim charakterom nemusia pripomínať žiadnu z hrozieb, ktorá sa doteraz objavovala v bezpečnostnom prostredí. (Buzan, Wæver, 1998) Môžeme napríklad hovoriť o situáciách, kedy základné transakčné procesy v súvislosti s možnosťami, aké prináša globalizácia – možnosti bezprostrednej a neobmedzenej komunikácie, prepravy, výmeny informácií a technológií, toku kapitálu – podnecujú určité nebezpečné skupiny, aby sa zmocnili informácií alebo komodít novým spôsobom. (Cha, 2000)

V súvislosti s globalizáciou je potrebné potvrdiť, že agenda bezpečnosti zahŕňa aj iné, než vojenské druhy hrozieb a pri výskume sa zaoberať nielen vojnou, použitím ozbrojených síl, resp. druhmi hrozieb, ktoré majú s uvedenými dvoma nejakú súvislosť. Tradičné chápanie bezpečnosti³ zamerané na vojenské hrozby z externého prostredia je dnes prekonané najmä z hľadiska kontraproduktívnosti, pretože v konečnom dôsledku zaistovanie bezpečnosti vojenskými prostriedkami môže mať za následok zníženie bezpečnosti a zvýšenie globálnej nestability a neistoty. (Ullman, 1983).

Predmetom skúmania v rámci bezpečnosti sa tak stali hrozby, ktoré nemajú vojenský charakter. Je to tá časť prejavov ozbrojeného násillia, na elimináciu ktorej nie je vhodné a niekedy ani možné používať vojenskú silu v zmysle tradičnej vojenskej odvety. Patria sem najmä javy, ktoré pri masovom rozšírení môžu ohrozovať bezpečnosť jednotlivcov, skupín, štátnych orgánov, či dokonca celej spoločnosti. (Škvrnda, 2001) Príkladom prepojenia a vzájomného vzťahu medzi globalizáciou a bezpečnosťou môže byť napríklad šírenie nákazlivej choroby, ktorá sa vďaka neobmedzeným možnostiam mobility obyvateľstva na začiatku 21. storočia môže ľahko rozšíriť z jednej oblasti sveta do druhej, či z úrovne jednotlivca, na úroveň regiónu, ba až celosvetovú úroveň.

V súvislosti s informačnou bezpečnosťou možno hovoriť o počítačových vírusoch, resp. hackerských útokoch, ktoré majú potenciál ovplyvniť stabilitu a bezpečnosť fungovania akejkoľvek organizácie z pohľadu fungovania jej informačných systémov. Narušovanie

³ Pod tradičným/klasickým a moderným chápaním bezpečnosti rozumieme rozdelenie agendy na dve kategórie – vojenskú bezpečnosť a nevojenskú bezpečnosť.

informačných systémov a zneužívanie informácií podľa F. Škrvndu (2001) súvisí s neoprávneným prenikaním do informačných systémov štátnych orgánov, bánk a veľkých firiem, únikom utajovaných skutočností a rôznym protiprávnym využívaním takto získaných údajov. (Škrvnda, 2001) „*Ide o jav, ktorý je historicky najmladší, ale vzhľadom na stupeň informatizácie spoločnosti môže priniesť dosiaľ nepoznané dôsledky pre destabilizáciu bezpečnosti spoločnosti*“. (Škrvnda, 2001, str. 1)

Ako praktický príklad možno uviesť napríklad hackerské útoky na estónske vládne, bankové i súkromné informačné systémy v roku 2007. Útoky sa odohrali bezprostredne po premiestnení sovietskeho vojenského pamätníka neznámeho vojaka v meste Tallin, ktoré vyvolalo najmä na strane Ruskej federácie veľké rozhorčenie, pričom došlo k blokácii estónskej ambasády. Následne tri týždne trvajúce kybernetické útoky boli lokalizované ako pochádzajúce z ruského územia. I keď nebolo jednoznačne preukázané prepojenie s ruskou vládou, v hypotetickej rovine možno konštatovať, že kybernetický priestor sa od roku 2007 stal efektívnym prostredím a spôsobom presadzovania záujmov rôznymi skupinami, ktoré často možno označiť aj ako teroristické, pričom tento trend neustále narastá. Tieto útoky teda predstavovali akýsi prelom v chápaní prepojenia informačno-komunikačných technológií so agendou bezpečnosti a i odborná komunita sa začala otvorenejšie a omnoho intenzívnejšie zaoberať informačnou resp. kybernetickou bezpečnosťou.

Najvýznamnejším z moderných prístupov k bezpečnostnej agende bol sociálny konštruktivizmus. Tento prístup priniesol do bezpečnostných teórií myšlienku, že aktérom nie sú len štáty, ale aj národy, etniká či skupiny a zoskupenia, ktoré dokážu určitú problematiku povýšiť na bezpečnostnú. Týmto spôsobom je potom realita neustále pretváraná prostredníctvom sociálnych interakcií. (Nečas, Ušiak, 2010) Najznámejšie rozpracovanie sociálneho konštruktivizmu v bezpečnostnej agende priniesla Kodanská škola alebo Aberystwythská škola.

V roku 1985 vzniklo v Kodani nové pracovisko Centra pre mierový a konfliktný výskum - Výskumný inštitút pre mier a konflikt (Copenhagen Peace Research Institute, COPRI). Toto pracovisko sa zaslúžilo o dekonštrukciu základného výskumu v oblasti bezpečnosti, do popredia záujmu sa dostali okrem vojenských najmä nevojenské a sociálne hrozby. Za základný stavebný kameň bezpečnostných vzťahov bola určená dynamika vyplývajúca zo spoločnosti rozdelennej na rozličné prelínajúce sa oblasti - sektory, z ktorých každý má určité postavenie a vplyv na celkový vývoj. (Buzan, 1991). Prínosom Kodanskej školy pre modernú bezpečnostnú agendu je horizontálne a vertikálne členenie bezpečnosti. Horizontálne členenie, znamená rozšírenie vojensko-politických dimenzií bezpečnosti o ďalšie - nevojenské sektory. Škola definovala päť sektorov bezpečnosti – vojenský,

politický, ekonomický, sociálny a environmentálny. Okrem horizontálneho rozširovania bezpečnosti však Kodanská škola pracovala aj na jej vertikálnom prehĺbení. Prehĺbenie agendy zavádza do bezpečnostných vzťahov nové objekty, ktoré môžu byť ohrozené. Takéto objekty Kodanská škola označuje ako referenčné. (Huysmans, 1998) Kodanská škola tak okrem národnej a medzinárodnej úrovne, ktoré boli známe z tradičného vnímania bezpečnosti, definovala ďalšie tri oblasti. Vznikla tak škála piatich základných bezpečnostných oblastí alebo analytických úrovní – medzinárodný systém, medzinárodné subsystémy, jednotky, subjednotky a indivíduá. (Buzan, 2005) Sektory aj úrovne bezpečnosti sa však navzájom prelínajú, aktéri z vertikálnej del'by pôsobia vo všetkých sektoroch a naopak. Horizontálna úroveň bezpečnosti tiež nie je striktne oddelená. Sektory nie sú prísne uzatvorené systémy a samotný Buzan hovorí o tom, že je možné sektory navzájom kombinovať, je potrebné poznať ich vzájomné vzťahy a dôsledky, ktoré má istý ukazovateľ v jednom sektore pre ďalšie sektory. (Buzan, 2005)

Napriek tomu, že Kodanská škola nedefinovala samostatný sektor pre informačnú bezpečnosť, vytvorila konceptuálny rámec pre jeho vymedzenie. Sfunkčnenie analytického rámca Kodanskej školy, prebieha prostredníctvom definície konkrétneho referenčného objektu, ktorý môže byť existenčne ohrozený určitým javom (rozličného charakteru), a to na danej úrovni bezpečnostného spektra, resp. na úrovni danej jednotky bezpečnostnej analýzy. Sekuritizačný aktér je následne ten, ktorý určuje, či je daný referenčný objekt skutočne ohrozený (napr. štát) a či bude predmetom sekuritizácie; aktér je ten, ktorý dokáže ovplyvniť dynamiku vývoja v sektore (štát, NGO, medzinárodná organizácia). (Garcia, Palhares, 2013) Vzhľadom na uvedené, mnoho autorov aplikuje teórie Kodanskej školy aj vo výskume iných oblastí. Súčasné charakteristiky agendy politiky a bezpečnosti sú čoraz viac konotované najmä s otázkami súvisiacimi s technologickým a vedeckým pokrokom, preto je možné analogicky aplikovať schému vytvorenú Kodanskou školou a vymedziť tak sektor informačnej bezpečnosti, niektorými autormi (Garcia, Palhares, 2013) a jemu vlastnú funkčnú dynamiku. Referenčným objektom v takto vymedzenej bezpečnosti je ochrana obyvateľstva, ochrana kritickej infraštruktúry, stabilita svetového politického systému, v podstate všetky strategické a dôležité informácie v automatizovanej podobe. Sekuritizačný aktér môže byť akýkoľvek aktér, ktorý pred určitými skupinami môže označiť ohrozenie referenčných objektov za bezpečnostnú hrozbu, tá si vyžaduje bezprostredné riešenie (za takýchto aktérov pokladáme najmä štáty). Funkčným aktérom, ktorý môže ovplyvniť dynamiku vývoja v danom sektore sú médiá (vrátane Internetu) a taktiež súkromné spoločnosti, či mimovládne organizácie. (Garcia, Palhares, 2013) Samozrejme, toto vymedzenie referenčného objektu, sekuritizačného aktéra, funkčného aktéra, druh bezpečnostnej hrozby je len explikačnou

vzorkou v tomto texte. V skutočnosti majú hrozby pre informačnú bezpečnosť, ich priebeh i riešenia nespočetné množstvo variantov.

Záver – teoretické vymedzenie

Informačná bezpečnosť, respektíve bezpečnosť informácií je súčasťou spoločenského vývoja, teda ju môžeme považovať za historickú kategóriu. Informačnú bezpečnosť vymedzujeme ako široký areál faktov, vzťahov, ich ochrany a kontroly tejto ochrany, súhrn pravidiel, legislatívy, inštitucionálne a technické zabezpečenie. Je to tá súčasť bezpečnostnej agendy, ktorá súvisí s ochranou akýchkoľvek informácií, ktoré udržujú stabilitu a poriadok súvisiaci s národnými záujmami štátov, ich teritoriálnou suverenitou a ochranou obyvateľov, ale aj s ochranou tých informácií, ktoré udržujú stabilitu politického režimu vo všetkých ukazovateľoch, ekonomickom, politickom, vojenskom, environmentálnom, sociálnom a ďalších. Informačná bezpečnosť teda predstavuje novú kategóriu skúmania spoločenských vied, ktorá ešte nemá presne vymedzené hranice.

V posledných dvoch dekádach, na prelome 20. a 21. storočia, sa agenda informačnej bezpečnosti vymedzuje aj prostredníctvom sektorovej bezpečnosti. Formuje sa v zmysle teoretickej koncepcie Kodanskej školy, ako nový sektor, prehlbujúci bezpečnostnú agendu s tým, že zároveň vymedzuje jeho hranice. Podľa autorov J. Ušiaka a P. Nečasa je informačný sektor bezpečnosti „...jednou z najdynamickejšie sa rozvíjajúcich oblastí spoločnosti v posledných rokoch, klasické bezpečnostné prístupy sa týmto smerom nikdy neuberali a do popredia záujmu sa informačný sektor dostal až začiatkom 90. rokov 20. storočia. Rozvoj internetu a moderných počítačových technológií sa premietol do oblasti súkromnej a ekonomickej sféry, ale čoraz viac zasahuje aj do štátnej a verejnej správy štátu a vojenskej oblasti. Môžeme konštatovať, že informačné technológie sa svojim širokým spektrom využitia dostali do všetkých oblastí spoločenského života. Možnosti narušenia tohto priestoru narastajú a predstavujú potenciálne hrozby, s ktorými sa musia vysporiadať takmer všetky subjekty spoločnosti.“ (Ušiak, Nečas, 2010, s. 95)

Informačný sektor bezpečnosti je subštruktúrou, teda sa jedná o pojem podriadený informačnej bezpečnosti. V rámci členenia sektorovej bezpečnosti, platia pre jeho definovanie pravidlá, aké sa uplatňujú aj v ďalších sektoroch. To znamená, že aj v tomto sektore musia byť definované referenčné objekty, ich vulnerabilita, sekuritizační aktéri, etapy sekuritizácie, spôsoby desekuritizácie, ktoré môžu zahrňovať účinnosť rôznych spoločenských skupín, politických elít, inštitucionálnych a legislatívnych pravidiel. Ďalšou možnosťou ako nazerať na informačnú bezpečnosť je optikou prierezovosti a komplexnosti. Informačná bezpečnosť tak nebude samostatným sektorom, ale ako špecifický fenomén bude prítomná vo všetkých sektoroch, resp. oblastiach bezpečnosti. Bezpečnostná agenda je totiž dnes predovšetkým

záležitosťou virtuálnej komunikácie, teda informačná bezpečnosť je súčasťou všetkých doposiaľ vymedzených bezpečnostných sektorov –vojenského, politického, ekonomického, environmentálneho a sociálneho, resp. i mnohých ďalších ak nebudeme aplikovať výhradne prístup Kodanskej školy.

Okrem prierezovosti má informačná bezpečnosť ďalší špecifický znak, ktorým je osobitný priebeh sekuritizácie. Sekuritizácia je transformáciou pôvodnej informácie do novej podoby, ktorú musí spoločnosť prijať, ale ak je tento proces zmanipulovaný aktérom sekuritizácie (štát, médiá, politické strany, a i.), potom sa s ním občania nemusia stotožniť a presadenie dôsledkov sekuritizácie sa deje na úkor verejného záujmu. (Danics, 2007) Z uvedeného vyplýva, že dôležitým referenčným objektom oblasti informačnej bezpečnosti je obyvateľstvo. Ústavný systém štátu spravidla chráni občanov pred zneužitím informácií akéhokoľvek druhu v zmysle dodržiavania záruk základných ľudských práv a slobôd, ako aj v zmysle domácej legislatívy. Na druhej strane, v spoločnosti môže dochádzať ku krízam a konfliktom, ktoré neumožňujú uskutočniť ochranu obyvateľstva v plnej miere, s čím musí štát počítať v legislatíve pre mimoriadne a krízové situácie. V tom prípade však dochádza k istej manipulácii s informáciami alebo k úplnému obmedzeniu toku informácií.

Taktiež je v súvislosti s vymedzením informačnej bezpečnosti nevyhnutné objasniť zásadnú polemiку. Informačná bezpečnosť je často stotožňovaná s kybernetickou bezpečnosťou, čo nemožno považovať za správny spôsob. Hoci moderný, virtuálny spôsob komunikácie preniká do všetkých oblastí spoločenského života, ochrana informácií existuje v podstate v priebehu celej ľudskej civilizácie. Komunikácia a teda výmena informácií medzi jednotlivcami, skupinami a neskôr i štátmi bola vždy zásadnou charakteristikou črtou vývoja spoločnosti. Menil sa len jej spôsob a to na základe vedecko-technického vývoja a pokroku, ktorý bol pre každé obdobie vývoja spoločnosti odlišný. Penzum informačnej bezpečnosti sa teda menilo len lingvisticky a kauzálné. Kybernetická bezpečnosť predstavuje moderný variant informačnej bezpečnosti viazanej na kyberpriestor (priestor viazaný nie na samotné informácie v akejkolvek podobe, ale na počítačové siete a počítačové informačné systémy) a kybernetické technológie, ktoré slúžia v kyberpriestore ako nástroje ovládania.

Na záver je potrebné konštatovať, že výskum v oblasti informačnej bezpečnosti musí nevyhnutne napredovať a to nielen na úrovni prírodných vied a technického pokroku. Tento fenomén vzhľadom na predpoklad neustáleho stúpania jeho významu, musí byť skúmaný i z hľadiska humanitných a spoločenských vied, pričom cieľom by malo byť komplexné vymedzenie informačnej bezpečnosti, jej prvkov a konotácií. Vymedzenie informačnej bezpečnosti na teoretickej úrovni je nevyhnutným predpokladom pre adaptáciu praktických prvkov informačnej bezpečnosti na všetkých úrovniach každodenného fungovania aktérov,

ktorí formujú bezpečnosť na úrovni jednotlivcov, skupín, lokálnych vlád, organizácií, na celoštátnej úrovni, ba i na úrovni medzinárodnej politiky.

Literatúra

- BRVNIŠŤAN, M. (2013): *Možnosti ochrany informácií SR/Possibilities of Information Protection in SR*. In BEZPEČNOSTNÉ FÓRUM 2013, II. Zväzok. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB. 2013. ISBN 978-80-557-0497-5. str. 556 – 565.
- BUZAN, B. (1991): *People, States and Fear*. Hemel Hempstead: L.Rienner Publishers. 1991. ISBN 9781555872823. 393 s.
- BUZAN, B. (1991). *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*. London: Macmillan. 1991. ISBN 0-86187-142-1. 282 s.
- BUZAN, B. a kol. (2005): *Bezpečnosť - Nový rámec pre analýzu*. Brno: Centrum strategických štúdií. 2005. ISBN 80-903333-6-2. 267 s.
- BUZAN, B. – WAEVER, O. (1998). *Regions and powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998. ISBN 9780521891110.
- DANICS, Š. 2007. *Bezpečnostná politika*. Praha: Vysoká škola ekonomická. 2007. ISBN 978-80-7251-263-8.
- FLORIDI, L. (2010): *Information: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. 2010. ISBN 978-0199551378. 160 s.
- GARCIA, S. M. A. – PALHARES, A. I. D. (2013): *Reflections on Virtual to Real: Modern Technique, International Security Studies and Cyber Security Environment*. In Cyberspace and International Relations. Theory, Prospects and Challenges. Springer. 2013. ISBN 978-3-642-37480-7. str. 269 – 280.
- GORE, A. (1994): *Speech on Building the Global Information Infrastructure for International Telecommunication Union Plenipotentiary Conference*. [online] Kyoto. 1994. [cit. 25.11.2014]. Dostupné na internete: <http://www.friends-partners.org/oldfriends/telecomm/al.gore.speech.html>
- HYUSMANS, J. (1998): Security! What do you mean? In: *European Journal of International Relations*, roč. 4, 1998, číslo 2. s. 226-255. ISSN 1354-0661.
- CHA, V. D. (2000): Globalization and the Study of International Security. In *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3. May 2000. [online] Maxwell School of Syracuse University [cit. 29.11.2014]. Dostupné na internete: <http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/PPA-730-27/Cha.pdf>
- Knowledge Process. (2009): *Data, Information, Knowledge, and Wisdom*. [online] The eDocumentation Process. 2009. [cit. 10.11.2014]. Dostupné na internete: http://www.documentationprocess.com/Data_Information_Knowledge_and_Wisdom
- NEČAS, P. – UŠIAK, J. (2010): *Nový prístup k bezpečnosti štátu na začiatku 21. storočia*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika. 2010. ISBN 978-80-8040-401-7. 167 s.
- ŠKVRNDA, F. (2001): Nevojenské bezpečnostné riziká. [online]. *Nové slovo*. [cit. 8.11.2014]. Dostupné na internete: http://www.noveslovo.sk/c/21607/Nevojenske_bepecnostne_rizika

- The American Heritage Dictionary of the English Language. 2014. [online] ahdictionary.com [cit. 25.05. 2015]. Dostupné na internete: <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=knowledge>
- The Differences Between Data, Information and Knowledge*. 2014. [online] Infogeneering.net [cit. 25.05.2015]. Dostupné na internete: <http://www.infogeneering.net/data-information-knowledge.htm>
- TOFFLER, A. (1980): *The Third Wave*. New York: Bantam Book. 1980. 560 s. ISBN 978-0553246988
- ULLMAN, R. (1983): Redefining Security. In: *International Security*, roč. 8, 1983, číslo 1. str. 129-153.

Adresa autora:

Mgr. Katarína Krokosová
Univerzita Mateja Bela
Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov
Katedra bezpečnostných štúdií
Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica
e-mail: katarina.krokosova@umb.sk

Politická kultúra na Slovensku v regionálnom kontexte po roku 1989

Veronika Vašková – Martina Eliášová

*Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta
Inštitút Teórie politiky*

Abstract

This paper is dealing with a political culture in Slovakia, with main focus on local administration and policy of Prešov. Local policy has a significant impact on shaping the political culture of citizens and opens up opportunities for citizens to become active in political and public life. The political culture of political representatives at the local level, as well as ruling elites is an important factor that could affect citizens in a negative way. The work reflects the process of forming of regional politics in Slovakia after 1989, which started by decentralization of public administration since 1993. Democratization and de-liberalization started and continues simultaneously with the process of decentralization of public administration.

Od nežnej revolúcie v roku 1989 uplynulo už dvadsaťštyri rokov a sféra občianskej spoločnosti je čím ďalej dôležitejšia pre ďalší rozvoj demokracie. Postoj občanov k politike a predstaviteľom politiky na lokálnej ale aj centrálnej úrovni, ako aj hodnotenie politickej kultúry lokálnych politikov, či poslancov parlamentu a členov vlády očami verejnosti tvorí podstatnú časť verejnej mienky či verejnej kritiky. Vzhľadom na tento fakt sme sa rozhodli zrealizovať empirický výskum, ktorý sa bude zaoberať politickou kultúrou na Slovensku z dôrazom na regionálnu úroveň a tým prispieť ku vedeckému poznaniu (teoretickému ale aj empirickému) tejto stále aktuálnej problematiky. Našou výskumnou témou je *Politická kultúra na Slovensku v regionálnom kontexte*, konkrétne politická kultúra občanov mesta Prešov z pohľadu subjektívneho postoja k politike, ale aj z pohľadu hodnotiaceho t.j. ako hodnotia obyvatelia mesta Prešov politickú kultúru lokálnych politikov, ako aj politickú kultúru členov vlády a poslancov parlamentu.

FORMULÁCIA VÝSKUMNÉHO PROBLÉMU

Hlavnými cieľmi nášho výskumu bolo zistiť čistý typ politickej kultúry v meste Prešov (podľa koncepcie Almonda a Verbu), ale aj to, ako hodnotia občania mesta Prešov politickú kultúru lokálnych politikov a politickú kultúru verejne činných ľudí (členov vlády, poslancov, politikov). V rámci tejto témy sme si zvolili aj tieto čiastkové ciele:

1. zistiť, aký typ *zmiešanej* politickej kultúry (podľa koncepcie Almonda a Verbu) je dominantný v meste Prešov
2. zistiť, aká je podľa občanov mesta Prešov politická kultúra členov vlády a poslancov parlamentu
3. zistiť, či hodnotia občania mesta Prešov politickú kultúru verejne činných ľudí len podľa ich profesie alebo aj podľa ich súkromného života

Vychádzajúc zo základných výskumných problémov sme sformulovali nasledujúce **základne** deskriptívne **výskumné otázky**:

1. *Aký typ čistej politickej kultúry je dominantný v meste Prešov?*
2. *Ako hodnotia občania mesta Prešov politickú kultúru lokálnych politikov (poslancov mestského zastupiteľstva mesta Prešov a poslancov VÚC mesta Prešov)?*
3. *Má byť podľa občanov mesta Prešov politická kultúra verejne činných ľudí (lokálnych politikov členov vlády, poslancov parlamentu) hodnotená prísnejšie ako u ostatných ľudí?*

Zvolené výskumné otázky sme sformulovali do nasledujúcich základných hypotéz:

H1 Podiel participatívnych postojov v politickej kultúre občanov mesta Prešov je vyšší ako podiel odcudzených postojov

H2 Politická kultúra lokálnych politikov mesta Prešov je vyššia ako politická kultúra poslancov parlamentu

H3 Morálka politikov je posudzovaná prísnejšie ako morálka ostatných ľudí

METODIKA VÝSKUMU

Technikou zberu dát bol štandardizovaný dotazník, ktorý sa skladá z dvoch častí. Prvú časť dotazníka tvorí štandardizovaný dotazník podľa Feierbenda et al. (Feierbend et al., 1992), prebratý Vajdovou, Stachovou (Vajdová, Stachová, 2005). Cieľom tejto prvej časti bolo zistiť subjektívne postoje občanov mesta Prešov k politike, ich vzťah k politike, politickým inštitúciám a k politickým predstaviteľom. Operacionalizácia v prvej časti dotazníka spočíva v konštruovanej schéme 48 výrokov. Respondenti hodnotili ich pravdivosť tým, že vyjadrili svoj súhlas alebo nesúhlas s tvrdením na päťbodovej Likertovej škále. Výroky sú rozdelené do štyroch skupín po dvanásť výrokov. Každá skupina predstavuje definíciu jedného čistého typu politickej kultúry, vychádzajúc z modelu Almonda a Verbu *odcudzená, parochiálna, poddanská a participatívna*. Každý z týchto typov politickej kultúry sa radí k jednému typu politickej štruktúry t.j. jeden typ politickej kultúry je kongruentný s jedným typom

politickej štruktúry. Parochiálnu politickú kultúru radíme k tradičnej politickej štruktúre, poddanskú politickú kultúru k autoritatívnemu politickému systému a participatívna politická kultúra patrí k demokratickému systému. Uvedenú operacionalizáciu vytvorili Klicperová a Feierabend (Feierabend et. al. 1992). Schéma je konštruovaná tak, že čisté typy politickej kultúry sú vzájomne exkluzívne, nakoľko zastávame názor Almonda a Verbu, že politická kultúra respondentov je vždy zmiešaným vzorcom politickej kultúry, v ktorom ale dominuje niektorý z čistých typov politickej kultúry. Každý typ politickej kultúry reprezentovaný dvanástimi výrokmi o politike a politikoch vychádza taktiež z konceptu Almonda a Verbu. (Vajdová, Stachová, 2005, s.886).

VÝSLEDKY VÝSKUMU

Ako sme už vyššie uviedli, schéma je zostavená tak, že jednotlivé čisté typy politickej kultúry sú vzájomne exkluzívne. Ako uvádza Vajdová (Vajdová, Stachová, 2005.s.886), „málokedy majú respondenti tak vyhranené názory, aby ich odpovede vyjadrili preferenciu jedného čistého typu politickej kultúry.“ Politická kultúra, aj v koncepte Almonda a Verbu, predstavuje vždy zmiešaný vzorec politickej kultúry. Ako prvé výsledky výskumu preto uvádzame ***podmienenú mieru identifikácie (COMID)*** s čistým typom politickej kultúry, čo znamená, že sa jedná o priemernú hodnotu súhlasu s tromi výrokmi, ktoré predstavujú poznávací, hodnotiaci a afektívny aspekt postoja ku každému z blokov politického systému (pre porovnanie pozri bližšie Vajdová, Stachová, 2005). Každý respondent tak získa štyri podmienené miery identifikácie s každým čistým vzorcom politickej kultúry.

H1 Podiel participatívnych postojov v politickej kultúre občanov mesta Prešov je vyšší ako podiel odcudzených postojov

Prvú základnú hypotézu v predkladanej práci sme sformulovali vychádzajúc zo štatistických údajov, ktoré spracoval Štatistický úrad SR. Vychádzame predovšetkým z volebných štatistických údajov, ktoré do istej miery vypovedajú o volebnej participácii obyvateľov mesta Prešov. Aj keď dnes už vieme, že o občianskej participácii nevypovedá len volebná participácia, je to istým ukazovateľom stavu občianskej spoločnosti. Pri formulovaní prvej hypotézy, t.j. že v meste Prešov bude najväčší podiel participatívnych postojov sme vychádzali z údajov Štatistického úradu o volebnej účasti v meste Prešov vo voľbách do NR SR, vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí. Všetky tieto spomínané ukazovatele

totiž hovoria o pomerne vysokej voličskej participácie v meste Prešov v rámci Slovenskej republiky.

Participácia obyvateľov mesta Prešov vo voľbách do NR SR

V rámci prvých slobodných volieb do NR SR, ktoré sa konali súbežne s voľbami do Federálneho zhromaždenia v dňoch 8.- 9.júna **1990** bola účasť voličov v rámci celej SR 95,39% čo je v rámci volebnej štatistiky dodnes najvyššia volebná účasť. V meste Prešov bola účasť voličov až **96,72%** t.j. ešte o niečo vyššie percento ako celoslovenský priemer. Vo voľbách do NR SR v roku **1992**, kedy v rámci SR bola zaznamenaná dodnes druhá najvyššia volebná účasť vo voľbách do NR SR s 84,20% účasťou voličov, v meste Prešov bola účasť voličov opäť o niečo vyššia ako celoslovenský priemer t.j. **86,97%**. Volebná účasť sa na Slovensku vo voľbách do NR SR pohybuje od roku 2006 len nad 50% účasťou t.j. za posledné spomínané volebné obdobia neprekročila účasť voličov ani 60%. Avšak v rámci porovnania celoslovenských priemerov bola volebná účasť v meste Prešov približne rovnaká ako celoslovenský priemer (viď. Tabuľka č.1.), čo znamená pomerne vysokú mieru participácie občanov mesta Prešov v rámci Slovenskej republiky. Zdroj údajov: Štatistický úrad SR

Tabuľka 1 Voľby do NR SR- volebná účasť v meste Prešov Zdroj: Štatistický úrad SR

Voľby do NR SR	Účasť voličov v % v SR	Účasť voličov v % v meste Prešov
2006	54,67%	54,56%
2010	58,83%	57,77%
2012	59,11%	59,59%

Participácia obyvateľov mesta Prešov vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov

Účasť voličov na voľbách do orgánov samosprávnych krajov a predsedov samosprávnych krajov je v porovnaní s volebnou účasťou vo voľbách do NR SR pomerne nízka. Napriek tomu však účasť voličov v meste Prešov resp. v rámci Prešovského kraja patrila medzi tie najvyššie v rámci Slovenska v porovnaní s ostatnými samosprávnymi krajinami (viď tabuľka č.2). Vo voľbách v rokoch 2005 a 2009 mal Prešovský kraj druhú najvyššiu volebnú účasť v rámci Slovenska (krajov). Zdroj údajov: Štatistický úrad SR

Tabuľka 2 Voľby do VÚC - volebná účasť v meste Prešov Zdroj: Štatistický úrad SR

Voľby do VÚC		Účasť voličov v % v SR	Účasť voličov v % v meste Prešov
2001	1.kolo	26,02%	28,40%
	2.kolo	22,61%	24,95%
2005	1.kolo	18,02%	17,84%
	2.kolo	11,07%	15,77%
2009	1.kolo	22,90%	26,13%
	2.kolo	18,39%	23,35%

Participácia obyvateľov mesta Prešov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí

Volebná účasť vo voľbách do orgánov samosprávy obcí je na Slovensku síce o niečo vyššia ako volebná účasť pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov a predsedov samosprávnych krajov, avšak volebnú účasť do NR SR neprekračuje. Pri voľbách do orgánov mesta Prešov a voľbe primátora mesta Prešov však opäť účasť občanov na voľbách je pomerne vysoká v rámci celoslovenského priemeru (viď tabuľka č. 3).

Tabuľka 3 Voľby do org.sam.obcí- volebná účasť Zdroj: Štatistický úrad SR

Voľby do org. sam.obcí	Účasť voličov v % v SR	Účasť voličov v % v meste Prešov
2002	66,94%	49,61%
2006	47,65%	48,55%
2010	49,69%	50,88%

Participácia občanov môže byť taktiež indikovaná aj počtom neziskových organizácií ako aj počtom občianskych združení. Preto pri formulácii vyššie uvedenej hypotézy sme sa opierali aj o počet neziskových organizácií a počet občianskych združení v meste Prešov. Vychádzali sme pritom z údajov, ktoré sú verejne dostupné na internetovom portáli *Registra občianskych združení*. V meste Prešov je podľa spomínaného registra v aktuálnych záznamoch registrovaných 121 neziskových organizácií. Počet neziskových organizácií (n.o.) v meste Prešov je napríklad v porovnaní s mestom Žilina či Banská Bystrica 1x násobne vyšší (viď tab.č.4). V meste Prešov je podľa spomínaného registra v aktuálnych záznamoch

registrovaných so sídlom v meste Prešov 793 občianskych združení, t.j. jedno občianske združenie pripadá približne na 213 obyvateľov mesta Prešov.

Tabuľka 4 Občianske združenia a neziskové organizácie

Zdroj: Register občianskych združení

Mesto	Počet n.o.
Bratislava	304
Košice	235
Prešov	121
Žilina	51
Banská Bystrica	55

Interpretácia výsledkov

V rámci určenia, ktorý čistý typ politickej kultúry je dominantný v rámci štyroch čistých typov sme použili *podmienenú mieru identifikácie* (COMID – Conditional Measure of Identification), ktorú možno definovať ako „priemernú hodnotu súhlasu s tromi výrokmí, ktoré vyjadrujú poznávací, hodnotiaci a afektívny aspekt postoja ku každému z blokov politického systému“ (Vajdová, Stachová, 2005, s.886). *Miera identifikácie* (MID – Measure of Identification) s čistým typom politickej kultúry znamená priemer štyroch podmienených mier identifikácie (COMID), ktoré sa vzťahujú k danému čistému typu politickej kultúry. Tabuľka č.3 ponúka interpretáciu výsledkov, t.j. vyjadruje podiel jednotlivých čistých typov politickej kultúry na celkovom vzorci politickej kultúry. Respondenti odpovedali na škále 0-4, hodnota dva je v strede, t.j. tam, kde sú hodnoty vyššie ako dva, tam skôr respondenti súhlasili s výrokmí, a kde je číslo menšie ako dva, tam viac menej respondenti nesúhlasili s výrokmí. V každom stĺpci je **tučným písmom** označená najväčšia podmienená miera identifikácie (**COMID**) v jednotlivých čistých typoch politickej kultúry. **Červeným písmom** je v rámci MID označené, ktorý čistý typ politickej kultúry dosiahol najväčší podiel v rámci vzorca politickej kultúry (tvoreného z podielu všetkých štyroch čistých typov politickej kultúry).

Tabuľka 3 Vzorec politickej kultúry v Slovenskej republike

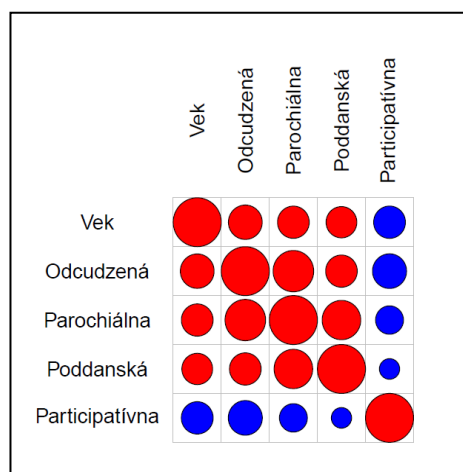
	Odcudzená	Parochiálna	Poddanská	Participatívna
Politické ja	1.5473	1.2770	0.9790	2.4021
Input (strany)	1.5511	1.8052	1.0468	1.9847
Output (zákony a politiky)	1.8558	0.9713	1.0468	2.6686

Systém (štát a vláda)	2.0105	1.0124	1.5215	2.5893
Miera identifikácie (MID)	1.7412	1.2665	1.2863	2.4112

Z uvedeného vyplýva, že najväčší podiel získal *participatívny* typ politickej kultúry - hypotézu **H1** sme *verifikovali*, t.j. podiel participatívnych postojov v rámci vzorca politickej kultúry je vyšší ako podiel odcudzených postojov. Nasleduje poddanská politická kultúra a najmenší podiel dosiahla parochiálna politická kultúra.

Z nasledujúceho grafu je zreteľne vidieť vzťah participatívnej politickej kultúry oproti ostatným trom čistým typom politickej kultúry. Na grafe č.4 červené guľôčky označujú pozitívne korelácie a modré guľôčky negatívne korelácie. Čím je guľôčka väčšia, tým je koeficient korelácie väčší. Participatívna politická kultúra zjave vykazuje negatívne korelácie oproti ostatným trom čistým typom politickej kultúry, kým ostatné spolu kladne korelujú.

Graf 4 Grafické zobrazenie Pearsonovho koeficientu korelácie v meste Prešov.



H3 Morálka politikov je posudzovaná prísnejšie ako morálka ostatných ľudí

Politik je verejná osoba, od ktorej sa očakáva že bude reprezentovať záujmy ľudí, predovšetkým svojich voličov. V slovenskej spoločnosti je väčšina politikov reprezentantom určitej politickej strany, vďaka ktorej získal mandát a preto politik zároveň zosobňuje program danej politickej strany. Politik ako reprezentant určitej politickej strany je v médiách predstavovaný predovšetkým ako tvár tej- ktorej politickej strany. Kde je „pomyselná“ hranica autonómie politika? Do akej miery je politik heteronómnou bytosťou? V tomto rozhodovacom procese hrá najvýznamnejšiu úlohu morálka či svedomie politika.

Svedomie politika zohráva v rozhodovacom procese nezastupiteľnú úlohu pre zachovanie identity svojej osobnosti a zároveň mu pomáha rozpoznať pravdu o dobre. Politik tak ako každá ľudská bytosť, je zároveň morálnou bytosťou. Vo verejnej politike je hlavnou

úlohou politika reprezentovať záujmy väčšiny ľudí, hľadať spoločné dobro. Očakáva sa preto od politikov zvláštna morálka? Alebo majú mať politici morálku ako ostatní ľudia? Tieto otázky boli predmetom nášho výskumu v druhej časti dotazníka, od ktorých sa následne odvíjali aj ďalšie hypotézy. V rámci hypotézy H3 predpokladáme, že ľudia očakávajú od politikov väčšie morálne hodnoty ako u ostatných ľudí, nakoľko politici ako zvolení zástupcovia majú myslieť na záujmy štátu, celej spoločnosti.

Interpretácia výsledkov

Výsledky nášho výskumu v tomto prípade ukazujú, že k politickej kultúre a k morálke politikov sa občania stavajú pomerne kriticky. Až 59% respondentov si myslí, že morálka politikov má byť posudzovaná prísnejšie ako u ostatných, nakoľko v politike majú byť len tí najlepší. Naopak, len 3% opýtaných respondentov zastáva názor, že politici sa dostávajú aj do obtiažnych situácií a preto by im mali ľudia hocičo odpustiť. Len tretina opýtaných je za to, že pre politikov platí rovnaká morálka ako pre všetkých ostatných.

Výsledky výskumu len potvrdzujú náš názor, že práve v súčasnej dobe, v dobe tzv. vyspelých demokracií má morálka v politike nenahradiťné miesto, a že už dávno je prekonaný Machiavelliho názor, že morálka v politike nemá svoje miesto. Platónové úvahy o „dobrom politikovi“ keď píše, že filozofom má byť jedine ten, „[...] kto je od prírody nadaný pamäťou, učenlivý, myslí povýšene, lадný, priateľ a príbuzný pravdy, spravodlivosti, mužnosti a rozumnosti“ (Platón, 1980, s.183), majú v očiach verejnosti aj dnes svoje miesto. Politická kultúra predstaviteľov politického života je determinovaná ich správaním sa a konaním, ktoré má mať podľa verejnosti aj morálny rozmer. Model ich vzájomného správania sa stáva vzorcom politickej kultúry pre všetky nižšie sféry politického života v krajine a prenáša sa do vzájomného vzťahu medzi občanom a štátom (Kusý, 1997, s.167). Hypotézu H3 sme verifikovali.

H2 Politická kultúra lokálnych politikov mesta Prešov je vyššia ako politická kultúra poslancov parlamentu

Hypotézu H2 bola súčasťou prvej otázky v druhej časti dotazníka, kde respondenti na päťbodovej Likertovej škále mali ohodnotiť politickú kultúru členov vlády, poslancov parlamentu, poslancov mestského zastupiteľstva mesta Prešov a poslancov VÚC Prešovského kraja.

