



PUBLICITY 2021 II.

Lukáš Cíbik
Richard Brix
Matúš Povák
Stanislav Michal
(eds.)

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej
konferencie

14. OKTÓBER 2021

TRPIAVA 2021

FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

PUBLICY 2021 – časť II.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

14. október 2021

Trnava 2021

PUBLICY 2021 – časť II.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Editori:

PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

PhDr. Richard Brix, PhD.

Mgr. Matúš Novák

JUDr. Stanislav Michal

Recenzenti:

PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.

Ing. Dušan Guľan, PhD.

Technický a grafický editor:

Mgr. Barbora Blašková

Prvé vydanie 2021

Vydané v rámci riešenia projektu KEGA 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho časti nemožno reprodukovat'.

© 2021 Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

ISBN 978-80-572-0212-7

OBSAH

ÚVOD	5
BEDNÁRIKOVÁ NIKOLETA APLIKOVATELNOSŤ ETICKÝCH TEÓRIÍ V PROSTRSTEDÍ SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH A ICH KLÚČOVÝ VÝZNAM V KONTEXTE GLOBALIZAČNÝCH PROCESOV A PANDÉMIE COVID-19.....	6
BLAŠKOVÁ BARBORA MOTIVAČNÉ ASPEKTY SÚVISIACE S PROFESIJNOU PRÍPRAVOU ODBORNÍKOV VEREJNÉHO SEKTORA V TRNAVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI.....	23
CIRNER MICHAL – MARADYK NATALIYA VYBRANÉ ASPEKTY MEDZINÁRODNEJ SPOLUPRÁCE PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA 2001 - 2020	34
ČAPOŠOVÁ EVA VÝZNAM ĽUDSKÉHO KAPITÁLU A POTENCIÁLU V REGIONÁLNO M ROZVOJI.....	47
GANOBČÍK JÁN E-GOVERNMENT AKO TREND VO VÝVOJI VEREJNEJ SPRÁVY.....	61
DZUREKOVÁ KRISTÍNA SMART CITY BRATISLAVA.....	76
GAŠPARÍK JOZEF BRNENSKÝ PARTICIPATÍVNY ROZPOČET Z POHLADU TEORETICKÝCH VÝCHODÍSK.....	86
HELEŠIOVÁ SABINA KONTROLNÁ ČINNOSŤ V OBLASTI VEREJNEJ SPRÁVY.....	97
CHRENOVÁ MARTINA PROBLÉMY FINANCOVANIA MALÝCH OBCÍ NA SLOVENSKU.....	110
KAKAŠOVÁ MICHAELA APLIKÁCIE SMART CITY V ČESKEJ REPUBLIKE.....	122
KIRÁLY RÓBERT PARTICIPÁCIA SLOVENSKÝCH MIEST/OBCÍ V KONTEXTE RIEŠENIA PROBLÉMOV ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA.....	133

KOPÚNEK GABRIEL	
REGIONÁLNE REFERENDUM NA SLOVENSKU – INŠTITÚT PRIAMEJ DEMOKRACIE, KTORÝ SA NEDÁ V PRAXI VYUŽIŤ.....	144
KOŠÍKOVÁ ANDREA	
ZAMESTNANOSŤ V REGIÓNOCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY A TALIANSKA OVPLYVNENÁ PANDÉMIOU OCHORENIA COVID-19.....	156
KSEŇÁK ŠTEFAN	
ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA AKO VYVAŽUJÚCI PRVOK VEREJNEJ MOCI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.....	169
MICHAL STANISLAV	
REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA V SÚČASNOSTI.....	182
MURA LADISLAV	
REGIONAL SELF-GOVERNMENT, SELF-GOVERNING REGIONS AND REGIONAL ENTREPRENEURSHIP.....	195
NOVÁK MATÚŠ	
SPOLOČNÉ OBECNÉ ÚRADY AKO ALTERNATÍVA K ZLUČOVANIU OBCÍ NA SLOVENSKU.....	203
RICHVALSKÝ LEÓN	
VOLEBNÁ A OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V TRNAVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI.....	216
ŠAFÁR MAREK	
MIESTNA SAMOSPRÁVA A MARGINALIZOVANÉ RÓMSKE KOMUNITY.....	226
ŠAMALÍK PETER	
PODPORA ŠPORTU NA REGIONÁLNEJ ÚROVNI.....	240

ÚVOD

Vážení čitatelia,

predkladaný zborník prináša súbor príspevkov, ktoré boli prezentované na medzinárodnej vedeckej konferencii PUBLICY 2021, ktorú organizovala Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave 14. októbra 2021. Konferencia bola rozdelená do piatich monotematických sekcií, do ktorých sa zapojilo celkovo 41 účastníkov so svojimi príspevkami.

Hlavným tematickým zameraním konferencie PUBLICY 2021 bolo zhodnotenie doterajšieho vývoja územnej samosprávy a načrtnutie možného budúceho vývoja. Účastníci konferencie zachytili vo svojich príspevkoch veľmi široké spektrum teoretických i praktických oblastí vzniku, fungovania a pôsobenia územnej samosprávy na Slovensku a v zahraničí. Tohtoročná konferencia priniesla podnetné príspevky z oblasti manažmentu a aplikácie politiky zamestnanosti na úrovni obcí, miest a VÚC a politických špecifik regionálnej politiky. Veľká časť autorov príspevkov sa zamerala na komparáciu slovenských a medzinárodných reálií územnej samosprávy, pričom dôraz kládli najmä na aplikáciu Smart city, E-government, medzinárodnú spoluprácu a formy participácie občanov na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy.

Konferencia PUBLICY 2021 svojim zameraním a odprezentovanými príspevkami reprezentuje prierezovú platformu pre výmenu poznatkov, analýzu vybraných oblastí a načrtnutie budúceho vývoja územnej samosprávy a verejnej správy. Veríme, že príspevky uverejnené v tomto zborníku sú pre laickú i odbornú verejnosť zaujímavé a podnetné pre ďalšiu diskusiu a výmenu názorov založených na vedeckých faktoch.

Celý zámer a priebeh medzinárodnej vedeckej konferencie PUBLICY 2021 spolu s týmto zborníkom bol zrealizovaný vďaka projektu KEGA č. 001 UCM – 4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Trnava, november 2021

editori

APLIKOVATEĽNOSŤ ETICKÝCH TEÓRIÍ V PROSTREDÍ SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH A ICH KĽÚČOVÝ VÝZNAM V KONTEXTE GLOBALIZAČNÝCH PROCESOV A PANDÉMIE COVID-19¹

Ing. Nikoleta Bednáríková, PhD.²

Abstract

Due to the dynamic changes in the political and economic globalization environment, problems are coming to the forefront of public administration management, which are closely related to the ethical dimension of public administration, which has been neglected for the long time. Globalization has the potential to change societal realities, and ethical standards, along with ethical virtues, can help guide these changes in the right direction. Globalization processes are forming the current shape of the world, and global ethical management in the context of public administration has become the subject of interest of many experts. Codes of ethics are one of the most important and most frequently used tools of ethical management in public administration. The lack of implementation of the ethical dimension in governance are inherent in many developed countries of the globalized world of the 21st century. In the context of ethical tendencies, the pursuit of the public interest as well as the abuse of power and status also become a conflict. The article focuses on the issue of applicability of ethical theories in the environment of public administration in the conditions of the Slovak Republic and their importance in the conditions of globalization and structural changes that this process has brought. It presents a comparison of the codes of ethics of selected local governments and draws attention to the new ethical challenges that public administration has to face as a result of the COVID-19 pandemic.

KEY WORDS: globalization processes, ethical principles, codes of ethics, public administration, COVID-19

ÚVOD

Odborníci sa začali venovať štúdiu verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny koncom 19. storočia. Verejná správa má interdisciplinárny charakter, využíva poznatky z práva, verejnej ekonomiky a iných vedných disciplín, je to teda komplexná syntetizujúca vedná disciplína. Napriek tomu

¹Príspevok je výstupom z Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre projekt č. 313011ASN4: Riešenie spoločenských ohrození v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19.

²Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: nikoleta.bednarikova@ucm.sk

sa etike vo verejnej správe, jej vplyvu na rozhodovanie a aktivity zamestnancov inštitúcií verejnej správy, venuje pomerne malý priestor. Vo verejnej správe sa častokrát rozhoduje o nemalých finančných objemoch z verejných rozpočtov, o zdraví a kvalite života ľudí, o podobe sociálnej i technickej infraštruktúry a pod. Tak, ako sa zohľadňuje princíp humanizmu v iných oblastiach spoločenského života, je našou povinnosťou implementovať ho i v tak dôležitej oblasti, akou verejná správa bezpochyby je. Morálny aspekt rozhodovania býva, i napriek jeho kľúčovému vplyvu v podmienkach verejnej správy, zanedbávaný (Sheeran 1993).

V demokraticky vyspelých krajinách sú etickosť, účelnosť, humánnosť, efektívnosť a spravnosť atribútmi správy vecí verejných, ktoré sú určujúce a zároveň predstavujú akýsi obraz spoločnosti, ktorá je tlačaná, nie iba globalizačnými procesmi, k efektívnejšiemu využívaniu nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné zohľadňovanie etickej dimenzie v prostredí verejnej správy. Dosiahnutie etickejšej správy vecí verejných je reálne najmä prostredníctvom etického manažmentu a jeho nástrojov.

Charakteristickou črtou etiky vo verejnej správe je jej vnímanie ako súboru princípov, ktoré predpisujú minimálne štandardy a definujú správanie všetkých, ktorí sa do verejného života zapájajú. Podľa L.Prathcetta je to dlhodobou udržiavaná a veľmi opatrovaná viera v západné demokracie. Podpora takejto viery je výzvou k jednému z centrálnych pilierov modernej demokracie. Etika má inštitucionálny charakter a ponúka akúsi substanciu, ktorá drží vládu pohromade (Chapman 2000).

Príspevok sa zameriava na problematiku aplikovateľnosti etických teórií v prostredí správy vecí verejných, v prostredí samospráv Slovenskej republiky a ich význam v podmienkach globalizácie a štrukturálnych zmien, ktoré so sebou tento proces prináša. Predstavuje porovnanie etických kódexov vybraných samospráv a upozorňuje na nové etické výzvy, s ktorými sa musí verejná správa potýkať v dôsledku pandémie COVID-19.

1 ETIKA VO VEREJNEJ SPRÁVE Z POHLADU FILOZOFIE

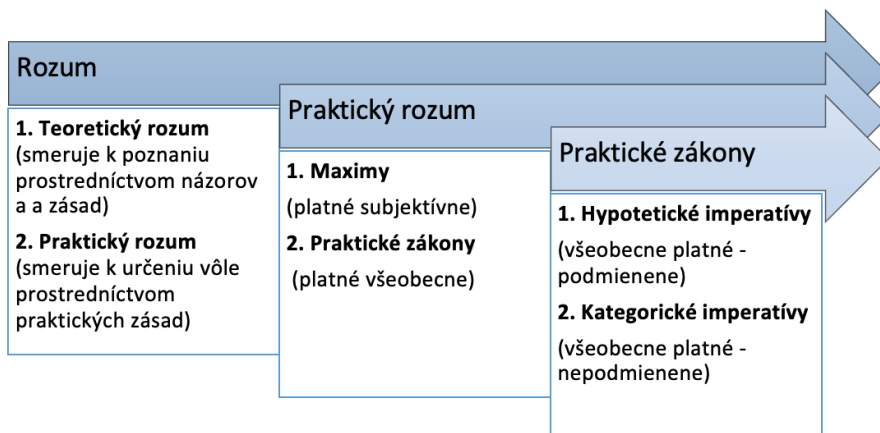
Na to, aby sme mohli analyzovať etiku vo verejnej správe a obsiahli celý jej potenciál, musíme sa oprieť o filozofické východiská súčasných etických tendencií. Od čias antiky sa dôležitosť etiky pre život v obci, v štáte, pre fungovanie vládov, ale i obyčajných ľudí, venovalo veľa mysliteľov, ktorých v súčasnosti zaradujeme medzi najvýznamnejšie osobnosti našich dejín. Spomenieme napríklad Platóna, svätého Augustína, Kanta, Erazmusa Rotterdamského ect. V súčasnosti prevládajú v etickej rovine dve tendencie, ktoré je možné aplikovať i v prostredí verejnej správy - teleologická a deontologická. Zatiaľ čo je teleologická etika založená na maximalizácii benefitov spoločnosti a minimalizácii škôd, deontologická sa zameriava na

rešpektovanie akýchkoľvek povinností a zákazov bez ohľadu na to, aké následky to prinesie alebo aké následky to môže spôsobiť (Ondrová 2012).

Jednotlivé etické kódexy sú praktickými príkladmi deontologickej etiky. Ide o písané, súhrnné zoznamy pravidiel a smerníc, ktoré sú určené pre konkrétnu skupinu ľudí. Tí musia stanovené etické kódexy rešpektovať, pretože im ukazujú smer a nabádajú ich, ako konať v súlade s morálnymi hodnotami a štandardmi definujúcimi ich skupinu (Zaviš 2017).

Typickým predstaviteľom deontologickej etiky je Immanuel Kant, ktorý je známy svojou koncepciou prepojenia rozumu a etiky (Obrázok 1).

Obrázok 1 Kantova koncepcia prepojenia rozumu a etiky



Zdroj: Vlastné spracovanie

Človek je vo svojej podstate teoretický i praktický, nakoľko je bytosťou konajúcou i mysliacou. Maxima vychádza z nášho osobného rozhodnutia a platí iba pre mňa (napr. rozhodnutie, že nebudem fajčiť), konkrétnu osobu. Praktický zákon, na druhej strane, predstavuje zásadu, ktorá určuje vôľu každého človeka (napr. ak je v miestnosti označenie, že je to *miestnosť pre nefajčiarov*, je úplne irelevantné, či sú v miestnosti fajčiari alebo nefajčiari, fajčiť sa nesmie). A práve praktické zákony I.Kant nazýva imperatívmi. Hypotetický imperatív je podmienený a kategorický sa nazýva nepodmienený a platný za každých okolností (Zaviš 2017).

Práve tieto dve teórie sú v odbornej literatúre, s ohľadom na etiku vo verejnej správe, najviac diskutované a spolu s utilitarizmom a egoistickou etikou patria do tzv. normatívnej etiky. Okrem už spomínaných teórií by sme nemali opomenúť ani etiku cností, ktorá sa venuje etickým cnostiam, ktorými by mala disponovať osoba zabezpečujúca verejné statky, etiku spravodlivosti a etiku zodpovednosti. Spravodlivosť je ťažko uchopiteľná, rovnako ako verejný záujem, s ktorým pracuje práve verejná správa. Sme

však toho názoru, že úlohou štátu je zabezpečiť čo najspravodlivejšie spoločenské usporiadanie. Zodpovednosť je taktiež dôležitým stavebným prvkom teórie verejnej správy, nakoľko predstavuje zodpovednosť zamestnancov verejných inštitúcií za splnenie svojich úloh a povinností, a zároveň ich zodpovednosť voči spoločnosti ako celku (Mital' 2016).

Predostreté etické teórie predstavujú iba demonštratívny rámec z celej skupiny etických koncepcií, ktoré v konečnom dôsledku dokážu byť inšpiratívne a využiteľné pre teóriu a prax verejnej správy.

Najvyšším cieľom etiky ako takej by malo byť poskytovanie návodu na cnostné pôsobenie a koexistenciu jedinca v skupine, meste, obci, štáte alebo samotnej spoločnosti ako celku. J. Lysý (2006) vo svojom diele pracuje s prepojením etiky a štátu a poukazuje na definíciu, ktorá je známa už z čias antiky: „účelom štátu je dobrý život a ostatné je len na tento účel“.

1.1 Neetická povaha etiky vo verejnej správe

Etické princípy sú vlastne inštitucionalizované štruktúry hodnôt, ktoré majú za úlohu ovplyvňovať chovanie a správanie. Tu sa však ponúka otázka, či práve táto dimenzia etiky nedefinuje etiku ako neetickú. Toto vnímanie inherentne neetických etických princípov podporujú tieto štyri dôvody:

1. Etické princípy v správe vecí verejných sú vlastne neurčité a vágne. Význam nadobúdajú až v momente ich implementácie do organizačného a politického kontextu.
2. Etické štandardy v mnohých prípadoch zaisťujú iba najnižší spoločný menovateľ medzi organizáciami namiesto toho, aby zaisťovali zdieľané hodnoty verejného života. Je to najmä z dôvodu rôznorodosti inštitúcií verejnej správy, čím sa oslabuje schopnosť vlády a spoločnosti ako takej definovať mnohoznačné štandardy prekračujúce organizačné hranice.
3. Etické dilemy sa vo verejnej správe týkajú najmä dosiahnutia rovnováhy medzi konkurenčnými hodnotami. Z tohto dôvodu je to práve eticky zameraný zamestnanec verejnej správy, úradník, ktorý dokáže z týchto vzájomne si konkurujúcich hodnôt vytvoriť jasný rámec morálnych hodnôt.
4. Politické inštitúcie poskytujú akýsi morálny rámec etického rozhodovania. Nakoľko však povaha politických inštitúcií vedie k aplikácii etických kódexov v praxi, pôsobia iba ako alternatíva skutočného etického chovania. Z toho jednoznačne vyplýva, že nakoľko je zamestnanec verejnej správy súčasťou politických inštitúcií, odpadá jeho zodpovednosť, ako zamestnanca verejnej správy, za etické chovanie a rozhodovanie (Chapman 2000).