Pri formulovaní hypotézy H2 sme predpokladali, že občania pozitívnejšie hodnotia a vnímajú politickú kultúru lokálnych politikov, ako politickú kultúru poslancov parlamentu. Vychádzali sme pritom z názoru, že slovný slogan „myslí globálne, konaj lokálne“ po

niekoľkoročnom procese decentralizácie má svoje miesto aj v myslení ľudí na Slovensku. Podľa prieskumov verejnej mienky o dôvere občanov k inštitúciám a o reprezentácii občianskych záujmov, zo všetkých inštitúcií je najlepšie hodnotená práve obecná a územná samospráva (Nižňanský, 2001, s.273).

Interpretácia výsledkov

Výsledky nášho výskumu ukázali, že 64% respondentov hodnotí pozitívne politickú kultúru poslancov mestského zastupiteľstva mesta Prešov a až 72% respondentov pozitívne vníma politickú kultúru poslancov zastupiteľstva VÚC Prešovského samosprávneho kraja. Obe skupiny lokálnych politikov získali pozitívne hodnotenia nad 50%, t.j. môžeme konštatovať, že politická kultúra verejne činných ľudí v lokálnej politike t.j. ako sa medzi sebou správajú, ako vystupujú na verejnosti a informujú občanov o problémoch, je hodnotená občanmi mesta Prešov kladne.

Pozitívne hodnotenie politickej kultúry lokálnych politikov pripisujeme skutočnosti, že miestna politika je skutočne bližšie k občanovi. Prvým z faktorov je reálna možnosť priameho kontaktu so zvolenými zástupcami. Možnosť priameho a jednoznačne užšieho kontaktu občanov s lokálnymi politikmi sa kreuje už pri voľbách do mestského zastupiteľstva a samosprávnych orgánov.¹ V oboch prípadoch kandidátne listiny môžu podávať nielen politické strany ale aj nezávislí kandidáti. Na hlasovacom lístku sú uvedení všetci kandidáti podľa abecedného poradia, čo má v porovnaní s voľbami do NR SR svoje výhody aj nevýhody. Výhodou abecedného poradia je, že kandidátska listina za jednotlivé volebné obvody nie je zostavovaná stranou a preto nie je potrebné sa prekrúžkovať na získanie mandátu, ako je to v prípade volieb do NR SR, kedy poradie kandidátov si určuje každá politická strana sama na základe vlastných kritérií, ktoré sú de facto väčšinou úzko späté s finančným sponzoringom volebnej kampane. Aj keď nevýhodou abecedného poradia je (čo je aj štatisticky potvrdené), že väčšie šance na zvolenie majú kandidáti v prvej polovici abecedy, pretože voliči často krát (v prípade, že nemajú vyhranených kandidátov) krúžkujú podľa abecedného poradia, čiže od začiatku hlasovacieho lístka. Napriek tomu je podľa nášho názoru v komunálnych voľbách viac zohľadnená vôľa voliča ako vôľa politickej strany.

Druhým faktorom, ktorý ovplyvňuje vzťah občana k lokálnej politike je väčšia šanca osobného kontaktu s už zvolenými zástupcami. Zasadnutia mestského zastupiteľstva, ako aj

¹ Voľby do orgánov samosprávnych krajov upravuje Zákon č. 303/2001 Zb.z.
Voľby do orgánov samosprávy obcí upravuje Zákon č. 346/1990 Zb.z..

zasadnutia samosprávnych orgánov sú verejné.² Aj keď túto možnosť majú občania aj v prípade rokovaní NR SR, územná vzdialenosť to neumožňuje väčšine obyvateľov Slovenska. Ďalšou významnou skutočnosťou je možnosť občanov mesta/obce aktívne vystúpiť na zasadnutí zastupiteľstva.³ Taktiež sú to aj stretnutia poslancov mestského zastupiteľstva za jednotlivé volebné obvody s občanmi (podľa jednotlivých volebných obvodov), kde je opäť umožnený priamy kontakt občan- politik.

Z výsledkov nášho výskumu sa k politickej kultúre poslancov parlamentu vyjadrilo len 15% respondentov kladne. Väčšina respondentov, až 82%, hodnotí politickú kultúru poslancov parlamentu negatívne. To znamená, že poslanci parlamentu získali v našom výskume viac zápornejšie hodnotenie, ako lokálni politici kladné hodnotenie. Ako dôvody tejto skutočnosti by sme mohli uviesť všetko to, čo sme uviedli v prípade výhod lokálnej politiky, čo sa pre zmenu nevzťahuje na štátnu politiku. Pomerne veľkú skutočnosť pri hodnotení štátnych a lokálnych politikov verejnosťou zohráva ale skutočnosť, o akých otázkach rozhodujú celoštátni politici a čo je v kompetenciách lokálnych politikov. Kým do hlavných pôsobností zastupiteľstiev patrí hospodárenie a nakladanie s majetkom obce, schvaľovanie regionálnych a rozvojových územných plánov, schvaľovanie rozpočtu, kultúrny život v meste a kraji, prijímanie miestnych všeobecne záväzných nariadení (pozri bližšie Zákon č. 369/1999 Z.z., Zákon č.302/2001 Z.z.), do kompetencií poslancov parlamentu patrí schvaľovanie štátneho rozpočtu, rokovanie o základných otázkach hospodárskej, vnútornej a medzinárodnej politiky, ktoré majú dopad na celú spoločnosť, na existenčné fungovanie každého občana.

Odporúčania pre prax

Na základe výsledkov vyplývajúcich z nami realizovaného výskumu si dovoľíme vysloviť tieto **odporúčania pre prax**:

- zvýšiť povedomie občanov mesta Prešov o možnostiach participácie v občianskych združeniach a tým podporiť ich občiansku aktivitu, napríklad vytvorením informačného materiálu v printovej podobe o občianskych združeniach v meste Prešov, ich aktivitách a význame týchto združení

² Výnimkou sú zasadnutia, ktorých predmetom rokovaní sú informácie chránené podľa osobitných predpisov . Tie môžu byť vyhlásené za neverejné.

³ V prípade, že na začiatku zasadnutia väčšina prítomných poslancov odsúhlasí žiadosť občana/ov o možnosť prejavu. Z analýzy zápisníc zasadnutí mestských zastupiteľstiev v Prešovskom kraji sme sa ale doteraz nestretli s prípadom zamietnutia.

- podpora transparentných opatrení nielen v regionálnej ale aj na celoštátnej úrovni, nakoľko netransparentnosť a korupcia vedú k občianskej pasivite
- pripraviť súbor prednášok pre obyvateľov mesta Prešov, ktoré budú zamerané na rozšírenie teoretických vedomostí o možnostiach aktívneho občianstva ako aj na praktické príklady

Literatúra

- ALMOND, G.A. – S.VERBA, S. (1963): *The Civic Culture*. Princeton, NJ:Princeton University Press.
- ALMOND, G.A. – VERBA. 1963/1989 (eds): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, Sage Publications.
- KUSÝ, M. (1997): Stav ľudských a menšinových práv. In: *Slovensko: problémy konsolidácie a demokracie. Spor o „pravidlá hry“ pokračuje*. ed.Szomolányi, S.. Bratislava, Slovenské združenie pre politické vedy, Nadácia Friedricha Eberta, 1997 , s.207.
- NIŽŇANSKÝ, V. (2001): *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenia korupcie*. Prešov: Vico Róbert, 2001. 32 s.
- PLATÓN. (1980): *Ústava*. Bratislava: Pravda, 1980. 457 s.
- Register občianských združení. Dostupné na: <http://registerobcianskychzdruzeni.vyhladajsi.sk/> [11.04.2013].
- ŠKODOVÁ, M. 2007. Politická kultura: koncept a mínění české veřejnosti. 2007. Dostupné na: <http://cvvm.soc.cas.cz/2007-2/politicka-kultura-koncept-a-mineni-ceskeverejnosti> [16.04.2013].
- Štatistický úrad slovenskej republiky. Dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4> [11.04.2013].
- Ústava slovenskej republiky
- VAJDOVÁ, Z. - STACHOVÁ, J. (2005): Politická kultura české populace v regionálním rozměru In: *Sociologický časopis*, Vol. 41, No.5., Praha: SAV, 2005. s. 881-901.
- Zákon č. 302/2001. 2001. Zákon o samospráve VÚC.
- Zákon č. 303/2001. 2001. Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku.
- Zákon č. 346/1990. 1990. Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí.
- Zákon č. 369/1990. 1990. Zákon o obecnom zriadení.
- ZMOS. Združenie miest a obcí Slovenska. Dostupné na: <http://www.zmos.sk/> [11.04.2013].

Adresa autorov:

Mgr. Veronika Vašková, PhD.; Mgr. Martina Eliášová, PhD.
 Prešovská univerzita v Prešove
 Filozofická fakulta
 Inštitút Teórie politiky
 Ul. 17. novembra č. 1, 080 01 Prešov
 E-mail: nvaskova@gmail.com

Sekcia etických problémov v procese tvorby verejnej politiky

Otázka etiky v procese tvorby verejnej politiky

Andrea Zambová

Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Abstract

Public policy-making process can be generally defined as a process of meeting ideas and strategies of public policy actors in the area of conflict and consensus seeking to formulation the effective solution of problem of public policy. Implementation of the public policy-making process is also linked to the issue of ethics and its application. The article tries to highlight to the position of ethics in the public policy and in the process of its creation. The aim is emphasize not only legal, but also ethical and legitimate behaviour and action of public policy actors

Úvod

Proces tvorby verejnej politiky možno vo všeobecnosti označiť ako proces, v ktorom dochádza k stretávaniu sa názorov, ideí, stratégií jednotlivých verejnopolitických aktérov, ktorí sa v priestore konfliktu a konsenzu snažia o naformulovanie takého riešenia zadefinovaných verejnopolitických problémov, ktoré prinesie výsledky v podobe účinnej realizácie konkrétnej verejnej politiky. Aj keď možno tvrdiť, že v rámci tejto činnosti sa jednotliví aktéri verejnej politiky riadia striktne rigidnými postupmi a procedúrami, je potrebné si uvedomovať aj úlohu a postavenie etiky v tomto procese. Požiadavka uvedomovania si existencie verejného záujmu ako základného piliera verejnej politiky a dôvodu jej vzniku a existencie sa totiž nevyhnutne spája s otázkou etiky a jej uplatňovania a presadzovania aj v procese tvorby verejnej politiky. Domnievame sa, že v samotnom procese tvorby verejnej politiky je okrem iného veľmi dôležité klásť si otázky etickej povahy zamerané na spôsob správania sa verejnopolitických aktérov v politickom procese, na úmysly odzrkadľujúce sa jednak v politických rozhodnutiach, jednak v procese a štruktúre realizácie politiky a tiež, nakoľko spravodlivo sú v konkrétnych dôsledkoch realizácie politiky rozložené jej prínosy i nedostatky. Z uvedeného teda vyplýva, že svoje miesto si v procese tvorby verejnej politiky nachádza aj otázka etiky, etického správania a konania, miery spravodlivosti i často opomínanej legitimacy v konaní.

Pojem etika vo verejnej politike

V súčasnej dobe možno viac ako inokedy pozorovať narastajúci záujem o problematiku etiky a jej postavenia vo verejnej politike. Verejná politika a etika spolu so svojimi atribútmi veľmi intenzívne ovplyvňujú kvalitu a spôsob každodennej praxe ľudí. V tejto súvislosti je na mieste tvrdiť, že etika predstavuje neoddeliteľnú súčasť kvalitnej a efektívnej analýzy a tvorby verejnej politiky. Vzťahy vznikajúce medzi etikou a verejnou politikou sú vo všeobecnosti vnímané ako otvorený, systémovo značne komplikovaný a mnohovýrobný proces zahŕňajúci široký diapazón problémov a otázok zaoberajúcich sa najmä spôsobmi hľadania rovnováhy, princípmi a normami správania, zdôvodňovaním postupov a nástrojov na ich realizáciu v kontexte špecifických spoločenských a politických vzťahov.

Vzťah verejnej politiky a etiky je značne komplikované vyjadriť bez teoretického vymedzenia uvedených pojmov. Z množstva definícií, ktoré literatúra zaoberajúca sa problematikou verejnej politiky ponúka, vyberáme na účely príspevku definíciu, podľa ktorej možno verejnú politiku vymedziť ako oblasť zaoberajúcu sa presadzovaním verejných záujmov. Práve na tomto mieste je identifikovateľný rozdiel medzi verejnou politikou a politikou, nakoľko politika predstavuje v jednoduchom zmysle slova boj o moc a verejná politika je priestorom pre reálne uplatňovanie verejného záujmu. Domnievame sa totiž, že z pohľadu etiky na verejnú politiku je práve verejný záujem jeden z najdôležitejších pojmov, a to z toho dôvodu, že vo verejnom záujme sa za účelom naplnenia jeho legitimity musí nevyhnutne odzrkadľovať aj etický aspekt. Máme za to, že verejný záujem sa aj prostredníctvom jeho ponímania ako „všeobecného blaha“ či „čo najväčšieho dobra pre čo najväčší počet“ výrazne približuje aj významu, ktorý predstavuje postavenie etiky vo verejnej politike a v procese jej tvorby a realizácie.

O etike možno vo všeobecnosti hovoriť ako o filozofickej náuke zaoberajúcej sa správnym konaním, pričom sa stretávame aj s jej označením ako praktickej filozofie. Z tohto pohľadu sa zameriava na hodnotenie konania človeka na základe kritérií dobra a zla. Na tomto mieste je veľmi dôležité uvedomovať si rozdiel medzi etikou a morálkou, nakoľko ide o dva odlišné fenomény. Etika predstavuje „všeobecnú teoretickú reflexiu morálky spoločnosti i mravnosti jednotlivca, ako aj miesta a úlohy významu človeka vo svete morálky“ (DŽUPKOVÁ, 2012, s. 376). Predstavuje teda teóriu mravného konania a súhrn pojmov takéto konanie reflektujúcich. Naproti tomu, „úlohou morálky je určovať mieru určitých rysov správania, vymedziť, ktoré druhy správania, prípadne stupne konkrétneho správania sú alebo nie sú prijateľné“ (MARČOK, 2006, s. 9). Z uvedeného vyplýva aj rozdiel medzi etikou a morálkou, keďže možno tvrdiť, že morálka sa viac približuje konkrétnym

normám a mravnej praxi a snahou etiky je nachádzať spoločné, všeobecné princípy, na ktorých je morálka vybudovaná, resp. jej snahou je morálku zdôvodňovať.

Na vyjadrenie vzťahu medzi etikou a politikou je v literatúre využívaný pojem politická etika. V naznačenom zmysle možno pod pojmom politická etika rozumieť „etiku inštitúcií a mravných zásad, ktoré slúžia na dosiahnutie dobrého spolunažívania“ (SUTOR, 1999, s. 9). Aj napriek tomu, že politická etika vychádza zo všeobecnej etiky, jej obsah výrazne ovplyvňujú politický život značne odlišný od bežného života. Na tomto mieste sa prejavuje ďalšie chápanie politickej etiky, ktoré sa sústreďuje na hodnotenie kvality života verejnopolitických aktérov najmä z pohľadu ich vzťahu k občanom. Aktéri verejnej politiky predovšetkým z prostredia štátu ako systému spoločenskej regulácie sú zodpovední za ochranu práv a záujmov spoločnosti a ako reprezentanti týchto verejných záujmov konajú v našom mene a v náš prospech. Politická etika v tomto zmysle sa tak nestáva objektom skúmania politiky, ale naopak, je predpokladom realizácie dobrej politiky.

Jednou z fundamentálnych podmienok zvyšujúcich predpoklady efektívneho fungovania a realizácie verejnej politiky je vytvorenie etického prostredia, podpora etiky a jej implementácie do priestoru verejnej politiky. Vo všeobecnosti možno o etike verejnej politiky tvrdiť, že predmetom jej záujmu je problematika žiaduceho správania sa aktérov verejnej politiky, princípov skvalitňovania úrovne zabezpečovania verejných služieb a tiež určovanie, akými osobnosťami by mali jednotliví verejnopolitickí aktéri byť.

Etika v procese tvorby verejnej politiky

V literatúre sa stretávame s viacerými prístupmi k procesu tvorby verejnej politiky a tiež z toho prameniaceho značného počtu jeho vymedzení. Jedna z týchto definícií poukazuje na to, že dôvodom uskutočňovania verejnej politiky je „dosiahnutie cieľov, ochrana hodnôt a presadzovania záujmov“ (BRIŠKA, 2010, s.171). Z uvedeného vymedzenia vyplýva prítomnosť etického aspektu aj v jednotlivých definíciách snažiacich sa popísať zmysel pôsobenia verejnej politiky. Etika verejnej politiky teda nepredstavuje len to, či aktéri verejnej politiky pri svojom rozhodovaní berú do úvahy etické zásady. V súvislosti s postavením etiky v procese tvorby verejnej politiky možno hovoriť o tzv. etickej analýze, ktorá sa na jednej strane môže zameriavať na konkrétny proces, na strane druhej, predmetom jej záujmu môžu byť ciele, ktoré majú byť prostredníctvom realizácie daného procesu dosiahnuté. Rovnako sa stretávame s viacerými modelmi procesu tvorby verejnej politiky, pričom rozdiely medzi nimi možno vidieť okrem iného aj v ich rozsiahlosti. Na jednej strane existujú značne obsiahle modely (napr. model verejnopolitického cyklu sformulovaný Y. Drorom pozostávajúci zo sedemnástich fáz), na strane druhej oveľa stručnejšie modely (napr.

model ponúkaný L. Malíkovou tvorený tromi, resp. štyrmi etapami). Tieto pohľady na rozčlenenie procesu tvorby verejnej politiky však nič nemenia na skutočnosti, že vo všetkých jeho fázach dochádza k identifikácii základných otázok etického charakteru, na ktoré je za účelom absolvovania správnej etickej analýzy potrebné nachádzať odpovede. Každá fáza verejnopolitického procesu sa totiž svojim pôsobením otázky etiky dotýka a všetci aktéri zúčastňujúci sa toho procesu nevyhnutne musia riešiť aj etické otázky, a zároveň sú za svoje rozhodnutia aj eticky zodpovední.

S viacerými otázkami etickej povahy sa stretávame už hneď v úvode celého procesu verejnej politiky. Domnievame sa, že práve vnímanie etiky, etického konania a správania má veľký vplyv už na samotnú formuláciu problému. Miera vnímania etického aspektu v spoločnosti totiž podľa nášho názoru určuje to, čo budú relevantní verejnopolitickí aktéri, ale i samotná verejnosť, za závažný problém vyžadujúci riešenie považovať. Ak je táto miera nízka, je opodstatnené predpokladať, že veľká časť problémov, ktoré predstavujú závažné zlyhania spoločnosti, nebudú riešené (ak sa napríklad bude korupcia naďalej vnímať v spoločnosti ako „nevyhnutný“ a „automatický“ spôsob získania určitej výhody, je zrejmé, že ani jej riešenie nebude v záujme verejnopolitických aktérov). V priebehu fázy identifikácie problému sú teda kladené otázky zamerané na potrebu riešenia takého problému, ktorý v spoločnosti predstavuje určité zlo, prípadne na nevyhnutnosť zabezpečiť určité legítimné výhody. Je potrebné, aby aktér verejnej politiky, ktorý má formuláciu relevantných verejnopolitických problémov na starosti, v rámci svojej osobnostnej výbavy disponoval zmyslom a schopnosťou takéto problémy v spoločnosti identifikovať, a rovnako potrebnou mierou vnímania etického a neetického správania. Otázky zameriavajúce sa na dôsledky realizácie určitej politiky na celkovú etickú klímu v spoločnosti, na to, či sa jej realizáciou prispeje k rozvoju dobrých ľudských vlastností a verejného blaha sa objavujú v rámci stanovenia obsahu politiky. B. Brown poukazuje aj na otázky, či „rešpektuje podstata politiky a to, čo sa snaží dosiahnuť, skutočné potreby všetkých ľudí – zaobchádza s ľuďmi ako s cieľom alebo prostriedkom na dosiahnutie nejakého cieľa, ako aj na to, či je možné definovať škodu z etického hľadiska“ (BROWN, 2005, s. 372). V oblasti určenia obsahu navrhovanej politiky dochádza k posudzovaniu z hľadiska hodnôt, ktoré sa daná politika snaží svojou realizáciou naplniť, resp. hodnôt, ktoré so sebou prináša. V tomto prípade platí, že „čím vyššia je spoločenská dôležitosť problému, tým väčšiu úlohu zohrávajú hodnoty aktérov, ktorých sa to týka“ (PATEROVÁ, 2007, s. 124). Vnímanie hodnôt a hodnotových systémov si nevyhnutne vyžaduje komplexný prístup a zodpovedajúcu personálnu prípravu relevantných verejnopolitických aktérov, nakoľko sa v praxi môžu vyskytnúť situáciu, kedy si jednotlivé hodnoty a ich zdroje začnú konkurovať či už v oblasti praktického uplatňovania

politickej analýzy alebo vo verejnej politike ako celku a je potrebné disponovať nástrojmi schopnými napomôcť rozhodnutiu o prioritách. Montgomery van Wart vo svojej práci poukazuje na existenciu komplexu piatich zdrojov hodnôt, a to: individuálne hodnoty, profesijné hodnoty, hodnoty organizačné, hodnoty verejného záujmu a nakoniec, no určite nie v poslednom rade, hodnoty zákonné (PATEROVÁ, 2006, s. 4). Verejnopolitickí aktéri môžu na uvedené druhy hodnôt nazerať z rôznych uhlov pohľadu, pričom sú ovplyvňovaní najmä tým, aký hodnotový systém je im najbližší. Tento aspekt je v rámci procesu tvorby verejnej politiky dôležitý, nakoľko formuláciu verejnopolitických cieľov, argumentov aj konečné riešenie identifikovaných problémov verejnej politiky v značnej miere špecifickým spôsobom ovplyvňujú práve hodnotové systémy.

Etický aspekt možno pozorovať aj pri určovaní možných variant riešenia daného verejnopolitického problému, pričom v tomto prípade etika predstavuje spôsob, akým zdôrazniť potrebu zodpovedného postupu pri výbere rozhodujúcich metód a presného a jednoznačného určenia východiskových postulátov, na základe ktorých sú vybrané. Zároveň sa zameriava na predpokladané účinky a dôsledky implementácie týchto metód predovšetkým z hľadiska podpory spravodlivého riešenia daných problémov a tiež z hľadiska zachovania zákazu diskriminácie určitých sociálnych skupín. V rámci rozhodovania aktérov verejnej politiky o tom, aké riešenie zadaného verejnopolitického problému bude prijaté je tiež nevyhnutné presadzovať, najmä v súčasnosti, pôsobenie etických prvkov. Etika v tomto smere sa zameriava predovšetkým na osobnosť aktérov relevantných k rozhodnutiu o výbere konkrétneho riešenia, pričom pozornosť je venovaná najmä motívom ich konania a výberu daného verejnopolitického problému, úrovni ich profesionality pri výkone svojej činnosti a tiež citu pre zodpovednosť za prijaté rozhodnutie majúce podobu verejnopolitického riešenia s reálnymi dôsledkami na svojich adresátoch. Najmä z dôvodu existencie týchto dôsledkov máme za to, že je nevyhnutné podporovať, rozvíjať a zdôrazňovať u aktérov verejnej politiky zodpovedných za tieto rozhodnutia cit pre spravodlivosť, rovnosť, objektivitu a nestrannosť.

Etika ako neoddeliteľná súčasť efektívneho a účinného procesu tvorby verejnej politiky plní svoju úlohu aj vo fáze implementácie verejnej politiky, teda vo fáze realizácie aktérmi verejnej politiky prijatých rozhodnutí. H. Paterová poukazuje na to, že v rámci uvedenej fázy je „dôležitá profesionálna i organizačná etika, pretože tí, ktorí politiku implementujú, by mali byť profesijne zdatní i zodpovední, a zároveň by mala organizačná kultúra podporovať efektívne spôsoby implementácie“ (PATEROVÁ, 2007, s. 123). Pri implementácii verejnej politiky do praxe sa možno stretnúť s etickými otázkami zameranými na zistenie, či nedochádza prostredníctvom nástrojov slúžiacich k realizácii konkrétnej

politiky v praxi k diskriminácii tých subjektov, ktorým majú prinášať uspokojenie. Etika zároveň zdôrazňuje počas celej implementácie potrebu kvalitnej realizácie všetkých zverených úloh jednotlivých aktérov verejnej politiky podieľajúcich sa na realizácii danej politiky, a v neposlednom rade aj na priebežné hodnotenie, ktorého výsledkom je spätná väzba poskytujúca informácie o úspešnosti priebehu implementácie so zameraním sa na dodržiavanie časových termínov a zároveň pôsobiaca ako preventívny nástroj schopný včas odstrániť, prípadne eliminovať nežiadúce účinky jednotlivých opatrení implementovanej politiky.

Nakoniec, etický aspekt pozorujeme aj vo fáze evaluácie, pričom na tomto mieste je dôraz kladený na citlivosť na etické správanie a hodnoty, ktoré mali byť prostredníctvom realizácie konkrétnej verejnej politiky dosiahnuté. V rámci uvedenej fázy je z hľadiska uplatňovania etických princípov nevyhnutné zdôrazňovať potrebu poskytovania jasných, presných, neskreslených informácií o výsledkoch realizácie jednotlivých opatrení konkrétnej verejnej politiky, ako aj v prípade určitých zlyhaní vyvodzovať adekvátnu zodpovednosť jednotlivých relevantných verejnopolitických aktérov.

V rámci celého procesu tvorby verejnej politiky je niekedy jednoduché stanoviť, aké princípy by mali byť čo najviac podporované, no stretávame sa aj so situáciami, kedy predstavuje výber medzi jednotlivými variantami kontroverznú, závažnú a zložitú otázku. V prípade, že dochádza k takejto situácii, pričom táto môže nastať v ktorejkoľvek fáze verejnopolitického cyklu, nastáva tzv. etická dilema. B. Brown poukazuje na to, že etické dilemy „nie sú len otázky, ktoré je potrebné riešiť z etického hľadiska, ale ide o zásadný konflikt morálnych alebo etických zásad, pričom sa objavujú v prípadoch, kedy dochádza ku konfliktu medzi rôznymi morálnymi hodnotami, napríklad dobročinnosť, súcit, povinnosť, spravodlivosť alebo úcta“ (BROWN, 2005, s. 372). Z toho dôvodu si etické dilemy nevyhnutne vyžadujú dôkladné zhodnotenie ich závažnosti a dôslednú analýzu, keďže sa domnievame, že aj keď je zvládanie takýchto situácií značne obtiažne, oveľa horšie je nezaobranie sa nimi a z tejto nečinnosti plynúce riešenie ich následkov.

Etické konflikty v procese tvorby verejnej politiky

Aktéri verejnej politiky sa častokrát pri realizácii akejkoľvek verejnej politiky stretávajú s konfliktami etickej povahy. Etické konflikty predstavujú, ako uvádza H. Paterová, konflikt hodnôt, ktoré sú „inherentnou súčasťou analýzy verejnej politiky“ (PATEROVÁ, 2007, s. 131). Na tomto mieste možno hovoriť o konfliktoch vznikajúcich v oblasti korupcie, klientelizmu a ďalších závažných zlyhaní verejnej politiky, v ktorých sa vo veľkej miere prejavuje súčasná nízka citlivosť na etické štandardy a princípy. Situácia v súčasnosti je totiž

taká, že v Slovenskej republike absentuje kritická etická klíma zásadným spôsobom odmietajúca korupciu, klientelizmus, intoleranciu, nedostatočnú zodpovednosť. Domnievame sa, že dôvodom tohto neprijateľného stavu je absencia inštitúcií a dostatočne pripravených verejnopolitických aktérov schopných realizovať etickú analýzu závažných rozhodnutí v priestore verejnej politiky.

Ako sme už v úvode spomínali, verejná politika je o verejných záujmoch a ich presadzovaní, pričom existujú rôzne spôsoby ich presadzovania. Zložitou a neľahkou otázkou však je, kedy toto presadzovanie záujmov predstavuje legálnu a legitímnu činnosť verejnopolitických aktérov a kedy prekračuje hranice a prerastá do rôznych patologických javov. Máme za to, že práve etika, etické princípy a štandardy a etické myslenie predstavuje v tomto smere aspekt, ktorý je schopný zabrániť vzniku spomínaných zlyhaní verejnej politiky.

Konflikty etického charakteru vznikajúce či už v súvislosti s korupčným správaním, klientelizmom, nepotizmom a ďalšími zlyhaniami verejnej politiky budú verejnopolitických aktérov sprevádzať neustále. Domnievame sa však, že existujú účinné spôsoby a mechanizmy, ako je možné ich výskyt eliminovať. Súčasná moderná, na demokratických princípoch založená spoločnosť, sa musí usilovať o budovanie etickej infraštruktúry, ktorá predstavuje „súbor nástrojov a postupov zameraných na elimináciu nežiadúceho správania a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické konanie“ (SIČÁKOVÁ, SLIMÁKOVÁ, 2001, s. 9). Prostredníctvom vytvorenia efektívne fungujúcej etickej infraštruktúry je potom možné vytvoriť také prostredie, ktoré bude schopné poskytovať dostatočné informácie o správnych postupoch, pravidlách a procesoch. Na základe toho budú potom jednotliví aktéri verejnej politiky schopní posudzovať správnosť či nesprávnosť svojho konania a správania. Na to, aby mohla etická infraštruktúra skutočne fungovať, je potrebné podporovať rozvoj jej jednotlivých prvkov, ku ktorým zaraďujeme „politický záväzok, záujem a odhodlanie vybudovať a udržiavať etickú infraštruktúru; fungujúci kódex správania/etickej kódex; mechanizmy profesionálnej socializácie; koordinačná jednotka na etiku; podporné podmienky verejnej služby; efektívny právny rámec; efektívne zodpovednostné mechanizmy; aktívna občianska spoločnosť (SIČÁKOVÁ, ZEMANOVIČOVÁ, 2000, s. 40). V rámci uvedených prvkov pre účely príspevku poukážeme na niektoré z nich.

V oblasti rôznych profesií možno pozorovať existenciu etických kódexov predstavujúcich určité štandardy pre správanie sa a konanie členov tejto profesie obsahujúce určitý výchovný a motivačný aspekt. Aj keď nie je možné poprieť existenciu týchto vzorov správania, možno im však vyčítať nízku mieru záväznosti, keďže v našich podmienkach

neexistuje určitý jednotný, univerzálny etický kódex stanovujúci aspoň rámce pravidiel správania sa v rámci uskutočňovania procesu tvorby akejkoľvek verejnej politiky. Je totiž len na členoch danej komory či organizácie pôsobiacej v postavení aktéra verejnej politiky a disponujúcej etickým kódexom, či vôbec a aké dôsledky z jeho nedodržania vyvodí. V súvislosti s kódexmi správania Dror poukazuje na to, že aktér verejnej politiky „by mal pracovať len pre tých klientov, ktorí nie sú v rozpore s demokraciou a ľudskými právami; mal by rezignovať, pokiaľ nesúhlasí s cieľmi a hodnotami svojho klienta; mal by byť k svojmu klientovi maximálne otvorený, vrátane explicitného uvedenia všetkých predpokladov a ponúkaných variant; nemá využívať dostupné informácie k svojmu osobnému prospechu“ (PATEROVÁ, 2007, s. 134). Ďalším prvkom, ktorý považujeme za účelom podpory etiky a efektívneho fungovania etickej infraštruktúry za veľmi dôležitý, je aktívna verejnosť. V. Bilasová poukazuje na skutočnosť, že „základnou premisou etiky je verejnosť“, pričom zároveň zdôrazňuje, že „etickej je iba politika, ktorá slúži substanciálnym záujmom verejnosti a verejnosť túto politiku spoluvytvára a kontroluje“ (BILASOVÁ, 2006, s. 142). Prostriedkami etiky a politiky sú v tomto smere legalita, dodržiavanie ľudských práv, humanizmus, zodpovednosť a transparentnosť. V moderných politických teóriách presadzujú tento ideál etiky politiky predovšetkým liberalizmus a koncepcie občianskej spoločnosti. Občianska spoločnosť predstavuje priestor, v rámci ktorého dochádza k vytváraniu sociálneho kapitálu (sieť vzťahov a dôvery medzi občanmi), ktorý napomáha k spolupráci, a tým podnecuje rozvoj politickej kultúry postavenej na spolupráci a solidarite. Zároveň je „občianska spoločnosť priestorom pre dialóg medzi rôznymi názormi a pre formovanie verejnej mienky“ (Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku, tretisektor.gov). Za účelom transformácie verejného dialógu do verejného rozhodovania je potrebná existencia viacerých mechanizmov, prostredníctvom ktorých dokážu občania aktívne participovať na rozhodovacích procesoch o otázkach verejného záujmu. Na základe uvedeného teda môžeme konštatovať, že v prípade rozvoja aktívnej občianskej spoločnosti zapájajúcej sa do procesu tvorby verejnej politiky bude aj úroveň etiky v rozhodovaní jednotlivých verejnopolitických aktérov vyššia, keďže aktívna verejnosť predstavuje tiež nástroj kontroly a hodnotenia činnosti týchto aktérov. Zároveň je v rámci uvedeného prvku etickej infraštruktúry potrebné poukázať aj na nevyhnutnosť zabezpečovania slobodného prístupu k jasným, presným a neskresleným informáciám.

Ako dôležitý nástroj podpory etiky vo verejnej politike považujeme tiež verejnoprávne masovokomunikačné prostriedky. Média plnia pri uplatňovaní ústavou garantovaného práva na informácie nezastupiteľnú úlohu. Zároveň, ako pripomínajú Mistríková a Žitný, „sú akousi predĺženou rukou občana pri kontrole moci, pri kontrole správy vecí verejných“

(MISTRÍKOVÁ, ŽITNÝ, 2001, s. 7). Postavenie a úloha médií v prípade odhaľovania zlyhaní verejnej politiky, a tým aj v podpore etického prostredia vo verejnopolitickom procese bola a je nezastupiteľná. Aby však títo špecifickí aktéri verejnej politiky mohli skutočne napĺňať svoju úlohu, musia byť tak politicky, ako aj ekonomicky nezávislí. Len v tom prípade je možné prostredníctvom médií zabezpečiť zvýšenie úrovne etického správania sa jednotlivých verejnopolitických aktérov.

Nakoniec, no určite nie v poslednom rade, je nevyhnutným pre zlepšenie etickej klímy vo verejnej politike výchova k etickému správaniu a zabezpečenie etického vzdelávania. Aktéri verejnej politiky podieľajúci sa na procese tvorby verejnej politiky sa etiku, nové myšlienkové návyky i rozhodovaniu o tom, čo je správne či nesprávne môžu naučiť. Je na úlohe štátu zabezpečiť takéto etické vzdelávanie, ak chceme dosiahnuť prijateľnú etickú klímu v spoločnosti. Rozhodovanie jednotlivých verejnopolitických aktérov sa na prvý pohľad môže zdať jednoduché najmä z toho dôvodu, že pri svojej činnosti sú limitovaní a obmedzovaní právnym poriadkom. Avšak to, že konajú v súlade s právnou normou nemusí nevyhnutne znamenať aj etické konanie. Rozhodovanie verejnopolitických aktérov „je neoddeliteľné od roly, akú chcú a môžu zohrávať v spoločnosti, ktorá závisí od ich znalostí, skúseností, ambícií, motívov, stimulov z prostredia, v ktorom pôsobia, od pôsobiacej etiky a morálky“ (GEFFERT, 2008, s. 268).

Vo verejnej politike je rozhodovanie a konanie imanentnou súčasťou každodennej činnosti verejnopolitických aktérov a malo by teda zodpovedať princípom spravodlivosti, etickým a morálnym normám spoločnosti. Aj úmyselné či neúmyselné konanie je vo verejnej politike slobodným konaním a relevantný aktér verejnej politiky musí byť zodpovedný za svoje rozhodnutia, pretože sa má za to, že boli uskutočnené v súlade s jeho svedomím. V súčasnosti je viac ako inokedy nevyhnutné vytvárať a podporovať rozvoj etických princípov a pravidiel s priamym zakotvením následkov a sankcií v prípade ich nedodržovania za účelom dosiahnutia vyššej transparentnosti vo verejnej politike, flexibility, vysokej profesionality, no zároveň aj citlivosti verejnopolitických aktérov na etické aspekty jednotlivých problémov definovaných vo verejnej politike.

Záver

Otázka etiky a etického správania začína byť opäť čoraz viac diskutovaná. V súčasnosti sa verejnopolitickí aktéri stretávajú so silnejúcou korupciou, klientelizmom a ďalšími zlyhaniami verejnej politiky, ktorých odstránenie, resp. eliminácia ich výskytu predstavuje cieľ, ktorý je nevyhnutné dosiahnuť za účelom zvýšenia dôvery verejnosti v politiku a rozhodnutia v rámci jej realizácie prijímané. Sme presvedčení, že tento cieľ je

možné dosiahnuť len dôrazným presadzovaním etických princípov do implementácie verejnej politiky a zvýšením etického povedomia nielen aktérov verejnej politiky, ale tiež samotnej verejnosti.

Cieľom príspevku bolo v nadväznosti na vyššie uvedené poukázať na potrebu presadzovania etiky do verejnej politiky a do procesu jej tvorby, pričom tá je prítomná vo všetkých jeho fázach. Máme za to, že v prípade dosiahnutia efektívneho fungovania etickej infraštruktúry prostredníctvom uplatňovania jej jednotlivých prvkov možno očakávať aj v procese tvorby verejnej politiky zníženie výskytu korupčného, klientelistického správania, zvýšenie dôvery občanov v prijímané rozhodnutia verejnopolitických aktérov, čím bude možné označiť ich konanie nielen za legálne, ale zároveň aj za legitímne. Na druhej strane je však nevyhnutné vysloviť názor, že v rámci verejnej politiky existujú oblasti, v ktorých si presadzovanie etických princípov a zvýšenie etického povedomia bude vyžadovať dlhšie časové obdobie.

Literatúra

- BILASOVÁ, V. (2006): *K etike verejnej politiky a jej explikáciám na Slovensku*. In: *Aktuálne otázky verejnej politiky*. 1. vyd. Košice: TypoPress, s. 142 – 148. ISBN 80-89089-46-1.
- BRIŠKA, František et al. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Bratia Sabovci, s.r.o. Zvolen, ISBN 978-80-557-0045-8.
- BROWN, B. (2005): Etika a tvorba verejnej politiky ve střední a východní Evropě. In: *Veřejná politika*. Praha: Slon – sociologické nakladatelství, s. 353 – 383. ISBN 80-86429-50-4.
- DŽUPKOVÁ, H. (2012): Etika a politika – vzťahové a interpretačné súvislosti. In: *Kríza v politike – politika v kríze?* Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. – 16. február 2012. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, s. 371 – 388. ISBN 978-80-555-0692-0.
- GEFFERT, R. (2008): Etická dimenzia verejnej politiky. Etické kódexy vo verejnej správe Slovenskej republiky. In: *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-Systém, s. r. o., s. 258 – 279. ISBN 978-80-85357-06-6.
- MARČOK, M. (2006): Svätí účel prostriedky? – etika a politika. In: *Slovenská politologická revue*. [online]. Roč. 2006, č. 2. [cit. 2015-05-22] ISSN 1335-9096. Dostupné na: <http://spr.fsv.ucm.sk/archiv/2006/2/marcok.pdf>
- MISTRÍKOVÁ, Z. – ŽITNÝ, M. (2001): *Úloha médií v boji proti korupcii, etika v médiách, korupcia v médiách*. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo. ISBN 80-89041-24-8.
- PATEROVÁ, H. (2007): Etické aspekty analýzy a tvorby verejných politík. In: *Analýza a tvorba verejných politík – prístupy, metódy a praxe*. Praha: Slon – sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-75-5.
- PATEROVÁ, H. (2006): Etické aspekty analýzy a tvorby verejných politík. In: *Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika*. [online]. Praha: FSV UK, s. 24. [cit. 2015-05-22] ISSN 1801-5999. Dostupné na: http://publication.fsv.cuni.cz/attachments/115_011_Hlouskova.pdf

SIČÁKOVÁ, E. – Slimáková, L. (2001): *Etika, etická infraštruktúra ako prevencia korupcie*. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo. ISBN 80-89041-12-4.
SIČÁKOVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2000): *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo. ISBN 80-967382-7-5.
SUTOR, B. (1999): *Politická etika*. Praha: Oikoymenh. ISBN 80-86005-17-8.

Adresa autora:

PhDr. Andrea Zambová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, 040 11 Košice
E-mail: andrea.gasparova22@gmail.com

Etické dimenzie riešenia súbehu funkcií poslancov NR SR a funkcionárov komunálnej politiky

Andrea Saksunová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Abstract

The aim of the article draws attention to the issue of overlapping functions of mayors and heads of autonomous regions and members of the National Council of the Slovak Republic or the members of the European Parliament. Accumulation of functions is allowed currently. It seems disputable for two reasons. Level of professionalism seems to be insufficient as well as the full salary only for one mandate in according to the new act, effective after the parliament election in 2016. The paper deals also about the ethical consequences of this issue in following a long term criticism from the public.

ÚVOD

Súbeh funkcií poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a verejných funkcií v rámci komunálnej politiky je dlhodobo pertraktovanou témou v odborných diskusiách rovnako ako aj v širokej verejnosti. V tomto príspevku rozoberieme niekoľko praktických problémov súvisiacich s týmito súbehmi. Oprieme sa o základné teoretické východiská i parciálne výstupy publikačných príspevkov, súvisiacich s otázkami nezlučiteľnosti funkcií. Skúmaný problém budeme popisovať na právnej i politologickej báze. Zameriame sa na etický rozmer tejto problematiky a náčrt možných východísk.

V príspevku tiež rozoberieme regulovanie poberania odmien za výkon viacerých verejných funkcií a prijatie novely č. 32/2015, ktorou sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky.

Keďže kumulácia uvedených funkcií je v súlade s existujúcou platnou právnou úpravou, v ďalšom texte si ozrejmime niekoľko základných legislatívnych východísk, ktoré s touto problematikou úzko súvisia.

1 ZÁKONNÁ ÚPRAVA A SÚBEH FUNKCIÍ AKO LEGE ARTIS

Ak vezmeme do úvahy všetky kombinácie možných súbehov alebo možného kumulovania funkcií, musíme sa nutne zaoberať najmä Zákonom č. 369/1990 Z. z. o obecnom

zriadení (ďalej zákon o obecnom zriadení)¹ a zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (ďalej zákon o samosprávnych krajoch)².

Zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 3 vymenúva funkcie, s ktorými je funkcia starostu obce (primátora) nezlučiteľná. Starosta obce nemôže vykonávať súčasne úlohu poslanca obecného zastupiteľstva, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, predsedu samosprávneho kraja, vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy. Obdobne o tejto problematike pojednáva Zákon o samosprávnych krajoch. Ten v § 16, ods. 10 vymenúva nezlučiteľnosť predsedu samosprávneho kraja s funkciou poslanca zastupiteľstva, štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej samosprávnym krajom v ktorom bol zvolený, zamestnanca samosprávneho kraja, starostu obce alebo primátora mesta. Zákonné ustanovenia sú teda pomerne jasné, problémom sa však javí sporná prax a súbeh funkcií, ktoré naopak zákon nezakazuje.

Ak si to zhrnieme, logicky môžeme vyvodit', že:

Starosta môže súbežne vykonávať funkciu: poslanca Národnej rady Slovenskej republiky
poslanca Európskeho parlamentu
poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja

Predseda samosprávneho kraja môže súbežne vykonávať funkciu: poslanca Národnej rady Slovenskej republiky
poslanca Európskeho parlamentu

Rovnako aj poslanci zastupiteľstva obce či samosprávneho kraja môžu byť zároveň poslancami Národnej rady Slovenskej republiky, poslanec zastupiteľstva samosprávneho kraja môže byť navyše starosta alebo primátor (viď. vyššie).

Na tomto mieste je nepochybne dôležité zaoberať sa tiež Ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ten v čl. 2 ods. 1, taxatívne vymenúva, koho možno považovať za verejného funkcionára.

¹ Územná samospráva ako samostatná organizačná a riadiaca jednotka je ako princíp deklarovaná v Ústave Slovenskej republiky. Základom územnej samosprávy je v súlade s Ústavou SR obec. Zákon o obciach prešiel počas svojej existencie mnohými novelizáciami, pričom na pôde parlamentu sú i aktuálne predkladané nové návrhy jeho úprav. V odborných kruhoch sa objavujú snahy o celkovú revitalizáciu celého zákona a nie len o sústavné zmeny v predpise. Teoretické rozpracovanie problematiky obecnej samosprávy je však na veľmi slabej úrovni, pričom problematickými sa javia aj nedostatočné odborné spracovania na vedeckej báze vo forme monografií. Jednou z výnimiek je spracovanie problematiky samosprávy obce v monografii Obec ako základ územnej samosprávy (Palúš, Jesenko, Krunková, 2010). Okrem odborného výkladu je možné nazrieť aj do mnohých stále aktuálnych problémov súvisiacich s fungovaním a potrebami obce.

² Pojem vyšší územný celok je termín, ktorý používa Ústava SR. Prakticky ide o územie, zhodné s územím kraja. Pojem samosprávny kraj je synonymom a používa sa rovnocenne, často ako označenie v nižších zákonoch. Hovorovo sa využíva aj termín župa, hoci tento termín je v súčasnosti skôr zastaraný. Súhrnne možno povedať, že ide o územnú samosprávnú jednotku na úrovni krajov.

Ústavný zákon ďalej v základných pojmoch (čl. 3) vymedzuje verejný a osobný záujem a v rámci čl. 4 ods. 1 medzi všeobecné povinnosti a obmedzenia uvádza povinnosť verejného funkcionára pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť záujem verejný. V rámci ustanovenia čl. 4 ods. 2 verejný funkcionár nesmie uprednostniť osobný záujem pred záujmom verejným. Tu by sme sa mohli pozastaviť a zamerať pozornosť na viaceré kontraproduktívne ustanovenia tohto zákona, ktoré vyvolávajú celý rad otázok. Pre účely tohto zákona môžeme vyňať z ustanovenia čl. 2 ods.1 verejných funkcionárov, ktorých súbehy sú predmetom tejto diskusie. Za verejného činiteľa tak považujeme: poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, starostov obcí, poslancov mestských zastupiteľstiev a poslancov zastupiteľstiev mestských častí Bratislava a Košice, predsedov vyšších územných celkov, poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov. Títo verejní funkcionári sa musia pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s uvedeným ústavným zákonom a teda v súlade s čl. 4 ods. 2 písm. a) nesmú využívať svoju funkciu, právomoci z nej vyplývajúce ani informácie nadobudnuté pri výkone týchto funkcií vo svoj prospech, v prospech blízkych osôb ani iných fyzických alebo právnických osôb. Zároveň sa toto nevzťahuje na činnosť alebo úlohu, ktorá vyplýva verejnému funkcionárovi z výkonu jeho funkcie.

Ak uvažujeme o jednej a tej istej osobe, zároveň vo funkcii starostu obce (verejný činiteľ) aj poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (verejný činiteľ), je nutné sa pýtať: ktorú funkciu nesmie vykonávať? A zároveň, aký druh činnosti alebo úloha je z výkonu jeho (ktorej?) funkcie v poriadku? V praxi by toto ustanovenie mohlo vyzeráť tak, že poslanec parlamentu, ktorý vykonáva svoj mandát v záujme všetkých občanov Slovenskej republiky, by nemohol zodpovedne vykonávať mandát starostu obce – mandát vykonávaný v prospech iných fyzických osôb alebo právnických osôb. Dá sa odôvodnene predpokladať, že tieto „iné osoby“ sú zvýhodnené na úkor ostatných fyzických a právnických osôb (občania SR), ktorých záujem starosta vybranej obce neháji. Časť ustanovenia čl. 4 ods. 2 písm. a), ktorá hovorí o nevzťahovaní sa činnosti alebo úlohy, ktorá vyplýva verejnému funkcionárovi z výkonu jeho funkcie by mohla byť opodstatnená v prípade, že hovoríme o poslancovi parlamentu, ktorého činnosti smerujúce k plneniu úloh konkrétnej obce sú v poriadku, nakoľko mu to vyplýva z výkonu funkcie starostu.

Rovnako kontraproduktívne by sme mohli vnímať časť ustanovenia čl. 4 ods. 1 písm. b), kedy verejný funkcionár nesmie ...“získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie“. Mohlo by ísť napríklad o situáciu, akú popisuje Palúš (2010, s. 135), kedy:

„kumulácia funkcie starostu obce (primátora mesta) s mandátom poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja môže byť za určitých okolností (napr. v súvislosti s využívaním finančných prostriedkov) výhodou pre tie obce a mestá, ktorých starostovia (primátori) sú členmi krajských parlamentov, čím sa môže narušiť princíp rovnakého prístupu VÚC k iným obciam (mestám) nachádzajúcim sa na ich území“.

Ďalej by sme mohli rovnako posudzovať ďalšie ustanovenie a síce čl. 5 tohto zákona, ktorý upravuje nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní a činností. Konkrétne čl. 5 ods. 2 vymedzuje, že verejný činiteľ nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze. Verejný funkcionár tiež nesmie podnikateľ, to sa nevzťahuje na výkon povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok.

V tomto prípade na výnimku plynúcu priamo zo zákona upozorňuje Malošová (Epi, online), keď hovorí, že ustanovenia odseku 2 sa nevzťahujú na vybrané typy verejných funkcionárov. Autorka konkrétne upozorňuje na poslancov mestských zastupiteľstiev a poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach a poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov. Rovnako autorka upozorňuje na ustanovenie odseku 2 druhej vety zákona, kedy sa zákaz nevzťahuje na starostov obcí.

Pomerne nedostatočne je vymedzené aj ustanovenie čl. 6, ktoré v odseku 1 ustanovuje oznámenie osobného záujmu: *„Verejný funkcionár, ktorý sa zúčastňuje na rokovaní orgánu o veci, na ktorej má osobný záujem, je povinný oznámiť svoj osobný záujem o vec predtým, ako na rokovaní vystúpi“.* V tomto prípade, rovnako ako sme uviedli vyššie je otáznе riešenie možnej dilemy ohľadom toho, ktorý záujem vlastne „dvojitý“ verejný funkcionár zastáva, a či táto dvojjednosť nie je v rozpore so samotným naplnením obsahu citovaného ustanovenia. V praxi by totiž napr. zasadnutia parlamentu mohli vyzeráť tak, že poslanec parlamentu by bol prítomný pri prerokovávaní konkrétneho návrhu úzko súvisiaceho s obcou alebo samosprávnym krajom, v ktorej takisto vykonáva funkciu. Lobovanie poslanca NR SR zvoleného všetkými občanmi SR, a vystupujúceho v mene všetkých občanov, by v tomto prípade bolo znamenalo jasný osobný záujem a neprimeranú výhodu pre členov vymedzeného spoločenstva.

V diskusii môžeme ďalej nadviazať na súbeh platov vyplývajúcich zo súbehu mandátov a zákonnú úpravu tejto problematiky. Snahy o regulovanie súbežného výkonu viacerých

mandátov sa objavujú už niekoľko rokov³. Hoci sa dodnes nepodarilo úspešne zahlasovať za návrhy o zastávaní jednej verejnej funkcie, úspešne sa na pôde parlamentu presadil návrh novely zákona č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov SR. Predmetný zákon upravuje (§1) platy, funkčné príplatky, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a ďalších ústavných činiteľov. Až doteraz mohli poslanci NR SR, ktorí vykonávajú aj inú funkciu, poberať za jej výkon príjem z verejných prostriedkov. Parlament schválil dňa 4.2.2015 na svojej 46. schôdzi zákon č. 32/2015 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len zákon o platových pomeroch). Zmyslom predmetnej novely je, aby poslanec NR SR nemohol naďalej poberať v súbehu ďalších jeho funkcií plat alebo odmenu v plnej výške. Novela dopĺňa zákon o platových pomeroch v § 2 o odseky 4 až 6, ktoré upravujú, že *„ak poslanec vykonáva okrem funkcií uvedených v § 3 aj inú funkciu, za výkon ktorej mu vzniká nárok na príjem z verejných prostriedkov, patrí mu počas poberania platu poslanca za výkon každej inej funkcie príjem najviac v sume minimálnej mzdy“* (§2, ods. 4). Ďalej novela špecifikuje, čo za príjem považuje. Podľa doplneného odseku 5 zákona o platových pomeroch sa za ďalší príjem považuje *„a) plat alebo odmena predsedu samosprávneho kraja a jeho zástupcu, starostu obce alebo primátora mesta a ich zástupcov, b) plat zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme, ktorý je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, alebo vedúceho zamestnanca, ktorý je v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu, c) odmena od samosprávneho kraja za výkon funkcie poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, d) mzda alebo odmena generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, e) plat, mzda alebo iná odmena z verejných prostriedkov za výkon funkcie štatutárneho orgánu alebo člena štatutárneho orgánu 1. právnickej osoby zriadenej zákonom alebo na základe zákona štátnym orgánom, samosprávnym krajom alebo obcou, alebo 2. verejnoprávnej inštitúcie, alebo f) iný obdobný príjem z verejných prostriedkov.“*⁴

Rovnako sa novela (čl. 3) uplatní v Zákone č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov, a preto

³ Uvedenou problematikou sa napr. Klimovský (2009) zaoberá na základe návrhu dvoch zákonov z januára 2009, kedy výsledkom mala byť novelizácia Zákona o obecnom zriadení i Zákona o samosprávnych krajoch. Oba návrhy sa týkali nezlučiteľnosti funkcií a autor v príspevku analyzuje a diskutuje základné argumenty parlamentnej rozpravy o týchto návrhoch. Hoci sa výsledok hlasovania skončil negatívne, aktuálny status quo, rovnako ako aj prezentovaná diskusia je aktuálna dodnes.

⁴ Aktuálne pre rok 2015 platí minimálna mzda vo výške 380 eur mesačne

starosta za výkon svojej funkcie bude môcť poberať plat najviac v sume minimálnej mzdy, ak mu zároveň patrí aj plat poslanca NR SR.

Obdobným spôsobom je novela (čl. 5) zakomponovaná aj do zákona o samosprávnych krajoch a teda uplatňuje rovnaký princíp pre poslanca samosprávneho kraja vykonávajúceho iné verejné funkcie (okrem funkcie poslanca NR SR, to platí aj pre súbeh s funkciou starostu obce alebo primátora mesta, či ich zástupcov). Platové pomery predsedu samosprávneho kraja obsiahnuté v Zákone č. 438/2001 Z. z. o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja v znení neskorších predpisov je takisto touto novelou doplnený v rovnakom rozsahu.

Dôležité je podotknúť, že novela nadobudne v jednotlivých predpisoch účinnosť až dňom konania najbližších volieb do NR SR, prípadne dňom konania volieb starostov obcí a primátorov, ak ide o poslanca samosprávneho kraja, ktorému patrí nárok aj na plat starostu, primátora alebo ich zástupcov.

2 ETICKÉ KONZEKVENCIE - DISKUSIA

Pohľad verejnosti na uvedenú problematiku je všeobecne vnímaný veľmi citlivo. Občania majú tendenciu reagovať na neregulované spájanie mandátov politických reprezentantov negatívne, hoci zo strany týchto predstaviteľov je kumulácia mandátov prezentovaná ako pozitívne riešenie pri presadzovaní konkrétnej politiky.

Hlavné argumenty a ich etický dopad pritom možno vnímať v dvoch smeroch:

1. ak má byť výkon verejnej funkcie vykonávaný profesionálne, zodpovedne a kvalitne, nie je možné zastávať viaceré funkcie, ktoré v plnej miere vyžadujú rovnaké predpoklady,
2. vynakladanie verejných prostriedkov z verejných zdrojov je s ohľadom na bod 1 neprípustné, a vyššie zmienená novela poberania minimálnej mzdy za ďalšie verejné funkcie je z etického hľadiska podľa nášho názoru iba „náplasťou“, namiesto obmedzenia súbehu verejných funkcií a takpovediac podpora aktuálneho status quo v zmysle odsúvania ďalších debát či návrhov vedúcich ku komunálnej reforme.

Uvedené body ak rozvedieme hlbšie, argumenty k bodu prvému možno zhrnúť do nasledovného:

Každá verejná funkcia je vykonávaná vo verejnom záujme, dôkazom čoho je okrem iného aj skladanie sľubu pri nástupe do volenej funkcie. Ak zameriame pozornosť na sľub poslanca NR SR, ktorý podľa Ústavy skladá na jej schôdzi, ktorej sa prvýkrát zúčastňuje, tak obsahom tohto sľubu je okrem iného *„plnenie povinností v záujme občanov Slovenskej*

republiky“ (čl.75). Rovnako nástup starostu do funkcie je v zmysle zákona o obciach podmienený zložením sľubu „*sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce...*“ (§ 13 ods. 2) V prvej časti tohto príspevku sme v tomto duchu upozornili na stieranie hraníc medzi verejným záujmom starostu v prospech svojej obce a verejným záujmom patriacim náležite z výkonu funkcie poslanca všetkým obyvateľom. Na tento problém upozorňuje opäť Klimovský, keď výstižne poznamenáva, že namiesto je potom otázka, „*či je možné považovať verejný záujem „X“ za menej významný než verejný záujem „Y“*“ (s. 42). Z tohto hľadiska potom vnímame samotné skladanie sľubu na dvoch postoch v doslovnej interpretácii „*plniť v záujme jej občanov*“ verzus „*ochraňovať záujmy obce*“ za jednoznačný nielen právny ale aj etický rozpor. Odvolávanie sa na česť a svedomie v obidvoch prípadoch potom vyznieva prinajmenšom nedôveryhodne. Takisto je možné posúdiť ustanovenie § 13a ods. 3, písm. a) bod 2, zákona o obciach, v zmysle ktorého obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu aj z dôvodu opakovaného zanedbávania povinností starostu. Keď zoberieme do úvahy súčasne povinnosť poslanca Národnej rady zúčastňovať sa na zasadnutiach parlamentu (§ 63 Zákona o rokovacom poriadku Národnej rady), je opakované zanedbávanie povinností starostu pri súbehu funkcií priam logicky vyplývajúce⁵.

K druhému bodu možno uviesť nasledujúce postrehy:

Ako sme už naznačili, riešenie jedného plného platu pri vykonávaní viacerých funkcií považujeme len za odbočenie od hlavného problému, ktorým je kumulovanie funkcií. Základnou otázkou totiž stále zostáva to, ako môže jeden človek zodpovedne a bez profesionálnej ujmy vykonávať súčasne niekoľko samostatných zamestnaní. To, že novelou č. 35/2015 dôjde k zavedeniu len minimálnej mzdy za výkon ďalšej funkcie, pokladáme stále za eticky kontroverzné. Pokiaľ sa týmto ustanovením sleduje zníženie verejných výdavkov, je otázkou, prečo má zákon odloženú účinnosť až na jar 2016, teda od nasledujúcich parlamentných volieb. Zároveň platí, že pri plnom plate poslanca NR SR povinného zúčastňovať sa na zasadnutiach parlamentu, je možné ospravedlniť jeho neúčast z dôvodu plnenia povinností vyplývajúcich z účasti na zasadnutí iného politického orgánu, ktorého je členom. Ku kráteniu parlamentného platu pritom nedochádza, a teda minimálna mzda za výkon druhej či ďalšej funkcie zostáva stále nadštandardom za čiastočné plnenie povinností v rámci jedného pracovného času.

⁵ Zúčastňovať sa zasadnutí má však povinnosť aj poslanec obecného zastupiteľstva podľa Zákona o obciach, rovnako ako aj poslanec zastupiteľstva samosprávneho kraja podľa Zákona o samosprávnych krajoch. Keďže vo všetkých uvedených predpisoch sa hovorí o *povinnosti*, možno pri súbehu funkcií oprávnené hovoriť o neplnení povinnosti vyplývajúcej zo zákona, čo podľa nášho názoru ďaleko presahuje nielen etickú stránku veci.

ZÁVER

Predloženým príspevkom sme poukázali na nedostatky vyplývajúce zo zákonnej úpravy pri súbežnom vykonávaní funkcií poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a ďalších výkonných funkcií v územnej samospráve. Pri týchto súbehoch dochádza sústavne ku kolíziám časovým, finančným, vecným a morálnym. Domnievame sa, že aktuálny legislatívny stav nerieši celý rad etických konfliktov vyplývajúcich z kumulácie mandátov. Máme za to, že súbehmi sa nepriamo pripúšťa zvyhodňovanie záujmov konkrétnych miest či obcí. Jedným z navrhovaných riešení by mala byť aj komunálna reforma, ktorá by vyriešila stále aktuálnu problematiku malých obcí. Zlučovanie malých obcí do väčších územných celkov by mohlo pritiahnuť do funkcií starostov obecných samospráv tých najschopnejších ľudí. Plnením rozsiahlejších úloh na väčšom území by sa tak primerane zabezpečila dostatočná vyťaženosť starostu, pričom samozrejmosťou by mala byť aj primeraná úprava platu starostu tak, aby táto funkcia motivovala kandidátov zastávať iba jeden mandát.

Literatúra

- KLIMOVSKÝ, D. (2009): Otázka paralelného výkonu verejných funkcií v územnej samospráve a funkcie poslanca NR SR. Acta Politologica, Vol. 1, No. 1. Internetový recenzovaný časopis. Univerzita Karlova v Prahe. ISSN: 1803-8220.
- MALOŠOVÁ, G. Práva, povinnosti a obmedzenia poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja. Elektronické právne informácie. [online]. [cit. 23-5-2015] Dostupné na: <http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/TPrintWithHeader.ascx&phContent=~/Main/ArticleShow.ascx&ArtID=5706&LngID=0>.
- PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. (2010): *Obec ako základ územnej samosprávy*. Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. Typopress Košice – Myslava. ISBN: 978-80-8129-003-9.
- ÚSTAVA Slovenskej republiky.
- ÚSTAVNÝ ZÁKON č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z.z.
- ZÁKON č. 120/1993 Z.z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov v znení neskorších predpisov.
- ZÁKON č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.
- ZÁKON č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších úzmených celkov v znení neskorších predpisov.
- ZÁKON č. 32/2015, ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.
- ZÁKON č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- ZÁKON č. 438/2001 Z.z. o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja. Aktuálne znenie.

Adresa autora:

PhDr. Andrea Saksunová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, 040 01 Košice
E-mail: asaksunova@gmail.com

Etické kódexy miest Košického a Prešovského kraja

Ondrej Mital'

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Abstract

Ethics is an important part of public administration. Ethical management provides several tools that can be successfully implemented in the area of public administration. Code of Ethics is the most established ethical tool in public administration of Slovak Republic. The ambition of this contribution is to analyze the codes of ethics in local government, with an emphasis on cities of Košice and Prešov regions.

Etika vo verejnej správe a etické kódexy

Etický aspekt nášho života je aj napriek jeho neatraktívnosti rovnako dôležitý ako ostatné. Etike sa venuje čoraz viac autorov. Objavujú sa publikácie zdôrazňujúce význam etiky v najrôznejších sférach spoločenského života. Záujem o etiku v súčasnosti narastá a oblasť verejnej správy nie je v tomto zmysle výnimkou. V podmienkach Slovenskej republiky sa na začiatku nového tisícročia začali objavovať etické kódexy regulujúce správanie zamestnancov organizácií verejnej správy. V prvom rade sa tejto priekopníckej úlohy zhostili orgány štátnej správy. Neskôr sa etické kódexy začali objavovať aj v rámci samosprávy. Etika verejnej správy má opodstatnenie a podľa Ondrovej je jej podstatným cieľom prispieť k zabezpečeniu jej správneho fungovania. Tento cieľ je možné dosiahnuť predovšetkým prostredníctvom ochrany a podpory verejnej dôvery v bezúhonnosť, nestrannosť a efektívnosť verejnej správy ako celku. (Ondrová, 2013)

Etický kódex je najčastejšie stotožňovaný so súborom princípov, štandardov, noriem a hodnôt, prostredníctvom ktorých organizácia reguluje správanie svojich členov. V prevažnej miere je teda etický kódex vnímaný ako súbor pravidiel, ktoré sú v drvivej väčšine prípadov ušité na mieru konkrétnej organizácie, respektíve skupiny organizácií. Dôležité je však vnímať, že etické kódexy sú len jedným z viacerých nástrojov, ktoré je v rámci organizácií potrebné zosúladiť. Avšak ako poznamenáva Putnová kódexy etiky sú najvýznamnejšie a najpoužívanejšie nástroje etického riadenia. (Putnová, 2007)

Obsah etických kódexov sa líši v závislosti od konkrétnych špecifik organizácie, pre ktorú sú vytvorené. Napriek tomu možno určiť spoločný minimálny základ. Ako uvádzajú

Nejezchleba a Otrusinová, etické kódexy sa v rôznych odboroch činnosti okrem samozrejme nezanedbateľných špecifik zaoberajú napríklad aj otázkou slušnosti, rešpektovania legislatívy, dobrých vzťahov, ale aj bezpečnosti a ochrany zdravia a riešenia vzniknutých konfliktov. (Nejezchleba-Otrusinová, 2008) Etické kódexy možno členiť z viacerých hľadísk, avšak pre účely článku je kľúčová nasledujúca klasifikácia. V prostredí verejnej správy na Slovensku sa vyskytujú kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov obecných, respektíve mestských úradov a kódexy pre volených predstaviteľov samospráv. Predkladaný príspevok má ambíciu analyzovať etické kódexy jednotiek územnej samosprávy na území Slovenskej republiky s dôrazom na mestá Košického a Prešovského kraja.

Etické kódexy miest v Košickom a Prešovskom kraji

Národná rada Slovenskej republiky môže vyhlásiť obec za mesto vždy k 1. januáru na návrh Vlády Slovenskej republiky. Pre účely príspevku budú dôležité mestá Košického a Prešovského kraja. Z tohto hľadiska sú najrelevantnejšie údaje evidované Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky. V Košickom kraji je podľa evidencie ministerstva 17 miest. Na území Prešovského kraja sa nachádza 23 miest. V prvom rade potrebujeme zistiť koľko miest má prijaté etické kódexy. Ak sa teda bližšie pozrieme na mestá Košického a Prešovského kraja zistíme, že etické kódexy sú prijaté v menej ako polovici miest. Existujúci stav v oblasti etických kódexov zachytáva obrázok číslo 1 pozostávajúci z tabuľky a grafu.



Obrázok č. 1: Etické kódexy v Košickom a Prešovskom kraji

Zdroj: vlastné spracovanie

Z pohľadu početnosti etických kódexov miest je na tom výrazne lepšie Prešovský kraj. Kým v rámci Košického kraja sú prijaté len tri etické kódexy, v Prešovskom kraji je to až desať etických kódexov. Veľmi pozitívne možno hodnotiť Bardejov, Sabinov a Poprad z Prešovského kraja a Rožňavu z Košického kraja. Tieto mestá majú prijaté etické kódexy pre volených predstaviteľov, ale zároveň aj etické kódexy pre zamestnancov samosprávy. V

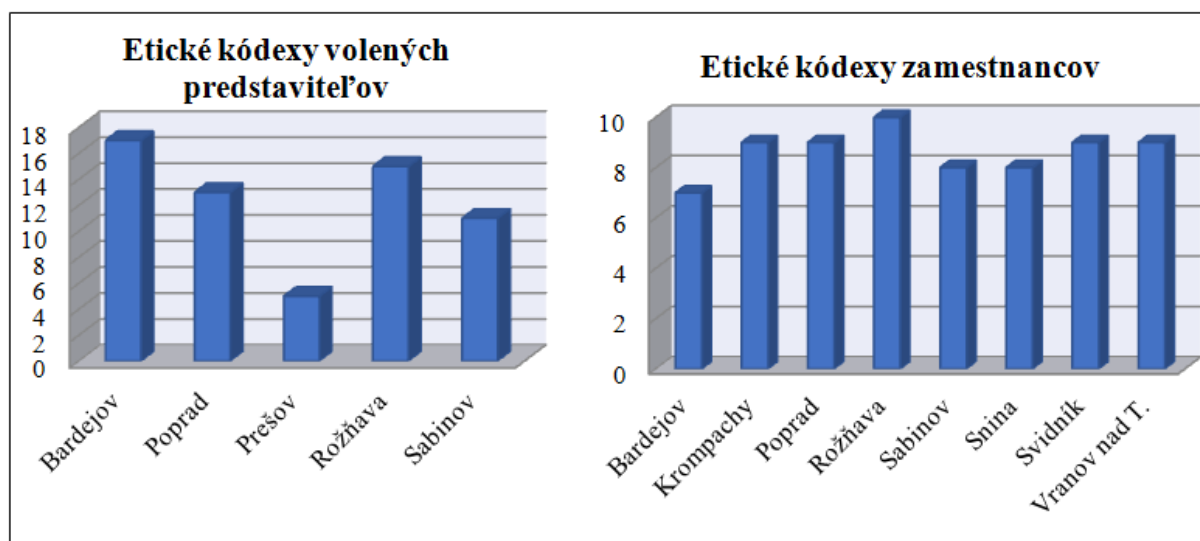
Košickom kraji majú etický kódex prijaté už len Krompachy, konkrétne etický kódex pre zamestnancov mesta. V rámci Prešovského kraja majú etický kódex pre zamestnancov prijaté mestá Snina, Vranov nad Topľou a Svidník. Pre úplnosť je potrebné dodať, že Prešov má schválený etický kódex vzťahujúci sa na volených predstaviteľov samosprávy.

Z hľadiska uplatňovania etiky pri výkone samosprávy je dôležité zohľadniť okrem iného aj **časové hľadisko** zavádzania etických kódexov. Etické kódexy sa v predmetných mestách objavujú vo významnej miere až po roku 2010. Priekopníkom z tohto uhla pohľadu je Poprad, ktorý má etické kódexy pre volených predstaviteľov aj zamestnancov už od roku 2002. Dlhú prestávku pri zavádzaní etických kódexov prerušil prijatím Etického kódexu zamestnanca samosprávy mesta v roku 2007 Sabinov. O rok neskôr sa pripája aj Snina a prijíma Etický kódex zamestnancov Mesta Snina. V roku 2010 sa ako prvé mesto Košického kraja pridáva k mestám s etickým kódexom Rožňava. V jeden deň je uzneseniami mestského zastupiteľstva prijatý Etický kódex zamestnanca mesta Rožňava a Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy mesta Rožňava. Svidník a Vranov nad Topľou prijali etické kódexy pre zamestnancov mesta v roku 2011. V ďalšom roku prijali Etický kódex zamestnanca mesta aj Krompachy. Rovnako sa v roku 2012 rozhodlo v etickej oblasti angažovať aj mesto Bardejov a z tohto dôvodu zavádza Etický kódex zamestnancov a Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy. Prešov z pozície krajského mesta prijal Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy pomerne neskoro a to až v roku 2013. Najnovším etickým kódexom v rámci miest Košického a Prešovského kraja je Etický kódex volených predstaviteľov samosprávy mesta Sabinov, ktorý bol prijatý koncom roka 2014. Počet etických kódexov v podmienkach Košického a Prešovského kraja v posledných rokoch narastá. Z hľadiska zavádzania etiky do samosprávy by bolo prospešné aby sa v nastolenom trende pokračovalo.

Rozsah etických kódexov

Pri analýze predmetných etických kódexov je potrebné venovať pozornosť aj ich rozsahu. Etické kódexy sú členené zvyčajne na články a ustanovenia. Rovnako je tomu aj v prípade analyzovaných kódexov Košického a Prešovského kraja. Napriek tomu, že počet článkov nezaručuje vysokú kvalitu etického kódexu, predsa len ide o faktor, ktorý nemožno zanedbať. Z hľadiska počtu článkov, ktoré kódexy obsahujú sú jednoznačne obsiahnejšie etické kódexy volených predstaviteľov. Priemerný etický kódex vzťahujúci sa na volených predstaviteľov má v prípade Košického a Prešovského kraja 12,2 článku. Oproti tomu priemerný etický kódex pre zamestnancov samospráv má v predmetných mestách len 8,6 článku. Tento rozhodne nezanedbateľný rozdiel je viditeľný aj na obrázku číslo 2, ktorý

prostredníctvom grafov znázorňuje počet článkov analyzovaných etických kódexov miest v podmienkach Košického a Prešovského kraja.



Obrázok č. 2: Rozsah etických kódexov miest Košického a Prešovského kraja

Zdroj: vlastné spracovanie

Úvodná deklarácia etického kódexu, ktorá je odporúčaná ale na druhej strane nie je nevyhnutná sa nazýva **preambula**. Obsahujú ju štyri predmetné etické kódexy *volených predstaviteľov*. Konkrétne ide o mestá Sabinov, Rožňava, Prešov a Bardejov. Výnimkou je v tomto prípade etický kódex v Poprade. Preambuly kódexov mesta Rožňavy a Sabinova sa začínajú slovami „My, volení predstavitelia...“. Text preambuly oboch miest je až na malé odlišnosti veľmi podobný. Preambula etického kódexu účinného v Prešove vyjadruje snahu volených predstaviteľov o otvorenú a zodpovednú správu mesta. Preambula etického kódexu mesta Bardejov hovorí o potrebe úpravy konania volených predstaviteľov z etického hľadiska. Súčasťou preambuly je zároveň cieľ, ktorý kódex sleduje. Menej jednoznačná situácia je však pri pohľade na etické kódexy zamerané na *zamestnancov* miest. Etické kódexy miest Vranov nad Topľou, Svidník, Snina, Krompachy a Rožňava preambulu obsahujú. Naopak preambulu neobsahujú kódexy platné v mestách Sabinov, Poprad a Bardejov. Preambula etického kódexu Svidníka a Vranova nad Topľou ho vymedzuje ako základný etický predpis. Preambula sninského etického kódexu pre zamestnancov obsahuje definovanie cieľa. Navyše spolu s kódexom prijatým vo Svidníku a Vranove nad Topľou obsahuje aj účel. Účel týchto etických kódexov je formulovaný spôsobom smerujúcim k vytváraniu a podporovaniu etických štandardov a zásad. Rožňava, Svidník, Vranov nad Topľou a Krompachy majú v etickom kódexe zakotvenú myšlienku, ktorá hovorí o tom, že

etický kódex vyjadruje pravidlá a zásady smerujúce k posilneniu dôvery v samosprávu zo strany verejnosti.

Obsah etických kódexov

Dôležitou časťou etických kódexov sú úvodné, respektíve **základné ustanovenia**. Analyzované etické kódexy nie sú výnimkou. Etické kódexy vzťahujúce sa na *volených predstaviteľov* obsahujú predovšetkým vymedzenie funkcie, ktorú upravujú. Všetky tieto kódexy s výnimkou Prešovského pokračujú po úvodných ustanoveniach deklarováním prvenstva práva a verejného záujmu. Etické kódexy pre *zamestnancov* sa vzájomne veľmi neodlišujú. Obsahujú formuláciu, že etický kódex je záväzná norma správania. Zároveň vymedzujú kto sa kódexom musí riadiť. Kódexy Sniny a Popradu v tomto smere odkazujú na pracovný poriadok. Ostatné kódexy hovoria o zamestnancovi, ktorý je v pracovnoprávnom vzťahu. Výnimkou je mesto Svidník, ktoré v etickom kódexe vymedzuje zamestnanca veľmi konkrétne, pričom hovorí o zamestnancovi pracujúcom na mestskom úrade, v mestskej polícii a v materských školách. Úvodné ustanovenia etických kódexov pre zamestnancov v Rožňave, Bardejove a Krompachoch obsahujú aj vymedzenie verejného záujmu.

Významnou časťou etických kódexov sú **základné princípy a zásady**. Tvoria akýsi základ a návod pre tých, ktorým sú určené. Pri pohľade na kódexy určené pre *volených predstaviteľov* je prinajmenšom zvláštne, že Etický kódex volených predstaviteľov samosprávy mesta Sabinov takéto princípy či zásady neobsahuje. Špecificky má princípy vymedzené Prešov. Článok s názvom princípy rozhodovania obsahuje princíp ústavnosti, princíp legality a princíp dobrej správy. Zvyšné tri kódexy miest Bardejov, Rožňavy a Popradu obsahujú zhodne princíp zodpovednosti, objektivity, čestnosti a otvorenosti. Kódexy Bardejova a Popradu obsahujú princíp vymedzený ako príkladné vedenie. Ten zaväzuje zamestnancov samosprávy byť príkladom pre ostatných ľudí. Kódexy individuálne obsahujú princípy integrity, slušnosti či nestrannosti. Analyzované etické kódexy pre *zamestnancov* samospráv obsahujú viac princípov ako je tomu pri kódexoch volených predstaviteľov. Zároveň sú niektoré z nich konkrétne a upravujú najrôznejšie detaily. Kódexy Bardejova a mesta Krompachy obsahujú dokonca frázy, ktoré majú zamestnanci používať pri telefonickom kontakte s klientmi. Zamestnanci samosprávy v Rožňave, Bardejove a Krompachoch majú etickým kódexom určenú povinnosť slušného a reprezentatívneho odievania sa. Mesto Poprad svojim kódexom určuje zásady odievania osobitne u mužov a osobitne u žien. Všetky etické kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov majú ako východiskový princíp vymedzenú zákonnosť. Zároveň obsahujú princíp objektívnosti. Často vyskytujúcimi sa princípmi sú integrita, otvorenosť, efektívnosť, slušnosť a politická

nestrannosť. Princípy ako odbornosť, rýchlosť alebo tolerantnosť sa vyskytujú najviac v dvoch skúmaných etických kódexoch. Niektoré kódexy upravujú v rámci základných princípov aj vzťahy na pracovisku. Ide napríklad o etický kódex v Bardejove a Krompachoch.

Neoddeliteľnou súčasťou etických kódexov je **vymedzenie konfliktu záujmov**. V rámci etických kódexov vzťahujúcich sa na *volených predstaviteľov* je pri všetkých jasne rozpoznateľné prepojenie na verejný záujem. V prípade konfliktu záujmov musí volení predstaviteľ upozorniť mestské zastupiteľstvo. Niektoré kódexy vymedzujú povinnosť zdržať sa konania, ktoré by mohlo nepriaznivo ovplyvniť výkon funkcie alebo poškodiť dôveru voleného predstaviteľa. Etické kódexy pre *zamestnancov* obsahujú osobitný článok venujúci sa konfliktu záujmov. Výnimkou je len Etický kódex zamestnanca samosprávy mesta Sabinov, ktorý má konflikt záujmov vymedzený v rámci základných princípov. Aj v etických kódexoch pre *zamestnancov* samosprávy je zadaná povinnosť oznámiť konflikt záujmov, prípadne sa v pochybnostiach poradiť s nadriadeným.

Jedným zo závažných etických problémov pri výkone funkcie vo verejnom záujme je **korupcia, prijímanie darov či iné výhody**. Jediný kódex nepostihujúci túto oblasť výslovne je Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy mesta Prešov. Všetky ostatné etické kódexy miest Košického a Prešovského kraja sa tejto problematickej oblasti venujú v osobitnom článku. *Volení predstavitelia* miest Poprad, Bardejov, Sabinov a Rožňava majú povinnosť evidovať dary v osobitnom registri mesta. V Poprade však túto povinnosť má len primátor mesta. Sabinovskí volení predstavitelia majú výnimku pri drobných upomienkových predmetoch a propagačných materiáloch do hodnoty 50€. Kódexy zároveň voleným predstaviteľom prikazujú zdržať sa korupčného správania. Etické kódexy vzťahujúce sa na *zamestnancov* zakazujú prijímanie darov a zároveň povinnosť zdržať sa takého správania, ktoré by mohlo znížiť dôveru verejnosti v nestranný výkon prác vo verejnom záujme. Zamestnanci zároveň nemôžu získať žiadnu inú výhodu, ktorá by v negatívnom slova zmysle ovplyvnila ich nestrannosť v rozhodovaní.