2 ETIKA A PROBLÉM GLOBALIZÁCIE

Problém globalizácie patrí k sporným témam našej súčasnosti. Na jednej strane sa snažíme spojiť národy, kultúry a vytvoriť, v geopolitickej a hospodárskej rovine, akúsi planetárnu jednotu, na strane druhej sa nevieme vyhnúť kritike globalizačných snáh. Hnacími silami globalizácie sú najmä trhový dynamizmus a medzinárodná spolupráca. Okrem toho, že globalizácia umožňuje nárast zahraničných investícií a zjednodušuje vstup i slovenských firiem na zahraničný trh a dovoľuje využívať benefity, ktoré z toho vyplývajú, globalizácia jednoznačne napomáha ekonomickej i politickej koncentrácii moci. Ekologická kríza naberá, práve vplyvom globalizácie, na obrátkach a zachovanie štandardu, takého, aký sme ho poznali, sa zdá byť ohrozené a vágne. Spoločnosť si žiada nápravu a kľúčovú zmenu v štruktúrach trhového hospodárstva, životných štýlov, ale i v zásadách filozofických a etických funkcií spoločenstva a verejnej správy, ako dôležitej súčasti spoločnosti, prostredníctvom ktorej štát zabezpečuje svojim občanom verejné statky a verejné služby (Hrechová 2005).

Rozvojové krajiny volajú po novom svetovom hospodárskom poriadku. Konferencia OSN o obchode a rozvoji (UNCTAD), ktorá sa koná každé dva roky, predstavuje fórum, na ktorom sa tieto požiadavky od sedemdesiatych rokov prednášajú. Táto odborná organizácia OSN podporuje rozvojové krajiny, aby mali spravodlivejší a efektívnejší prístup k výhodám, ktoré globalizácia prináša. Ponúkajú analýzy, technickú pomoc, a zároveň vytvárajú konsenzus, čo im pomáha využívať obchod, investície a financie ako podmienky inkluzívneho udržateľného rozvoja. Podporujú tiež implementáciu financovania rozvoja v rámci agendy Addis Abeba z roku 2015, ktorú nariadilo globálne spoločenstvo spolu so Svetovou bankou, Medzinárodným menovým fondom, Svetovou obchodnou organizáciou a Rozvojovým programom OSN. Občanom 195 krajín, ktoré tvoria túto organizáciu, sa snažia slúžiť a zabezpečiť tak efektívne riešenia rozsahu a zložitosti plnenia cieľov trvalo udržateľného rozvoja a tým aj vytváranie a dôsledné dodržiavanie podmienok humanizmu a etických kódexov.

Spoločnosť 21. storočia je v globálnom ponímaní prepojená a vzájomne závislá nanajvýš unikátnym spôsobom. Nevieme však s určitosťou povedať, čo toľkokrát opakované slovné spojenie „globalizačné procesy“ znamená a aký je jeho význam. Sme toho názoru, že by malo byť toto označenie využívané obozretnejšie a to výhradne v špecifických a exaktných súvislostiach. P. Staněk, ktorý je uznávaný slovenský ekonóm a prognostik, zastáva presvedčenie, že i keď sa o globalizačných procesoch diskutuje najmä na najvyšších politických miestach, diskusia týkajúca sa ich dopadov prebieha v celospoločenskom priestore (Staněk 2005).

S ohľadom na frekvenciu používania tohto, často skloňovaného slovného spojenia, spomenieme vyjadrenia U.Becka (2007), ktorý tvrdí, že ide o najviac používané, zneužívané, a zároveň najmenej definované slovné spojenie súčasnosti.

Etika vo verejnej správe je najmä o praktickej aplikácii morálnych štandardov vo vláde konkrétneho štátu, ktorý je však úzko previazaný, vplyvom globalizácie, s morálnymi štandardmi vlád okolitých štátov. Akékoľvek chovanie, ktoré korešponduje s etikou, sa týka toho, ako samotný jednotlivец cíti, že by sa mal správať. Ide spravidla o hodnoty a použitie týchto hodnôt v danom kontexte. V odborných textoch sa len málo stretávame so skúmaním etiky vo verejnej správe v krajinách, ktoré nie sú demokratické. Samozrejme, že etika v autoritatívnych režimoch nejestvuje v takej podobe, ako ju vídavame v demokratických krajinách. Fundamentálnym východiskom pre pochopenie etiky verejnej správy je politické prostredie poskytujúce rámec pre verejnú správu. (Chapman 2000)

Etiku verejnej správy možno považovať za aplikovanú etiku. Etické hodnoty, kódexy, princípy a etické normy sú uplatniteľné v rôznych oblastiach našej existencie. Zásadné pravidlá správania sa môžeme konkretizovať vo viacerých rovinách ľudského života. Môžeme teda hovoriť o lekárskej etike, etike výskumu, ošetrovateľskej etike, politickej etike alebo manažérskej etike. Aplikovaná etika nesleduje iba normy a hodnoty, ale smeruje k formulovaniu odporúčaní pre zvýšenie efektívnosti a funkčnosti konkrétnych mechanizmov (Klimovský 2014).

Etika verejnej správy, ako aplikovaná etika, môže byť sledovaná z viacerých aspektov. Či už je to aspekt odbornosti na strane zamestnanca alebo aspekt mocenský, ktorý úzko súvisí práve so správou vecí verejných. V neposlednom rade treba zohľadniť i aspekt mravný, ktorý patrí k prirodzenosti človeka (Hlavinka 2014).

V liberálnych demokraciách je to práve politické prostredie, ktoré určuje rozsah, ciele a kvalitu verejných služieb. Zároveň definuje hodnoty, ktoré budú, v rámci týchto služieb, aplikované a ovplyvňuje spôsob práce zamestnancov verejnej správy. Politické prostredie je najvýznamnejším faktorom určujúcim rozdiel medzi verejnou správou a manažmentom v inom ponímaní. Verejná správa má za úlohu nie len zabezpečiť zvláštne verejné služby, ktoré sú merateľné v kvantitatívnom meradle, ale jej povinnosťou je zabezpečiť i kvalitu týchto služieb. Môžeme tak konštatovať, že už iba samotné zabezpečovanie manažmentu verejnej správy vyvoláva množstvo etických problémov. Okrem tejto funkcie verejná správa prispieva k stanoveniu hodnôt a cieľov širšej spoločnosti a kvalitatívnych aspektov práce vlády. Vo vyspelých demokratických spoločnostiach sa členovia volenej vlády zodpovedajú svojim voličom, avšak nie je to len vláda, ktorá rozhoduje prostredníctvom svojich programov. Musíme brať do úvahy

i neodškriepiteľnú funkciu štátnych úradníkov, ktorým sa v niektorých krajinách prenecháva, pri kvalitatívnych aspektoch, viac rozhodovacích právomocí ako v iných oblastiach. Relatívna rovnováha spomínaných aktivít sa rôzni podľa konkrétneho politického prostredia (Chapman 2000).

3 ETIKA VEREJNEJ SPRÁVY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Aplikovaná etika verejnej správy vychádza z predpokladu, že etické správanie a vedomie jednotlivcov má pozitívny účinok na fungovanie politického alebo administratívneho systému. Zároveň prispieva k uspokojovaniu osobných potrieb a to všetko v súlade s morálnymi princípmi. Ak by sme chceli vymedziť etické správanie v administratíve v podmienkach verejnej správy na Slovensku, museli by sme sa popasovať s mnohými inštitucionálnymi obmedzeniami, plynúcimi z existencie konkurencie a neistoty v zamestnaní (Papcunová 2014).

Ako sa teda postaviť k pochopeniu a prijímaniu komplexu hodnôt a noriem, ktoré síce akceptujeme s veľkou dávkou spontánnosti, ale zároveň cítime príčinnú potrebu ich neustáleho zdôvodňovania a obhajovania? Táto potreba nás núti pravidlá nie len rešpektovať a akceptovať, ale ich zároveň i vytvárať. Tieto súvislosti naberajú na dôležitosť práve počas krízových situácií, počas krízových etáp vývoja spoločnosti a človeka. Sú viazané na emancipačné úsilie a idú ruka v ruke s konfrontáciou individuálneho a spoločenského. V krízových situáciách sa vyostrejujú záujmy, želania i potreby, ktoré sú spojené s disciplínou a obmedzovaním. Miera normalizácie a zjednocovania princípov a noriem je daná tlakom a vplyvom rozdielov, ako sú napríklad svetonázor, kultúra, myslenie a i. Tieto rozdiely a intenzita ich pôsobenia dokážu delegitimizovať existujúci poriadok, a zároveň zabrániť chaosu (Bilasová 2008).

Na Slovensku sa začala etika rozvíjať, i keď neisto, v deväťdesiatych rokoch 20. storočia. Najviac pozornosti bolo venovanej aplikovanej etike, zatiaľ čo teórie etiky boli stále nerozvíjané, čo súviselo i s celosvetovým trendom. Po roku 1989 sa spoločnosť mohla, bez akýchkoľvek obmedzení, venovať rozvíjaniu filozofických a etických myšlienok. Vzhľadom na tieto skutočnosti nájdeme na Slovensku zástancov pragmatizmu, etiky cnosti, konzekvencializmu, utilitarizmu, fenomenológie a pod. Veľká pozornosť sa začala venovať environmentálnej, podnikateľskej, medicínskej etike, a konečne, i etike vo verejnej správe. Dalo by sa teda povedať, že záujem občanov na Slovensku sa vplyvom rôznych historicko-spoločenských i ekonomicko-hospodárskych tendencií pomaly ale isto presúval na etiku a záujem o ňu narastal pomerne rýchlym tempom. Podľa V.Gluchmana je však najväčším nedostatkom vývoja etiky na Slovensku fakt, že sa u nás

nerozvíja etika v praktickej rovine, ale sa o nej iba píše, informuje sa o tom, čo sa píše vo svete, vo väčšine prípadov ide iba o interpretáciu diel svetových autorov, ktoré vyšli vo svete. Sme len akýmisi dovozcami ideí (Gluchman 2008).

Spoločenský vývoj na Slovensku, vstupom do európskych a euroatlantických štruktúr, vo svojej zložitosti odhalil etickú nepripravenosť slovenskej verejnosti. Občania len veľmi zložito dokázali reagovať na komplex reforiem a transformačných procesov. Väčšina autorov sa zhoduje v tom, že Slovensku stále chýba kritická etická klíma a podiel verejnej mienky na rozvoji demokratických aktivít je badateľný na rôznych úrovniach spoločenského života. Do značnej miery je to spôsobené odlišnosťou záujmov verejnej a súkromnej sféry. Etický diskurz, ktorý sa viaže na stimuláciu etického zmysľania, je potrebné formovať a smerovať ho tak k etickej reflexii zodpovednosti a to predovšetkým v politickej sfére, ako i v sfére verejnej správy. Musíme súhlasiť s názorom B. Browna (2005), ktorý tvrdí, že *„etika sa musí stať súčasťou hodnôt prijímaných politickým režimom, súčasťou úradných postupov, súčasťou kultúry a profesijných kódexov“*.

4 NOVODOBÉ VÝZVY PRE SÚČASNÚ ETIKU

V súčasnosti sme svedkami extrémnej situácie, ktorú nemožno nazvať inak ako krízová etapa vývoja spoločnosti a človeka. Pandémia COVID-19, ktorá zasiahla celý svet v marci 2020, mala nemalý vplyv na každého jedinca, občana, obce, mestá i štáty, etika a morálka sa otriasli v základoch a spoločnosť sa dostala do situácií, kedy častokrát nestačilo siahnuť po zaužívaných postupoch, právnych normách a zákonoch, ale k slovu sa dostala etika a morálka v ich pravej podstate.

Ukázalo sa, že morálne správanie sa nedá ničím garantovať a spoločnosť sa musela naučiť žiť predovšetkým bez vedomia istoty a akýchkoľvek záruk. Personálna autonómia sa presúva do heterogénnych spoločenských korelácií a vzťahov. Možnosť slobodného výberu medzi protirečivými impulzmi podnecuje tvorbu morálneho aparátu. Práve v pandemických podmienkach, ktoré predstavujú záťaž pre celú spoločnosť, sa existencia a prítomnosť morálky potvrdzuje nie iba v rovine individuálneho vedomia, ale i v rovine spoločenskej. Morálna zodpovednosť nie je ničím daná. Nie je dôsledkom autoritatívneho prinútenia. Je to modalita existencie, bytia, života, ktorá je poprepájaná s individuálnym i spoločenským konaním, ktoré pátra po spravodlivej podobe. Odraz týchto individuálnych, ale i spoločenských procesov, predstavuje výzvu pre súčasnú etiku, zapojiť sa aktívne do kreovania riešení a hľadania správneho a spravodlivého (Bilasová 2008).

Pandémia COVID-19 do značnej miery pretvára lekárske i spoločenské priority. Avšak platnosť niektorých etických povinností ostáva nezmenená. Zodpovednosť štátu a samospráv za transparentnosť a úctu k ľudskému životu zostáva invariabilná i v podmienkach krízy, ktorú spôsobil vírus COVID-19 a ktorý zo dňa na deň zmenil chod celej planéty. Zamestnanci štátnej a verejnej správy, lekári i terénni pracovníci museli byť veľmi ostražití a zabezpečiť spoločenský blahobyt, a zároveň nájsť rovnováhu medzi zachovaním zdravia jednotlivcov a verejného zdravia. Zdroje i informácie boli obmedzené a okrem zabezpečovania lekárskej starostlivosti musel byť v krátkej dobe vyriešený chod všetkých dôležitých inštitúcií (Kramer et al. 2020).

V súvislosti s pandémiou COVID-19 a v kontexte etiky, nemožno nespomenúť bioetiku, ako aplikovanú etiku, ktorá v súčasnosti vystupuje do popredia práve kvôli okolnostiam týkajúcich sa očkovania proti ochoreniu COVID-19. Z globálneho hľadiska sa túto etickú otázku snažia vyriešiť vlády všetkých krajín sveta. I keď sa vlády jednotlivých krajín snažia k otázkam očkovania a očkovacej etiky pristupovať zodpovedne, názory predstaviteľov štátov a ich občanov sa rôznia. V ostatnej dobe sme svedkami mnohých demonštrácií. Hlas ľudí, ktorých názory o morálnosti a etickosti jednotlivých vlád, vo vzťahu k očkovaniu a porušovaniu občianskych práv a slobôd sa líšia, je stále silnejší. Peter Sýkora (2021), uznávaný bioetik, tvrdí, že i krajné riešenie, akým by bolo povinné očkovanie proti ochoreniu COVID – 19, by bolo eticky v poriadku. Základným princípom bioetiky je síce sloboda v rozhodovaní o svojom tele a zdraví, avšak v súvislosti s pandémiou sa jedinec stáva vektorom a nositeľom infekcie. Etika infekčných chorôb tak musí byť posudzovaná z perspektívy globálneho verejného zdravotníctva.

5 ETIKA A ETICKÉ KÓDEXY V MIESTNEJ SAMOSPRAVE

Etika vo verejnej správe vychádza z presvedčenia, že etické skutky a vnímanie etiky jednotlivcami pozitívne vplyva na fungovanie, či už politického alebo administratívneho, systému. Zároveň dokáže prispieť k uspokojovaniu individuálnych potrieb jednotlivcov v súlade s ich morálnymi princípmi. V rámci vývoja verejnej správy je etika vo verejnej správe stále iba vo fáze vývoja (Papuncová 20014).

Etické štandardy a kódexy môžu slúžiť ako praktický návod pre etické správanie volených a výkonných pracovníkov. Na takéto etický kódex môžu nadväzovať alternatívne kódexy správania, ktoré dokážu pomerne jednoznačne definovať povinnosti pracovníkov verejnej správy. Zároveň môžu vytvárať relatívny rámec vymedzenia zamestnaneckých práv, zodpovednosti alebo kompetencií (Geffert 2010).

Podľa Pritcharda (2011) je etický kódex súbor požiadaviek na konanie a správanie dodržiavané konkrétnou skupinou ľudí. Samotný obsah jednotlivých etických kódexov sa mení, v závislosti od skupiny ľudí, pre ktorých je určený. Etický kódex dokáže formovať morálku a vplyva na interpretáciu všeobecne platných princípov týkajúcej sa konkrétnej profesie.

Na Slovensku existujú etické kódexy upravujúce správanie zamestnancov v samospráve. Dokument s názvom „Etický kódex“ si v rámci regionálnej a miestnej samosprávy vypracováva každá samospráva sama a je buď vypracovávaný pre volených predstaviteľov alebo pre všetkých zamestnancov. Dokument vymedzuje profesionálne významné požiadavky na postoje, správanie a osobnosť zamestnancov konkrétnej samosprávy. Zamestnanec sa tak svojím podpisom alebo prihlásením k tomuto dokumentu zaväzuje, že bude dodržiavať špecifické pravidlá a postupy. Takýto dokument nemá právnu platnosť, porušenie etického kódexu by však malo smerovať k sankciám, krajným trestom by malo byť vylúčenie z profesnej asociácie. V žiadnom prípade by sa nemalo jednáť o materiálne sankcie (Papcunová 2014).

Jednotlivé články etického kódexu sú veľmi dôležité a dokážu nasmerovať zamestnancov samosprávy k vysokej miere samostatnosti, a zároveň majú vplyv na plnenie jeho úloh a kvalitu rozhodovacej činnosti

Aktivity vo verejnej správe sú komplexnou kategóriou, čo spôsobuje problémy pri vypracovávaní etického kódexu, najmä ak sa snažíme o univerzálny a všeobecne aplikovateľný súbor požiadaviek. Tieto komplikácie sa týkajú napríklad rozporu jednotlivých článkov etického kódexu s inými pravidlami a normami, čím nastávajú problémy, ktoré súvisia s vymožitelnosťou ustanovení kódexu. Ďalšou komplikáciou môže byť konflikt medzi povinnosťami a individuálnymi právami zamestnancov samosprávy a vznikajú situácie, kedy sa pracovníci odvolávajú na to, že čo nie je zakázané, je povolené. Práve z vyššie uvedených dôvodov je nevyhnutné, aby boli etické kódexy definované jasne a aby boli kompatibilné s existujúcou legislatívou (Lawton et al. 2013).