Súčasťou analyzovaných etických kódexov je aj **vymedzenie zneužitia postavenia volených predstaviteľov a zamestnancov**. Výnimkou je len Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy mesta Prešov a Etický kódex zamestnanca samosprávy mesta Sabinov. Kódexy zamerané na *volených predstaviteľov* sa vo všetkých štyroch prípadoch vzťahujú na rozhodovanie o prostriedkoch, plnenie povinností a nezneužívanie verejných prostriedkov. Mlčanlivosť volených predstaviteľov samosprávy vyžadujú etické kódexy miest Bardejov, Sabinov a Rožňava. Zdržať sa konania smerujúceho k budúcemu prospechu sa majú zdržať volení predstavitelia samospráv mesta Poprad, Sabinov a Rožňava. Zohľadnenie finančnej disciplíny je vyžadované pri výkone funkcie voleného predstaviteľa v Rožňave.

Etické kódexy vzťahujúce sa na *zamestnancov* samospráv majú články upravujúce zneužitie úradného, respektíve pracovného postavenia obširnejšie. Najčastejšie formulácie vyžadujú aby zamestnanec nezneužil výhody, ktoré mu výkon jeho funkcie poskytuje, respektíve aby v súvislosti so svojou činnosťou žiadne výhody neponúkal. Často sa etické kódexy pre zamestnancov sústreďujú na zamedzenie akéhokoľvek skreslenia účtovných a ekonomických informácií. V mestách Svidník, Rožňava, Vranov nad Topľou je evidentná snaha zabrániť zneužívaniu prístupov do databáz samosprávy. Mestá Rožňava, Bardejov a Krompachy zakazujú zamestnancom správať sa spôsobom, ktorý má charakteristiky mobbingu. Súčasťou článkov týkajúcich sa zneužitia postavenia je vo väčšine analyzovaných etických kódexov aj odsúdenie privlastňovania si zdrojov samospráv či vyžadovanie mlčanlivosti zamestnancov.

Stanovenie zásad, zadefinovanie nežiaduceho správania nie je dostačujúce. Preto je nevyhnutné aby bola vymedzená aj **kontrola dodržiavania etického kódexu**. Dôležitá je takisto existencia mechanizmu, prostredníctvom ktorého sa nahlásujú porušenia etického kódexu. V rámci *volených predstaviteľov* samospráv je táto oblasť vymedzená veľmi úzko. V analyzovaných etických kódexoch je formulovaná v zmysle transparentného a otvoreného výkonu funkcie. Súčasne sa volení predstavitelia nebudú brániť kontrole interných a externých orgánov a samozrejme im budú poskytovať súčinnosť v plnej miere. Podrobnejšie sa tejto problematike venujú etické kódexy určené pre *zamestnancov* samospráv. Zamestnancom kladú etické kódexy za povinnosť oznamovať nabádanie ku konaniu, ktoré je v rozpore s legislatívou, vulgárne útoky voči svojej osobe respektíve samospráve, konflikt záujmov, ponúknutie výhod, stratu alebo poškodenie verejného majetku alebo napríklad podozrenie z podvodného alebo korupčného správania. Zamestnanci samosprávy oznamujú tieto prípady svojmu nadriadenému, pričom v Rožňave a Krompachoch aj splnomocnencovi pre etiku. Vyžadovanie dodržiavania pravidiel musí byť na druhej strane podporené sankciou za ich nedodržiavanie. Pozitívne teda možno hodnotiť, že všetky analyzované etické kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov tento mechanizmus obsahujú. Kódexy miest Bardejov, Snina, Svidník, Vranov nad Topľou a Poprad vymedzujú porušenie etického kódexu ako porušenie pracovnej disciplíny, čo je oprávnený dôvod na začatie disciplinárneho konania. Etické kódexy v mestách Rožňava a Krompachy v tomto smere zachádzajú ešte ďalej. Porušenie ustanovení kódexu členia na menej závažné a závažné. Odlišne od ostatných miest má túto oblasť upravenú mesto Sabinov, ktoré má ako jediné zriadenú etickú komisiu. Ide o poradný orgán primátora skladajúci sa z troch členov. Etická komisia preskúmava na základe oznámení porušenie etického kódexu. Podľa závažnosti navrhuje opatrenia primátorovi mesta.

Ďalšia obsahová línia etických kódexov pôsobiaca ako určitá nadstavba vyššie uvedených súvislostí je do značnej miery závislá od individuálnych preferencií. V rámci

etických kódexov pre *volených predstaviteľov* však možno badať určitú podobnosť. Najchudobnejší je v tomto smere Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy mesta Prešov, pretože upravuje už len vzťahy zo zamestnancami mesta a rešpektovanie ich úloh zo strany volených predstaviteľov. Kódexy Rožňavy, Bardejova, Popradu a Sabinova sú v tejto súvislosti oveľa obširnejšie. Okrem vzťahov zo zamestnancami obsahujú napríklad aj články týkajúce sa zverejňovania rozhodnutí a informácií, deklarácie finančných a majetkových pomerov, obmedzenia volebnej kampane, či prijímanie a hodnotenie zamestnancov mesta. Etické kódexy pre *zamestnancov* sú obsahovo kratšie. Doplnujúci obsah majú napríklad kódexy Svidníka a Vranova nad Topľou, ktoré obsahujú článok venujúci sa spolupráci a vzťahu medzi zamestnancami. Etický kódex mesta Krompachy venuje jeden článok aj majetkovému priznaniu. Sabinovský etický kódex vymedzuje v osobitných článkoch vzťahy medzi zamestnancami, vzťahy mesta a jeho zamestnancov, vzťahy zamestnancov a verejnosti.

Záver

Etické kódexy možno v podmienkach slovenskej samosprávy rozdeliť na tie, ktoré regulujú volených predstaviteľov a kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov. Príspevok bol zameraný na analýzu etických kódexov miest Košického a Prešovského kraja. Celkovo je v predmetných krajoch schválených trinásť etických kódexov. Osem kódexov sa vzťahuje na zamestnancov a päť na volených predstaviteľov samosprávy. Štyri mestá majú prijaté obe druhy kódexov. Počet etických kódexov v Košickom a Prešovskom kraji je reflexiou vnímania dôležitosti etiky. Mestá by mali prijímať etické kódexy len v prípade, že sa tak slobodne a dobrovoľne rozhodnú. Nútené prijímanie etických kódexov by sa jednoznačne minulo účinku. Trend je však taký, že v posledných rokoch etických kódexov v podmienkach samosprávy pribúda. Pre uplatňovanie etiky vo verejnej správe je to dobrý signál a zostáva len dúfať, že ostatné mestá budú v nastolenom trende pokračovať. Pozitívne možno hodnotiť fakt, že analyzované etické kódexy obsahujú články týkajúce sa nežiaducich situácií, ako napríklad korupcia, konflikt záujmov a zneužitie postavenia. Ide o oblasti, ktoré sú z hľadiska etiky kľúčové a je potrebné ich obmedziť v maximálnej možnej miere. Niektoré kódexy sú až príliš konkrétne, čo môže reputácii etických kódexov vo všeobecnosti len uškodiť, pretože ich adresáti budú vnímať ako veľmi obmedzujúce. Prikazovanie spôsobu odievania, predpisovanie fráz používaných pri telefonickom kontakte je príliš špecifické. Aj keď je potrebné regulovať aj tieto aspekty správania sa zamestnancov, iné etické nástroje sa v tomto prípade javia ako efektívnejšie. Najslabšou a najmenej prepracovanou súčasťou analyzovaných etických kódexov je sankčný mechanizmus. Etickú komisiu má len jedno mesto. Ostatné etické kódexy v tom lepšom prípade odkazujú na splnomocnenca pre etiku.

Práve efektívny sankčný mechanizmus je atribútom, ktorý by v praktických súvislostiach mohol pomôcť zlepšiť dobré meno etických kódexov. Teória totiž vyzdvihuje etický kódex ako jeden z hlavných nástrojov etického manažmentu. V tomto zmysle teda analyzované etické kódexy výrazne pokrývajú, avšak súčasnú realitu nemožno na základe vyššie uvedených faktov rozhodne vnímať tragicky.

Literatúra

- Etický kódex voleného predstaviteľa mesta Poprad. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.poprad.sk/download_file_f.php?id=175.
- Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy Mesta Bardejov. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: <http://www.bardejov.sk/mesto/samosprava/mestske-zastupitelstvo/eticky-kodex-voleneho-predstavitele-samospravy-mesta-bardejov>.
- Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy mesta Prešov. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.presov.sk/file/21275/eticky_kodex%282%29.pdf.
- Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy mesta Rožňava. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://old.roznava.sk/sk/files/2010-11-15-223213-EK_volen_ho_predstavite_a_samospr_vy.pdf.
- Etický kódex volených predstaviteľov samosprávy mesta Sabinov. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.sabinov.sk/images/stories/mestske-zasupitelstvo/eticky_kodex/Eticky_kodex.pdf.
- Etický kódex zamestnanca mesta Krompachy. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: [http://www.krompachy.sk/files/00002226/eticky_kodex\(2\).pdf](http://www.krompachy.sk/files/00002226/eticky_kodex(2).pdf).
- Etický kódex zamestnanca Mesta Poprad. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.poprad.sk/download_file_f.php?id=496785.
- Etický kódex zamestnanca mesta Rožňava. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://old.roznava.sk/sk/files/2010-11-15-223219-EK_zamestnanca_mesta_Ro_ava.pdf.
- Etický kódex zamestnanca mesta Svidník. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.svidnik.sk/data/files/dokumenty/vzn/2011/smernica_primatora_1_2011.pdf.
- Etický kódex zamestnanca mesta Vranov nad Topľou. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: <http://www.vranov.sk/download.php?file=s03/sub/predpis+175%2F2011>.
- Etický kódex zamestnanca samosprávy mesta Sabinov. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.sabinov.sk/images/stories/SBmesto/dok/Eticky_kodex_pracovnika_MsU.pdf.
- Etický kódex zamestnancov Mesta Bardejov. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: <http://www.bardejov.sk/msu/dokumenty-a-tlaiva/dokumentymsu/eticky-kodex>.
- Etický kódex zamestnancov Mesta Snina. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.snina.sk/download_file_f.php?id=105970.
- NEJEZCHLEBA, M. – OTRUSINOVÁ, M. (2008). *Veřejná správa – Controlling – Etika*. In: *Manažérska etika: Problematika etiky ve veřejné správě*. Hradec Králové: WAMAK. ISBN 978-80-86771-27-4.
- ONDROVÁ, D. (2013). *Politika, etika a správa vecí verejných (verejná povinnosť a verejný záujem)*. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. XIV, č. 1, s. 50-56. ISSN 1335-7182.

PUTNOVÁ, A. – SEKNIČKA, P. (2007). *Etické řízení ve firmě*. Praha: Grada. ISBN 978-80-24716-21-3.

Zoznam miest v Slovenskej republike podľa krajov a okresov. [online]. [cit. 2015-5-20]. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?uzemne-a-spravne-usporiadanie-sr&subor=21145>.

Adresa autora

Mgr. Ondrej Mital'

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Popradská 66, 04132 Košice 1

E-mail: ondrej.mital@gmail.com

Právne aspekty verejnej správy

Elektronizácia výkonu volebného práva na komunálnej úrovni ako atribút zlepšenia participácie

Branislav Fridrich

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

Abstract

The contribution deals with the attribute of participation and its contents and values in pursuing e-democracy, and specifically on the basis of examination of internet elections (I-voting) and e-voting in local elections. It deals with the question of what could be the benefits of I-voting and e-voting compared to traditional elections. It examines the given topic from constitutional law perspective as well as politological and legal perspective.

1. I-vol'by a e-vol'by vo všeobecnosti, štatistika a právna úprava v Estónsku

E-demokracia znamená internetové voľby (i-vol'by)¹ a elektronické voľby (e-vol'by). Za svetového lídra v i-vol'bách je považované Estónsko, teda voľbách prostredníctvom internetu, všeobecne označovaných ako volieb s prístupom na diaľku na rozdiel od e-volieb, čo sú „len“ elektronické voľby prostredníctvom elektronických hlasovacích zariadení za prítomnosti volebnej komisie. Ak sledujeme počet účastníkov, ktorí dobrovoľne využili možnosť internetového hlasovania v Estónsku od zavedenia i-volieb, nárast je nasledovný:

V roku **2005** v miestnych voľbách bolo 9.317 internetových účastníkov, v roku **2007** v parlamentných voľbách 30.275, v roku **2009** vo voľbách do Európskeho parlamentu 58.669, ten istý rok v miestnych voľbách 104.413 a v parlamentných voľbách v roku 2011 140.846 internetových účastníkov (z celkového počtu registrovaných voličov 913.346 a z celkového počtu 580.264 odovzdaných hlasov). Nárast v percentuálnom vyjadrení je od zhruba 1,8% internetových voličov z celkového počtu estónskych voličov v roku 2005 až po vyše 24% v roku 2011. Následne v miestnych voľbách v roku 2013 nastal pokles internetových voličov na 133.808, v roku 2014 vo voľbách do Európskeho parlamentu ďalší pokles na 103.151², avšak

¹ Je potrebné uviesť, že pojem I-voting sa v angličtine označuje ako remote e-voting t.j. vzdialené elektronické hlasovania, kým e-voting vo volebnej miestnosti má názov non-remote e-voting.

² Aj keď treba povedať, že išlo o celkový znížený záujem o voľby do Európskeho parlamentu a účasť internetových voličov tak dosiahla paradoxne až 31,28% z celkového počtu zúčastnených voličov. To naznačuje zistenie, že celkový počet internetových voličov nezávisí od druhu volieb.

v parlamentných voľbách v roku 2015 sa dosiahla rekordná účasť 176.491 hlasujúcich internetových voličov.

Ak sa pozrieme špecificky na miestne voľby, tak tu v roku 2005 bola účasť internetových voličov z celkového počtu zúčastnených voličov, v roku 2009 15,75% a v roku 2014 21,23%. Teda je tu badateľný nárast. Je potrebné zdôrazniť, že komunálne voľby v roku 2005 boli prvé na svete s využitím internetového hlasovania a rovnako aj parlamentné voľby v roku 2007.

Aké sú výhody i-volieb oproti klasickým voľbám? V prvom rade, okrem samozrejmych výhod, ako sú pohodlnosť hlasovania z domáceho prostredia, a tým aj zvýšenie motivácie voliť, a absencia ručného prepočítavania hlasovacích lístkov, je to možnosť zmeny hlasu po hlasovaní, pričom v estónskom prípade išlo o premenu určitej nevýhody na výhodu, a to dokonca dvoma spôsobmi: samotným druhým alebo aj viacerým internetovým hlasovaním do uplynutia určitej lehoty, alebo aj návštevou volebnej miestnosti v deň volieb, kde fyzickým hlasovaním dôjde k zrušeniu internetového hlasovania. Odstránenou nevýhodou v prípade internetového hlasovania, keďže volebný akt sa neuskutočňuje pred volebnou komisiou, je objektívny problém možnosti nútenia voliča tretími osobami voliť určitú stranu alebo kandidáta, čo sa odstraňuje zavedením možnosti pre takého občana, aby si volebný akt zopakoval bez prítomnosti svojich donucovateľov. V Estónsku išli ešte ďalej a v kódexe správy zakázali voliť kolektívne, hromadne, za asistencie politických strán. Obrovskou výhodou internetového hlasovania je aj minimalizácia neplatných hlasov, pretože je to len otázka správneho workflowu v zavedenom systéme, ktorý jednoducho nepustí neplatný hlas do systému. Neumožní „vhodiť“ viac ako jeden „volebný lístok“ resp. neumožní pri preferenčných hlasoch „zaškrtnúť“ viac ako je povolený počet preferenčných hlasov.

Pri sčítaní hlasov internetových volieb do estónskeho parlamentu 6. marca 2011 sa zistil len jeden neplatný hlas, ktorý bol odovzdaný kandidátovi, ktorý nebol na zozname v príslušnom volebnom obvode, pričom ale došlo k jeho zrušeniu hlasovaním vo volebnej miestnosti.³ Treba uviesť, že volič môže svoju voľbu zmeniť počas 7 dní predchádzajúcich tretiemu dňu pred voľbami, kedy už i-hlas meniť nemôže, ale v deň volieb ho môže nahradiť hlasovaním vo volebnej miestnosti. V rámci miestnych volieb v roku 2005 bolo zmenených 364 hlasov, v roku 2009 ich bolo zmenených 2373 a v roku 2013 celkom 3045. Zrušených i-hlasov vo volebnej miestnosti a ich nahradenie hlasovacím lístkom v roku 2005 celkom 30, v roku 2009 celkom 100 a v roku 2013 celkom 146 hlasov. Zo štatistických údajov je zrejmé,

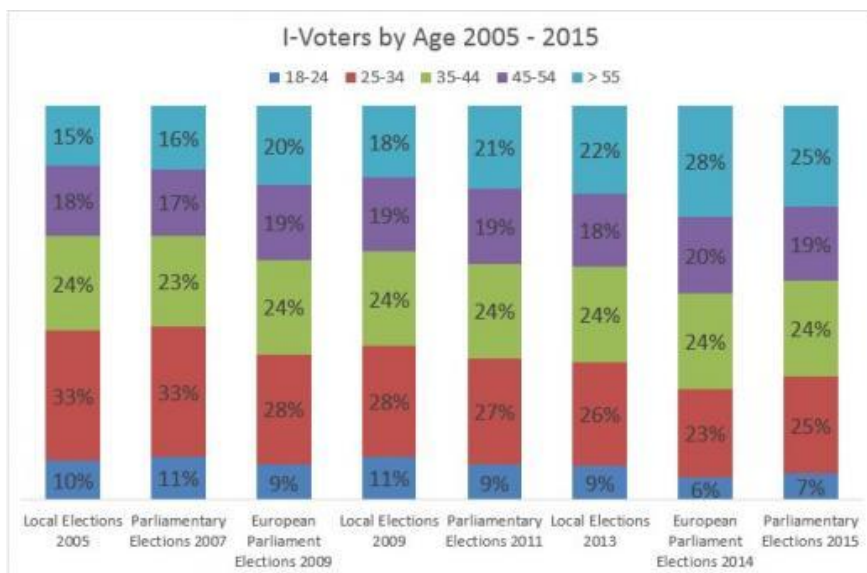
³ Podľa Estonia. Parliamentary Elections 6 March 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report. Warsaw 16 May 2011, s. 11 <http://www.osce.org/odihr/77557>

že v miestnych voľbách dochádza k častejším nahradeniam i-hlasu vo volebnej miestnosti v deň volieb v porovnaní s parlamentnými voľbami a voľbami do Európskeho parlamentu, na druhej strane k zrušeniu i-hlasu vo volebnej miestnosti dochádza častejšie v parlamentných voľbách.⁴

„Údaje rovnako ukazujú, že voliči výrazne nevyužívajú možnosť zmeniť udelené hlasy. Podiel zmenených hlasov sa pohybuje v rozmedzí 1,5% až 3,9% z celkového počtu udelených hlasov. To môže vypovedať o rozhodnosti voličov pre udelenie hlasov konkrétnej strane. Do tohto počtu je nutné započítavať aj voličov, ktorí odvolili chybné a svoju chybu chcú napraviť (napríklad označili inú stranu, ako chceli). Dáta umožňujú rovnako náhľad do štruktúry voličov, ktorí sa k internetovému hlasovaniu uchýľujú. Je zjavné, že kategória prvovoličov (18-24), ktorá má výraznejšie skúsenosti s informačnými technológiami, sa k internetovému hlasovaniu uchýľuje najmenej často. Naopak podieľ kategórie voličov 55+ dlhodobo rastie. Naznačuje to istú výhodnosť internetového hlasovania (nie nevyhnutne iba internetového ale aj korešpondenčného hlasovania) pre osoby so zníženou pohyblivosťou či v ťažko odstupných volebných okrskoch.“⁵

Z diagramu č. 1 sú zrejmé aj súvislosti úplne pevného pomeru osôb medzi 35-44 rokov počas celej dekády i-volieb v Estónsku, čo sa dá povedať aj o vekovej skupine 45-54 rokov. Pokles okrem skupiny 18-24 rokov zaznamenala aj skupina 25-34 rokov.

Diagram č. 1 I-voliči podľa veku

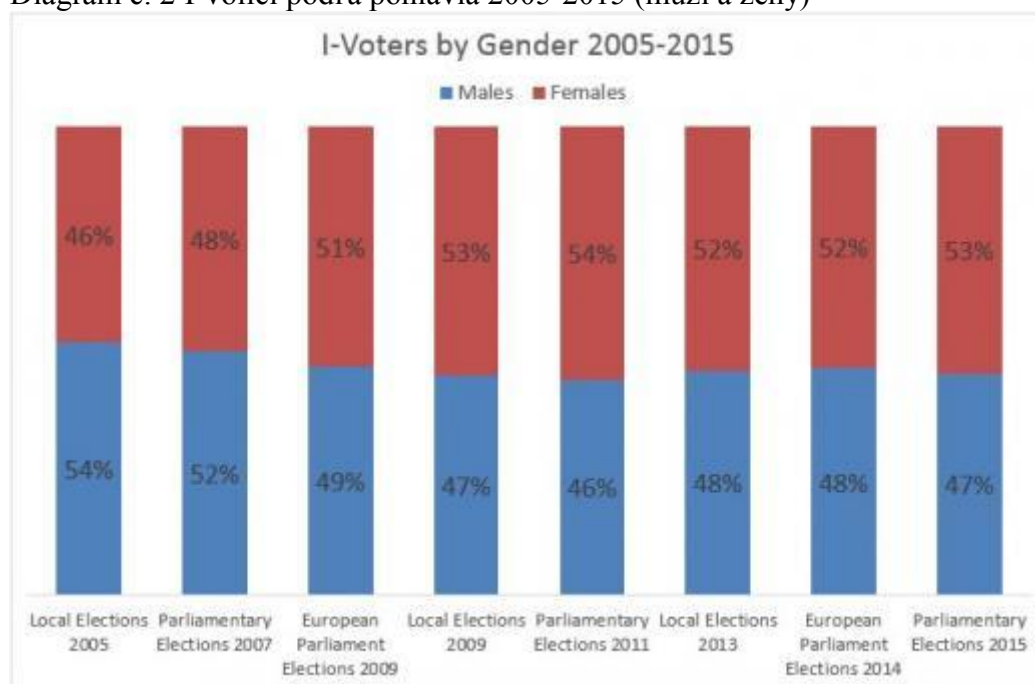


⁴ Statistics about Internet Voting in Estonia <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>

⁵ Hlaváček, K. – Kuta, M.: Elektronické internetové hlasovanie v Estónsku. Parlamentní Institut. Studie č.1.231, 2014. Dostupné na www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=101330

Zdroj: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>

Diagram č. 2 I-voliči podľa pohlavia 2005-2015 (muži a ženy)



2005, 2009, 2013 miestne voľby

2007, 2011, 2015 parlamentné voľby

2009, 2014 voľby do Európskeho parlamentu

Zdroj: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>

Základné problémy, ktoré je potrebné vyriešiť sú: overovanie identity voliča, jeho oprávnenia voliť, zaistenie anonymity hlasu, bezpečnostné riziká, pričom platí zásada, že sa nesmie vytvoriť spojenie medzi voličom a jeho voľbou. Veľmi dôležité je, aby existovala možnosť overiť, či hlas bol zaznamenaný a započítaný do volieb, pričom by nikto nemal byť schopný vypočítať čiastočné výsledky, pokiaľ prebiehajú voľby.

Ako však zabezpečiť, aby sa hlas dostal na správne miesto, pričom ale nebol spojený s jeho odosielateľom, teda ako zabezpečiť tajnosť volieb v i-voľbách? V Estónsku zvolili koncepciu podobnú tej, ktorá sa používa pri fyzickom hlasovaní voličov, ktorí hlasujú mimo svojho obvodu v skorších voľbách (ešte pred oficiálnym dňom volieb), napr. aj voliči voliaci na zastupiteľstvách v zahraničí:

1. volič sa identifikuje pred volebnou komisiou mimo svojho obvodu
2. volič vyplní hlasovací lístok a vloží ho do obálky
3. túto obálku vloží do ďalšej obálky, na ktorej sú napísané jeho údaje
4. obálka je dopravená do voličovej volebnej miestnosti, voličove oprávnenie voliť je overené a ak volič je oprávnený voliť, vonkajšia obálka je otvorená a anonymná vnútorná obálka je vhodená do volebnej schránky.

I-hlasovanie v Estónsku sleduje tú istú schému. I-volič vytvára v priebehu hlasovania vnútornú obálku (kde je podstatný zašifrovaný hlas) a vonkajšiu obálku (kde je podstatný digitálny podpis). I-volič zašifruje svoj výber so systémom verejného kľúča a výsledok podpíše digitálne. Hlasy sú zhromaždené, vytriedené, voličova spôsobilosť je overená a neplatné hlasy sú odstránené (dvojité hlasy, hlasy nespôsobilého voliča). Následne vonkajšie obálky (s digitálnym podpisom) sú oddelené od vnútorných obálok. Vnútorné obálky (ktoré nie sú spojené s identitou voliča vôbec) sú presmerované do počítačadla hlasov, ktoré má súkromný kľúč systému. Aplikácia počítačadla hlasov má výstup, ktorým sa spočítajú výsledky i-hlasovania.

Podľa estónskeho zákona o voľbách do samosprávnych rád z 27.3.2002 v platnom znení, tento zákon upravuje iba hlasovaciu dobu hlasovania elektronickými prostriedkami v § 44 ods. 1 tretí bod, podľa ktorého hlasovanie vopred sa uskutočňuje od 10. dňa do 4. dňa pred dňom volieb elektronickými prostriedkami, pričom hlasovanie sa otvorí o 9.00 hod. ráno 10. dňa pred volebným dňom a trvá 24 hodín denne až do uzavretia hlasovania o 18.00 hod večer pred dňom volieb. Podľa § 53.2 zákona o voľbách do samosprávnych rád sa elektronické hlasovanie organizuje v čase ustanovenom § 44 ods. 2 tretí bod tohto zákona a podľa postupov stanovených kapitolou 7.1 estónskeho zákona o voľbách do Riigikogu (estónskeho parlamentu). Kapitola 7.1 zákona o voľbách do Riigikogu sa teda použije v celom rozsahu na i-volby do orgánov estónskej samosprávy.

§ 48.2 Všeobecné zásady elektronického hlasovania

- (1) Elektronické hlasovanie vedie Komisia pre elektronické hlasovanie.*
- (2) Elektronický hlasovací systém spravovaný Komisiou pre elektronické hlasovanie sa použije v elektronickom hlasovaní. Technické požiadavky pre elektronický hlasovací systém, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie dodržania požiadaviek stanovených v § 1 odsek 2 a 3 tohto zákona ustanoví Republiková volebná komisia v nariadení ustanovenom v § 15 ods. 4 druhý bod tohto zákona.*
- (3) Volič hlasuje sám. Za podmienok predpísaných týmto zákonom, volič môže zmeniť elektronicky poskytnutý svoj hlas.*
- (4) Komisia pre elektronické hlasovanie organizuje testovanie elektronického hlasovacieho systému. Republiková volebná komisia organizuje audit elektronického hlasovacieho systému a operácie Komisie pre elektronické hlasovanie. Postupy testovania a auditu a dozoru nad operáciami Komisie pre elektronické hlasovanie ustanoví Národný volebný výbor v nariadení ustanovením v § 15 ods. 4 druhý bod tohto zákona.*

§ 48.3 Priprava elektronického hlasovania

- (1) *Komisia pre elektronické hlasovanie pripraví elektronický hlasovací systém na používanie a vloží zoznam voličov a konsolidované zoznamy kandidátov vo volebných okrskoch do systému nie neskôr než do 13. dňa pred dňom volieb.*
- (2) *Akokoľvek zmeny v zozname voličov ustanovené v § 24 a 25 tohto zákona (pozn. chýb v zozname voličov) sa vložia v dňoch elektronického hlasovania do elektronického zoznamu voličov najmenej raz za deň.*
- (3) *Pred začatím elektronického hlasovania, Komisia pre elektronické hlasovanie vytvorí kľúč pre šifrovanie elektronických hlasov a kľúč pre otváranie hlasov. Kľúč pre otváranie hlasov sa rozdelí medzi členov Republikovej volebnej komisie.*

§ 48.4 Postup elektronického hlasovania

- (1) *Volič môže v dňoch predpísaných v § 38 ods. 2 tretí bod tohto zákona (pozn. pri parlamentných voľbách je to identické ako pri miestnych) hlasovať elektronicky používajúc systém ustanovený v § 48.2 odsek 2 tohto zákona.*
- (2) *Volič preukazuje svoju totožnosť **certifikátom, ktorý umožňuje digitálnu identifikáciu, ktorý je vydaný na základe zákona o dokumentoch preukazujúcich totožnosť**.*
- (3) *Následne po osobnej identifikácii voliča podľa postupu stanoveného v odseku 2 tohto paragrafu, konsolidovaný zoznam kandidátov vo volebnom okrsku bydliska voliča sa zobrazí voličovi.*
- (4) *Volič označí kandidáta vo volebnom okrsku svojho bydliska, pre ktorého si želá hlasovať. Aplikácia použitá pre elektronické hlasovanie zašifruje voličov hlas používajúc kľúč na zašifrovanie hlasov. Volič potvrdí hlasovanie elektronickým podpisom v súlade s požiadavkami zákona o elektronickom podpise.*
- (5) *Voličovi sa po tom, čo potvrdil hlasovanie, oznámi prijatie hlasu.*

§ 48.5 Zmena elektronického hlasu

Volič má právo zmeniť svoj elektronicky poskytnutý hlas:

- 1) *elektronickým opätovným hlasovaním v čase ustanovenom v § 38 ods. 2 tretí bod tohto zákona,*
- 2) *hlasovaním hlasovacím lístkom od 10. dňa do 4. dňa pred dňom volieb podľa postupu ustanoveného v § 40 až 43, 45 alebo 47 tohto zákona.*

§ 48.6 Kontrola elektronického hlasu

- (1) *Volič má možnosť overiť, či aplikácia použitá pre elektronické hlasovanie preniesla ním poskytnutý hlas podľa voličovho želania do elektronického hlasovacieho systému.*
- (2) *Postup kontroly elektronického hlasu ustanoví Národný volebný výbor v nariadení stanovenom v § 15 ods. 4 druhý bod tohto zákona.*

§ 48.7 Sčítanie elektronických hlasov

- (1) *V prípade niekoľkých elektronicky poskytnutých hlasov (§ 48.5 prvý bod), posledný poskytnutý hlas voliča sa sčíta.*
- (2) *Po uzavretí elektronického hlasovania Komisia pre elektronické hlasovanie pripraví zoznam osôb, ktoré hlasovali elektronicky podľa volebných okrskov a predloží zoznam obvodným volebným komisiám nie neskôr než na druhý deň pred dňom volieb. Obvodná volebná komisia predloží zoznam okrskovým volebným komisiám nie neskôr než v deň predchádzajúci dňu volieb.*
- (3) *Ak volič hlasoval elektronicky, člen okrskovej volebnej komisie urobí poznámku v zozname voličov týkajúcu sa elektronického hlasovania.*
- (4) *Ak volič hlasoval elektronicky ako aj hlasovacím lístkom, hlasovací lístok voliča sa sčíta. Okrsková volebná komisia zašle Komisii pre elektronické hlasovanie náležitý oznam, na základe ktorého Komisia pre elektronické hlasovanie nesčíta voličov hlas poskytnutý elektronicky.*
- (5) *Ak volič hlasoval niekoľkokrát mimo volebnej miestnosti svojho bydliska a elektronicky, žiadna obálka s hlasovacími lístkami voliča ako ani hlas poskytnutý elektronicky sa nesčíta. Okrsková volebná komisia zašle Komisii pre elektronické hlasovanie náležitý oznam, na základe ktorého Komisia pre elektronické hlasovanie nesčíta voličov hlas poskytnutý elektronicky.*

§ 48.8 Odloženie, ukončenie a nezačatie elektronického hlasovania

- (1) *V prípade odloženia elektronického hlasovania Republiková volebná komisia ihneď oznámi voličom odloženie a opätovné začatie elektronického hlasovania.*
- (2) *V prípade nezačatia alebo ukončenia elektronického hlasovania, Republiková volebná komisia túto skutočnosť ihneď oznámi voličom a poskytne informáciu, aký prostriedok hlasovania môže byť využitý namiesto elektronického hlasovania.*
- (3) *V prípade, kde odloženie alebo ukončenie elektronického hlasovania zahŕňa zneplatnenie hlasov poskytnutých elektronicky, Republiková volebná komisia urýchlene oznámi voličom potrebu hlasovať opäť a prostriedky hlasovania, ktoré môžu byť využité pre tento účel.*

2. Ústavnoprávne aspekty – rozhodovacia činnosť súdov (Estónsko, Nemecko)

Ústavná prieskumná komora Najvyššieho súdu Estónska k možnosti zmeny hlasu uviedla: „*Voličova možnosť zmeniť hlas daný elektronickým prostriedkom počas predčasných volieb zakladá podstatnú dodatočnú záruku dodržania princípu slobodných volieb a tajného hlasovania pri hlasovaní elektronickými prostriedkami. Volič, ktorý bol nezákonne ovplyvňovaný alebo sledovaný v priebehu elektronického hlasovania, môže obnoviť svoju slobodu volieb a tajnosť hlasovania hlasovaním znovu buď elektronicky alebo hlasovacím lístkom po tom, čo sa oslobodil od vplyvov. Navyše, možnosť následnej opravy hlasu daného pod vplyvom, možnosť hlasovania znovu poskytuje významnú preventívnu funkciu. Keď zákon zaručuje voličovi hlasujúcemu elektronicky zmeniť hlas daný elektronickými prostriedkami, motivácia ho nezákonne ovplyvniť sa zníži. Nie sú k dispozícii žiadne ďalšie rovnako účinné prostriedky okrem možnosti zmeniť hlas daný elektronickými prostriedkami, aby sa zaručila sloboda volieb a tajnosť hlasovania pri elektronickom hlasovaní v nekontrolovateľnom médiu. Trestnoprávne sankcie majú svoj preventívny význam, ale následné potrestanie – na rozdiel od možnosti zmeniť elektronický hlas – nepomáha eliminovať porušenie slobody volieb a tajnosti hlasovania.*“⁶

Nemenej zaujímavý problém riešil nemecký ústavný súd v náleze sp.zn. 2 BvC 3/07 a 2 BvC 4/07 z 3. marca 2009, keď jeho druhý senát rozhodol, že využitie elektronických hlasovacích prístrojov vyžaduje, aby podstatné kroky hlasovania a určenie výsledku mohli byť preskúmané občanom spoľahlivo a bez akýchkoľvek špecializovaných znalostí subjektu. Táto požiadavka vyplýva z princípu verejnej povahy volieb (čl. 38 v spojení s čl. 20 ods. 1 a 20 ods. 2 základného zákona - Grundgesetz), ktorý predpisuje, že všetky podstatné kroky volieb podliehajú možnosti verejného prieskumu, ibaže iné ústavné záujmy ospravedlňujú výnimku. Podľa toho, bolo nepochybne ústavne nespochybniteľné, že § 35 federálneho volebného zákona (Bundeswahlgesetz) povoľoval využitie hlasovacích prístrojov. Avšak, federálne nariadenie o hlasovacích prístrojoch (Bundeswahlgeräteverordnung) bolo protiústavné, pretože nezabezpečilo, aby boli povolené a použité len také hlasovacie prístroje, ktoré vyhovelí ústavnej požiadavke princípu verejnej povahy volieb. Kým v bežných voľbách manipulácie s hlasovacími lístkami alebo volebné podvody sú, pri rámcových podmienkach použiteľných ustanovení, možné len so značným úsilím a s veľmi vysokým rizikom odhalenia, čo má preventívny účinok, programové chyby v software a úmyselné volebné

⁶ sp. zn. 3-4-1-13-05 rozsudok zo dňa 1.9.2005 o zamietnutí sťažnosti prezidenta republiky vyhlásiť zákon o voľbách do miestnych vládnych rád schválený parlamentom 28.6.2005 za neústavný <http://www.nc.ee/?id=381>

podvody spáchané manipulovaním softwaru elektronických hlasovacích prístrojov môžu byť rozpoznané iba s ťažkosťami. Voliči musia byť sami schopní porozumieť bez podrobných znalostí počítačovej technológie, či ich odovzdané hlasy boli zaznamenané čistým spôsobom ako základ sčítania hlasov alebo ako základ neskoršieho prepočítania. Ak je volebný výsledok určený prostredníctvom počítačom riadeného spracovania hlasov uložených v elektronickej pamäti, nie je dostatočné, ak iba výsledok výpočtového procesu uskutočnený v hlasovacom prístroji môže byť sledovaný prostredníctvom sumárneho výtlaku alebo elektronického displeja. Nemecký ústavný súd naznačil, že dodatočné preskúmanie voličom, volebnými orgánmi alebo širokou verejnosťou by bolo možné napríklad elektronickými hlasovacími prístrojmi, v ktorých hlasy by boli zaznamenané ďalším spôsobom popri elektronickom uložení.

3. Politologickoprávne aspekty

Po tom, čo skupina hackerov bola úspešná pri zasahovaní do podobných prístrojov v Holandsku v roku 2006, holandská vláda uložila moratórium na využitie elektronických hlasovacích prístrojov a Írsko tiež zakázalo elektronické hlasovanie. Podľa Alexandra Prossera práce na internetovom hlasovaní prerušili v roku 2007 aj v Spojenom kráľovstve, v roku 2009 vo Fínsku⁷ a v Rakúsku, v Zürichu v roku 2010, a aj v Taliansku. Udáva nasledovné príčiny: hlasy museli byť manuálne usporiadané podporným personálom, pretože by sa nezačlenili do sčítacej aplikácie, hlasy sú manuálne „overované“ podporným personálom pred sčítaním, hlasovací lístok bol manuálne zmenený podporným personálom počas prebiehajúcich volieb, niekoľko sto hlasov „zmizlo“, nedokumentované softwarové zmeny na serveroch počas prebiehajúcich volieb prostredníctvom USB zasunutí, žiadne údaje dostupné pre súdny prieskum. Problémom nie je identifikácia alebo tajnosť hlasovania, ale kontrolovateľnosť, ochrana pred manipuláciou, riadenie volebnou komisiou, transparentnosť.⁸

⁷ Tu dokonca o zneplatnení a opakovaní volieb do miestnej samosprávy z roku 2008 s pilotným projektom rozhodol dňa 9.4.2009 fínsky Najvyšší správny súd v konaní Taltionumero 900 Diaarinumero 689/1/09 901a rozhodnutie Taltionumero 901 Diaarinumerot 645 ja 688/1/09. Ide o dve rozhodnutia a tri fínske obce, kde sa konal pilotný projekt elektronických volieb prostredníctvom elektronických hlasovacích kariet. Rozhodnutia sú dostupné na

http://www.kho.fi/material/attachments/kho/ajankohtaista/tiedotteet/ontMb7ild/KHO_t_900_2009.pdf

http://www.kho.fi/material/attachments/kho/ajankohtaista/tiedotteet/oZIDO5aS1/KHO_t_901_2009.pdf

Keďže išlo iba o pilotný projekt elektronického hlasovania, nové voľby sa konali už s tradičným hlasovacím lístkom.