Zvýšený záujem o implementáciu etickej dimenzie do verejnej správy zaznamenávame nie len v odborných kruhoch, ale prax, v tomto prípade, nezaostáva za teóriou. Mnohé subjekty verejnej správy v súčasnosti prijímajú etické kódexy, či už sa jedná o mestá, mestské podniky, ale i mestské zastupiteľstvá, sociálnu poisťovňu a mnohé ďalšie. V praxi sa etické kódexy v inštitúciách verejnej správy delia podľa osôb, na ktoré sú zamerané. V nasledujúcej časti sa budeme venovať etickým kódexom regulujúcim správanie zamestnancov vybraných samospráv.

Schopnosť úspešne aplikovať nástroje moderného riadenia, plánovania, moderné marketingové nástroje, ale i nástroje etického riadenia úzko súvisí s veľkosťou samosprávy. Väčšie samosprávy, najmä tie so statusom miest,

majú výhodu v tom, že disponujú nemalými finančnými i personálnymi kapacitami. Preto sa v praxi stretávame s tým, že práve väčšie samosprávy majú vypracované etické kódexy zamerané na správanie zamestnancov.

Pre účely tohto príspevku sme sa rozhodli analyzovať etické kódexy dvoch vybraných vyšších územných celkov, a to Prešovského a Košického. Konkrétne ide o Etický kódex zamestnancov Košického samosprávneho kraja a Etický kódex zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja. Oba vyššie územné celky ovplyvňujú veľké množstvo právnických i fyzických osôb poskytovaním verejných služieb a statkov.

Účinnosť a platnosť vybraných etických kódexov je identifikovateľná priamo z textu. Košický VÚC má tento nástroj etickej infraštruktúry v platnosti od 5.11.2019, zatiaľ čo Prešovský VÚC má platnú revidovanú verziu etického kódexu zamestnancov účinnú od 15.10.2020. Z oboch analyzovaných kódexov jednoznačne plynie záväznosť normy správania sa pre všetkých zamestnancov, na ktorých sa daný etický kódex vzťahuje.

Účinnosť etických kódexov je podmienená vymedzením okruhu osôb, na ktoré sa daný etický kódex vzťahuje. Oba analyzované etické kódexy vymedzujú tento okruh osôb jednoznačne hneď v úvode dokumentu. Košický kódex je záväznou normou správania sa pre zamestnancov Košického samosprávneho kraja, Prešovský etický kódex vymedzuje okruh osôb analogicky a teda je záväznou normou správania pre zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja. Identifikácia okruhu osôb, na ktoré sa etický kódex vzťahuje, je predpokladom pre vymožitelnosť povinností, ktoré sú špecifikované nasledujúcimi ustanoveniami.

Dôležitou súčasťou každého etického kódexu je stanovenie princípov, ktoré definujú celý jeho význam a spôsob výkladu jednotlivých ustanovení. Etický kódex zamestnancov Košického samosprávneho kraja má časť, ktorá býva zvyčajne označená ako „Základné princípy správania sa zamestnanca“ nazvanú „Všeobecné zásady“. V podstate ale obsahuje to, čo býva štandardne predmetom základných princípov. Okrem deklarácie konania zamestnancov VÚC v súlade s etickými princípmi, s Ústavou Slovenskej republiky a pravidlami etikety obsahuje i časť, ktorá je venovaná definovaniu nežiadúceho správania na pracovisku, ako je mobbing, bossing, staffing, šikana a pod. Etický kódex zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja, ktorý obsahuje časť „Základné princípy správania sa zamestnanca“, definuje okrem obdobnej deklarácie konania zamestnancov VÚC i časť, ktorá odporúča konkrétny typ oblečenia pre ženy a pre mužov pri oficiálnych a reprezentačných stretnutiach. Podľa nášho názoru by bolo vhodnejšie zakomponovať predmetnú časť, upravujúcu oblečenie na pracovisku, do iných noriem, napríklad do pracovného poriadku. Oba kódexy zároveň zhodne ukladajú všetkým zamestnancom zdržať sa konania,

ktoré by mohlo poškodiť dobré meno samosprávneho kraja ako celku, a zároveň vhodne reprezentovať VÚC navonok i dovnútra.

Etické kódexy oboch samospráv obsahujú časť „Konflikt záujmov“. Táto časť ukladá zamestnancom Košického i Prešovského samosprávneho kraja konať výhradne vo verejnom záujme. Definuje sa súkromný záujem a povinnosť zamestnancov zdržať sa konania, ktoré by súviselo s presadzovaním osobných záujmov, čo by mohlo viesť ku konfliktu záujmov. Etický kódex Košického samosprávneho kraja navyše nariaďuje zamestnancovi bezodkladné oznámenie akéhokoľvek reálneho alebo možného konfliktu záujmov nadriadenému alebo splnomocnencovi pre etiku. Na druhej strane, i keď sa v tejto časti etický kódex Prešovského samosprávneho kraja nevenuje oznamovacej povinnosti, má na to vyčlenený samostatný článok „Oznamovacia povinnosť, oznámenie neprípustnej činnosti“, v ktorej je jedným z bodov i prípad vzniku konfliktu záujmov. Povinnosť oznamovania možného alebo reálneho konfliktu záujmov je prospešná nie iba pre ochranu verejného záujmu, ale i pre ochranu zamestnancov samotných.

Štvrtá časť etických kódexov oboch samospráv rozoberá „Dary a iné výhody“. V analyzovaných etických kódexoch sa zhodne zakazuje zamestnancom preberať dary alebo iné výhody za prácu, ktorá súvisí s plnením jeho úloh na pracovisku. Špecifikom tohto článku v rámci Etického kódexu Košického samosprávneho kraja je fakt, že sa tento zákaz nevzťahuje na dary v hodnote do 50€, a zároveň povinnosť zamestnancov, viesť si zoznam podujatí, na ktorých sa z titulu svojej funkcie zúčastnili a na mesačnej báze tento zoznam predkladať svojmu nadriadenému alebo splnomocnencovi pre etiku. Oba tieto body v Etickom kódexe Prešovského samosprávneho kraja nefigurujú, avšak v tomto prípade by sme upriamili pozornosť na povinnosti zamestnancov informovať svojho nadriadeného o akomkoľvek dare poskytnutému Prešovskému samosprávnemu kraju pri oficiálnych príležitostiach, ak ich nebolo možné z objektívnych príčin odmietnuť. Ustanovenia týkajúce sa darov a iných výhod sú liberálnejšie v košickom etickom kódexe, avšak považujeme za nie príliš vhodné definovať dar, ktorý potrebuje byť nahlásený až od hodnoty 50€. Na druhej strane môže byť veľmi striktné definovanie a sledovanie darov a iných výhod podnecovať zamestnancov k zatajovaniu.

Článok č.5 sa v oboch analyzovaných dokumentoch venuje zneužívaniu úradného alebo pracovného postavenia, otázkam mlčanlivosti, zneužívania výhod plynúcich z pracovného postavenia. V Etickom kódexe Prešovského samosprávneho kraja sa v tomto článku spomína i zákaz diskriminácie a šikanovania, čo Košický VÚC uvádza v úvode dokumentu v rámci všeobecných zásad.

Oznamovacia povinnosť patrí medzi zásadné ustanovenia etických kódexov. Na to, aby bola táto povinnosť z pozície zamestnanca dosiahnuteľná, musí byť formulovaná exaktne a zrozumiteľne. V tomto bode sa jednotlivé etické kódexy podstatne líšia. V Košiciach zriadili, pre potreby prijímania takýchto oznámení, funkciu splnomocnenca pre etiku, ktorý je definovaný ako samostatný odborný pracovník, ktorý dbá na nezávislý výkon VÚC. Túto funkciu zastáva vedúci organizačného oddelenia Košického samosprávneho kraja a okrem iného má povinnosť vždy k 31.1. daného roka vypracovať plán vzdelávania v etike a je zodpovedný za výklad Etického kódexu. Okrem splnomocnenca pre etiku zriadil predseda Košického samosprávneho kraja i Radu pre etiku, ktorá vystupuje ako jeden z jeho poradných a konzultačných orgánov. Má 5 členov a okrem toho, že zodpovedá za dodržiavanie Etického kódexu, prešetruje i podania a podnety na splnomocnenca pre etiku. V Prešovskom samosprávnom kraji zriadili pre účely oznamovacej povinnosti zamestnancov VÚC tzv. „etickú schránku“, ktorú môžu zamestnanci využívať, buď pod svojím menom alebo anonymne. Okrem schránky zriadili i funkciu etického komisára, ktorého poveruje predseda Prešovského VÚC. Etický komisár kontroluje dodržiavanie etického kódexu, je zodpovedný za prevenciu a osvetu vo veci etického konania a prijíma oznámenia od zamestnancov, ktoré sa týkajú konfliktu záujmov alebo konania, ktoré je v rozpore s ustanoveniami etického kódexu. Z nášho pohľadu je existencia etickej rady v Košickom samosprávnom kraji znakom vyspelého a moderného prístupu k etickým otázkam v spoločnosti a predstavuje vyšší stupeň podpory zamestnancov pri riešení konfliktných situácií plynúcich z rozporuplných etických pravidiel a princípov samospráv.

V závere sa Etický kódex Košického samosprávneho kraja venuje informáciám o platnosti kódexu a o tom, že bol daný kódex predložený i zástupcom zamestnancov na pripomienkovanie. Prešovský etický kódex venuje samostatnú časť ešte disciplinárnym postihom a uvádza, že konanie v rozpore s Etickým kódexom je kvalifikované ako porušenie pracovnej disciplíny.

Pandémia COVID-19 prinútila samosprávne kraje, ale i iné inštitúcie vo verejnej správe, uvažovať o nových rozmeroch etiky, formách jej implementácie a inštitucionálnom zabezpečení, v dôsledku nejednoznačných názorov a odpovedí na mnohé etické otázky. V príspevku sme analyzovali etické kódexy Košického a Prešovského vyššieho územného celku, preto sme sa rozhodli, zamerať sa i na etické postoje samospráv z pohľadu pandémie. Obe samosprávy v minulosti zriadili tzv. etickú komisiu, ktorá pracuje na základe Štatútu Etickej komisie samosprávneho kraja. Etické komisie vystupujú ako odborný orgán a sú zložené z deviatich (Košický samosprávny kraj) a ôsmich členov (Prešovský samosprávny kraj), kde sú zastúpení najmä lekári, ošetrovatelia, ľudia s vysokoškolským magisterským

filozofickým (etickým alebo sociologickým) vzdelaním so zameraním na medicínsku etiku a pod. Obe komisie posudzujú etickú prijateľnosť projektov biomedicínskeho výskumu a etické otázky, ktoré vznikajú poskytovaní ambulantnej starostlivosti i v spojitosti s pandémiou COVID-19. Pri rokovaní, rozhodovaní a prijímaní stanovísk k prerokovávaným etickým problémom pracuje komisia nezávisle. Každá zo spomínaných etických komisií iniciuje a podieľa sa na verejnej diskusii na aktuálne témy biomedicínskej etiky a etiky zdravotníctva a na informačných kampaniach a vzdelávacích aktivitách určených pre širokú verejnosť, čo je v súčasnej, vyhrotenej situácii, jedna z najdôležitejších úloh. Osveta, vyzdvihovanie pozitív očkovania, a zároveň dodržiavanie etických princípov patrí medzi prioritné záujmy samospráv i štátu a práca etickej komisie tak v nemalej miere prispieva k pozitívnemu postojovi obyvateľstva i odbornej verejnosti.

ZÁVER

Otázka etiky vo verejnej správe sprevádza odbornú verejnosť a prax už niekoľko desaťročí. I keď by sa mohlo zdať, že ide o oblasť, ktorá mala dostatok času na to, aby bola úspešne implementovaná do každej vyspelej spoločnosti a stala sa súčasťou všetkých subjektov verejnej správy, existencia konfliktov medzi povinnosťami a individuálnymi právami zamestnancov spomaľuje automatizované vytváranie etických kódexov, ako nástrojov etickej infraštruktúry. Etika má svoj základ vo filozofických a etických teóriách, pričom za najdôležitejšie považujeme deontologickú a teleologickú etickú teóriu. Spolu s etikou cnosti, etikou spravodlivosti a etikou zodpovednosti tvoria filozoficko-etické východisko pre uplatňovanie etiky a tzv. etického manažmentu v jednotlivých inštitúciách verejnej správy. V podmienkach Slovenskej republiky je najvyužívanejším nástrojom etického manažmentu etický kódex. Prostredníctvom tohto dokumentu dokážeme regulovať správanie zamestnancov organizácií vo verejnej správe. V príspevku sme analyzovali etické kódexy dvoch samospráv, konkrétne Etický kódex zamestnancov Košického samosprávneho kraja a Etický kódex zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja. Veľká väčšina ustanovení bola porovnateľná, avšak z nášho pohľadu má Košický samosprávny kraj prepracovanejší najmä systém oznamovacej povinnosti, ktorý dokáže eliminovať konflikty záujmov, ale i iné podvodné a korupčné konania. Taktiež má precíznejšie zabezpečenie orgánov, ktorí dohliadajú na plnenie jednotlivých ustanovení a vystupuje liberálnejšie v otázkach prijímania darov a iných výhod plynúcich z vykonávania profesie zamestnanca samosprávy. Obe samosprávy zriadili tzv. Etické komisie, ktoré sa, okrem iného, podieľajú na verejnej diskusii

týkajúcej sa etiky v zdravotníctve a sú súčinné pri vzdelávacích a informačných aktivitách súvisiacich s etickými otázkami vyplývajúcimi i z pandémie COVID-19.

Súčasnú podobu sveta formujú globalizačné procesy a globálne etické riadenie v kontexte verejnej správy sa stalo predmetom záujmu mnohých odborníkov. Nedostatočné uplatňovanie etického rozmeru v správe vecí verejných nie je problémom iba Slovenskej republiky, ale je súčasťou mnohých vyspelých krajín globalizovaného sveta 21. storočia. Príspevok sa venuje otázke globalizácie a hrozbám, ktoré prináša, a zároveň v ňom upriamujeme pozornosť na novodobé etické výzvy, ktoré prináša pandémia COVID-19 a s ňou spojené otázky očkovania a bioetiky. Téma pandémie COVID-19 v kontexte bioetiky a etiky ako takej, nastoľuje množstvo nových tém a otázok, na ktoré budú hľadať odpoveď odborníci, vlády jednotlivých krajín, ale i verejnosť, ktorej hlas je zatiaľ najvýraznejší.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BECK, U. 2007. *Co je to globalizace?: Omyly a odpovědi*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultry, 2007, 191 s. ISBN 978-80-732-5123-9.
- BILASOVÁ, V. 2008. Výzva pre etiku a morálku v súčasnosti a Slovensko. In *Morálka a súčasnosť*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2008, ISBN 978-80-8068-713-7, s. 23-33.
- BROWN. B. 2005. Etika a tvorba verejnej politiky ve střední a východní Evropě. In *Verejná politika*. Praha: Slon, 2005, s. 353 – 383. ISBN 80-864-2950-4.
- Etická komisia Košického samosprávneho kraja [online], [cit. 03/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://web.vucke.sk/sk/kompetencie/zdravotnictvo/eticka-komisia/>>
- Etická komisia Prešovského samosprávneho kraja [online], [cit. 03/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.pokraj.sk/sk/samosprava/urad/odbor-zdravotnictva/eticka-komisia/>>.
- Etický kódex zamestnancov Košického samosprávneho kraja [online], [cit. 03/09/2021]. Dostupné na internete: <https://web.vucke.sk/files/sk/transparentny-kraj/transparentny-kraj/etika-konflikt-zaujmov/eticky_kodex_zamestnancov_ksk.pdf>
- Etický kódex zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja [online], [cit. 03/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://pokraj.sk/sk/samosprava/urad/zakladne-informacie/eticky-kodex-zamestnancov-psk.html>>
- GEFFERT, R. 2010. *Etika vo verejnej správe*. Košice: UPJŠ, 2010, 131 s. ISBN 978-80-7097-826-9.



- GLUCHMAN, V. 2008. Morálka v reflexiách súčasnej Slovenskej filozofie a etiky. In *Morálka a súčasnosť*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2008, s. 34 - 44. ISBN 978-80-8068-713-7.
- HLAVINKA, P. 2014. *Dobro a cnosť pohľadom etických a náboženských koncepcií*. Praha: Triton, 2014, 216 s. ISBN 978-80-7387-786-6.
- HRECHOVÁ, H. *Etika – sociálne vzťahy – spoločnosť*. Bratislava: Veda, 2005, 337s. ISBN 80-224-0849-2.
- CHAPMAN, A. R. 2000. *Ethics in Public Service for the New Millenium*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 2000, 262 s. ISBN 0-7546-1063-2.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 456 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- KRAMER, J. – BROWN, D. – KOPAR, P. 2020. *Ethics in the Time of Coronavirus: Recommendations in the COVID-19 Pandemic*. [online], [cit. 15/06/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7194670/>>
- LAWTON, A. – RAYNER, J. – LASTHUIZEN, K. 2013. *Ethics and Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge, 2012, 196 s. ISBN 978-0415577595.
- LYSÝ, J. 2020. *Dejiny právneho a politického myslenia*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2020, 220 s. ISBN 978-80-5710-215-1.
- MITAL, O. 2016. Etická dimenzia verejnej správy. In *Posterus.sk*. [online], [cit. 15/06/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.posterus.sk/?p=18618&output=pdf>>. ISSN 1338-0087.
- ONDROVÁ, D. 2012. Ethical Decision Models and Public - Service Ethics. In: *Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy*. Košice: TypoPress, 2012, s. 21-32. ISBN 978-80-8129-021-3.
- PAPCUNOVÁ, V. 2014. Vnímanie etiky volených a výkonných predstaviteľov miestnej samosprávy z pohľadu obyvateľov. In *Klímová, V., Žittek, V. (eds.) XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 468–476. ISBN 978-80-210-6840-7.
- PRITCHARD, J. 2012. Codes of ethics. In: *CHADWICK, R. (eds.): Encyclopedia of Applied Ethics Ethics*. London: Elseiver, 2012, s. 494-499. ISBN 978-01-237-3632-1.
- STANĚK, P. 2005. *Fakty a mýty globalizácie*. Bratislava: EKONÓM, 2005, 319 s. ISBN 80-7149-490-9.
- SHEERAN, J. P. 1993. *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*. Westport: Praeger Publishers, 1993, 184 s. ISBN 0-275-94311-9.
- SÝKORA, P. 2021. *Môže byť povinné očkovanie proti koronavírusu etické?* [online], [cit. 06/09/2021]. Dostupné na internete:

<<https://www.etikaepidemie.cz/clanky/55-moze-byt-povinne-ockovanie-proti-koronavirusu-eticke>>.