⁸ Podľa PROSSER, A.: Internet voting. Potential and Issues. Wirtschafts Universität Wien www.isi.fraunhofer.de/isi-de/t/.../D_Prosser_STOA_20110317.pdf

4. Záver

Mechanizmy elektronických volieb na komunálnej úrovni by v podmienkach Slovenskej republiky, prípadne aj Českej republiky bolo vhodné modifikovať tak, že i-volby by sa realizovali s využitím dátových schránok a verejnej dátovej siete. Autorizácia by sa uskutočnila prostredníctvom biometrického údaj, ktorý by bol natiahnutý v ID karte, ktorá by sa mohla využiť aj napríklad prostredníctvom bankomatov. Infraštruktúru verejného kľúča by mohla nahradiť práve uvedená kombinácia zabezpečených dátových schránok s jednoznačnou identifikáciou voliča spolu s ID kartou s biometrickým údajom, pričom výstup z dátovej schránky by nahradzoval elektronický podpis pri odosielaní volebného hlasu. Estónsky a nemecký prípad ukazujú, že je veľmi dôležité neustále sledovať najnovšie technologické vymoženosti a umožniť ich testovanie v snahe zabezpečiť čo najhlbšie prenikanie a zdokonaľovanie ústavných zásad volieb ako je všeobecné, rovné, priame volebné právo s tajným hlasovaním. Odlišné zaobchádzanie s voličmi pri elektronickom hlasovaní v porovnaní s voličmi pri riadnom hlasovaní je ospravedlnené práve odlišnou situáciou oboch skupín voličov.

Literatúra

- BREUER, F. – TRECHSEL, A.H.: Report for the Council of Europe. E-voting in the 2005 local elections in Estonia. European University Institute. Project leaders Prof.Dr. Alexander H. Trechsel, European University Institute, Florence, Italy & Director of the e-Democracy Centre (e-DC), University of Geneva, Switzerland; Ivar Tallo, Director of the e-Governance Academy, Tallinn, Estonia. Florence, 06.03.2006.
- DRECHSLER, W. – MADISE, Ü.: E-voting in Estonia. – TRAMES 2002, 3, vol 6 (56/51).
- DRECHSLER, W. – MADISE, Ü.: "Electronic Voting in Estonia." In Norbert Kersting and Harald Baldersheim, eds. Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, p 97-108.
- JACOBS, BART, PIETERS, WOLTER. Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment. Foundations of Security Analysis and Design V: FOSAD 2007/2008/2009 Tutorial Lectures.
- HLAVÁČEK, K. – KUTA, M.: Elektronické internetové hlasovanie v Estónsku. Parlamentní Institut. Studie č.1.231, 2014. Dostupné na www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=101330.
- KITSING, MEELIS. The Estonian experience shows that while online voting is faster and cheaper, it hasn't increased turn-out. Dostupný z WWW: <http://www.democraticaudit.com/?p=1499>.
- MAATEN, Epp. Towards remote e-voting: Estonian case. Elections Department, Chancellery of the Riigikogu (Parliament). Dostupný na: http://static.twoday.net/evoting/files/maaten_p81-90.pdf.
- MADISE, Ü. – MARTENS, T.: E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world. Dostupné na: http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/Proceedings%202006/1.1.madise_martens_e-voting_in_estonia.pdf.

MADISE, Ü. – VINKEL, P.; Maaten, E. Internet Voting at the Elections of Local Government Councils on 16 October 2005: Report. Dostupné na: <http://www.vvk.ee/english/report2006.pdf>.
SVENSSON, JÖRGEN, LEENES, RONALD. E-voting in Europe: Divergent democratic practice. Information Polity, 8 (2003).
Estonian e-voting system - General description Dostupné na: <http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf>.
NDI.org. Re-evaluation of the use of electronic voting in the Netherlands. Dostupný na: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/examples/re-evaluation-of-e-voting-netherlands>.

Adresa autora:

doc. JUDr. Branislav Fridrich, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta
Katedra Ústavného práva
Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica
E-mail: fridrich@fridrichpalko.sk

Kreovanie starostu obce do funkcie

Júlia Ondrová

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

Abstract

The aim of the presented contribution is to analyze ways and conditions under which a municipality citizen is able to become a municipality mayor, and at the same time to demonstrate reasons and ways under which he/she can be deprived from the post. In its introductory part the article deals with the municipality mayor's position, and further on, it analyses the basic regulations stated by the Act on elections of municipality self-governing bodies regarding the execution of an active and passive election right and possible judicial protection offered by general courts or the Slovak Republic Constitution Court. Moreover, the article puts into attention on the comparison with the legal adjustment which has to substitute the present Act on elections of municipality self-governing bodies coming into force the 1st of July 2015. An inseparable part of the presented contribution is made by the chosen decisions of the Slovak Constitution Court connected with the problem in question which in spite of the changes have not lost their efficiency and competence.

Úvod

Starosta obce je v súčasnosti významným činiteľom územnej samosprávy, ktorý vykonáva pôsobnosť miestnej samosprávy a prenesených úloh štátnej správy. „Starosta obce je konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán správy obce. Jeho postavenie je pomerne nezávislé na obecnom zastupiteľstve. Tým sa značne oddeľuje výkon moci ľudu v obci od rutinnej správy obce a prehlbuje jeho priamu zodpovednosť obyvateľom obce ako svojim voličom“.¹ Najvyšší výkonný orgán obce je do úradu ustanovovaný na základe slobodných, demokratických a priamych volieb, ktoré sú prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci obyvateľmi obce. Tento spôsob kreovania orgánu starostu obce má svoje klady aj zápory. Ako jedno z pozitív sa väčšinou uvádza vyššia demokratická legitimita takto zvoleného starostu. Nevýhodou v tomto prípade je riziko, že sa starostom stane

¹ SOTOLÁŘ, J. 2004. *Príručka starostu obce – podrobný komentár*. Košice: SOTAC, s.r.o., 2004. s. 42.

nekompetentná osoba, ktorá nemusí byť akceptovaná zastupiteľstvom, čo môže v konečnom dôsledku viesť k narušeniu chodu obce.²

Kreovanie starostu obce

Kreovanie starostu obce do úradu je upravené v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“) a podrobnejšiu úpravu obsahuje zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o komunálnych voľbách“ alebo „ZoVdOSO“), ktorých účinnosťou odo dňa 01.07.2015 nahrádza nový zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“ alebo „ZoPVVP“).

Podstata ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v článku 30 Ústavy Slovenskej republiky, aktívneho a pasívneho volebného práva. Podstatou zákonnosti volieb do orgánov samosprávy obcí je uskutočňovanie volieb v súlade so zákonmi, ktoré sa dotýkajú volieb do orgánov samosprávy obcí.³ Ústava Slovenskej republiky garantuje v článku 30 ods. 3 všeobecné, rovné a priame volebné právo s tajným hlasovaním. Všeobecnosť volebného práva zabezpečuje, že všetci obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí majú v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt, u ktorých je splnená Ústavou Slovenskej republiky zakotvená veková hranica, sú oprávnení hlasovať a voliť starostu obce (ďalej aj ako „volič“). Rovnosť znamená, že každý volič má rovnaké postavenie a hlas každého voliča má pri voľbe starostu obce rovnakú váhu, a to bez rozdielu na sociálne postavenie, etnický pôvod, náboženstvo alebo povolanie voliča. „Rovnosť volebného práva sa všeobecne chápe nielen ako požiadavka, aby každý volič mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému voličovi pri rozhodovaní patril jeden hlas, resp. rovnaký počet hlasov ako iným voličom, a tento jeho hlas (hlasy) mal rovnakú váhu vo vzťahu k hlasom ostatných voličov, a aby sa každý volič mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého (prípadne iného) mandátu. Rovnosť volebného práva má charakter ústavného princípu, ktorý je chránený priamo Ústavou Slovenskej republiky, pričom vzhľadom na postavenie ústavy ako základného zákona štátu musí mať intenzita jeho ochrany prednosť pred ochranou akéhokoľvek iného verejného záujmu, ktorý

² KLIMOVSKÝ, D. 2010. *Občianska participácia v rámci politických procesov na lokálnej úrovni*. Praha: Institut politologických štúdií FSV UK, 2010. s. 256.

³ PL. ÚS 34/1999. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12.5.1999.

nemá ústavnú relevanciu“.⁴ Priamosť volebného práva znamená, že volič volí kandidáta priamo na volenú funkciu(bez medzistupňa). „Ďalšou dôležitou zásadou je tajnosť hlasovania, ktorá vytvára právne prostredie na vyjadrenie skutočne slobodnej vôle voliča. V praxi sa premieta táto zásada tak, že volič upraví hlasovací lístok pred jeho hodením do hlasovacej schránky v priestore, ktorý je na to osobitne určený bez prítomnosti iných osôb. Určitou výnimkou z tejto zásady sú prípady, keď volič zo zdravotných dôvodov nemôže osobne upraviť hlasovací lístok“.⁵ Detailnejšia úprava tejto zásady je vyjadrená v § 32 ZoVdOSO resp. § 24 ods. 6 ZoPVVP, z ktorého vyplýva, že volič, ktorý nemôže sám upraviť hlasovací lístok pre telesnú vadu (postihnutie) alebo preto, že nemôže čítať alebo písať, má právo vziať so sebou do priestoru určeného na úpravu hlasovacích lístkov iného voliča, aby za neho hlasovací lístok podľa jeho pokynov upravil a vložil do obálky. V tomto smere Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil právny názor, podľa ktorého „z doslovného znenia citovaného ustanovenia možno vyvodit' záver, že iná fyzická osoba môže negramotným občanom – voličom poskytovať pomoc pri volebnom akte“.⁶ „Z ústavnoprávneho hľadiska je potrebné predslobodným výberom osoby asistujúcej preferovať ústavnú zásadu slobodného výkonu volebného práva podľa článku 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ústavné konformný výklad § 32 ZoVdOSO (aj § 24 ods. 6 ZoPVVP, pozn. autorky) v danej súvislosti vylučuje, aby voličovi, ktorý nemôže sám upraviť hlasovací lístok pre telesnú vadu alebo preto, že nemôže čítať alebo písať, asistoval taký iný volič, ktorý je sám v prebiehajúcich voľbách v postavení kandidáta. Išlo by totiž o zrejmy rozpor záujmov medzi voličom odkázaným na pomoc inej osoby a voličom asistujúcim s potenciálnymi dôsledkami porušenia základného práva slobodne voliť podľa článku 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.⁷ Uvedené uznesenie je aktuálne aj na právny stav, ktorý zakotvuje nový ZoPVVP. Ústavný súd v minulosti konštatoval, že je na vôli voliča (jeho interná voľba), ktorý požiadal o pomoc pri úprave hlasovacieho lístka, a následne je aj na jeho zodpovednosti, aký spôsob komunikácie zvolí s voličom, ktorého o pomoc pri úprave hlasovacieho lístka požiadal tak, aby realizoval svoje aktívne hlasovacie právo v súlade s jeho vôľou... (PL. ÚS 7/07). Ústavný súd nemôže apriórne uzavrieť, že komunikácia voliča s jeho asistentom v podobe „zakrížkujte tak, ako sme sa ráno dohodli“ alebo „zakrížkujte kandidáta tak, ako to uznáte za vhodné“, znamená nedovolené prerušenie ústavou i zákonom chránenej línie medzi vôľou

⁴ IV. ÚS 96/07. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.05.2007.

⁵ KRIŠKA, P.: *Komentár k zákonu Slovenskej národnej rady o voľbách do samosprávy obcí*. [online]. Dostupné na internete:

<http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/THelp.ascx&zzsrlnkid=20176382&phContent=~/Comments/RuleComments.ascx&VirtualDate=2015-05-19&FragmentId=337265&CTypeId=1>

⁶ PL. ÚS 3/1995. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 02. februára 1995.

⁷ PL. ÚS 13/2011. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. februára 2011.

voliča a jej formálnym prejavom úpravou hlasovacieho lístka. Prejavom vôle voliča hlasujúceho v podmienkach regulovaných v § 32 ZoVdOSO (aj § 24 ods. 6 ZoPVVP, pozn. autorky) môže byť aj výzva asistentovi, aby „zakrúžkoval tak, ako sa ráno dohodli“, prípadne aby „zakrúžkoval kandidáta tak, ako to on uzná za vhodné“. Obe uvedené možnosti sú prejavom vôle voliča, ktorý sa stotožňuje s vôľou asistenta do tej miery, že sa z hľadiska právneho stáva jeho vlastnou vôľou. Napokon, vzhľadom na to, že pri hlasovaní podľa § 32 ZoVdOSO (aj § 24 ods. 6 ZoPVVP, pozn. autorky) je nevyhnutná istá viac či menej intenzívna súčinnosť voliča a asistenta, nemožno očakávať, že takéto hlasovanie prebehne bez akejkoľvek komunikácie. Ak však jej podoba má byť vyhodnotená ako nedovolená manipulácia či zneužitie voličovej odkázanosti, musí sťažovateľ preukázať, že vôľa asistenta prejavená úpravou hlasovacieho lístka je v rozpore s vôľou voliča, ktorému asistent pomáha.⁸ Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také závažné porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov.⁹ Platí totiž vyvrátiteľná domnienka, že volebný výsledok zodpovedá vôli voličov. Predložiť dôkazy na jej vyvrátenie je povinnosťou toho, kto volebné pochybenie namieta (PL. ÚS 74/2011).¹⁰

Pri voľbe starostu obce sa uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov. „Zavedením väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov sledoval zákonodarca najmä reálnosť a jednoduchosť /rýchlosť/ kreovania starostu obce, ako aj finančný aspekt volieb, t.j. aby sa tieto nemuseli opakovať“.¹¹

Volebné obdobie starostu obce je štvorročné a nemožno ho zamieňať s funkčným obdobím starostu obce. Kým volebné obdobie vyjadruje, na aký dlhý čas získava zvolený starosta svoj mandát, funkčné obdobie už zvoleného starostu vyjadruje časový úsek, v ktorom starosta svoj mandát vykonáva. Začína plynúť okamihom zloženia sľubu starostu a končí až zložením sľubu novozvoleného starostu.

Najvyšší zákon štátu priznáva právo zúčastniť sa voľby starostu obce obyvateľom Slovenskej republiky, ktorí majú v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt, ktorí v deň volieb dovŕšili 18. rok veku. Ďalšou podmienkou aktívneho volebného práva pri voľbe starostu je prihlásenie na trvalý pobyt v obci v zmysle zákona č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších

⁸ PL. ÚS 51/2014. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. februára 2015.

⁹ PL. ÚS 38/07. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. apríla 2008.

¹⁰ PL. ÚS 74/2011. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. februára 2011.

¹¹ PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2010. s. 127.

predpisov. Z uvedeného vyplýva, že voliť starostu obce nemôžu osoby, ktoré majú v danej obci nahlásený len prechodný pobyt, ako aj tí, ktorí síce občanmi Slovenskej republiky sú, ale trvalý pobyt majú v cudzine.

„Pri realizácii volieb treba počítať aj s tým, že existuje skupina občanov, ktorí síce majú aktívne volebné právo, ale nemôžu ho z určitých dôvodov uplatniť. Zákon ustanovuje takéto dôvody, ako prekážky vo výkone volebného práva. Prvý dôvod je motivovaný ochranou zdravia ostatných občanov (napr. karanténa osoby z dôvodu možného šírenia nákazlivej choroby) a druhý dôvod – výkon trestu odňatia slobody svojou podstatou vylučuje možnosť uplatnenia tohto práva. Ustanovenie § 4 písm. b) ZoPVVP redukuje túto prekážku vo výkone práva voliť tak, že *prekážkou práva voliť je výkon trestu odňatia slobody za spáchanie obzvlášť závažného zločinu*. Zadržanie ani väzba nie je prekážkou vo výkone volebného práva“.¹² Ďalšími prekážkami vo výkone aktívneho volebného práva je výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, a to v prípade, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov, a pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony. Nový zákon o podmienkach výkonu volebného práva nezakotvuje ako prekážku práva voliť *výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, a to v prípade, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov, a obmedzenie spôsobilosti na právne úkony*. Medzi prekážky práva byť volený patrí: výkon trestu odňatia slobody, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Samotný akt voľby prebieha vo volebných miestnostiach, pričom aj z tejto zásady existuje výnimka, nakoľko volič môže požiadať zo závažných, najmä zdravotných dôvodov okrskovú volebnú komisiu o to, aby mohol hlasovať mimo volebnej miestnosti, a to len v územnom obvode volebného okrsku, pre ktorý bola okrsková volebná komisia zriadená. V takom prípade okrsková volebná komisia vyšle k voličovi dvoch svojich členov s prenosnou volebnou schránkou, hlasovacími lístkami a obálkou. Volič hlasuje tak, aby sa dodržal princíp tajnosti hlasovania. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto smere judikoval, že „za hlasovanie v súlade s volebným zákonom treba považovať len také hlasovanie, pri ktorom sám volič vloží volebnú obálku do schránky. Uvedené platí aj pre hlasovanie do prenosnej volebnej schránky. Zmyslom a účelom vloženia obálky s hlasovacími lístkami do volebnej schránky (vrátane prenosnej volebnej schránky) je garantovať tajnosť

¹² KRIŠKA, P.: Komentár k zákonu Slovenskej národnej rady o voľbách do samosprávy obcí. [online]. Dostupné na internete:

<http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~Main/THelp.ascx&zzsrlnkid=20176382&phContent=~Comments/RuleComments.ascx&VirtualDate=2015-05-19&FragmentId=337268&CTypeId=1>

hlasovania a znemožniť prípadnú manipuláciu s odovzdávaným hlasom. Odovzdanie obálky s upraveným hlasovacím lístkom voličom členovi volebnej komisie, ktorý má neskôr (na inom mieste ako volič hlasovať) túto obálku vložiť do prenosnej volebnej schránky, pričom prenosná volebná schránka nie je po celý čas pod dozorom obidvoch vyslaných členov volebnej komisie, je potrebné považovať za závažné porušenie zákonnosti a ústavnosti takéhoto hlasovania¹³. Odo dňa 01.07.2015 bude možné v zmysle ustanovenia § 24 ods. 9 ZoPVVP, aby volič, ktorý nemôže pre zdravotné postihnutie sám vložiť obálku do volebnej schránky, požiadal, aby obálku do volebnej schránky vložila iná osoba, nie však člen okrskovej volebnej komisie. Myslím si, že toto ustanovenie rešpektuje právne závery nálezu Ústavného súdu.

Obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí spĺňajú všetky vyššie uvedené kritériá, sú evidovaní v stálom zozname voličov, ktorý zostavuje a vedie príslušná obec. V tomto zozname je uvedené meno, priezvisko, rodné číslo a ak ide o cudzinca, tak dátum narodenia, ak rodné číslo nie je pridelené, a trvalý pobyt každého voliča. Podľa § 9 ods. 3 písm. c) ZoPVVP bude v zozname voličov uvedená aj štátna príslušnosť voliča. O správnosti uvedených údajov sa môže presvedčiť každý volič a v prípade zistených chýb je obec povinná vykonať opravu do 48 hodín. Podľa ustanovenia § 10 ods. 1 ZoPVVP obec je povinná žiadosti vyhovieť alebo do troch dní písomne oznámiť voličovi dôvody, pre ktoré žiadosti nemôže vyhovieť. V prípade, ak na základe predchádzajúcej písomnej žiadosti obec údaj v zozname voličov neopraví alebo zoznam nedoplní, v štyridsaťosem-hodinovej lehote oznámi občanovi dôvody nevyhovenia jeho žiadosti. Vykonania opravy alebo doplnenia údajov sa volič môže následne domáhať pred okresným súdom, ktorého miestna príslušnosť je založená podľa všeobecného súdu odporcu. Právny poriadok Slovenskej republiky ukladá súdom povinnosť rozhodnúť vo veci do 3 dní od podania návrhu. Zoznam voličov sa uzavrie okamihom jeho odovzdania príslušným okrskovým komisiám. Poslednú zmenu v zoznamoch je možné vykonať len na základe rozhodnutia súdu alebo po predložení občianskeho preukazu, keď sa občan dopíše do zoznamu voličov okrskovou volebnou komisiou.

Za starostu obce môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky práva byť volený a ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 25. rok veku. Pasívne volebné právo patrí okrem občanom Slovenskej republiky s trvalým pobytom v obci aj cudzincom, ktorí majú v obci trvalý pobyt. „Ústavný súd Slovenskej republiky v súvislosti s námietkou „účelového prihlásenia sa na trvalý pobyt“ potreboval zdôrazniť, že trvalý pobyt v obci ako ústavná a zákonná podmienka výkonu volebného práva pre voľby do obecného zastupiteľstva

¹³ PL. ÚS 4/2011. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. februára 2011.

a starostu obce nie je v právnej úprave ustanovená samoučelne. Sleduje totiž legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t.j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria (relatívne) trvalú súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb orgánov do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov pre ten účel, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. V rozpore s účelom a funkciou volieb sú také aktivity kandidátov na funkcie v orgánoch samosprávy obcí, ktoré na základe zneužitia liberalizácie právnej úpravy hlásenia trvalého pobytu občanov smerujú k tomu, aby sa týchto volieb mohli zúčastniť aj také osoby, ktoré trvalo žijú mimo územia obce, a teda netvoria, resp. v skutočnosti nechcú tvoriť trvalú súčasť tohto územného spoločenstva fyzických osôb – obyvateľov obce“.¹⁴

Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov doplnil podmienky práva byť volený za starostu obce o splnenie predpokladov na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu. Uvedeným predpokladom bolo získanie minimálne stredného vzdelania¹⁵. Dôvodom rozšírenia podmienok pasívneho volebného práva bola skutočnosť, že na zabezpečenie kvalifikovaného a kvalitného výkonu funkcie starostu obce sa vyžaduje určitá minimálna kvalifikačná úroveň. Ako vyplýva z dôvodovej správy k citovanému zákonu č. 180/2014 Z.z., bolo všeobecne známe, že dochádzalo k situáciám, že za predstaviteľa výkonnej moci obce a za faktického štatutárneho zástupcu obyvateľov tohto územného celku, mohli byť kandidáti, ktorých vedomostná úroveň nezodpovedala požiadavkám predpokladaným pre výkon funkcie starostu. Aj keď mnohí z odbornej verejnosti namietali, že týmto krokom dôjde k narušeniu zásady

¹⁴ PL. ÚS 110/07. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. novembra 2008.

¹⁵ Podľa § 16 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa stredné vzdelanie člení na a) nižšie stredné odborné vzdelanie (nižšie sekundárne), ktoré získa žiak úspešným absolvovaním posledného ročníka dvojročného vzdelávacieho programu odboru vzdelávania v strednej odbornej škole alebo úspešným absolvovaním posledného ročníka vzdelávacieho programu odboru vzdelávania v odbornom učilišti, ktorý sa ukončuje záverečnou skúškou; dokladom o získanom stupni vzdelania a zároveň o získanej kvalifikácii je vysvedčenie o záverečnej skúške; v učebných odboroch určených štátnym vzdelávacím programom môže byť dokladom o získanej kvalifikácii aj výučný list, b) stredné odborné vzdelanie (sekundárne), ktoré získa žiak úspešným absolvovaním posledného ročníka najmenej trojročného a najviac štvorročného vzdelávacieho programu odboru vzdelávania v strednej odbornej škole, ktorý sa ukončuje záverečnou skúškou; dokladom o získanom stupni vzdelania je vysvedčenie o záverečnej skúške s doložkou a dokladom o získanej kvalifikácii je výučný list, c) úplné stredné všeobecné vzdelanie (vyššie sekundárne), ktoré získa žiak úspešným absolvovaním posledného ročníka najmenej štvorročného a najviac osemročného vzdelávacieho programu odboru vzdelávania v gymnáziu, ktorý sa ukončuje maturitnou skúškou; dokladom o získanom stupni vzdelania je vysvedčenie o maturitnej skúške, d) úplné stredné odborné vzdelanie (vyššie sekundárne), ktoré získa žiak úspešným absolvovaním posledného ročníka najmenej štvorročného a najviac päťročného vzdelávacieho programu odboru vzdelávania v strednej odbornej škole, ktorý sa ukončuje maturitnou skúškou; dokladom o získanom stupni vzdelania a zároveň o získanej kvalifikácii je vysvedčenie o maturitnej skúške; v študijných odboroch určených štátnym vzdelávacím programom môže byť dokladom o získanej kvalifikácii aj výučný list.

rovnakého zaobchádzania, zákonodarca poukazoval na to, že predmetná zásada spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu rasy, pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia. Práve z uvedeného výpočtu nemohlo byť zakotvenie kvalifikačného predpokladu pre verejný výkon funkcie starostu obce porušením princípu rovnakých podmienok k tejto verejnej funkcii. Po prijatí tohto zákona však skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky podala návrh na Ústavný súd Slovenskej republiky a domáhala sa začatia konania o súlade niektorých ustanovení zákona č. 180/2014 Z.z. Ústavný súd Slovenskej republiky pozastavil uznesením sp. zn. PL. ÚS 18/2014 zo dňa 10.septembra 2014 účinnosť článku III a článku IV zákona č. 180/2014 Z.z. V dôsledku pozastavenia účinnosti týchto článkov zákona sa vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktoré predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlásil na deň 15. november 2014 tzv. vzdelanostný cenzus neuplatnil. Prikláňam sa k právnomu názoru prof. Palúša, že Ústava SR nevytvára bariéru pre zákonné zakotvenie požiadavky vzdelania ako jedného z kritérií pre uchádzanie sa o funkciu starostu obce, uvedené konštatovanie však komplikuje Medzinárodný pakt o občianskych právach prijatý VZ OSN v roku 1966.¹⁶ Profesor Palúš, ktorý sa danej problematike dlhodobo venuje nespochybniteľne poukazuje na skutočnosť, že vzdelanie predstavuje jeden z nezastupiteľných faktorov podmieňujúcich profesionalitu a tým aj efektívnosť verejnej správy. Prikláňam sa k jeho názoru, že dané konštatovanie sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na oblasť obecnej samosprávy, zvlášť ak jej pôsobenie budeme ponímať ako službu obyvateľovi verejnosti.¹⁷

Kandidáta na starostu obce môže navrhovať politická strana, pričom môže do funkcie navrhnúť len jedného kandidáta. To isté platí aj v prípade, ak politické strany navrhujú spoločného kandidáta. Kandidátmi sú spravidla o osobnosti v obci známe svojimi postojmi, názormi na veci bezprostredne sa dotýkajúce každodenného života obce a jej obyvateľov. Lehota na podávanie kandidátov končí 55 dní pred dňom volieb a je zachovaná aj v novom ZoPVVP. O post starostu obce sa môžu uchádzať aj nezávislí kandidáti. Súčasťou kandidátnej listiny nezávislého kandidáta je petícia podpísaná voličmi podporujúcimi jeho kandidatúru. Potrebný počet podpisov podľa veľkosti obce stanovuje zákon o komunálnych voľbách vo svojej prílohe. V petícii sa pri každom podpise uvedie meno a priezvisko voliča, dátum

¹⁶ PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M. 2013. *Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí*. In: Teória a prax verejnej správy, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2013. s. 262.

¹⁷ PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M. 2013. *Starosta obce ako orgán verejnej moci*. In: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník vedeckých prác. UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2013. s. 39.

narodenia voliča a trvalý pobyt, ktorým sa rozumie názov obce, názov ulice, ak sa obec člení na ulice, a číslo domu. Splnenie všetkých náležitostí predložených kandidátnych listín, ktoré vyžaduje ZoVdOSO resp. ZoPVVP, skúma príslušná miestna volebná komisia. Aby sa vôbec osoba mohla uchádzať o hlasy voličov a zúčastniť sa predvolebného boja, musí ju príslušná miestna volebná komisia zaregistrovať. „Za účelom posilnenia zákonnosti pri rozhodovaní o registrácii kandidátov je rozhodnutie miestnej volebnej komisie preskúmateľné súdom. Ak rozhodnutie komisie bolo zákonné, konajúci súd podaný návrh zamietne. Ak však rozhodnutie miestnej volebnej komisie o registrácii alebo neregistrácii kandidáta bolo nezákonné, potom súd nahradí vôľu komisie a nezaregistrovaného kandidáta zaregistruje alebo zruší registráciu komisiou zaregistrovaného kandidáta“.¹⁸ Uvedené konanie sa začína na návrh a súd o návrhu musí rozhodnúť do troch dní. Účastníkmi v tomto konaní je kandidujúci nezávislý kandidát, kandidujúca politická strana alebo politické hnutie ako navrhovatelia, ktorých kandidátna listina nebola zaregistrovaná miestnou volebnou komisiou. Kým ustanovenie § 17 ods. 4 ZoVdOSO zakotvuje lehotu na podanie návrhu na súd v trvaní 3 dní od rozhodnutia miestnej volebnej komisie, ustanovenie § 177 ods. 4 ZoPVVP zakotvuje lehotu 3 dní od prevzatia rozhodnutia miestnej volebnej komisie. Odporcom na jednej strane je miestna volebná komisia a na druhej strane nezávislý kandidát, kandidujúca politická strana alebo politické hnutie. V prípade, že sa navrhovateľ domáha vydania rozhodnutia o jeho registrácii, odporcom je v tomto konaní výlučne miestna volebná komisia. Na funkciu starostu obce môže kandidovať aj kandidát na poslanca obecného zastupiteľstva.

Zákon o komunálnych voľbách ako aj zákon o podmienkach výkonu volebného práva ustanovuje na riadenie, kontrolu a vykonanie volieb na obecnej úrovni volebné orgány, ktorými sú jednotlivé volebné komisie skladajúce sa zo zástupcov politických strán. Členom volebnej komisie nemôže byť osoba, ktorá je zároveň kandidátom na starostu obce, nakoľko by mohla ovplyvňovať činnosť tejto komisie. Politické subjekty sú oprávnené delegovať do každej komisie svojich riadnych členov, ako aj ich náhradníkov pre prípad, že by sa riadny člen volebnej komisie nemohol pre svoju chorobu, pracovnú zaneprázdnenosť, či iný dôvod zúčastniť volieb. Komisia sa uznáva jednoduchou väčšinou a svoju činnosť a prijaté rozhodnutia zaznamenáva vo forme zápisnice z jej rokovaní, ktorej vyhotovovanie má na starosti zapisovateľ komisie.

Voľby na post starostu obce vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa konali v posledných 14 dňoch jeho volebného obdobia. Kým podľa § 25 ods. 3 ZoVdOSO predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási voľby do orgánov

¹⁸ JAKAB, R. 2011. *Rozhodovanie súdu o registrácii kandidátov v komunálnych voľbách*. In: Justičná revue, 2011, roč. 2011, č. 2. s. 193.

samosprávy obcí a určí deň volieb najneskôr 90 dní pred ich konaním, podľa § 181 ods. 1 ZoPVVP je táto lehota 110 dní. Povinnosť informovať voličov o čase a mieste konania volieb v obci a o volebnom okrsku je uložená už samotnej obci, a to najneskôr 25 dní pred dňom konania volieb spôsobom v miestne obvyklým. Podľa ustanovenia § 21 ods. 3 ZoPVVP je lehota zachovaná, ale precizuje sa povinnosť obce, keď zákon ukladá doručiť do každej domácnosti oznámenie, v ktorom uvedie čas konania volieb, volebný okrsok, volebnú miestnosť, stručný popis úpravy hlasovacieho lístka a povinnosť voliča preukázať sa pred hlasovaním preukazom totožnosti. Tieto informácie sú v obciach podľa osobitného predpisu poskytnuté aj v jazyku národnostnej menšiny.

Starostom obce sa stane kandidát, ktorý získal najväčší počet platne odovzdaných hlasov. Výsledky volieb sú zaznamenané v zápisnici o výsledku volieb v obci, kde je uvedené meno zvoleného starostu, jeho politická príslušnosť, prípadne označenie, že ide o nezávislého kandidáta, ktorá je podpísaná miestnou volebnou komisiou. Následne sa výsledky volieb uverejnia spôsobom v mieste obvyklým a volebná komisia následne vydá kandidátovi zvolenému za starostu obce osvedčenie o zvolení, ktoré je právne významným dokladom o tom, že obyvateľ obce bol zvolený za starostu obce.

Ak po sčítaní platne odovzdaných hlasov volebná komisia zistí rovnosť hlasov kandidátov na starostu obce, voľbu starostu obce bude potrebné opakovať a vyhlásiť nové voľby, v ktorých môže kandidovať každý, kto spĺňa podmienky uvedené v zákone o komunálnych voľbách. K novým voľbám sa pristúpi aj v prípade, ak sa z akýchkoľvek dôvodov nevykonali. Ďalším dôvodom je, ak Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlási voľby za neplatné alebo zruší napadnutý výsledok volieb. Nález ústavného súdu je záväzný a na jeho základe predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási nové voľby. Podľa platnej legislatívy predseda Národnej rady SR vyhlási na žiadosť obce nové voľby, ak sa uprázdnilo miesto starostu obce počas volebného obdobia. V takomto prípade starosta obce je volený na zvyšok volebného obdobia svojho predchodcu.¹⁹

Záver

Novodobý charakter verejnej správy bez patričných vzdelanostných kompetencií starostov je len ťažko predstaviteľný. Vzdelanostná spoločnosť vyžaduje napríklad aktívne zapojenie sa obce do čerpania eurofondov na zveľadenie obce, zvládnutie nevyhnutných právnych úkonov, napĺňanie cieľov dobrého vládnutia a digitalizácie aj v prípade, ak obec má na tieto činnosti kompetentných pracovníkov, vstup starostu v každom prípade do týchto

¹⁹ Blížšie pozri: PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. 2008. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, Právnická fakulta, 2008. s. 270 - 273.

aktivít je nevyhnutný. Domnievam sa, že k zníženiu počtu nevzdelaných a nekompetentných starostov by mohla prispieť zmena spôsobu voľby starostu (starosta by bol volený obecným zastupiteľstvom a následne ním aj odvolateľný, ak by napríklad hrubo alebo opakovane porušoval povinnosti starostu obce). Iná alternatíva, ktorá by mala dosah aj na riešenie spomínaného problému (aj iných), by spočívala v spájaní obcí s malým počtom obyvateľov. Zlúčenie takýchto obcí by napríklad prinieslo kvalitnejšiu starostlivosť o životné prostredie, zníženie investícií do infraštruktúry, ponúknutie služieb obyvateľom obce, na ktoré malé obce nemajú finančné zdroje resp. presahujú ich možnosti, profesionálnejšiu administratívu, menej nákladnú údržbu kultúrnych alebo športových zariadení a pod. Mnohí odborníci sa domnievajú, a s týmto názorom sa dá súhlasiť, že k zlučovaniu obcí aj malých obcí je potrebné pristupovať veľmi citlivo s ohľadom na kultúrne tradície obce, historické pozadie a v neposlednom rade na ochotu samotných obyvateľov obce k takémuto radikálnemu kroku.

Literatúra

- JAKAB, R. (2011): *Rozhodovanie súdu o registrácii kandidátov v komunálnych voľbách*. In: Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2011, roč. 2011, č. 2.
- KLIMOVSKÝ, D. (2010): *Občianska participácia v rámci politických procesov na lokálnej úrovni*. Praha: Institut politologických štúdií FSV UK, 2010. 413 s. ISBN 978-80-254-3510-6.
- PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M. (2013): *Starosta obce ako orgán verejnej moci*. In: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník vedeckých prác. UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2013. ISBN: 978-80-89496-10-5.
- PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. (2010): *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. (2008): *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-7097-703-3.
- SOTOLÁŘ, J. 2004. *Príručka starostu obce – podrobný komentár*. Košice: SOTAC, s.r.o., 2004. 129 s. ISBN 80-968356-9-6.
- Teória a prax verejnej správy, Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Košice, 2013. ISBN 978-80-8152-057-0.

Internetové zdroje

- KRIŠKA, P.: *Komentár k zákonu Slovenskej národnej rady o voľbách do samosprávy obcí*. [online]. Dostupné na internete: [http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~//Main/THelp.ascx&zzsrlnkid=20176382&phContent=~//Comments/RuleComments.ascx&VirtualDate=2015-05-19&FragmentId=337268&CTypeId=1](http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/THelp.ascx&zzsrlnkid=20176382&phContent=~//Comments/RuleComments.ascx&VirtualDate=2015-05-19&FragmentId=337268&CTypeId=1)

Rozhodnutia súdov

- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 146/1995 zo dňa 02.februára 1995.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 34/99 zo dňa 12. mája 1999.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 96/07 zo dňa 10. mája 2007.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 38/07 zo dňa 16. apríla 2008.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 110/07 zo dňa 26. novembra 2008.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2011 zo dňa 23. februára 2011.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 51/2014 zo dňa 18. februára 2015.

Adresa autora:

JUDr. Júlia Ondrová, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta
Komenského 20, 974 01, Banská Bystrica
Slovenská republika
E-mail: julia.ondrova@gmail.com

Aplikačné problémy právneho postavenia primátorov miest a starostov obcí

Peter Tonhauser

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

Abstract

The article deals with the application problems of legal status of mayors of towns and villages, which arise in discharge of their function. It briefly defines the issue of liability for damage, right to perform legal acts in labor relations and the issue of remuneration of the mayor and deputy mayor.

1. Charakteristika právneho postavenia primátorov miest a starostov obcí

Základné východiská právnej úpravy postavenia primátorov miest a starostov obcí sú definované v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a v zákone č. 253/1994 o právnom postavení a platových pomeroch primátorov miest a starostov obcí.

Primátor mesta je volený v priamych jednokolových voľbách na funkčné obdobie štyroch rokov, čo mu priznáva mimoriadnu legitimitu ako priamo voleného zástupcu občanov mesta. Za primátora môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva a ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 25 rokov veku a spĺňa predpoklad na výkon funkcie podľa osobitného predpisu. Funkcia primátora vzniká dňom zloženia sľubu v zmysle § 13 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

V nasledovnom texte sa budem zaoberať niektorými aplikačnými problémami v rámci výkonu funkcie primátora mesta.

2. Zodpovednosť za škodu

Zodpovednosť za škodu primátora mesta upravuje Zákonník práce v ustanovení § 215. Funkcia primátora je verejná funkcia. Primátor mesta zodpovedá za škodu ním spôsobenú v rovnakom rozsahu ako zamestnanec. V prípade, ak bola škoda spôsobená z nedbanlivosti, zodpovedá za škodu do výšky štvornásobku priemernej mzdy. Úmyselné zavinenie v prípade vzniku škody alebo spôsobenie škody pod vplyvom alkoholu, alebo

omamných, resp. psychotropných látok, spôsobuje vznik nároku na náhradu škody v plnom rozsahu.

Aplikačným problémom v prípade uplatňovania zodpovednosti za škodu je skutočnosť, ktorý subjekt uplatní v mene mesta nárok na náhradu škody voči primátorovi. Zákon o obecnom zriadení, zákon o majetku obcí alebo Zákonník práce explicitne takúto situáciu neriešia, čo môže uplatňovanie nároku na náhradu škody výrazne sťažiť. Vzhľadom na teoretickú koncepciu právnickým osob, v mene ktorých konajú právne úkony štatutárne orgány a z ktorej v § 13 ods. 5 vychádza aj zákon o obecnom zriadení, sa uplatňovanie náhrady škody voči úradujúcemu primátorovi, pokiaľ by škodu neuznal a dohodol spôsob jej náhrady, javí ako mimoriadne problematické.