United Nations Conference on Trade and Development. [online], [cit. 06/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://unctad.org/about>>.

ZAVIŠ, M. 2017. *Úvod do systematickej etiky*. Žilina: EDIS, 2017, 133s. ISBN 978-80-554-1410-2.



MOTIVAČNÉ ASPEKTY SÚVISIACE S PROFESIJNOU PRÍPRAVOU ODBORNÍKOV VEREJNÉHO SEKTORA V TRNAVSKOM SAMOSPRAVNOM KRAJI³

Mgr. Barbora Blašková⁴

Abstract

The standard of living and the level of safety of citizens in various health, social and other spheres of society is mainly associated with an increase in the volume of financial resources related to public budget expenditures. Related to this is the issue of the education of public sector employees. The prerequisite for quality should be education as well as the level of motivation to study the given fields. The paper aims to identify, identify, describe and evaluate the motivational aspects of vocational training for professionals preparing to work in the public sector. Next, find out what motivates them, how they decide, what they will study in college. The methodology of the paper is based on data collection in the form of a questionnaire, which was answered by students visiting the Faculty of Social Sciences of the University of St. Cyril and Methodius in Trnava (Slovak Republic) in the winter semester of the academic year 2019/2020. The problem of practice defined from the questionnaires is confirmed by the fact that the motivation of students tends to gain a degree in the field. The article opens a broad discussion about the motivating factors, the needs of the labor market, and, last but not least, the connection between studying and really working in the field.

KEY WORDS: *Motivation, decision-making, professional training, university.*

ÚVOD

Kvalita regionálnej samosprávy je merateľná z viacerých hľadísk. Jedným z najdôležitejších prvkov je pracovná sila a s ňou súvisiaca príprava obyvateľov regiónov pre pracovný trh. Príspevok uvažuje o moderných témach, ktoré súvisia s motiváciou študentov stredných škôl, ktoré spadajú pod kompetencie samosprávnych krajov na Slovensku, pracovať v oblasti, ktorú vyštudujú na vysokej škole alebo naopak s motiváciami, ktoré so štúdiom nesúvisia. Už samotné stredné školy pod gesciou vyšších územných celkov by mali pripraviť dostatočne svojich študentov pre trh práce. Mladí ľudia, ktorí sa rozhodnú študovať na vysokej škole by mali navyše

³ Príspevok je výstupom projektu FPPV-18-2021: K otázkam motivácie študentov pre vysokoškolské štúdium.

⁴ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: blaskovabaska@gmail.com

nadobudnúť ďalšie kompetencie pre ich budúci pracovný rozvoj. Otázkou ostáva aj migrácia za prácou, či študenti stredných a vysokých škôl študujúcich v určitom regióne aj zostanú v ňom žiť a pracovať (Divinský, 2008). Od roku 2001, kedy na Slovensku vznikli samosprávne kraje ako druhá úroveň územnej samosprávy, sa touto otázkou zaoberá dodnes viacero odborníkov. Príspevok otvára diskusiu o motivácii študentov vybranej univerzity (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave) v Trnavskom samosprávnom kraji študovať a o ich budúcich pracovných plánoch.

Príspevok skúma dve roviny. Prvou je motivácia študentov stredných škôl študovať na univerzite (bakalárske ročníky) a druhou rovinou už sú plnohodnotne študujúci študenti na magisterských ročníkoch a na doktorandskom štúdiu v dennej aj externej forme. Príspevok tak sleduje mieru odlišností pri rôznych typoch štúdia na vybranej univerzite. Predkladaný príspevok taktiež umožňuje na príklade univerzitnej praxe vysvetliť motivácie mladých ľudí, poznať ich vnímanie potrieb a reflektovať tak možnosti pracovného trhu a celkovo možnosti samosprávnych krajov. Výskumy by sa tak nemali uberať len spôsobom skúmania trhu práce, ale aj motivácie študentov študovať odbory, v ktorých sa v budúcnosti chcú zamestnať. Regionálna samospráva dodnes potrebuje kvalitných ľudí pre pracovný trh s dostatočnými platovými podmienkami a dostatočnou motiváciou ostať v danom regióne. Kvalita ľudského kapitálu v budúcnosti bude zohrávať dôležitú rolu aj pre samotný vývoj samosprávnych krajov na Slovensku. Príspevok na základe originálneho výskumu odpovedá na otázky motivácie študentov a ich potrieb a vízií, ktoré taktiež v najbližších rokoch treba skúmať.

1 VÝSKUM MOTIVÁCIE ŠTUDENTOV UCM S PREPOJENÍM NA TRH PRÁCE V TRNAVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI

Motivácia ľudského subjektu pre naplnenie objektívnych požiadaviek vyplývajúcich z doby, a zrovna tak osobných ambícií, môže byť výrazne formovaná už v priebehu profesijnej prípravy. Odzrkadľuje sa to v celej spoločnosti, a teda i vo verejnom sektore. A práve preto je dôležité nepretržite sledovať a vyhodnocovať okrem iného, spektrum príčinných, ale i náhodne formujúcich súvislostí rozhodovacieho procesu pre vysokoškolské štúdium a následného uplatnenia sa profesijnej prípravy v spoločenskej praxi. Otvorenie cesty k skúmaniu špecifik motivácie profesijnej prípravy odborníkov verejného sektora v nadväznosti na budúce uplatnenie sa v praxi môže prispieť k usmerneniu a ku skvalitneniu prípravy odborníkov, na ktorých sú kladené v podmienkach súčasného fungovania spoločnosti náročné požiadavky. K daným požiadavkám patrí prioritne i samotná vzdelanostná úroveň zamestnancov verejného sektora.

V Slovenskej republike sa po rade ekonomických reforiem prehĺbila decentralizácia. Do funkcií verejného sektora nastupuje nová - mladá generácia, kde podiel vysokoškolsky vzdelaných odborníkov z celkového počtu zamestnancov začína byť vyšší ako je tomu v súkromnom sektore. To je evidentné nielen v štátnom sektore, ale i v oblasti samospráv. Na vedúcich a manažérskych funkciách ústredných štátnych orgánov, predovšetkým ministerstiev, pribúdajú v štruktúre pracovníkov absolventi doktorandského štúdia s titulom PhD. . Takmer všetci predsedovia na vyšších územných celkoch (krajoch) majú vysokoškolské vzdelanie a podľa vlastného zistenia vyše 70 % starostov obcí sú absolventi vysokých škôl, prevažne humanitného a ekonomického zamerania. Možno tiež poznamenať, že i absolventi magisterského a doktorandského štúdia, z Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave (ďalej len FSV UCM), sa uplatnili práve v okruhu vyššie uvedených funkcií.

Databázy využívajúce v danom príspevku, slúžiace na dosiahnutie stanoveného cieľa, boli získané prostredníctvom vlastného dotazníka, na základe dobrovoľnosti respondentov všetkých odborov bakalárskeho, magisterského a doktorandského štúdia na FSV UCM. Skúmaný súbor predstavoval 135 vyplnených dotazníkov, z toho študentky (ženy) tvorili 63 % a študenti (muži) 37 % z celkového počtu respondentov. Z hľadiska formy štúdia bolo 95,5 % študentov dennej formy a 4,5 % externej formy štúdia. Počet respondentov je v súlade s metodikou pre stanovenie počtu respondentov v demografických výskumoch, ktorú publikoval Vybíhal a Kubíček (1974).