Nárok na náhradu škody sa premlčuje vo všeobecnej dvojročnej subjektívnej lehote, ktorá začína plynúť odo dňa, kedy sa poškodený o škodu dozvie a o tom, kto za ňu zodpovedá. Najneskoršie sa právo na náhradu škody premlčí za tri roky, a ak ide o škodu spôsobenú úmyselne, za desať rokov odo dňa, kedy došlo k udalosti, z ktorej škoda vznikla. Právne sporným je uplatňovanie škody úradujúceho primátora voči samému sebe, resp. definovanie subjektu, ktorý by v mene mesta takúto pohľadávku vymáhal. Vzhľadom na charakter postavenia mestského zastupiteľstva a poslancov mestského zastupiteľstva sa domnievam, že s použitím analógie juris by bolo možné aplikovať ustanovenia týkajúce sa uplatnenia náhrady škody v rámci obchodnoprávnych vzťahov voči štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu. Takéto oprávnenie poslancov mestského zastupiteľstva, hoc nevyplývajúce z pozitívneho práva, sa javí ako relatívne najlegitímnejšie riešenie problému.

Ďalším sporným momentom je plynutie objektívnej premlčacej doby v prípade, keby primátor neuplatňoval náhradu škody voči samému sebe a došlo by k uplynutiu subjektívnej a objektívnej premlčacej doby. Za predpokladu, že by primátor mesta v rámci konania o náhrade škody uplatnil námietku premlčania práva domáhať sa zaplatenia predmetnej sumy sa domnievam, že by prichádzala do úvahy aplikácia námietky premlčania v rozpore s dobrými mravmi v zmysle rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky II ÚS 309/1995.

Mesto zodpovedá primátorovi za škodu, ktorú utrpel pri výkone svojej práce rovnako ako zamestnávateľ za predpokladu, že boli splnené všetky zodpovednostné prvky nevyhnutné na jej vznik.

Uplatňovanie nároku na náhradu škody voči zamestnancom je limitované právnou úpravou zákona o výkone prác vo verejnom záujme, ktorý explicitne vyžaduje od zamestnávateľa, aby vzniknutú škodu od zamestnanca vymáhal. Pokiaľ by primátor mesta

v zákonom stanovených lehotách nekonal, prichádzala by do úvahy aplikácia náhrady škody voči jeho osobe za spôsobenú ujmu.

3. Oprávnenie primátora mesta v pracovnoprávných veciach

Primátor mesta je v pracovnoprávných vzťahoch voči zamestnancom mesta štatutárnym orgánom, ktorý rozhoduje o všetkých skutočnostiach týkajúcich sa práv a povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru. Primátor mesta vykonáva pôsobnosť zamestnávateľa a vo vzťahu k zamestnancom nemôže byť jeho pôsobnosť obmedzená. V praxi sa často vyskytujú prípady, kedy primátor mesta „parafuje“ pracovné zmluvy zamestnancov mestských organizácii (rozpočtových a príspevkových organizácii) a právnických osôb, v ktorých má mesto majetkovú účasť. Takýto právny úkon zo strany primátora mesta má však len morálny význam, pretože jednotlivé právnické osoby zastupuje štatutárny orgán.

Ostatná novela zákona o obecnom zriadení umožnila primátorovi mesta bez súhlasu zastupiteľstva rozhodovať o vnútornej štruktúre mesta, resp. mestského úradu. V takomto prípade, s výnimkou rozpočtových prostriedkov, primátorovi mesta nič nebráni v stanovovaní organizačného „pavúka“, resp. vo výbere zamestnancov podľa vlastného uváženia.

Ukončenie volebného obdobia a výmena na stoličkách primátora prinieslo so sebou aj staronový problém vo zvýhodňovaní niektorých kľúčových zamestnancov mesta a to stanovením neprimerane vysokého odstupného v zmysle § 76 Zákonníka práce. Zákonník práce, ako právny predpis súkromnoprávnej povahy, vychádza zo zmluvnej voľnosti a stanovuje zákonnú, minimálnu výšku odstupného. Vzhľadom na subsidiaritu Zákonníka práce a zákona o výkone prác vo verejnom záujme č. 552/2003 Z.z. je potrebné zvýrazniť ustanovenie § 13b, ktoré obmedzuje dojednanie odstupného v kolektívnej zmluve a limituje ho na maximálne dvojnásobok funkčného platu alebo priemerného mesačného platu. Odpoveď na otázku, či sa jedná o právom aprobované dojednanie výšky odstupného v pracovnej zmluve zamestnanca možno hľadať vo viacerých rovinách. Prvou rovinou je prípadná extenzia ustanovenia § 13b aj na pracovné zmluvy zamestnancov, čo však môže narážať na názor, ktorý vychádza z výkladu právnych noriem a v zmysle ktorého pokiaľ by zákonodarca chcel obmedziť zamestnávateľa, t.j. subjekt verejného záujmu v dojednaní takýchto nadštandardov, explicitne by to v zákone uviedol. Ďalšou rovinou je zákaz diskriminácie zamestnancov pri ich odmeňovaní, ktorá vychádza z antidiskriminačných zásad definovaných v Zákonníku práce a ostatných právnych predpisov.

4. Výkon práv vo vzťahu k právnickým osobám zriadeným mestom

Právna úprava obmedzuje svojvôľu primátora mesta v rámci personálnej agendy v ustanovení § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého je mestské zastupiteľstvo oprávnené zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe. Poslanci mestského zastupiteľstva nie sú ex private industria oprávnení rozhodovať v prípade rozpočtových a príspevkových organizácii o iných osobách, ako tých, ktoré im navrhne primátor mesta. Týmto procesným postupom sa snažil zákonodarca vyhnúť situácii, kedy by primátor mesta nesúhlasil s osobou, ktorá bola schválená zastupiteľstvom a ktorú by primátor mesta nemal záujem menovať do funkcie. Právna úprava však neráta so situáciou, kedy by v medziobdobí od schválenia zo strany zastupiteľstva a menovania zo strany primátora došlo k zmene názoru primátora mesta na schválenú osobu. Schválením zo strany zastupiteľstva, podľa môjho názoru, nevzniká právny nárok na menovanie do funkcie zo strany primátora mesta.

5. Odmeňovanie primátora a zástupcu primátora

Právna úprava odmeňovania primátora je definovaná v zákone č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Primátorovi patrí plat, ktorý je súčinom priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok a príslušného násobku definovaného v zákone. Plat sa zaokrúhľuje na celé euro nahor. Nie je možné, aby bol plat primátora a plat viceprimátora určený so spätnou účinnosťou. Právna úprava nemôže pôsobiť spätne. Ani analogické použitie Zákonníka práce alebo zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme takúto možnosť nepripúšťa. V prípade, ak nedôjde k určeniu platu zo strany mestského zastupiteľstva, patrí primátorovi zákonný plat. Mestské zastupiteľstvo je oprávnené zvýšiť plat primátora až o 70%, avšak právna úprava nestanovuje žiadne kritéria na hodnotenie práce primátora a mieru zvýšenia ponecháva na posúdenie zastupiteľstva. Výnimkou je ozdravný režim alebo nútená správa mesta, kedy nie je možné rozhodnúť o navýšení základného platu primátora.

Ďalšou významnou skutočnosťou je určenie platu zástupcu primátora. Právna úprava zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení rozoznáva dva prípady, kedy môže

byť zástupcovi primátora určený plat.

V prvom prípade sa jedná o situáciu definovanú v § 13b ods. 5 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého zástupcovi primátora patrí plat primátora: *“ak zanikne mandát starostu pred uplynutím funkčného obdobia [§ 13a ods. 1 písm. c) až i)], plní úlohy starostu v plnom rozsahu zástupca starostu; ak sú poverení zastupovaním dvaja zástupcovia starostu, plnia tieto úlohy v poradí, v ktorom boli poverení za zástupcov starostu. Zastupovanie sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu.”* V takomto prípade mu vzniká nárok na plat starostu ex lege.

Druhým prípadom je situácia, kedy bol poslanec v zmysle § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení dlhodobo uvoľnený na výkon verejnej funkcie – zástupcu starostu. Zástupcovi starostu patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní primeraný plat od obce. Jeho pracovný vzťah v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný za podmienok podľa osobitných predpisov. V prípade, ak mestské zastupiteľstvo rozhodlo o uvoľnení poslanca na výkon funkcie zástupcu primátora, vzniká ex lege poslancovi prekážka v práci na strane zamestnanca v zmysle § 136 ods. 2 Zákonníka práce, ktorú je zamestnávateľ povinný rešpektovať.

Vzhľadom na skutočnosť, že zákon o obecnom zriadení je predpis verejného práva sa domnievam, že plat zástupcu primátora určený nad rámec predchádzajúcich ustanovení je stanovený contra legem.

6. Záver

Právna úprava postavenia primátorov miest spĺňa základné požiadavky na zodpovedný výkon funkcie, vyžaduje však v niektorých prípadoch presnejšiu formuláciu a precizovanie právnej úpravy.

Literatúra

Barancová, H., Schronk, R. (2015): Pracovné právo. 2. vydanie. Sprint Vfra. Bratislava.
Bělina, M. a kol. (2014): Pracovní pávo. 6. Vydanie. Praha, C.H.Beck, Praha.

Adresa autora:

JUDr. Peter Tonhauser,
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica
E-mail: tonhauser@tonhauser.eu

Ekonomické aspekty verejnej správy

Program rozvoja mesta Košice 2015-2020 (prípadová štúdia)

Jana Knežová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Abstract

Cities are currently facing dramatic and rapid changes in the external environment and must deal with many internal problems at the same time. The Program of economic and social development is the basic strategic plan that helps them to ensure the long-term sustainability in the future. This paper focuses on the evaluation of the update process and selected parts of the content of Košice Development Program 2015-2020 in the context of recent legislative changes in Slovakia. An essential resource for this case study is a program proposal (May 2015) that will be submitted for approval by the city council in June 2015 and the experience from direct participation in the planning process.

Úvod

Strategické plánovanie miest a obcí sa v súvislosti s posilňovaním ich zodpovednosti v rôznych kompetenčných oblastiach stáva nevyhnutným nástrojom trvalej udržateľnosti rozvoja územia, ktoré spravujú. K základným strategickým dokumentom možno zaradiť územný plán, program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja a rozpočet v programovej štruktúre, ktoré by vo vzájomnej symbióze mali tvoriť základ pre smerovanie politiky ovplyvňujúcej budúci vývoj obcí a miest. Príspevok sa zameriava na zhodnotenie procesu aktualizácie a vybraných častí obsahu Programu rozvoja mesta Košice na roky 2015-2020 v kontexte aktuálnych legislatívnych zmien. Základným zdrojom pre vypracovanie tejto prípadovej štúdie je návrh Programu rozvoja mesta Košice na roky 2015-2020, ktorý bude predložený na schválenie mestskému zastupiteľstvu v júni 2015 a poznatky získané priamou účasťou v procesoch prípravy plánu. Nakoľko je možné, že v procese schvaľovania dokumentu nastanú zo strany mestského zastupiteľstva isté zmeny, z hľadiska korektnosti nebude obsahu návrhu dokumentu venovaná bližšia pozornosť.

Program rozvoja obce

Novela zákona č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja Z.z. (ďalej len zákon o podpore regionálneho rozvoja) v podobe zákona č. 309/2014 Z.z., ktorá je účinná od 1.1. 2015 priniesla niekoľko aktuálnych zmien v oblasti zostavovania a obsahu strategických rozvojových plánov. Podľa § 5 spomínaného predpisu je program hospodárskeho rozvoja a

sociálneho rozvoja obce (PHSR), ktoré schvaľuje obecné zastupiteľstvo jedným zo základných dokumentov podpory regionálneho rozvoja v SR. Zákon umožňuje v súčasnosti používať skrátený názov "*program rozvoja obce*".

Program rozvoja obce je definovaný ako strednodobý rozvojový dokument, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a zohľadňuje ciele a priority ustanovené v programe rozvoja vyššieho územného celku (VÚC), na území ktorého sa obec nachádza. V tejto súvislosti je povšimnutiahodná skutočnosť, že novela okrem zabezpečenia a koordinácie vypracovania a realizácie programu rozvoja obce a jeho pravidelného monitoringu ustanovila, že každoročne do 31. mája zasiela obec príslušnému vyššiemu územnému celku správu o jeho plnení. Úroveň regionálnej samosprávy nemá nadradené postavenie voči obecnej úrovni samosprávy, avšak túto povinnosť možno interpretovať tým, že ide o snahu zabezpečiť dostatočné informácie z rozvoja územia nižších jednotiek pre účely systémovejšieho prístupu k rozvoju regiónu.

Participatívne plánovanie v procese aktualizácie Programu rozvoja mesta Košice

Mesto Košice s 239 797 obyvateľmi (k 31.12.2013) je druhým najväčším krajským mestom na Slovensku. Celková výmera územia mesta má plochu 24 372 ha. Výhodná poloha a bohatá história, ako aj ekonomický a sociálny potenciál predurčuje mesto k rýchlemu hospodárskemu a populačnému rastu. Košice sú prirodzeným centrom východného Slovenska, ktoré poskytuje pracovné príležitosti a služby i pre obyvateľov okolitého regiónu. Administratívne sa Košice členia na 4 okresy a 22 samosprávnych mestských častí s vlastnou miestnou samosprávou. Mesto Košice malo v uplynulom období vypracovaný a schválený Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja na roky 2009-2013 s 9 prioritami rozvoja.

Z hľadiska procesných aspektov zákon o podpore regionálneho rozvoja uvádza, že

- aktualizácia programu rozvoja obce sa vypracúva podľa potreby a
- vypracovanie programu rozvoja obce zabezpečuje obec pri uplatnení partnerstva.

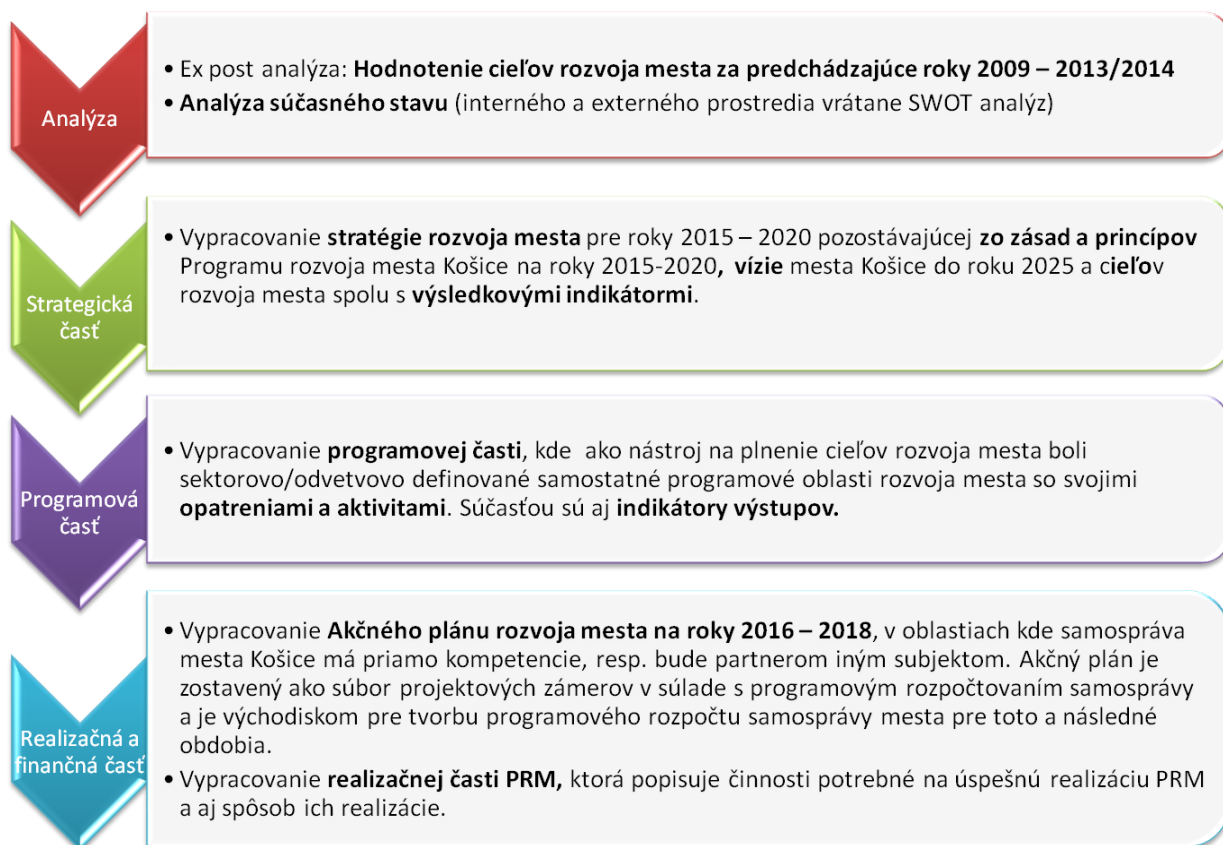
Dôvody *aktualizácie* Programu rozvoja mesta (PRM) Košice vyplynuli predovšetkým objektívne zo skutočnosti, že predchádzajúcemu dokumentu skončila platnosť. V súvislosti s novým programovacím obdobím Európskej únie (EÚ) možno spomenúť aj ustanovenie zákona, že schválenie programu rozvoja obce je podmienkou na predloženie žiadosti obce o poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu a z doplnkových zdrojov podľa osobitných

predpisov. V súvislosti charakterom rozvojovej politiky obcí a miest, kde jeden z rozhodujúcich zdrojov financovania investičných zámerov predstavujú externé zdroje prevažne z fondov EÚ sa aktualizované programy rozvoja územnej samosprávy stávajú priam absolútnou nevyhnutnosťou. Táto skutočnosť je podporená aj prechodným ustanovením zákona o podpore regionálneho rozvoja, ktorá explicitne uvádza, že všetky programy rozvoja obcí a ich aktualizácie, schválené pred 1. januárom 2015 sú obce povinné uviesť do súladu s ustanoveniami zákona účinného od 1. januára 2015 do 31. decembra 2015.

Americký autor R.H. Waterman píše, že v istých prípadoch možno proces plánovania považovať za dôležitejší ako samotné plány. Je to z toho dôvodu, že v procese plánovania vznikajú nové informácie, odhaľujú sa problémy, formuje organizačná kultúra a identifikujú sa nové príležitosti (Majtán a kol., 2005). Tieto efekty však možno dosahovať najmä vtedy, ak sa preferuje tzv. participatívne plánovanie, ktoré umožňuje zapojenie viacerých dotknutých subjektov do tvorby plánov. Zhoduje sa na ňom mnoho autorov z domáceho prostredia i zahraničia (napr. Belajová, Gecíková, Papcunová, 2014, Sedláková, 2009, Půček, Koppitz, 2014, Tsenkova, 2007, Bryson, 2011, Cavenago, Trivellato, 2010 a mnohí ďalší). Princíp partnerstva bol v procese aktualizácie programu rozvoja mesta Košice, ktorý viedol Karpatský rozvojový inštitút, Košice uplatnený v niekoľkých formách. Profil druhého najväčšieho mesta v SR s jeho dvojstupňovou samosprávou predpokladal veľké množstvo rôznorodých a relevantných aktérov. S cieľom vytvoriť dokument, ktorý by v najvyššej možnej miere odrážal rôzne názorové platformy v konfrontácii s reálnymi rozvojovými potrebami mesta, boli do procesu zapojení nasledujúci aktéri: *klúčoví stakeholderi mesta, expertné pracovné skupiny, reprezentanti mesta (primátor, námestníci primátora, vrcholový manažment magistrátu mesta) a verejnosť*. V plánovaní, ktoré prebiehalo počas roka 2014 bol návrh dokumentu priebežne komunikovaný s odborníkmi združenými v 8 odvetvových pracovných skupinách (celkom cca 150 ľudí zo samosprávy, štátnej správy, podnikateľských subjektov a záujmových skupín) pre oblasti: bezpečnosť, doprava, kultúra, šport a cestovný ruch, životné prostredie, sociálna oblasť, školstvo a vzdelávanie, podpora zamestnanosti, e-government), ďalej so zástupcami mestských častí, ale tiež prostredníctvom množstva individuálnych odborných konzultácií.

Komunikácia so širokou verejnosťou bola zrealizovaná prostredníctvom web stránky mesta Košice na základe dopredu známych spôsobov spätnej väzby, ale tiež priamym oslovením vybraných subjektov. Všetky získané podnety boli spracované a posúdené a po odborných konzultáciách vo výkonných zložkách mesta Košice boli relevantné podnety do dokumentu zapracované.

Proces aktualizácie prebiehal v etapách, ktoré vyústili do samotných súčastí strategického dokumentu.



Obr.1.Proces aktualizácie Programu rozvoja mesta (PRM) Košice 2014-2020

Zdroj: vlastné spracovanie

Štruktúra programu rozvoja obce

Vo februári 2015 bolo Ministerstvom dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR zverejnená “Metodika na vypracovanie PHSR 2.0.”, ktorá nie je právne záväzná, ale odporúčanie na jej rešpektovanie je odôvodnené najmä v záujme vypracovania porovnateľných komplexných strategických programových dokumentov a správy o plnení programu rozvoja, ktorú majú obce každoročne ako novú povinnosť zaslať príslušnému VÚC.

Metodika okrem procesu veľmi podrobne popisuje obsah PHSR, ktorý je už v zákone explicitne vymedzený tak, že pozostáva:

a) z **analytickej časti**, ktorá obsahuje komplexné hodnotenie a analýzu východiskovej situácie obce, odhad jej budúceho vývoja, možné riziká a ohrozenia vo väzbe na existujúce stratégie a koncepcie a využívanie vnútorného potenciálu územia, jeho limitov a rozvoja, definovanie podmienok udržateľného rozvoja obce,

- b) zo **strategickej časti**, ktorá obsahuje stratégiu rozvoja obce pri zohľadnení jej vnútorných špecifik a určí hlavné smery, priority a ciele rozvoja obce rešpektovaním princípov regionálnej politiky s cieľom dosiahnutia vyváženého udržateľného rozvoja územia,
- c) z **programovej časti**, ktorá obsahuje najmä zoznam opatrení a aktivít na zabezpečenie realizácie programu rozvoja obce,
- d) z **realizačnej časti**, ktorá je zameraná na popis postupov inštitucionálneho zabezpečenia formou partnerstva a organizačné zabezpečenie realizácie programu rozvoja obce, systém monitorovania a hodnotenia plnenia programu rozvoja obce s ustanovením merateľných ukazovateľov, vecný a časový harmonogram realizácie programu rozvoja obce formou akčných plánov a
- e) z **finančnej časti**, ktorá obsahuje finančné zabezpečenie jednotlivých opatrení a aktivít, inštitucionálnej a organizačnej stránky realizácie programu rozvoja obce.

Ako ukazuje Obr. 1., výstupom jednotlivých etáp v procese aktualizácie PRM mesta Košice na roky 2015-2020 (s výhľadom do roku 2025) boli časti, ktoré odporúča nová metodika pre vypracovanie strategických dokumentov rozvoja obcí a miest.

Súlad programu rozvoja mesta s ostatnými strategickými plánmi

Význam PHSR ako aj ostatných strategických dokumentov je odvodený od základných prvkov samotnej podstaty obecnej samosprávy, pričom uvedené plány predstavujú základné nástroje pre rozvoj príslušných oblastí.

TAB.1. PRVKY SAMOSPRÁVY V KONTEXTE ROZVOJOVÝCH PLÁNOV

Základ samosprávy	Strategický rozvojový plán
Územný	Územný plán
Sociálny	Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja
Ekonomický	Viacročný rozpočet v programovej štruktúre

Zdroj: vlastné spracovanie

PHSR systémovo analyzuje a určuje budúcnosť rozvoja spolu s činnosťami, investičnými projektmi so zdrojovým krytím na jeho zabezpečenie. Územný plán mapuje potenciál územia, ktorý následne rozvíja PHSR a rozpočet tieto ambície zrealizuje aj z finančného hľadiska. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť, že v súčasnosti sa pripravujú zmeny v legislatíve územného plánovania, ktoré bude nevyhnutné sledovať. Ak je záujmom samosprávy zabezpečovať všestranný a systematický rozvoj, uvedené plány by mali byť zosúladené v čo najväčšej možnej miere. Pri aktualizácii sa vychádzalo z koncepčného východiska, že PRM mesta Košice sa vytvára pre potreby územia mesta, nielen pre kompetencie samosprávy mesta, pričom samospráva mesta realizuje tie aktivity, ktoré má v

pôsobnosti, v ostatných aktivitách môže mať úlohu partnera, iniciátora alebo podporovateľa. V kontexte dopadov na ostatné plánovacie procesy, ktoré v sebe nesie prijatie novej podoby PRM sú nižšie uvedené najdôležitejšie súvislosti:

- Samotný zákon uvádza, že program rozvoja je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce. V roku schvaľovania PRM, v roku 2015, pristúpilo mesto Košice k tvorbe nového územného plánu s predpokladom jeho ukončenia v roku 2019. Opatrenia a aktivity, vyžadujúce pre svoju realizáciu záber územia sú nastavené v PRM tak, že sú v súlade, alebo sa v prípade potreby premietnu do územného plánu mesta.
- Konkrétne aktivity (vrátane projektových zámerov), za realizáciu ktorých zodpovedá samospráva mesta je nevyhnutné premietnuť do programového rozpočtu. Za predchádzajúce obdobie možno konštatovať vysokú úroveň zhody, kedy sa podarilo zosúladiť oba dokumenty na dobrej úrovni. Tu je však potrebné podotknúť, že záber programového rozpočtu je širší kvôli bežným opakujúcim sa činnostiam, ktoré sú cez projektové zámery a aktivity obohatené o rozvojový aspekt. Dochádza k prelínaniu niektorých indikátorov, čo umožňuje optimalizáciu zberu, vyhodnocovania a využívania do budúcnosti. Negatívnym prvkom je skutočnosť, že metodika programového rozpočtovania a metodika na tvorbu PHSR nie sú terminologicky zosúladené, čo spôsobuje problémy v implementačnej praxi.
- Mesto aj mestské časti spravujú prostredníctvom svojich kompetencií rovnaké územie, a preto je nevyhnutné koordinovať rozvojovú politiku tak, aby sa pri uplatnení princípu subsidiarity zároveň nestrácali možné synergické efekty. Aktuálne pripravený PRM by mal byť východiskom pre tvorbu a aktualizáciu plánov rozvoja mestských častí, resp. najmä akčných plánov mestských častí, ako priemetov stratégie rozvoja mesta Košice 2015 – 2020 (2025) do územia príslušnejestskej časti.
- PRM sa podľa § 8, ods.1 zák. 309/2014 Z.z vypracováva so zohľadnením rozvojového dokumentu na regionálnej úrovni. Na regionálnej úrovni (Košický samosprávny kraj) však v čase spracovania PRM mesta Košice neexistoval aktuálny rozvojový dokument. Úrad KSK pristupuje k tvorbe nového PRM až v rokoch 2015-2016.
- Zaujímavým prvkom je skutočnosť, že PRM mesta Košice na roky 2015-2020 sa pripravoval súbežne a vo vzájomnom prepojení s Integrovanou územnou stratégiou udržateľného mestského rozvoja mesta Košice, ktorá je implementačným dokumentom mesta Košice a jeho funkčnej oblasti (spolu s ďalšími tridsiatimi

obcami) pre možnosť čerpania finančných prostriedkov z Integrovaného regionálneho operačného programu (IROP).

- Mesto Košice vzhľadom na široké portfólio kompetencií, ktoré zabezpečuje, je základným východiskom pre tvorbu odvetvových koncepcií/stratégií, resp. existujúce koncepcie/stratégie by z hľadiska vnútornej konzistencie mali byť v súlade so schváleným PRM.
- Dôležitým predpokladom pre úspešnú realizáciu PRM je začlenenie jeho cieľov, opatrení a aktivít do činností všetkých relevantných organizačných zložiek mesta, miestnych úradov MČ do činností organizácií so zriaďovateľskou pôsobnosťou mesta, do obchodných spoločností s účasťou mesta, ako aj do procesov rozhodovania samosprávy mesta, ako právneho subjektu zodpovedného za rozvoj svojho územia. Realizačná časť PRM ponúka návod na uskutočnenie dôležitých praktických krokov ako napr. vypracovanie potrebných smerníc, doplnenie organizačného poriadku a pod.

Konkrétne programy rozvoja mesta Košice na roky 2015-2020 (s výhľadom do roku 2025)

Smerovanie rozvoja mesta, ktoré je vyjadrené programami, no najmä cieľmi, vychádzalo z identifikácie hlavných problémov, príležitostí a potrieb mesta Košice, ktoré sú buď bariérami alebo spúšťačmi pozitívnej zmeny v rozvoji. Ako je vidno z tabuľky nižšie, aj napriek pôvodnej snahe o aktualizáciu už existujúceho dokumentu si prudkosť zmien v súčasnosti a ich dôsledné uvedomenie si a zapracovanie ako kľúčových faktorov a determinantov vyžiadalo vytvorenie nového dokumentu. V pôvodnom pláne boli identifikované 4 hlavné priority a 5 prierezových. V aktuálnom návrhu sa od tohto delenia upustilo a vytvorilo sa 8 rovnocenných rozvojových programov.

Tab.2. Porovnanie Programu PHSR mesta Košice 2009-2013 a Programu rozvoja mesta Košice 2015-2020

Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Košice (2009-2013)	Program rozvoja mesta 2015-2020 (s výhľadom do roku 2025)
Hlavné priority	-----
Košice – mesto rodiny	Košice – sociálne mesto
Košice – mesto kultúry	Košice – mesto kultúry, športu a aktívneho oddychu
Košice – mesto inovácií	Košice - mesto pracovných príležitostí
Košice – zdravé mesto	Košice – mesto kvalitného životného a prírodného prostredia

Prierezové priority	-----
Školstvo a vzdelávanie	Košice – mesto inovatívneho vzdelávania detí a mládeže
Doprava	Košice - mesto kvalitnej dopravy
Bezpečnosť obyvateľov a návštevníkov mesta	Košice – bezpečné mesto
Elektronické informačné služby	Košice - mesto využívajúce IKT pre efektívne spravovanie
Medzinárodná spolupráce mesta Košice	x

Zdroj: vlastné spracovanie

Pozn. *Jednotlivé programy z PRM Košice 2015-2020 nie sú uvedené v poradí, v akom sa nachádzajú v návrhu dokumentu, ale sú priradené k prioritám PHSR mesta Košice 2009-2013 tak, aby bola preukázaná ich obsahová nadväznosť.*

Záver

Ako už bolo vyššie uvedené, program rozvoja obce a jeho aktualizáciu schvaľuje obecné/mestské zastupiteľstvo. Tento krok čaká po predložení primátorom mesta aj návrh Programu rozvoja mesta Košice 2015-2020, ktorého proces prípravy tvoril jadro príspevku. Možno konštatovať, že v tomto analyzovanom procese boli aplikované všetky relevantné zmeny, ktoré priniesla legislatíva a s tým súvisiaca nová metodika. Je však veľmi potrebné zdôrazniť, že zodpovednosť za konečnú podobu dokumentu, ktorý by mal usmerňovať rozvojovú politiku prislúcha poslancom ako voleným predstaviteľom. V tomto ohľade (aj pri uplatnení najlepších metodických a odborných postupov) je práve konštruktívne zaangažovanie sa týchto aktérov v procese finalizácie akejkoľvek politiky často veľkým kameňom úrazu.

Príspevok je súčasťou riešenia grantu VEGA č. 1/0652/15.

Literatúra

- BELAJOVÁ, S. – GECÍKOVÁ, I. – PAPCUNOVÁ, V. (2014): *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Bratislava: Wolters Kluvers, ISBN 978-80-8168-117-2
- BRYSON, J.M. (2011): *Strategic planning for public and non-profit organisations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. University of Minnesota: Wiley. ISBN: 978-0-470-39251-5 , 576 p.
- CAVENAGO, D. - TRIVELLATO, B. (2010): *Organising Strategic Spatial Planning: Experiences from Italian Cities*. In: *Space and Polity*, Vol. 14, No. 2, 167–188. ISSN 1470-1235 Online
- Krajské mesto Košice 2013*. Štatistický úrad SR - pracovisko ŠÚ SR v Košiciach, ISBN 978-80-8121-345-8.
- MAJTÁN, M a kol. (2005): *Manažment*. Bratislava: Sprint vfra, ISBN 80-89085-17

Metodika na vypracovanie PHSR 2.0. Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. Február 2015

Program rozvoja mesta Košice 2015-2020 (s výhľadom do roku 2025) – návrh k 31.5.2015

PŮČEK, M., KOPPITZ, D.2012. *Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony.* Vydání 1. Praha: NSZM. 196s

SEDLÁKOVÁ, S. (2009): *Strategický manažment vo verejnej správe.* Košice: UPJŠ FVS. ISBN 978-80-7097-738-5. 95 s.

TSENKOVA, S. (2007): *Reinventing Strategic Planning in Postsocialist Cities: Experiences from Sofia.* In: European Planning Studies Vol. 15, No. 3. ISSN 0965-4313

Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja Z.z. v znení zák. č. 309/2014 Z.z.

Adresa autora:

PhDr. Jana Knežová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, P.O. BOX C-2, 041 32 Košice 1
email: jana.knezova@upjs.sk

Príležitosti spolupráce podnikateľov a samosprávy v prospech rozvoja Hlavnej ulice v Košiciach

Miriam Šebová – Tomáš Malatinec – Pavol Pavúk

Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta

Katedra regionálnych vied a manažmentu

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá konceptom Business Improvement District (BID) ako jedným z nástrojov na revitalizáciu vnútro mestských zón a rozvoj verejných služieb v centrách miest prostredníctvom spolupráce samosprávy a podnikateľského sektora. Napriek tomu, že model BID zón vznikol v amerických mestách, úspešne sa rozširuje v metropolách Západnej Európy. Cieľom príspevku je popísať základné charakteristiky BID z teoretického hľadiska, zahraničné skúsenosti s týmto konceptom a analyzovať možnosti vytvorenia BID v centre Košíc v spolupráci s miestnou samosprávou. V príspevku sú uvedené výsledky prieskumu s podnikateľmi v Košiciach, ktorý zisťoval záujem a názory podnikateľských subjektov na implementáciu BID zóny na Hlavnej ulici v Košiciach.

Úvod

Mestské systémy prechádzajú permanentnými zmenami, ktoré zásadným spôsobom menia ich adaptované štruktúry. Proces expanzie miest za ich pôvodné hranice prehlbuje a mení základnú dichotómiu centrum versus periférie. Prakticky vo všetkých väčších amerických a západoeurópskych mestách už dlhodobo pozorujeme posilňovanie negatívnej asymetrie v neprospech mestských centier (Läppe, 2003). Unikátnosť mestských centier vyplýva z ich špecifickej multifunkčnosti, nevyhnutného predpokladu funkčných a zároveň vitálnych priestorov (Heineberg, 2000). Reakciou, respektíve určitou defenzívnou stratégiou, na tento dominantný trend v mestskom rozvoji predstavuje proces reurbanizácie. Ten býva podporovaný, buď privátnymi aktérmi t.j. majiteľmi nehnuteľností vo vnútorných častiach miest, ktorým klesajú výnosy z nehnuteľností alebo na administratívnej úrovni. Inštitucionálnou inováciou na administratívnej úrovni sa stal mestský marketing. Čiastkovým konceptom mestského marketingu, ktorý sa koncentruje prednostne na vnútorné časti miest, prípadne na bezprostredne lokalizované priestory je city-marketing (Mensing, 2000). Termín city-marketing označuje marketing aplikovaný na obchodné centrum mesta (Tietz, 1991). Predstavuje základný inštrument hospodárskeho rozvoja mesta, ktorého úlohou je pomôcť mestu orientovať sa podľa požiadaviek trhu, pracovať na jeho pozitívnom imidži, budovať

jeho dobrú povest' a maximalizovať úžitkovú hodnotu mesta. Tieto aktivity sa premietajú do kvality života občanov mesta, ktoré tvoria komparatívnu výhodu v konkurencii miest v podobe zvýšenej atraktivity mesta (Dodecký, 2007). Jedným z rozvíjajúcich sa nástrojov mestského marketingu na revitalizáciu a posilnenie vnútorných častí miest je vytvorenie tzv. Business Improvement District (BID)

Koncept Business Improvement District (BID)

BID je priestorovo vymedzená vnútromestská časť, v ktorej sa vlastníci zo strany mesta i podnikateľských subjektov spájajú za účelom presadiť zlepšenie mestskej časti. (Bloem, 2003) BID sa väčšinou nachádzajú v maloobchodných oblastiach, kde podniky majú jasný záujem na zlepšení vzhľadu a bezpečnosti tejto konkrétnej oblasti. BID vznikajú v oblastiach, v ktorých je avizované (a aj reálne vzniknuté) množstvo ekonomických problémov ako napr. pokles klientely. BID predstavuje aj verejno-súkromné partnerstvo, v ktorom vlastníci majetku a podnikatelia rozhodnú, aby sa kolektívne prispievali k údržbe, rozvoju a propagácii ich obchodnej štvrť. Základné charakteristiky BID (Wiezorek, 2004):

- sú jasne definované oblasti (vnútromestské časti),
- sú zákonom vymedzené, o ktorého zákonnej úprave rozhodne mestské zastupiteľstvo,
- sú určené právomoci prostredníctvom rozhodnutí mesta,
- sú financované zo súkromných finančných prostriedkov,
- sú určené služby a kľúčové investície pre zhodnotenie obchodných štvrtí,
- sú časovo vymedzené,
- je stanovený prehľadný plán prác.

BID poskytuje celý rad doplnkových služieb v spolupráci s komunálnymi službami a investovanie do dlhodobého ekonomického rozvoja mestských častí. BID môže zahŕňať niekoľko blokov, kilometre ulíc, stovky stavieb. Konkurenčnou výhodou je, že BIDy disponujú i vybavenosťou, ktorú nákupné centrá nemôžu ponúknuť. Jedným z hlavných zámerov celého konceptu BIDov je vytvoriť rozmanité ulice, ktoré prilákajú zákazníkov. V súčasnosti BID hrá dôležitú rolu v procese rozvoja miest a revitalizácie mestských centier po celom svete. Koncepcia sa stala populárnou v každom type mesta (malé, veľké), ekonomického prostredia a úrovni prosperity (s nízkymi príjmami a vysokými príjmami susedstva) (Gross 2005). Preto v severných amerických mestách môžete nájsť malé a veľké BID, ktoré sa od seba jasne líšia v príslušnej zemepisnej oblasti, veľkosti rozpočtu, organizačnej štruktúre a samozrejme v portfóliu činností. S ohľadom na značný počet existujúcich BID ich výskum je v zahraničí na vzostupe.

Nástroje BIDu

Zámerom každého BIDu je zvýšiť atraktivitu určitej oblasti a prilákať do tej oblasti čo najviac návštevníkov. Existuje viacero možností, akým spôsobom to BIDy môžu robiť. Estetické úpravy (Rozšíriť mestskú zeleň, Estetická úprava vstupných zón, Doplnujúci systém osvetlenia peších zón, Stojany na bicykle, Optimalizácia priestorového usporiadania verejných priestorov, Zastrešenie nákupných promenád), Čistota, bezpečnosť, sociálne služby (Dodatočný upratovací servis, Odstraňovanie grafitov, Informačný zákaznícky servis, Jednotná otváracia doba, Inštalácia dodatočných odpadkových košov, Manažment parkovacích miest, Odstraňovanie exkrementov), Marketingový manažment a komunikácia (Komplexný marketingový a komunikačný koncept, Realizácia marketingových kampaní, Organizácia tematických zameraných podujatí) a Koučing a poradenstvo (Školenie personálu, Technická asistencia, Estetický vzhľad obchodných výkladov, Právne poradenstvo)

Metodika

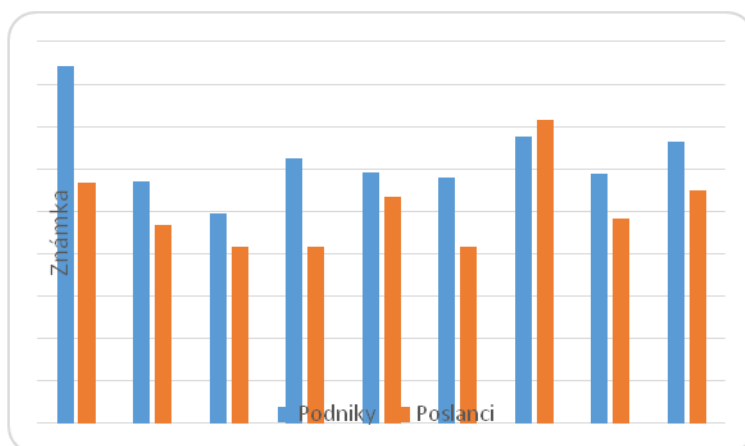
Za účelom zistenia ochoty podnikov a mesta bol vypracovaný dotazník s názvom Možnosti spolupráce medzi podnikateľmi a mestom Košice na Hlavnej ulici. Je to mix uzatvorených a otvorených otázok s cieľom zistiť návrhy a predstavy jednotlivých podnikateľských subjektov a mesta Košice.

Výsledky

Dotazník bol distribuovaný podnikateľským subjektom a poslancom so zámerom zistiť, aký majú podniky a mesto záujem spolupracovať v rámci BIDu s inými podnikmi na Hlavnej ulici. Z 385 podnikateľských subjektov bolo oslovených 60, ktorí majú sídlo či prevádzku na Hlavnej ulici. Dotazník vyplnilo 48, čo predstavuje 80 % z celkového počtu možných respondentov. Zo 41 poslancov dotazník vyplnilo 12, čo je 29,2%.

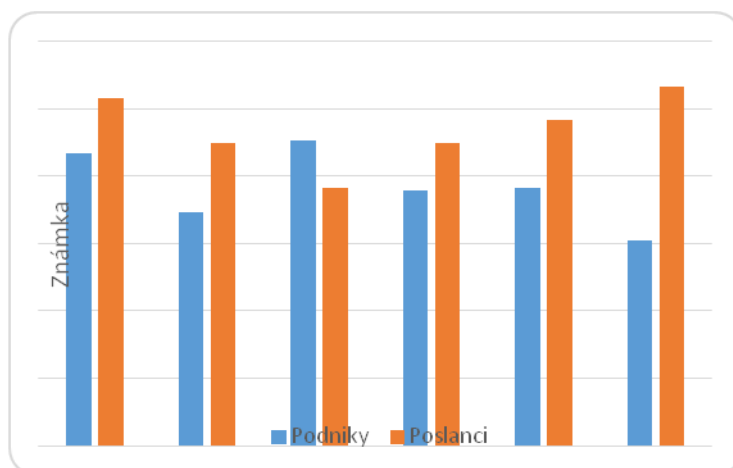
Otázkou zameranou na hodnotenie súčasného stavu sme chceli zistiť názor respondentov na súčasnú situáciu na Hlavnej ulici. Táto otázka bola škálová a respondenti mohli známkou, pričom známka 1 znamenala veľmi dobrá situácia a známka 5 veľmi zlá situácia, nami vybrané oblasti ohodnotiť. Boli vybrané tie oblasti, ktoré by sa mohli zdať ako problémové. Najväčším problém pre podnikateľov sú parkovacie miesta. Parkovacích miest v centre Košíc je skutočne málo, ale takáto situácia je takmer všade v centrách väčších historických miest, kde je vyššia populácia a tým aj viac aut. Podľa poslancov sú zase najväčšie problémy s bezdomovcami, čo ako druhú najdôležitejšiu problémovú oblasť označili aj podniky. Je nutné si všimnúť, že každú oblasť, okrem bezdomovcov, ohodnotili

podniky výrazne vyššími známkami ako poslanci, čo môže značiť vyššiu spokojnosť s Hlavnou ulicou zo strany poslancov, ako zo strany podnikov, ktoré tam reálne podnikajú.



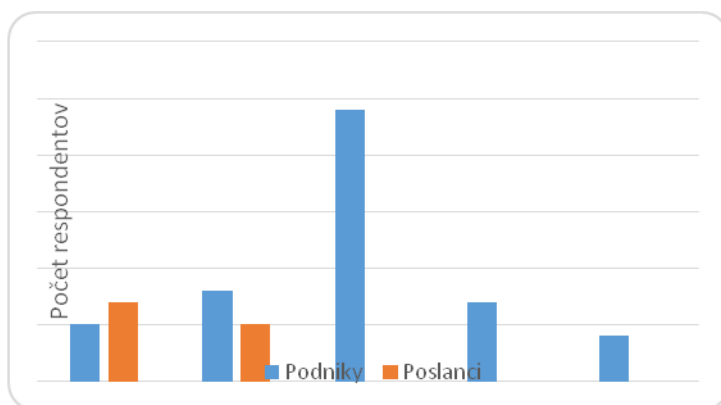
Graf 1 Súčasný stav na Hlavnej ulici

Hlavná ulica už nie je tou ulicou ako v minulosti. Borí sa s klesajúcim počtom návštevníkov a to nie len z radu turistov, ale aj domácich. Ďalšia otázka bola zameraná na aktivity, ktoré by zvýšili atraktivnosť Hlavnej ulice, t.j. aké aktivity by boli pre nich dôležité na prilákanie návštevníkov späť do mesta, pričom rovnako ako predchádzajúca otázka, aj táto otázka bola škálová, pričom 1 znamenala, že daná aktivita je veľmi dôležitá pre respondenta a 5, že aktivita nie je podľa názoru respondenta dôležitá na prilákanie návštevníkov do centra mesta. Respondenti z Hlavnej ulice najčastejšie označili aktivitu vybudovania parkovacích miest. Pre poslancov by bolo zaujímavejšie zlepšenie informačného servisu, ktoré sa týka zvýšenia povedomia o Hlavnej ulici, zvýšiť informovanosť o koncertoch, aktivitách, ktoré sa organizujú na Hlavnej ulici a zlepšenie marketingových aktivít. Podnikom tiež na Hlavnej ulici chýbajú oddychové plochy či zeleň. Ďalšou oblasťou, ktorej situáciu podniky označili ako nie veľmi dobrú je dopravná dostupnosť. Táto oblasť, ale je možno ovplyvnená súčasným stavom Košíc, kedy je modernizovaná koľajová doprava, čo znamená zhoršený stav spojov do mesta.



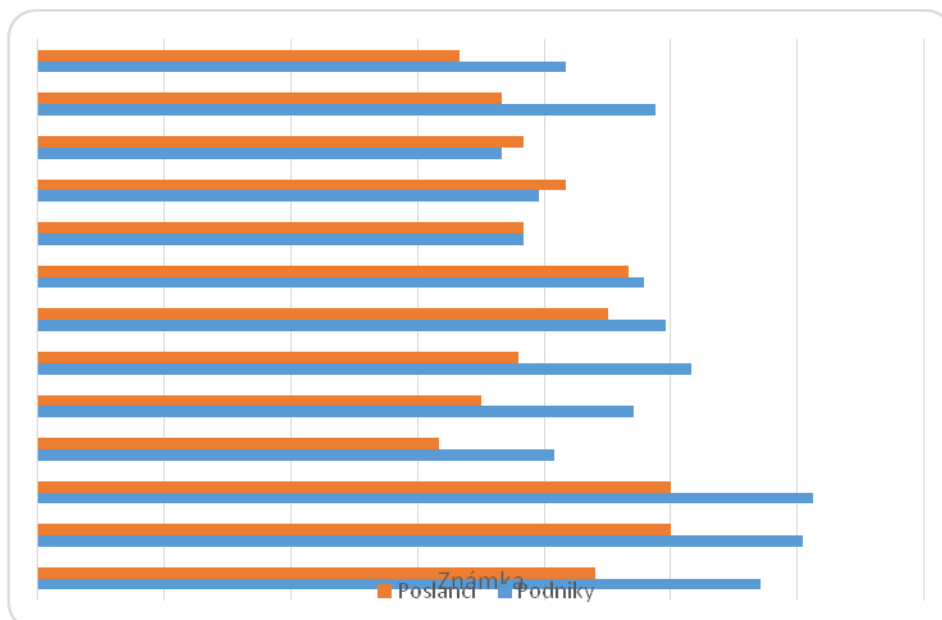
Graf 2 Aktivity na zvýšenie atraktívnosti centra

V ďalšej otázke sa mali respondenti vyjadriť, že či majú podniky záujem o spoluprácu s mestom a naopak, že či by poslanci spolupracovali s podnikmi s cieľom zvýšiť atraktivitu Hlavnej ulici. Najčastejšia odpoveď podnikov z Hlavnej ulice, až 27, bola odpoveď neviem, čiže v danej chvíli sa nevedeli vyjadriť k danej téme. Rezolútne nie k spolupráci uviedli 4 respondenti a pravdepodobne nie 7. Pozitívnu správou je, že každý poslanec by pravdepodobne súhlasil so spoluprácou, čiže poslanci by boli v tomto ohľade aktívnejší, a mali by záujem o spoluprácu.



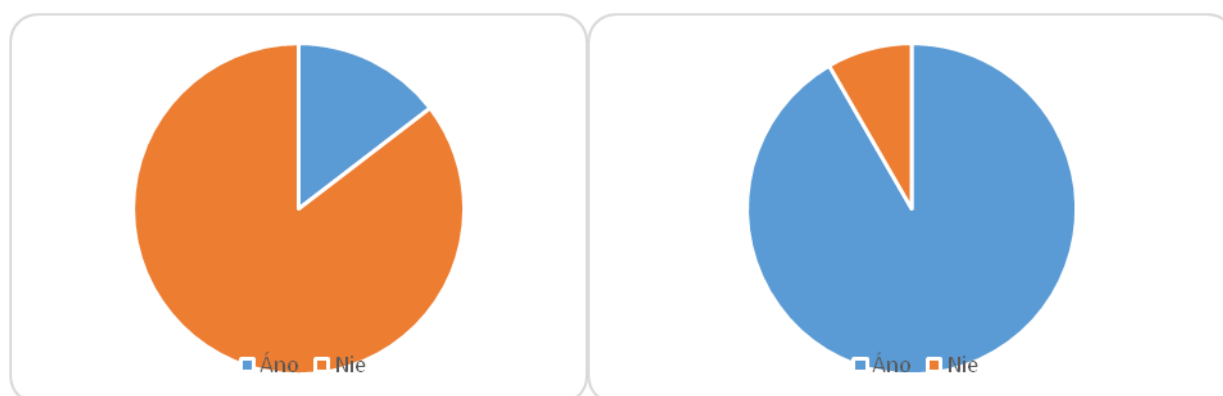
Graf 3 Záujem o spoluprácu s mestom a inými podnikmi

Ďalšia otázka v ktorej respondenti hodnotili aktivity, ktoré by boli zaujímavé pre nich v prípade vytvorenia BIDu. Boli vybrané aktivity, ktoré sa najčastejšie vo svete vyskytujú ako služby, ktoré BIDy ponúkajú. Znamka 1 znamenala, že daná aktivita je veľmi dôležitá pre respondenta a 5, že aktivita nie je podľa názoru respondenta dôležitá na prilákanie návštevníkov do centra mesta. Podniky preferujú zeleň, oddychové plochy či zlepšený stav spojov do mesta. Najhoršiu známku dostali aktivity osvetlenie, vlastná bezpečnostná služba či marketingové aktivity, čo by znamenalo, že podniky sú z týmito aktivitami spokojné. Na druhej strane mesto, poslanci by privítali zvýšený počet koncertov v centre Košíc, viac výstav a trhov, odstraňovanie exkrementov a grafitov



Graf 4 Dôležitosť vybraných oblastí spolupráce podľa respondentov

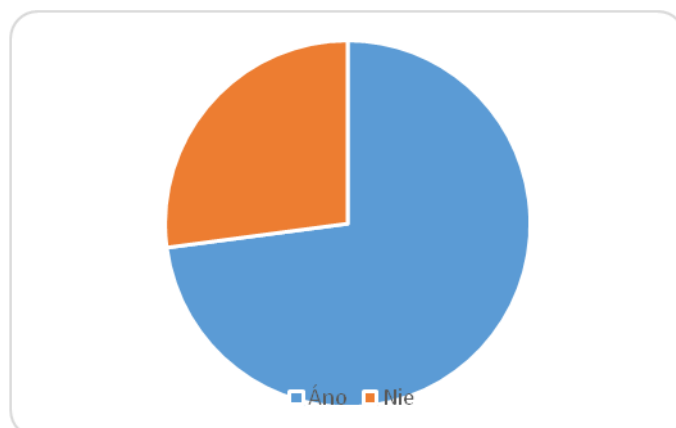
V zahraničí je pravidlom, že podniky v centre mesta sú otvorené dlhšie do noci, s tým, že návštevníci o tom vedia, a tiež je to jedná z možností ako prilákať ľudí na Hlavnú ulicu. Graf 5 ukazuje názory podnikov na túto otázku. Až 41 odmieta túto možnosť, za bolo len 7 podnikov. Tento názor môže byť skreslený, lebo väčšina respondentov boli predavači a takéto dlhšie otvorenie podnikov veľmi neuvítali. Na druhej strane, **Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.**, poslanci uvítali možnosť, ak by podniky boli otvorené aj dlhšie do noci. Za odpovedalo 92%.



Graf 5 respondenti / Graf 6 poslanci - názor na otvorenie ich podniku dlhšie do noci

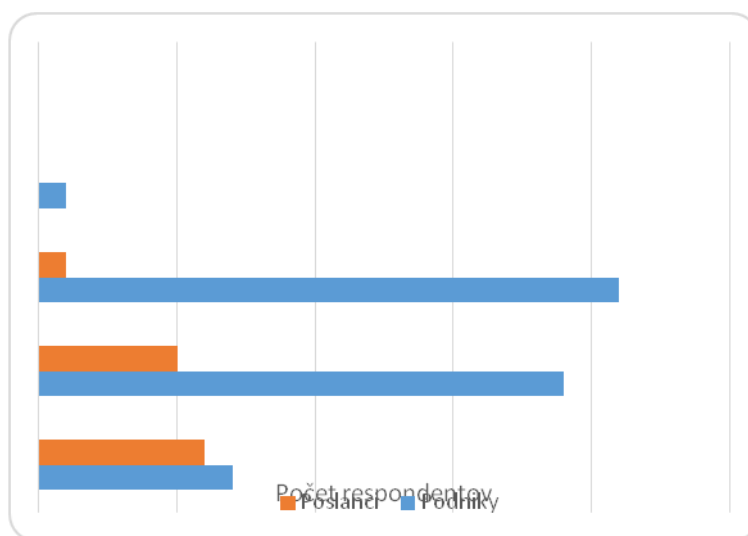
Nasledujúca otázka zisťovala záujem respondentov o spoluprácu so susednými podnikmi na aktivitách, ktoré by prilákali zákazníkov a zvýšili tržby. Ako príklad boli v dotazníku uvedené zľavové kupóny. Spolupráca by podľa prieskumu bola pre podniky

zaujímavá. 35 podnikov by uvítalo možnosť spolupráce s ďalšími podnikmi. Pozitívom je, že spomedzi respondentov, každý majiteľ a prevádzkar odpovedal na túto otázku kladne.



Graf 7 Názor respondentov na spoluprácu so susednými podnikmi

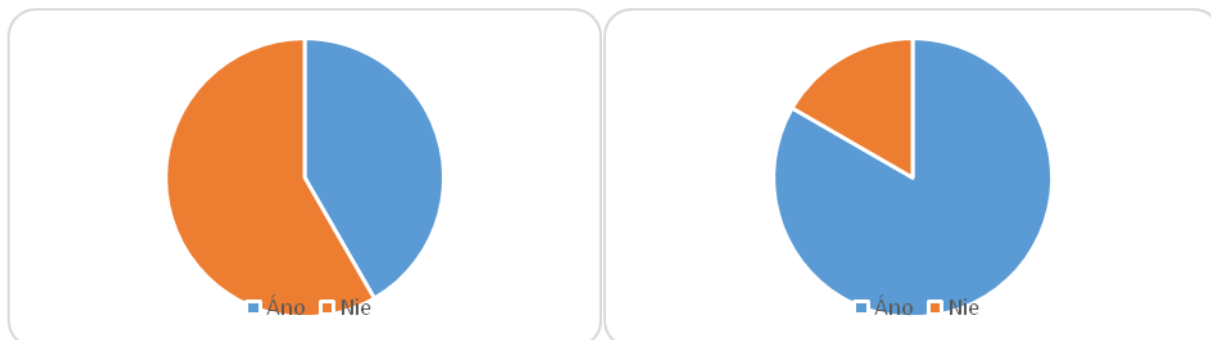
V ďalšej otázke sme zisťovali názor respondentov, že či prípadne vytvorený BID mal prínos aj pre mesto. Podniky najčastejšie odpovedali otázku neviem, až 21 respondentov označilo túto možnosť. Pričom poslanci sa zhodli, že prípadný BID by mal určite prínos aj pre mesto.



Graf 1 Názor respondentov na prípadný prínos BIDu pre mesto

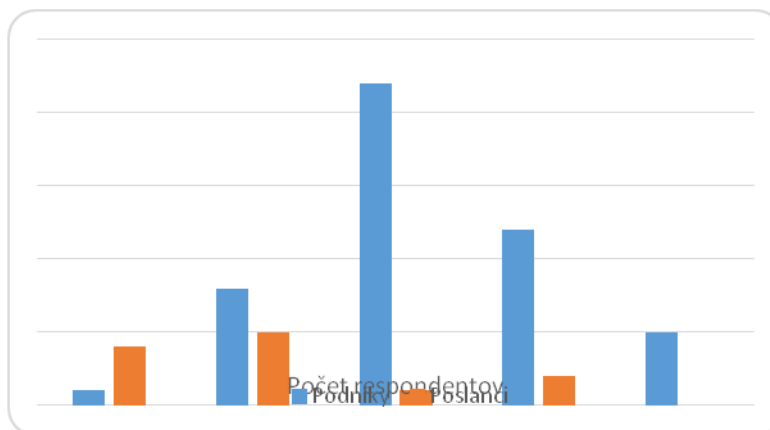
V nasledovnej otázke respondent, ktorý reprezentoval daný podnikateľský subjekt, mal zodpovedať otázku, že či by sa stal členom prípadného BIDu. Poslanci zase mali určiť, že či by sa mesto stalo členom BIDu. 20 podnikov by sa stali členmi BIDu, 28 odpovedalo nie. Aj keď majitelia sa v dotazníku vyskytujú zriedkavo, pozitívnou správou je, že všetci

majitelia podnikov boli za vstup do BIDu. Potešujúcim faktom pre prípadne vytvorenie BIDu je súhlas väčšiny poslancov.



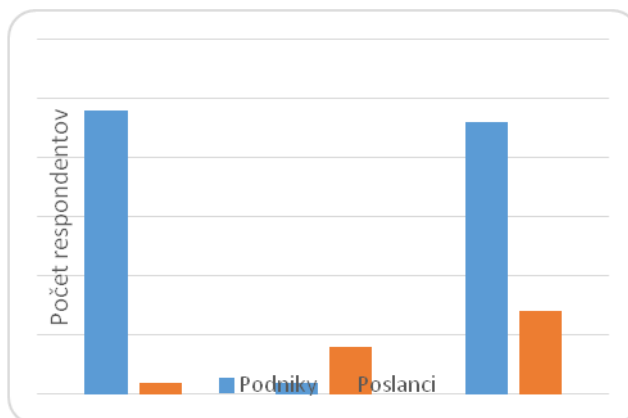
Graf 2 podniky / Graf 3 poslanci - názor na členstvo v BIDE

V ďalšej otázke sa respondenti mali vyjadriť, že či by mali záujem aj o aktívne riadenie v štruktúrach BIDu. Pod aktívnym riadením sa rozumie členstvo v správnej rade, manažment BIDu, teda úplná správa BIDu. Najčastejšou možnosťou u respondentov z Hlavnej ulice bola odpoveď neviem. 22 respondentov sa v danej chvíli nevedelo rozhodnúť. 17 podnikov by nestála o riadenie BIDu. U poslancov to bola iná situácia. 4 poslanci odpovedalo určite áno, 5 poslancov by pravdepodobne malo záujem o riadenie BIDu.



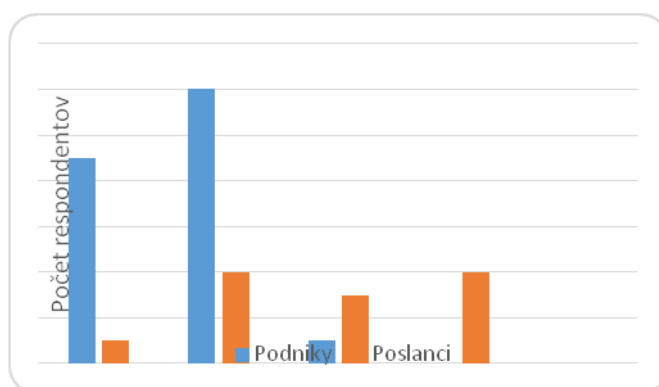
Graf 4 Názor respondentov na aktívne riadenie v štruktúrach BIDu

Ďalšou otázkou bolo potrebné zistiť, kto by mal byť hlavný iniciátor založenia BIDu, pričom respondenti mali na výber, že hlavný iniciátor by malo byť buď mesto, podnikatelia alebo aj mesto aj podnikatelia spoločnými silami. Podniky preferovali hlavne dve možnosti, a to buď s prvotným nápadom príde samotné mesto, alebo BID by sa zriadil spoločnými silami – mesto spolu s podnikmi. Poslanci tiež preferovali možnosť kombinácia mesta a podnikov. 4 poslanci by boli za, ak by iniciatíva zišla od podnikateľskej obce.



Graf 5 Hlavný iniciátor založenia BIDu

Základ financovania každého BIDu vo svete tvoria členské príspevky. Výsledky ukazujú ochotu podnikov platiť členský príspevok. 22 podnikov by bolo za, 26 poplatky odmieta. 8 poslancov predpokladá, že ochota platiť by u podnikov bola, zvyšní 4 poslanci odpovedali, že podniky by nemali záujem platiť členský príspevok do spoločného fondu. Ďalšia otázka nadväzuje na predchádzajúcu týkajúcu sa ochoty podnikov platiť do spoločného fondu. To v akej výške by mal členský príspevok vyzerieť, mohli respondenti uviesť v predchádzajúcej otázke. Keďže až 26 nie sú ochotných platiť, túto otázku zodpovedalo len 22 podnikov. Väčšinou oproti názoru poslancov sa objavovali nižšie sumy. Najčastejšou sumou boli sumy do 100 eur a od 100 do 250 eur, čiže tie najnižšie sumy aké boli v možnostiach. Poslanci boli v tomto ohľade márnوترatnejší a preferovali by skôr vyššie sumy.



Graf 13 Ročný príspevok

Záver

BID ako moderný nástroj mestského marketingu našiel svoje uplatnenie vo viacerých amerických, ale aj európskych krajinách. Realizovaný prieskum nám potvrdil, že zo strany podnikateľských subjektov pôsobiacich v centre mesta existuje záujem vytvoriť BID zónu.

BID vzniká v oblastiach, kde je nespokojnosť, pričom nespokojnosť môže prameniť z rôznych dôvodov. Či už je to nespokojnosť s kriminalitou, nespokojnosť s nízkymi ziskami či nebodaj nespokojnosť s exkrementami na chodníku. Jednoducho nespokojnosť so súčasným stavom. To aká miera nespokojnosti musí byť, aby sa niečo vytvorilo, je ťažké predpokladať. Podniky si musia uvedomiť, ak sú nespokojné s nejakým stavom, jedinou cestou zmeniť to, je aktivita. Byť aktívny, hľadať možnosti, vytvárať spoluprácu, pomáhať si. Takúto možnosť ponúka BID. Vybrať si oblasť, ktorej aktuálny stav je nežiadúci, nájsť podporu, stanoviť si systém, osloviť mesto o pomoc pri vytváraní legislatívneho rámca a vykonať aktivity. Mnoho BIDov neuspelo. Zastavili sa na nejakom kroku. Ale je tu aj možnosť, že by prípadný BID bol úspešný. Takýchto BIDov vo svete sú stovky, čiže je reálna šanca, žeby v slovenských podmienkach vyrástlo niečo, čo je prínosné pre každého a niečo čo by v konečnom dôsledku mohlo inšpirovať aj ďalšie mestá.

Literatúra

- BLOEM, M. (2003): Business Improvement Districts – Neue Perspektiven für Städte In Deutschland? Hamburg: BCSD - Bundesvereinigung city- und stadtmaking deutschland, 2003, ISSN 1610-6423.
- DODECKÝ, J. (2007): City marketing ako nástroj pre zlepšenie životného prostredia v mestách.doc (798,6 kB) In: Zborník „Manažérstvo životného prostredia 2007.“ Žilina: Strix et VeV, 2007. ISBN 978-80-89281-18-3, s.32 – 40
- GROSS, J. (2005): Business Improvement Districts in New York City's Low-Income and High-Income Neighborhoods. [online] 2005 [cit. 8.4.2015] Dostupné na internete: <http://edq.sagepub.com/content/19/2/174.full.pdf+html>
- HEINEBERG, G. (2000): Stadtgeographie. München: Schöningh, 2000.
- HOYT, L. – MORCOL, G. – MEEK, J.: Business Improvement Districts: Research, Theories and Controversies, Boca Raton, FL: Taylor and Francis, pp. ISBN 9781420045765
- LÄPPE D. (2003): Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Gestring et al.: Jahrbuch StadtRegion. 2003. Opladen: Leske+Budrich, 2003.
- MITCHELL, J. (2008): Business Improvement Districts and the Shape of American Cities. Albany: SUNY Press.2008. ISBN 9780791473092
- ŠEBOVÁ, M. - DUGASOVÁ, B. – DŽUPKA, P. (2012): Vybrané teoretické a praktické súvislosti konceptu BID (Business Improvement District). 2012 In: Verejná správa a regionálny rozvoj. ISSN 1337-2955, 2012, roč. 8, č. 2, s. 45-54.
- TIETZ, B., ROTHHAAR, P. (1991) City-Studie, Marktbearbeitung und Management für die City, Die Zukunft des Einzelhandels in der Stadt. Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie, 1991, ISBN 978-34-7831-260-8.
- WIEZOREK, E. (2004): Business Improvement Districts, Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin: Technische Uni Berlin, 2004. ISBN-13: 978-37-9831-956-1

Adresa autorov:

Ing. Miriam Šebová, PhD; Ing. Mgr. Tomáš Malatíneć, PhD

Technická univerzita v Košiciach

Ekonomická fakulta

Katedra regionálnych vied a manažmentu

B. Nemcovej 32, 040 01

Email: miriam.sebova@tuke.sk;

tomas.malatinec@tuke.sk

Finančné hospodárenie obecnej samosprávy ako determinant jej rozvoja

Simona Petrániková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Abstract

Tax revenues are an important component of current revenues of the municipal budget. They are an essential financial instrument used in the village to its normal mode and for further development. Currently, mainly due to fiscal decentralization, municipalities are required to perform many tasks delegated among state. In this way, especially small municipalities lack of available funds, which is considerably harming the economic health and impedes their progress in various fields. The aim of this article is to highlight the (in) adequacy of the volume of transferred competences to the level of small communities in relation to their budget. The article has been developed within the project VEGA no. 1/0098/13.

Úvod

Územná samospráva predstavuje dôležitú zložku spoločnosti od čias antiky. Už v minulosti sa významná pozornosť venovala postaveniu, úlohám a funkciám, ktoré samospráva plní v rámci spoločnosti. V podmienkach Slovenskej republiky prešla územná samospráva svojím vývojom. Postupné zmeny sa začali realizovať od roku 1990, kedy bola započatá reforma verejnej správy. Výsledkom tejto reformy bolo zavedenie nového ekonomicko-právneho procesu fiškálnej decentralizácie. Základnou myšlienkou tohto procesu bolo uspokojovanie potrieb občanov na najnižšej úrovni, pretože tá najlepšie pozná ich preferencie. V tomto smere bola fiškálna decentralizácia primárne zameraná na posilnenie finančnej autonómie obcí, zvýšenie transparentnosti a zodpovednosti za správu finančných prostriedkov. Obce v dôsledku uskutočnených zmien získali možnosť získavať svoje vlastné daňové príjmy a rozhodovať o ich použití. Znížila sa ich závislosť od štátneho rozpočtu a dotácie, ktoré predtým predstavovali dominantnejšiu časť príjmov, boli presunuté len na financovanie úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Práve prenesenie úloh z úrovne štátu a zavedenie zmien v rozsahu úloh zabezpečovaných obcami, znamenali výrazný zásah do subsystémov a prvkov ekonomického systému samosprávy obcí. Na mnohé uskutočnené zmeny však najmä malé obce neboli pripravené a ani nemali vytvorené potrebné podmienky. Výsledkom reformných zmien tak bolo mnoho obcí, ktoré síce na jednej strane mali právo rozhodovať o druhoch a sadzbách miestnych daní na svojom území, no na strane druhej im

bolo pridelených toľko úloh, že im tieto príjmy neboli postačujúce. V konečnom dôsledku sa stali tieto obce závislejšie na prostriedkoch štátu viac ako v minulosti, čím sa pôvodná myšlienka fiškálnej decentralizácie dostala viac do teoretickej ako praktickej roviny.

1. Rozpočtové hospodárenie obcí v Slovenskej republike po zavedení fiškálnej decentralizácie

Súčasný spôsob financovania obcí významne ovplyvnilo prijatie niekoľkých právnych predpisov. V prvom rade to bol zákon NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktorý prispel k posilneniu, či zvýrazneniu samosprávneho postavenia obcí. Zároveň poukázal na potrebu zmeny spôsobu financovania úloh, ktoré majú obce povinnosť plniť. Hoci sa na túto potrebu poukazovalo už skôr, reálne sa k nej pristúpilo až v roku 2004 v rámci reformy verejnej správy. Práve v tomto roku boli prijaté ďalšie dôležité právne predpisy, medzi ktoré patrili zákon NR SR č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákon NR SR č. 564/2004 Z.z o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, zákon NR SR č. 582/2004 Z.z o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a zákon NR SR č. 583/2004 Z.z o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ŠVANTNEROVÁ – KOŽIAK, 2005, s, 81).

Uvedené právne predpisy presne vymedzili, ktoré finančné zdroje budú predstavovať hlavné zložky príjmovej časti rozpočtu. V súčasnosti medzi príjmy rozpočtu obce patria daňové príjmy, nedaňové príjmy, návratné a nenávratné cudzie zdroje a ostatné zdroje.

Dominantné postavenie v rozpočtoch obcí majú daňové príjmy. Na území obce sú tvorené výnosmi miestnych daní a podielom na dani z príjmu fyzických osôb.

1.1 Miestne dane

Prijatím zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku došlo k transformácii miestnych poplatkov na mieste dane, čím sa zdôraznil ich daňový charakter. Už v minulosti boli tieto dane vyberané za poskytovanie špecifických služieb. Súčasná skladba miestnych daní pozostáva z deviatich základných druhov a jedného obligatórneho poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad.

Miestne dane na Slovensku pozostávajú z týchto daní:

- a) Daň z nehnuteľnosti,
- b) Daň za psa,
- c) Daň za užívanie verejného priestranstva,
- d) Daň za predajné automaty,

- e) Daň za nevýherné hracie stroje,
- f) Daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- g) Daň za jadrové zariadenia,
- h) Daň za ubytovanie,
- i) Daň z motorových vozidiel (do roku 2015 výnos súčasťou rozpočtu VÚC).

Vlastným daňovým príjmom obecných samospráv je daň z nehnuteľnosti. Od čias, kedy bola táto daň upravená osobitným právnym predpisom zákon NR SR č. 317/1992 Zb o dani z nehnuteľnosti, až po súčasnú právnu úpravu, pozostáva táto daň z troch zložiek. V prvom rade ju tvorí daň z pozemkov, ktoré sa nachádzajú na území obce, daň zo stavieb a poslednou zložkou je daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome. Už v minulosti prinášala táto daň najvyšší výnos spomedzi ostatných druhov miestnych daní. Obec vystupuje ako jej jediný správca a celý výnos z tejto dane sa stáva súčasťou jej rozpočtu. Zároveň je len na samotnej obci ako naloží s príjmami z uvedenej dane. Tak ako uvádza Sotolář (2004, s. 244) žiadny zákonný právny predpis nestanovuje viazanosť a návratnosť tohto príjmu do oblasti, z ktorej bol získaný.

Druhou najčastejšie vyberanou daňou je daň za psa. Sadzba tejto dane sa pomerne výrazne líši v závislosti od toho, či je ukladaná na území obce alebo mesta. Obce spravidla prihliadajú na pomery a možno aj životné podmienky svojich obyvateľov, stanovujú sadzby dane na nižšej úrovni ako v mestách. Účelom dane za psa je zabezpečiť určitý objem finančných prostriedkov na udržiavanie čistoty verejných priestranstiev v obci a do určitej miery aj regulovať počet psov v obci (BAKEŠ A KOL., 1999, s. 195).

Spomedzi ostatných miestnych daní sa ešte pomerne často objavuje daň za užívanie verejného priestranstva. Touto daňou sa zdaňuje len osobitné užívanie verejného priestranstva. Zároveň je nevyhnuté, aby obec na svojom území vymedzila tie priestranstvá, ktoré budú klasifikované ako verejné a následne budú podliehať dani. Môže sa však jednať len o tie priestranstvá, ktorých vlastníkom je obec. Obec je oprávnená túto daň vyberať len od subjektov, ktorých zariadenie slúžiace na poskytovanie služieb alebo predajné zariadenie, či obdobné zariadenie bude umiestnené na verejnom priestranstve (BAKEŠ A KOL., 1999, s. 197). Z hľadiska výnosnosti nepatrí táto miestna daň medzi tie najvýnosnejšie. Dôvodom môže byť skutočnosť, že obce len veľmi obtiažne dokážu predpovedať počet subjektov, ktoré budú v príslušnom roku užívať verejné priestranstvo v obci. V tomto smere ide o jeden z ťažko plánovateľných zdrojov príjmu.

Rovnako, ako v prípade dane z nehnuteľností, tak aj v prípade ostatných miestnych daní, je výlučným správcou dane obec. Toto právo jej prináleží priamo zo zákona NR SR

č. 582/2004 Z. z, ako aj z Ústavy SR. Procesný postup, práva a povinnosti pri správe daní pre všetky zainteresované subjekty upravuje zákon NR SR č. 563/2009 Z. z o správe daní.

1.2 Podielové dane

Podielové dane tvorili súčasť rozpočtu obce už v minulosti. Spočiatku do rozpočtu obce plynul podiel na dani z príjmu fyzických osôb a podiel na dani z príjmu právnických osôb. Spoločne sa tieto dane podieľali zhruba 25% na celkových daňových príjmoch obce. K zmene došlo v roku 2004 kedy bol prijatý zákon NR SR č. 564/2004 Z.z o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. V zmysle tohto zákona obce získavajú podiel už len na dani z príjmov fyzických osôb. Výška podielu podľa prílohy č. 1 rozpočtu verejnej správy na roky 2015 - 2017 je aktuálne stanovená na úrovni 68,5%. Oproti minulému obdobiu predstavuje nárast o 3,1%, čo v konečnej sume bude predstavovať o 65 260 tis. eur viac do rozpočtov obcí. Prepočet podielu tejto dane sa uskutočňuje každý mesiac podľa zákonom stanoveného vzorca, ktorý zohľadňuje počet občanov, demografické a geografické faktory.

Výhodou týchto daní, tak ako uvádza Nižňanský (2009, s.18) je skutočnosť, že sa jedná o relatívne lacný spôsob zabezpečovania daňových príjmov pre nižšie úrovne samosprávy. Ako nevýhodu však uvádza nemožnosť samospráv samostatne stanovovať sadzby, teda neumožňuje sa prepojenie medzi rozhodovaním o príjmoch a výdavkoch, pretože zvýšenie výdavkov v príslušnej obci nemá priamy dopad na výšku daní na jej území. V súvislosti s touto daňou sú obce obmedzované rozhodnutím vlády, pretože len centrálna vláda určuje ako výšku daňových sadzieb, tak aj výšku podielu do rozpočtov obcí.

1.3. Nedaňové príjmy, návratné a nenávratné cudzie zdroje

Hoci nedaňové príjmy sa nepodieľajú na rozpočtoch obcí rovnako veľkou sumou ako príjmy daňové, majú v nich svoje nezastupiteľné miesto. Obec môže nedaňové príjmy získavať činnosťou z vlastného podnikania, z podielov na zisku s majetkovou účasťou obce, z predaja a prenájmu majetku a z finančného investovania. Zároveň je obec oprávnená ukladať na svojom území sankcie, pokuty, ktoré sa stávajú príjmom jej rozpočtu. K nedaňovým príjmom patria aj príjmy mimorozpočtových fondov, príjmy zo združovania prostriedkov, dary a výnosy z verejných zbierok (MITALOVÁ – MOLITORIS, 2005, s 51).

Nenávratné cudzie zdroje predstavujú primárne dotácie zo štátneho rozpočtu. Štát ich obciam môže poskytovať buď na konkrétny účel, alebo bez účelovej viazanosti. Návratnými zdrojmi sú napríklad krátkodobé pôžičky neinvestičného charakteru od iných subjektov

v rámci rozpočtovej sústavy, krátkodobé bankové úvery, príjmy z emisie obligácií, zmenky, leasing (PEKOVÁ, 2011, s. 239 – 240).

Z uvedeného vyplýva, že obce v rámci svojich rozpočtov hospodária najmä s daňovými príjmami, ktoré získavajú priamo od svojich obyvateľov, alebo ako podiel na dani z príjmu fyzických osôb. Základom ich hospodárenia je získavanie dostatočného objemu príjmov na krytie svojich výdavkov. Z toho dôvodu majú obce povinnosť zostavovať svoj bežný rozpočet ako vyrovnaný, aby mali garanciu príjmov na splnenie všetkých svojich záväzkov a úloh.

2. Efektívnosť bežného hospodárenia vybraných obcí okresu Košice - okolie

Územná samospráva aj napriek všetkým zmenám, ktoré v spoločnosti prebehli, má ako svoju základnú povinnosť starať sa o potreby svojich obyvateľov a všestranný rozvoj svojho územia. K zabezpečovaniu týchto cieľov zastáva samospráva množstvo úloh (iniciačnú, realizačnú, koordinačnú). Nevyhnutnou súčasťou zabezpečenia rozvoja sú aj finančné prostriedky, ktoré obec získava. Ako už bolo vyššie spomenuté, obec potrebuje na úhradu svojich výdavkov dostatočný objem zdrojov. Zároveň je dôležité aby s týmito zdrojmi vedela efektívne nakladať. To znamená, že obec je povinná pri vynakladaní finančných prostriedkov dodržiavať podmienku hospodárnosti a účelnosti, ako základné zložky efektívnosti.

Fiškálna decentralizácia mala ako jeden zo základných cieľov posilniť finančnú autonómiu obcí od štátneho rozpočtu. Medzi ukazovatele efektívnosti hospodárenia samospráv je možné zaradiť aj finančnú sebestačnosť. Ide o ukazovateľ miery samostatnosti a stability hospodárenia obecnej samosprávy. Jej sila závisí od optimálneho priradenia príjmov a rovnako aj množstva výdavkov, ktoré obci vznikajú v súvislosti so zabezpečovaním verejných statkov a služieb. V praxi existuje viacero spôsobov výpočtu tohto ukazovateľa .

$$\text{Finančná sebestačnosť} = \frac{\text{vlastné príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}} \quad (\text{FS1})$$

$$\text{Finančná sebestačnosť} = \frac{\text{daňové príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}} \quad (\text{FS2})$$

$$\text{Finančná sebestačnosť} = \frac{\text{vlastné daňové príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}} \quad (\text{FS3})$$

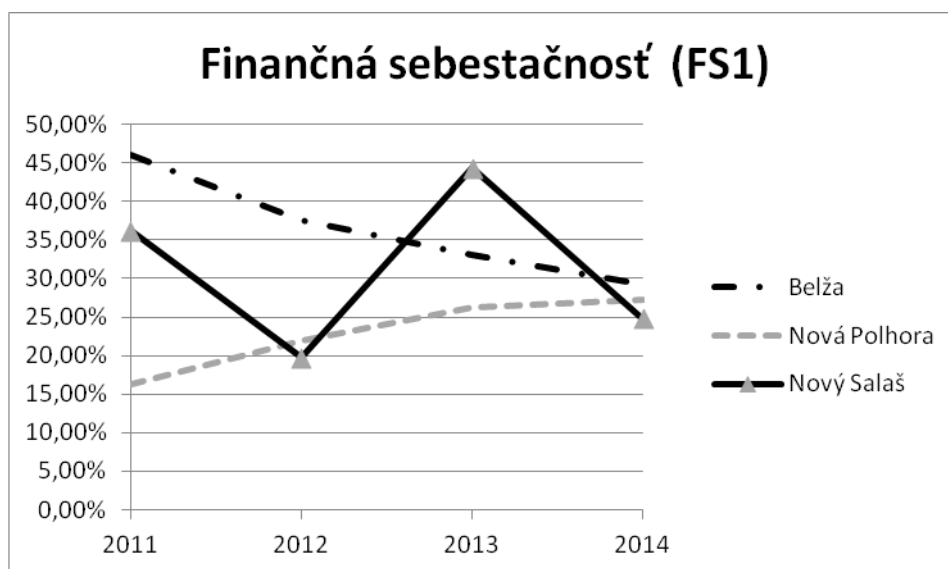
Uvedené ukazovatele umožňujú zistiť, či si obce dokážu svojou vlastnou politikou hospodárenia zabezpečiť dostatok príjmov, ktorými môžu plniť nielen svoje úlohy, ale aj realizovať ďalší rozvoj.

Vzhľadom na rozdrobenú sídelnú štruktúru Slovenskej republiky, kde prevažnú väčšinu územia tvoria obce, obzvlášť malé obce, je dôležité sa zamýšľať nad otázkou schopnosti týchto obcí dosahovať finančnú sebestačnosť. Mnohé z obcí, ktoré na Slovensku majú menej ako tisíc obyvateľov (približne 67% z celkového počtu 2891), nedokážu zo

svojich vlastných zdrojov pokrývať ani bežné výdavky spojené s každodennou réžiou. V takýchto podmienkach rozdrobenej sídelnej štruktúry príliš nezostáva samospráve priestor na zvyšovanie efektívnosti využívania verejných zdrojov. Rovnako sa týmto výrazne zužuje priestor na uplatňovanie rozvojových stratégií, ktoré majú vplyv na využívanie vnútorného rozvojového potenciálu obcí (HAMALOVÁ A KOL.,2010).

Na znázornenie ekonomickej situácie a finančnej sebestačnosti v malých obciach, boli ako vzorka vybraté tri obce z okresu Košice - okolie, ktorých počet obyvateľov je nižší ako 500. V týchto obciach bola skúmaná a porovnávaná finančná sebestačnosť za obdobie posledných štyroch rokov.

V Grafe 1 je znázornený prehľad vývoja finančnej sebestačnosti vybraných obcí, ktorá bola vypočítaná ako podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch jednotlivých obcí (FS1).

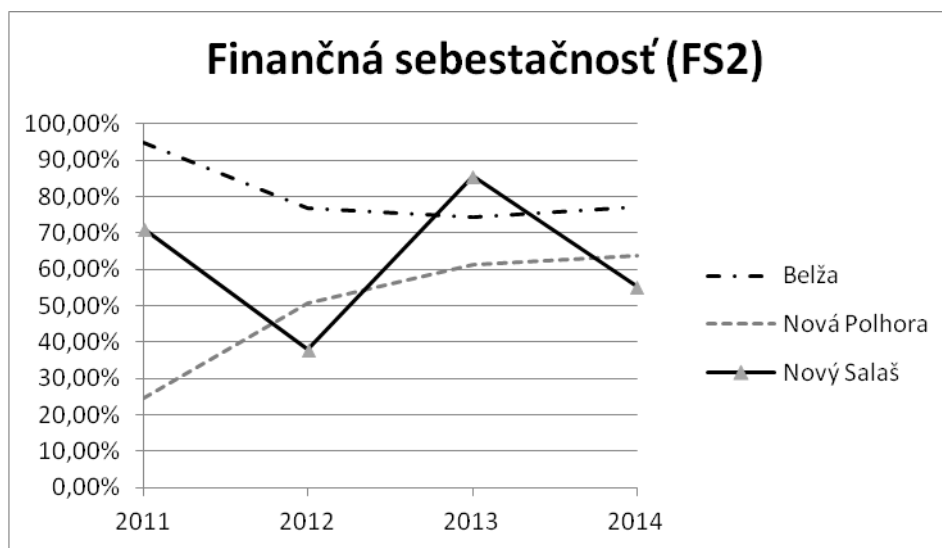


Graf 6 Vývoj finančnej sebestačnosti vybraných obcí za roky 2011 – 2014

Zdroj: vlastné výpočty na základe záverečných účtov obcí

Z grafu 1 vyplýva, že najvyššiu finančnú sebestačnosť podľa ukazovateľa FS1, ktorá zahŕňala len vlastné príjmy obcí, dosahovala obec Belža na začiatku skúmaného obdobia a obec Nový Salaš v roku 2013. V prípade obce Belža a obce Nový Salaš má finančná sebestačnosť klesajúcu tendenciu, kým v obci Nová Polhora postupne narastá. V prípade, ak by si obec Nová Polhora udržala takýto narastajúci charakter finančnej sebestačnosti založenej na vlastných príjmoch, mohlo by to smerovať k rýchlejšiemu prekonaniu problémov s nedostatkom zdrojov a tým k rýchlejšiu rozvoju obce.

Pri výpočte finančnej sebestačnosti, ako podielu daňových príjmov na celkových príjmoch obce je situácia priaznivejšia. O tejto skutočnosti vypovedá aj prehľad vývoja finančnej sebestačnosti podľa ukazovateľa FS2, ktorý zobrazuje Graf 2 nižšie.



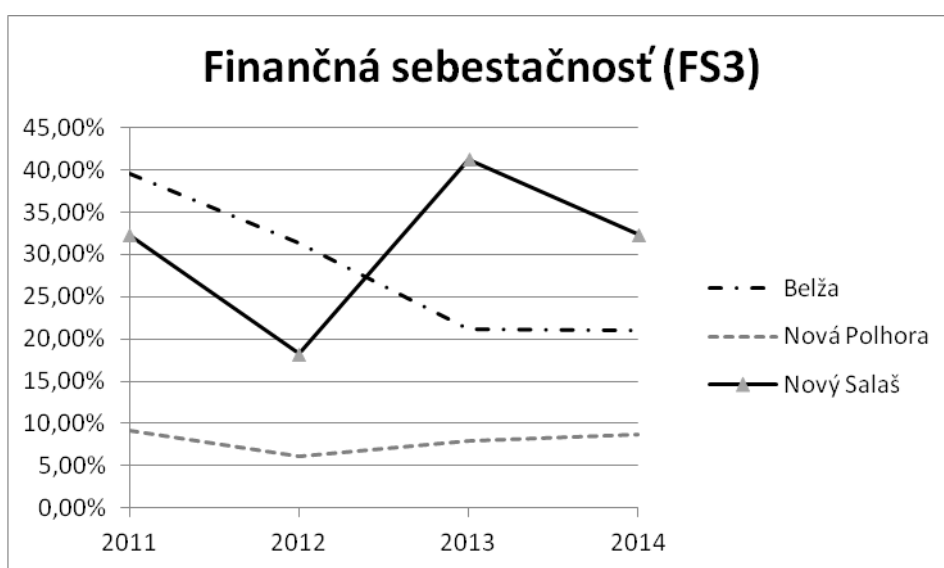
Graf 7 Vývoj finančnej sebestačnosti vybraných obcí za roky 2011 – 2014

Zdroj: vlastné výpočty na základe záverečných účtov obcí

Ak by sme skúmali finančnú sebestačnosť výlučne na základe podielu daňových príjmov na celkových príjmoch, tak finančná situácia by bola pomerne priaznivá vo všetkých obciach. Obec Nový Salaš síce zaznamenáva kolísavý priebeh, ale v prepočte na percentuálne zastúpenie, obec disponuje viac ako 55% finančnou sebestačnosťou. Ostatné dve skúmané obce s nárastom rokov zaznamenávajú narastajúci charakter ukazovateľa FS2, čo by do budúcnosti mohlo priniesť výrazný nárast možností pre rozvoj obce. V tomto prípade, sa však ako problematická môže javiť skladba daňových príjmov. Vzhľadom na skutočnosť, že prevažnú väčšinu, resp. väčší podiel na daňových príjmoch obcí majú podielové dane, vzniká otázka, či si takýto narastajúci charakter obce udržia aj po znížení podielu dane z príjmov fyzických osôb. Ako bolo vyššie spomenuté obec nedokáže žiadnymi zákonnými nástrojmi ovplyvniť výšku príspevku, a tak je len odkázaná na rozhodnutie vlády. Ak by aj vláda zachovala narastajúci podiel na dani z príjmu fyzických osôb pre obce, tie by mohli každým rokom kalkulovať s vyššou čiastkou prostriedkov, čím by ľahšie dokázali zvládať plnenie svojich úloh a plánovať svoj rozvoj. Ako však vývoj podielových daní ukazuje, aj výška podielu smerujúca do samosprávy kolíše. V roku 2005 bol v zmysle zákona NR SR č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, stanovený podiel pre obce vo výške 70,3%, v roku 2013 to bolo už len 65,4% a v súčasnosti bol tento podiel určený vo výške 68,5%. Z toho vyplýva, že podiel síce oproti roku, keď bol

prijatý právny predpis upravujúci jeho zavedenie, klesol, no postupne narastá. Tieto nárasty sú však mierne nakoľko oproti roku 2014 bol nárast v roku 2015 len o 1,85%. No, ale ako ukazuje vývoj fiškálnej sebestačnosti, aj malý nárast môže priaznivo vplyvať na finančnú stránku malých obcí.

Posledným spôsobom ako je možné zmerať finančnú sebestačnosť obcí je využitie ukazovateľa FS3, ktorý dáva do pomeru vlastné daňové príjmy a celkové príjmy. Na základe výpočtu je zrejmé, že takto meraná finančná sebestačnosť dosahuje veľmi nízke hodnoty. Najnižšie hodnoty dosahuje obec Nová Polhora, ktorej meraná finančná sebestačnosť na základe vlastných daňových príjmov nepresiahla ani 10%. Celkový prehľad ukazovateľa FS3 za jednotlivé skúmané obce je zobrazený v Grafe 3.



Graf 3 Vývoj finančnej sebestačnosti vybraných obcí za roky 2011 – 2014

Zdroj: vlastné výpočty na základe záverečných účtov obcí

Graf 3 zobrazuje, že ak by obce boli odkázané výlučne na vlastné daňové príjmy, ich finančná sebestačnosť by bola veľmi nízka. Vzhľadom na fakultatívnosť miestnych daní a výšku daňových sadzieb, ktorá zohľadňuje miestne pomery v obci, je príjem z týchto daní mnohokrát menej ako polovica celkových daňových príjmov. Obce spravidla nezavádzajú na svojom území všetky dane, ktoré im umožňuje zákon, čo má za následok ich nízku výnosnosť. Najväčšiu zložku vlastných daňových príjmov predstavuje daň z nehnuteľnosti vo všetkých troch zložkách.

Vykonaná analýza prispela k zisteniu, že v rámci hospodárenia obecných samospráv má významné postavenie získavanie finančných prostriedkov z podielových daní. Práve podiel na dani z príjmov fyzických osôb zabezpečuje obciam, že dokážu plniť svoje povinnosti aspoň

v nevyhnutnej miere. Pri meraní finančnej sebestačnosti malých obcí, boli najvyššie hodnoty zistené len v prípade ukazovateľa FS2, ktorý v sebe zahŕňal spomínané podielové dane. Malé obce však celkovo dosahujú nízku finančnú sebestačnosť. Ich príjmy sú nízke a aj keď získavajú prostriedky zo štátneho rozpočtu, mnohé z nich prevažnú časť vynakladajú len na bežnú réžiu, čím sa im výrazne obmedzuje priestor na akýkoľvek iný rozvoj. Je však nevyhnutné, aby malé obce hľadali nové možnosti ako získavať ďalšie zdroje príjmov. Možno je na miestne aj otázka, ako im v tomto smere dokáže pomôcť štát, keďže tvoria na jeho území prevažnú väčšinu. Ak štát dovoľí aby malé obce bojovali s existenčnými problémami a nemali možnosti sa rozvíjať, výrazne tým ohrozuje aj vlastnú existenciu. Pretože obec plní svoje úlohy pre uspokojovanie potrieb svojich obyvateľov. V prípade ak ich potreby nebudú zabezpečené na území obce, dôjde k mobilite obyvateľstva a ich sťahovaniu do väčších miest, kde s nárastom obyvateľstva narastú a vyvstanú nové problémy, ktoré v konečnom dôsledku bude musieť riešiť opäť len štát.

Záver

Súčasný spôsob hospodárenia obcí je založený najmä na závislosti malých obcí na daňových príjmoch. Hoci zmeny, ktoré so sebou priniesol proces fiškálnej decentralizácie, posilnili možnosť obcí získavať svoje vlastné daňové príjmy, prax ukazuje, že objem príjmov z vlastných daní je veľmi nízky. Obce tak naďalej zostali závislé na rozhodnutiach vyšších úrovní riadenia a pre akýkoľvek rozvoj im zostáva úzky priestor. Aj keď obce hospodária s malým objemom prostriedkov, je dôležité aby uvažlivo a rozumne pristupovali k ich použitiu. Aby na prvom mieste pre nich bolo dodržiavanie pravidiel hospodárnosti a účelnosti, aby pri ich vynakladaní mysleli aj na čiastočný rozvoj, ktorý ich oddiali od zániku.

Literatúra

- BAKEŠ, M. a kol. (1999): *Finanční právo*. 2 prepracované a rozšírené vydání. Praha: C.H.Beck. ISBN: 80-7179-264-0.
- MITALOVÁ, J. – MOLITORIS, P. (2005): *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ v Košiciach. ISBN 80-7097-653-5.
- NIŽŇANSKÝ, V. (2009): *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí*. Bratislava: M.E.S.A. ISBN 978-80-89177-15-8 [cit. 14.5.2015] Dostupné na internete: http://www.mesa10.sk_
- ŠVANTNEROVÁ, Ľ. – KOŽIAK, R. (2005): *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici. ISBN: 80-8083-117-3.
- SOTOLÁŘ, J. (2004). *Zákon o dani z nehnuteľnosti (komentár)*. Košice: SOTAC, s.r.o., ISBN: 80-968356-7-X.

PEKOVÁ, J. (2011): *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a.s. ISBN. 978-80-7357-614-1.

HAMALOVÁ, M. (2010): *Veľkosť miestnych samospráv verzus a efektívnosť poskytovaných služieb*. In: Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska, Bratislava. ISBN: 978-80-970495-4-6.

ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY NA ROKY 2015 – 2017

ZAVEREČNÉ ÚČTY OBCE BELŽA ZA ROKY 2011 - 2014

ZAVEREČNÉ ÚČTY OBCE NOVÁ POLHORA ZA ROKY 2011 - 2014

ZAVEREČNÉ ÚČTY OBCE NOVÝ SALAŠ ZA ROKY 2011 - 2014

Adresa autora

Mgr. Simona Petrániková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Popradská 66, 041 32 Košice

Email: simona.petranikova@gmail.com

Potenciál miestnych daní v oblasti podpory miestnej ekonomiky

Ladislav Poliak

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja

Abstract

Tax policy is one of the basic subsystems of public policy implemented on the local level. Municipalities are able to fulfil a fiscal and non-fiscal aims through their tax policies. The aim of submitted text is to, according to the foreign public finance literature and own analysis of municipal tax law-making outputs, whether and how Slovak municipalities use their tax policies to influence the local economics and to propose some perspective options of its support.

Úvod

K 1.1.2005 došlo k významnému kroku v reforme verejnej správy na Slovensku. Tento dátum znamenal zahájenie ďalšej fázy fiškálnej decentralizácie. Zároveň konštruoval súčasnú podobu systému miestnych daní. Od tohto roku slovenské municipality získali oprávnenie tvoriť a implementovať vlastné daňové politiky.

Miestne dane ako nástroj podpory miestnej ekonomiky – teoretické vymedzenie

Finančné nástroje bezpochyby tvoria jednu zo základných skupín nástrojov regionálnej, ako aj municipálnej politiky. Municipality pri formulácii a implementácii svojich politik najčastejšie vyvíjajú aktivity v oblasti cenovej, nájomnej, majetkovej a daňovej politiky (Žárska, 2007, s.114). Čapková (2005, s.52) uvádza, že najčastejšie sa z oblasti finančných nástrojov využívajú daňové právomoci jednotlivých municipalít. Ide najmä o (1) daňové oslobodenie, (2) daňové úľavy, (3) daňové prázdniny, (4) daňové úvery, či (5) odklad splátok daní (Čapková, 2004).

Miestne dane sú štandardne vybrané za účelom naplnenia rozpočtu municipality. Je nutné si uvedomiť, že štandardne plnia i iné funkcie¹. Okrem už spomínanej fiškálnej (alokačnej) funkcie municipality pri miestnych daniach v relatívne významnom rozsahu uplatňujú aj funkciu redistribučnú (sociálnu) a funkciu stabilizačnú (ekonomickú).

¹ Bližšie k funkciám miestnych daní napr. Poliak (2014) alebo Radvan (2012). Funkcie daní vo všeobecnosti sú riešené autormi ako Musgrave – Musgrave (1989); Peková (2008; 2011a; 2011b); Babčák (2012).

Účelom decentralizácie stabilizačnej funkcie verejných financií vo všeobecnosti je zainteresovanie jednotlivých úrovní verejnej správy do implementácie jednotlivých opatrení ovplyvňujúcich ekonomiku. Municipality na vývoj ekonomiky štátu nemajú v zásade dosah. Z logiky vecí vyplýva, že municipality uplatňujú svoje právomoci za účelom stabilizácie miestnej ekonomiky. Prostredníctvom miestnych daní môže municipalita ovplyvniť štruktúru a rozsah ekonomických aktivít na svojom území. V praxi možno prostredníctvom tejto funkcie ovplyvniť nielen podnikanie, napríklad v oblasti cestovného ruchu. Publikované výstupy (Alm – Buschman – Sjoquist, 2014; Baskaran, 2014; Braid, 2013; Janeba – Osterloh, 2013; Lyytikainen, 2012; McCluskey – Bevc, 2007; McCluskey – Fanzsen, 2005; Presbiterio – Sachhi – Zazzaro, 2014) poukazujú na fakt, že uplatňovanie stabilizačnej funkcie miestnych daní je v podmienkach municipalít v zahraničí rozšírené prioritne pri dani z nehnuteľnosti.

Zahraničné publikované štúdie poukazujú na fakt o schopnosti municipality len prostredníctvom úpravy daňových prvkov miestnych daní ovplyvniť rozloženie podnikateľských a iných aktivít na území municipality. Lynch (2004) ako aj Bondonio – Greenbaum (2007) explicitne uvádzajú možnosť prostredníctvom dane z nehnuteľností vytvoriť na území municipality priemyselné, resp. podnikateľské centrá. Manipulácia s daňovými sadzbami láka investorov, čo má často za následok zvýšenie ceny nehnuteľností na území municipality (Alm – Buschman – Sjoquist, 2011), k čomu sa prikláňa aj Gruber (2010, s.270-271), Fisher (1996, s.113-115) a Ulbrich (2011, s.44). Podľa nich je pri zdaňovaní potrebné využiť tzv. „daňové zónovanie“, teda stanovenie účelu využitia nehnuteľnosti, minimálne/maximálne požiadavky na rozlohu a pod.

Je nutné konštatovať fakt, že myšlienka o podpore miestnej ekonomiky je v plnom súlade s Tieboutovou hypotézou o voľbe nohou (1956). Tiebout uvažuje o racionalite spotrebiteľa pri splnení vymedzených podmienok (1956, s.419), ktorého voľba lokality v ktorej bude žiť, resp. realizovať svoje aktivity, striktne závisí od vhodnej kombinácie miestneho daňového zaťaženia, ako aj úrovne a objemu kolektívnych statkov, ktoré jednotlivé municipality zabezpečujú.

Tento model bol v teórii do značnej miery kritizovaný (Musgrave, 1999; Oates, 2011; Boadway – Shah, 2011; Hindriks – Myles, 2006; Gruber, 2010; Fisher, 1996; Huck, 2004; Oates, 2006). Najfrekvencovanejšia kritika sa týka problému mobility spotrebiteľa a problému čierneho pasažiera. Kritické ohlasy na Tieboutov model podmienili jeho empirickú verifikáciu. Veľmi významná štúdia pochádza od Oatesa (1969), ktorý vypracoval empirickú štúdiu ktorou chcel verifikovať platnosť Tieboutovej hypotézy. Dospel k záveru, že je čiastočne platná, keďže spotrebitelia sú reálne ochotní platiť vyššie dane, pokiaľ získajú

kvalitnejšie služby². Platnosť Tieboutovej hypotézy však bola nezávisle na tomto výskume potvrdená aj autormi Gramlich – Rubingeld (1982), ktorí sa zamerali na vplyv nákladov na mobilitu v nadväznosti na kombináciu preferencií spotrebiteľa. Platnosť hypotézy bola potvrdená, keďže na základe empirického výskumu dospeli k záveru, že v prípade väčšieho množstva municipalít v danom regióne je pre spotrebiteľa relatívne nízko nákladné presťahovať sa, ako v prípade malého počtu municipalít v regióne. Bewley (1981, s.720) vo svojej rozsiahlej kritickej štúdii tvrdí, že napriek tomu že Tieboutov model môže v určitých špecifických podmienkach fungovať. Rovnováha dopytu a ponuky ktorá bude dosiahnutá, však nebude Pareto optimálna.

Okrem kritiky však teória obsahuje aj pozitívne ohlasy na Tieboutov model. Napríklad Oates (2011, s.163) tvrdí, že Tieboutova hypotéza je relevantná najmä v súčasnej dobe urbanizácie. Hindriks – Myles (2006, s.547) konštatujú, že napriek tomu, že Tieboutov model nie je dokonalý, mnohé z jeho prvkov sú v praxi aplikovateľné a potvrdzujú úžitok z decentralizácie.

Tieboutovu hypotézu na podmienky rozhodovania súkromných podnikov rozpracovala dvojica autorov Richter – Wellisch (1996), ktorí tvrdia, že pri rozhodovaní podniku o svojom pôsobení možno použiť rovnaké podmienky aké obsahuje Tieboutova hypotéza. Všetci autori sa však v zásade zhodujú na skutočnosti, že municipality si realizáciou svojich daňových politik dokážu vzájomne konkurovať pri motivovaní subjektov prisťahovať sa, resp. zotrvať na ich území správnym využívaním funkcií miestnych daní.

Potenciálne využitie stabilizačnej funkcie miestnych daní

Becsi (1996) poukázal na skutočnosť, že existuje signifikantná korelácia medzi miestnym zdaňovaním a ekonomickým rozvojom municipality. Možno konštatovať, že potenciál miestnych daní v ovplyvňovaní miestnej ekonomiky sa prejavuje v nasledovných bodoch (Poliak, 2014):

1. Miestne dane dokážu ovplyvniť štruktúru činností subjektov žijúcich na území municipality
2. Miestne dane dokážu na územie municipality pritiahnúť nových obyvateľov
3. Miestne dane dokážu na územie municipality pritiahnúť nových podnikateľov

² Oates realizoval výskum v 53 municipalitách severného New Jersey. Zamerail sa na výdavky obcí na školstvo. Predpokladal, že príchod spotrebiteľov do municipality zvýši hodnota nehnuteľností. Zistil, že korelácia ceny nehnuteľností a daňových sadzieb je negatívna, pričom však hodnota nehnuteľností a výdavky municipalít na vzdelávanie pozitívne korelujú.

4. Miestne dane dokážu ovplyvniť priestorové rozloženie ekonomických aktivít realizovaných na území municipality

Je zrejmé, že pre municipality je kľúčové pritiahnúť na svoje územie nové podnikateľské subjekty, resp. podporiť činnosť už existujúcich podnikateľských subjektov, pôsobiach na ich území.

V zmysle účinného právneho stavu je na území Slovenskej republiky vyberaných 8 miestnych daní. Menovite ide o (1) daň z nehnuteľností, (2) daň za psa, (3) daň za užívanie verejného priestranstva, (4) daň za ubytovanie, (5) daň za predajné automaty, (6) daň za nevýherné hracie automaty, (7) daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a (8) daň za jadrové zariadenie.

Najväčší potenciál pre podporu miestnej ekonomiky je možné bez väčších pochybností identifikovať pri dani z nehnuteľností a dani za užívanie verejného priestranstva. Istý potenciál má i daň za psa a daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta.

Daň z nehnuteľností je oproti ostatným miestnym daniam špecifická skutočnosťou, že zákonodarcia ex ante stanovil povinné zvýhodnenie vybraných druhov nehnuteľností. V oblasti podpory miestnej ekonomiky však možno uvažovať najmä o:

- Poskytnutí úľavy pre podnikateľské subjekty
- Poskytnutí úľavy pre právnické osoby ktoré nie sú založené alebo zriadené na podnikanie – napríklad organizácie mimovládneho neziskového sektora, alebo organizácie záujmovej samosprávy
- Diferencovať sadzby a podmienky úľav dane z nehnuteľností v závislosti od časti municipality³ – prejav najmä regulačnej funkcie

Daň za užívanie verejného priestranstva môže následne uvažovať o:

- Poskytovaní úľavy pri užívaní verejného priestranstva, ktorého účelom je výkon podnikateľskej činnosti⁴

³ Municipality môže týmto krokom regulovať priestorové rozloženie ekonomických aktivít na svojom území. Môže nielen utvárať už spomínané priemyselné, resp. podnikateľské zóny, ale môže naopak regulovať presýtenie takýchto aktivít na konkrétnom území. Príkladom je napríklad stanovenie odlišných sadzieb dane z nehnuteľností pre pohostinstvá v obytných zónach municipality, v centre municipality a v okrajovej časti municipality. V prípade že chce municipality napríklad znížiť mieru znečistenia centrálnej časti municipality, znížiť úroveň hluku a následne znížiť aj počet páchaných priestupkov, môže teoreticky vhodne zvolenou daňovou politikou ovplyvniť presídlenie pohostinských prevádzok z centra do okrajových častí.

⁴ Napríklad mesto Ružomberok poskytuje úľavu pre stánky počas jarmokov, v ktorých sú predávané podomácky vyrobené produkty

- Poskytovanie úľavy pri užívaní verejného priestranstva za účelom parkovania motorových vozidiel⁵

Daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta má silný potenciál ovplyvniť miestnu ekonomiku negatívne. Vymedzenie historickej časti mesta je v zmysle ustanovenia §66 zákona o miestnych daniach vecou rozhodnutia municipality. Mnohé slovenské mestá túto daň nevyberajú z dvoch dôvodov. Prvým je administratívna náročnosť, druhým je daňová incidencia. Daňovú povinnosť by v konečnom dôsledku znášali obyvatelia – spotrebitelia, keďže podnikateľské subjekty by boli nútené uhrádzať túto daň vždy kedy by potrebovali zásobiť svoju prevádzku. Zvýšené náklady by sa premietli do zvýšenia cien tovarov a služieb.

Tabuľka 1 Sadzby dane za nebytové priestory, určené na podnikateľskú činnosť v okresných mestách východného Slovenska v Eurách na m²

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Priemer
Bardejov	0,3300	1,6600	1,6600	1,6600	1,6600	1,6600	1,4383
Gelnica	0,4310	0,4310	0,4310	0,4310	0,5000	0,5000	0,4540
Humenné	0,5160	0,5160	0,5160	0,5160	0,9000	0,9000	0,6440
Kežmarok	0,4970	0,5000	0,5000	0,5000	0,6000	0,6000	0,5328
Levoča	1,6600	1,6600	1,6600	1,6600	1,6600	1,6600	1,6600
Medzilaborce	0,3319	0,3319	0,3319	0,3310	0,3310	0,3310	0,3315
Michalovce	0,6970	0,6970	0,6970	0,7000	1,5000	1,5000	0,9652
Moldava nad Bodvou	0,8290	0,8290	0,8290	0,8290	0,8290	0,8290	0,8290
Poprad	3,1530	3,1530	3,1530	3,1530	3,1530	3,1530	3,1530
Rožňava	2,4560	2,7000	2,7000	2,7000	2,7000	2,8000	2,6760
Sabinov	1,0290	1,0290	1,0290	1,0290	1,0290	1,0290	1,0290
Snina	0,6640	0,6640	0,6640	0,6640	0,7000	0,7000	0,6760
Sobrance	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000	0,7000	0,7000	0,5667
Spišská Nová Ves	0,9500	0,9500	0,9500	0,9500	0,9500	0,9500	0,9500
Stará Ľubovňa	2,9040	2,9040	2,9040	2,9040	2,9040	2,9040	2,9040
Stropkov	1,4937	1,4937	1,4937	1,4937	1,4937	1,7000	1,5281
Svidník	1,6500	1,6500	1,6500	1,7400	1,7400	1,7400	1,6950
Trebišov	0,3300	0,3300	0,3300	0,3300	0,3300	0,3300	0,3300
Vranov nad Topľou	1,4930	1,5000	1,5000	2,0000	2,3000	2,3000	1,8488

Prameň: Vlastné spracovanie podľa PAS (2009-2014)

Daň za psa môže byť pre podporu miestnej ekonomiky využitá najmä stanovením zvýhodnení pre psy strážiace objekty slúžiace na výkon podnikateľskej činnosti.

Pri koncipovaní opatrení daňových politík na podporu miestnej ekonomiky by bolo vhodné, aby municipality brali do úvahy i opatrenia susedných, resp. významných

⁵ Napríklad určenie odstavnej plochy pre motorové vozidlá pred prevádzkou za účelom bezplatného parkovania

municipalít. Formulácia opatrení by mala prebiehať na základe benchmarkingu. Je nutné si uvedomiť že municipality si v tejto oblasti do značnej miery konkurujú, čo demonštruje tabuľka 1.

Tabuľka 1 obsahuje prehľad sadzieb za nebytové priestory, určené na podnikateľskú činnosť v okresných mestách východného Slovenska v Eurách na m² v rokoch 2009-2014. Je z nej zrejmé do akej miery si tieto subjekty vzájomne konkurujú uplatňovaním rozličných sadzieb.

Záver

Záverom možno konštatovať, že na základe štúdia dostupnej literatúry a analýz normotvorby slovenských municipalít vo veciach miestnych daní je zrejmé, že v oblasti podpory miestnej ekonomiky je daňová politika využívaná len marginálne. Slovenské municipality sa prioritne orientujú na jej podporu prostredníctvom nájomnej a majetkovej politiky. Možno však konštatovať, že pro futuro by prospeli opatrenia v daňových politikách slovenských municipalít vo forme podpory začínajúcich podnikateľov a podpora mladých podnikateľov (do 30/35 rokov). Takáto forma podpory v zásade v podmienkach SR absentuje.

Príspevok bol vypracovaný ako súčasť riešenia projektu VEGA 1/0988/15 „Daňové príjmy a daňová kapacita územných samospráv“

Literatúra

- ALM, J. - BUSCHMAN, R.D. - SJOQUIST, D.L. (2011): Rethinking local government reliance on the property tax. In: *Regional Science and Urban Economics*. ISSN 0166-0462, č. 41, str. 320-331
- ALM, J. - BUSCHMAN, R.D. - SJOQUIST, D.L. (2014): Foreclosures and local government revenues from the property tax: The case of Georgia school districts. In: *Regional Science and Urban Economics*. ISSN 0166-0462, č. 46, str. 1-11.
- BABČÁK, V. (2012): *Slovenské daňové právo*, 1.vydanie. Bratislava: Epos, 670 s. ISBN 978-80-8057-971-5
- BASKARAN, T. (2014): Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform. In: *Journal of Public Economics*. ISSN 0047-2727, č. 118, str. 41-51.
- BECSI, Z. (1996): Do state and local taxes affect relative state growth? In: *Economic review*. ISSN 0732-1813, č. 81, str. 18-36.
- BEWLEY, T.F. (1981): A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditure. In: *Econometrica*, Vol.49, No.3, pp. 713-740, ISSN 1468-0262.
- BOADWAY, R. – SHAH, A. (2011): *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press. 2011. ISBN 978-0-521-73211-6.
- BONDONIO, D., GREENBAUM, R.T. (2007): Do local tax incentives affect economic growth? What mean impact miss in the analysis of enterprise zone policies. In: *Regional Science and Urban Economics*. ISSN 0166-0462, č. 37, str. 121-136.

- BRAID, R.M. (2013): State and local tax competition in a spatial model with sales taxes and residential property taxes. In: *Journal of Urban Economics*. ISSN 0094-1190, č. 75, str. 57-67.
- ČAPKOVÁ, S. (2004): *Rozvoj miestnej ekonomiky*. Banská Bystrica: UMB, 96 s. ISBN 80-8055-994-5.
- ČAPKOVÁ, S. (2005): Postavenie miestnych samospráv v tvorbe podnikateľského prostredia regiónu In: *New Members – New Challenges for the European Regional Development Policy*, Nový Smokovec: CERS, s.51-54, ISBN 80-225-2060-8.
- FISHER, R. C. (1996): *State and Local Public Finance*. IRWIN. 1996. ISBN 0-256-16062-7
- GRAMLICH, E.M. – RUBINFELD, D.L. (1982): Microestimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median Voter Hypotheses, In: *Journal of Political Economy*, 1982, year 90, Vol. 3, pp.536-560
- GRUBER, J. (2010): *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers. 2010. ISBN 978-1-4292-1949-5
- HINDRIKS, J. – MYLES, G.D. (2006): *Intermediate public economics*. Cambridge: MIT Press. 2006. ISBN 978-0-262-08344-7
- HUCK, E.J. (2004): Tiebout or Samuelson: The 21st Century Deserves More. In: *Marquette Law Review*, Vol.88, No.1 185-193, ISSN 0025-3987
- JANEBA, E. - OSTERLOH, S. (2013): Tax and the city – A theory of local tax competition. In: *Journal of Public Economics*. ISSN 0047-2727, č. 103, str. 89-100.
- LYNCH, R.G. (2004): *Rethinking growth strategies. How State and Local Taxes and Services Affect Economic Development*. Washington: Economic Policy Institute. ISBN 1-932066-07-1.
- LYYTIKÄINEN, T. (2012): Tax competition among local governments: Evidence from a property tax reform in Finland. In: *Journal of Public Economics*. ISSN 0047-2727, č. 96, str. 584-595.
- MCCLUSKEY, W.J. - BEVC, I. (2007): Fiscal decentralization in the Republic of Slovenia: an opportunity for the property tax. In: *Property Management*. ISSN 0263-7472, č. 25, str. 400-419.
- MCCLUSKEY, W.J. - FRANZSEN, R. (2005): An evaluation of the property tax in Tanzania. An untapped fiscal resource or administrative headache? In: *Property Management*. ISSN 0263-7472, č. 23, str. 43-69.
- MUSGRAVE, R.A. – MUSGRAVE, P.B. (1989): *Public finance in theory and practice*, 5th ed. Singapore: McGraw-Hill Book Co., 627 p. ISBN 0-07-044128-6
- MUSGRAVE, R.A. (1999): Fiscal Federalism, In: BUCHANAN, J.M. – MUSGRAVE, R.A. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge: The MIT Press, pp. 155-175, ISBN 0-262-02462-4
- OATES, W.E. (1969): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, In: *Journal of Political Economy*, 1969, year 77, Vol. 6, pp.957-971
- OATES, W.E. (2006): The Many Faces of the Tiebout Model, In: FISCHER, W.A. (ed.) *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 21-45, ISBN 1-55844-165-4
- OATES, W.E. (2011): *Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 2011. ISBN 978-0-85793-994-4
- PAS – Podnikateľská aliancia Slovenska, *Rebríčky a kalkulačka daní z nehnuteľností 2009*. [online] [cit. 26.5.2015]. Dostupné: < <http://alianciapas.sk/rebricky-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2009/>>

- PAS – Podnikateľská aliancia Slovenska, *Rebríčky a kalkulačka daní z nehnuteľností 2010*. [online] [cit. 26.5.2015]. Dostupné: < <http://alianciapas.sk/rebricky-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2010/>>
- PAS – Podnikateľská aliancia Slovenska, *Rebríčky a kalkulačka daní z nehnuteľností 2011*. [online] [cit. 26.5.2015]. Dostupné: < <http://alianciapas.sk/rebricky-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2011/>>
- PAS – Podnikateľská aliancia Slovenska, *Rebríčky a kalkulačka daní z nehnuteľností 2012*. [online] [cit. 26.5.2015]. Dostupné: < <http://alianciapas.sk/rebricky-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2012/>>
- PAS – Podnikateľská aliancia Slovenska, *Rebríčky a kalkulačka daní z nehnuteľností 2013*. [online] [cit. 26.5.2015]. Dostupné: < <http://alianciapas.sk/rebricky-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2013/>>
- PAS – Podnikateľská aliancia Slovenska, *Rebríčky a kalkulačka daní z nehnuteľností 2014*. [online] [cit. 26.5.2015]. Dostupné: < <http://alianciapas.sk/rebricky-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2014/>>
- PEKOVÁ, J. et al. (2008): *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, a.s.. 2008. ISBN 978-80-7357-351-5
- PEKOVÁ, J. (2011a.): *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*, 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1
- PEKOVÁ, J. (2011b): *Veřejné finance. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer. 2011b. ISBN 978-80-7357-698-1
- POLIAK, L. (2014): Miestne dane ako nástroj ovplyvňovania miestnej ekonomiky, In: *Trendy v podnikaní 2014. Recenzovaný zborník príspevků mezinárodní vědecké konference*, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, ISBN: 978-80-261-0444-5
- PRESBITERO, A.F. - SACCHI, A. - ZAZZARO, A. (2014): Property tax and fiscal discipline in OECD countries. In: *Economics Letters*. ISSN 0165-1765, č. 124, p. 428-433.
- RADVAN, M. (2012): *Místní daně*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-932-6
- RICHTER, W.F. - WELLISCH, D. (1996): The Provision of Local Public Goods and Factors in the Presence of Firm and Household Mobility. In: *Journal of Public Economics*, vol. 60, issue 1, pp.73-93. ISSN 0047-2727
- TIEBOUT, CH. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No.5, pp. 416-424
- ULBRICH, H.H. (2011): *Public finance in theory and practice*, 2nd ed. Abingdon: Routledge, 365 p. ISBN 978-0-415-58596-5
- Zákon č.582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
- ŽÁRSKA, E. et al. (2007): *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: EKONÓM 194 p. ISBN 978-80-225-2293-9

Adresa autora:

JUDr. Ing. Ladislav Poliak
 Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
 Ekonomická fakulta
 Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja
 Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica
 E-mail: ladislav.poliak@umb

Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II.

Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014

Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 28. mája 2015 v Košiciach

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Rok vydania: 2015

Náklad: 50 ks

Rozsah strán: 286

Rozsah: 15 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 977-80-8152-344-1