Z hľadiska štruktúry študijných odborov bolo rozhodujúce zastúpenie respondentov z oblasti verejnej správy (42,2 % z odboru Verejná správa, 40 % z odboru Manažment a ekonómia verejnej správy, ďalších 11,9 % boli študenti z odboru Sociálne služby a poradenstvo a zvyšných 5,9 % z odboru Európske štúdiá a politiky). Trvalé bydlisko respondentov bolo situované (podľa krajov) nasledovne: Trnavský 43,8 %, Trenčiansky 14,8 %, Bratislavský 11,1 %, Žilinský 9,6 %, Banskobystrický 8,1 %, Prešovský 5,2 %, Nitriansky 4,4 % a v neposlednom rade, Košický kraj 3 %. Na základe uvedeného možno skonštatovať, že študujúci na danej fakulte sú z hľadiska trvalého bydliska zo všetkých krajov Slovenskej republiky, pričom významná časť študentov (43,8 %) býva v kraji sídla univerzity.

Metodický prístup príspevku sa opiera o vymedzené okruhy otázok, ktoré boli položené jednotlivým respondentom prostredníctvom dotazníka, v rámci ktorého je možné danú problematiku rozčleniť do niekoľkých skupín. Prvú skupinu tvoria otázky slúžiace k identifikácii respondentov z hľadiska pohlavia, študijného odboru, formy štúdia, stupňa štúdia, ročníka štúdia a trvalého bydliska. Druhú skupinu tvoria otázky súvisiace s možnosťou objasnenia príčin vstupu na štúdium daného odboru fakulty a o správnosti

ich rozhodnutia z dnešného pohľadu. Tretiu skupinu tvoria otázky zamerané na ekonomické hľadisko, na možnosti uplatnenia sa na trhu práce po skončení štúdia. Následne ďalšiu skupinu tvoria otázky zamerané na oblasť náročnosti štúdia a rovnako na preferencie aktivít voľného času, v neposlednom rade, hodnotenie pedagógov a ich vzájomného pedagogicko-vedeckého vzťahu k študentom, vrátane hodnotenia zdrojov najčastejších študijných problémov počas štúdia. Dlhšie odpovede boli vyjadrené v relatívnych početnostiach, sumarizované ako celok, ale i z hľadiska stupňa štúdia a pohlavia, čo umožnilo realizovať komparačnú analýzu.

K rozhodujúcim motívom prihlásiť sa na konkrétny odbor štúdia príslušnej fakulty a univerzity patrili najmä skutočnosti, že na daný odbor nemusia študenti vykonávať prijímacie skúšky, fakulta je z hľadiska vzdialenosti od miesta trvalého bydliska relatívne dostupná, pričom významná časť respondentov berie do úvahy i odporúčenie od priateľov, známych, či absolventov daného odboru. Z údajov uvedených v Tabuľke 2 vyplýva, že študentky (ženy) považujú skutočnosť, že nemusia vykonávať prijímacie skúšky (43,5 %) za faktor ovplyvňujúci ich rozhodnutie študovať vysokú školu významnejšie ako je tomu u mužov (32,7 %). U žien je pri rozhodovaní sa o voľbe štúdia výraznejšia väzba na dostupnosť fakulty z miesta trvalého bydliska a miesta sídla fakulty než u mužov.

Za zaujímavú až prekvapujúcu skutočnosť možno považovať i fakt, že u opýtaných respondentov v motivácii rozhodovania študovať príslušný odbor štúdia nehrá takmer žiadnu úlohu vplyv masmédií a osobná návšteva na dni otvorených dverí. V prípade masmédií môže hrať dôležitú úlohu skutočnosť, že v Slovenskej republike je rada masmédií vnímaná občanmi ako negatívny faktor, čo samozrejme nie je len problém Slovenskej republiky, ale možno ho označiť za celoplošný problém. Pokiaľ sa jedná o deň otvorených dverí, sú poznatky prekvapivé predovšetkým z toho dôvodu, že univerzity a jednotlivé fakulty venujú problematike dňa otvorených dverí špeciálnu pozornosť, očividne si od tohto dňa spravidla sľubujú podstatne viac, ako je tomu v skutočnosti, prihliadajúc na získané odpovede od respondentov.

Tabuľka 1 Hlavné motívy ovplyvňujúce rozhodnutie prihlásiť sa na konkrétny odbor štúdia (respondenti označili maximálne 3 dôvody)

MOTÍV ROZHODNUTIA RESPONDENTA	Absolútna početnosť	Relatívna početnosť (%)
1 Nemusel som ísť na prijímacie skúšky	53	39,3
2 Dostupnosť fakulty z miesta bydliska	45	33,3
3 Odporúčenie od priateľov a známych	43	31,9
4 Išlo mi o získanie príslušného titulu	31	23,0
5 Dlhodobý záujem o daný odbor	28	20,7
6 Perspektívnosť odboru v budúcnosti	22	16,3
7 Miesto sídla fakulty	20	14,8
8 Vplyv rodičov a rodiny	15	11,1
9 Osobná návšteva na dni otvorených dverí	13	9,6
10 Nedostal som sa na inú fakultu	13	9,6
11 Vplyv masmédií	5	3,7
12 Odporúčenie od učiteľov	3	2,2

Poznámka : frekvencia odpovedí je zoradená zostupne.

Zdroj : výsledky z vlastného prieskumu, 2020.

Približne pätina študentov má dlhodobý záujem o daný odbor a vidí perspektívnosť odboru v rámci budúceho možného uplatnenia v spoločenskej praxi, pričom muži uvádzajú podstatne vyšší dlhodobý záujem o daný odbor ako ženy. Vplyv rodičov a rodiny je prekvapivo pomerne nízky (11,1 %). Určitým, i keď nie rozhodujúcim motívom, je i skutočnosť, že sa dotýčaný respondent nedostal na inú fakultu, o ktorú mal prioritný záujem, najčastejšie sa však jednalo o fakulty, kde je významný previs dopytu nad ponukou.

Ďalej je možné konštatovať, že takmer štvrtina respondentov je motivovaná pre vysokoškolské štúdium z dôvodu získania príslušného titulu. V tomto smere by bolo potrebné realizovať ďalší výskum a zistiť, prečo je tomu tak. Možno vysloviť domnienku, že pre možnosť odborného pôsobenia vo verejnej správe je požadované vo väčšine funkcií vysokoškolské vzdelanie, a to nielen na úrovni ústredných štátnych orgánov, ale i na úrovni regiónov a väčších obcí.

Tabuľka 2 Diferencie medzi odpoveďami žien a mužov na hlavné motívy ovplyvňujúce rozhodnutie prihlásiť sa na konkrétny odbor štúdia (respondenti označili maximálne 3 dôvody)

	MOTÍV ROZHODNUTIA RESPONDENTA	MUŽI (%)	ŽENY (%)
1	Nemusel som ísť na prijímacie skúšky	32,7	43,5
2	Dostupnosť fakulty z miesta bydliska	28,5	36,5
3	Odporučenie od priateľov a známych	30,0	32,9
4	Išlo mi o získanie príslušného titulu	23,5	22,4
5	Dlhodobý záujem o daný odbor	32,0	14,1
6	Perspektívnosť odboru v budúcnosti	13,7	17,6
7	Miesto sídla fakulty	4,8	17,6
8	Vplyv rodičov a rodiny	14,0	9,4
9	Osobná návšteva na dni otvorených dverí	9,4	9,4
10	Nedostal som sa na inú fakultu	8,0	10,6
11	Vplyv masmédií	2,0	4,7
12	Odporučenie od učiteľov	0	3,5

Zdroj : výsledky z vlastného prieskumu, 2020.

Na problematiku motívov ovplyvňujúcich rozhodnutie prihlásiť sa na konkrétny odbor štúdia na konkrétnej fakulte bezprostredne nadväzujú otázky spojené s pocitom, či po skúsenostiach so súčasným študijným odborom, by sa respondenti i dnes rozhodli študovať ten istý odbor na príslušnej fakulte. Vyjadrenie respondentov na vhodnosť voľby študijného odboru je uvedené v Tabuľke 3. Odpovede respondentov odzrkadľujú okrem iného aj stupeň uspokojenia pôvodných predstáv o účelnosti a obsahu štúdia na danom odbore vybranej fakulty.

Tabuľka 3 Relatívna početnosť názorov respondentov na vhodnosť voľby odboru štúdia

	VERIFIKÁCIA ROZHODNUTIA	SPOLU (%)	MUŽI (%)	ŽENY (%)
1	Študovať rovnaký odbor na FSV	46,7	48,1	45,9
2	Študovať iný odbor na FSV	3,0	6,0	1,2
3	Študovať na inej fakulte UCM	10,4	14,2	8,2
4	Študovať na inej vysokej škole na Slovensku	22,1	10,0	29,4
5	Študovať v zahraničí	8,9	10,0	8,2
6	Neštudovať vysokú školu	8,9	11,7	7,1

Zdroj : výsledky z vlastného prieskumu, 2020.

Z údajov uvedených v Tabuľke 3 je zrejmé, že 46,7 % z celkového počtu opýtaných by sa znovu rozhodlo pre štúdium rovnakej univerzity, fakulty a odboru, pričom medzi skupinami mužov a žien nie sú v tejto názorovej rovine takmer žiadne rozdiely, i keď nepatrne vyššia spokojnosť s vhodnosťou voľby odboru, fakulty a univerzity je na strane mužov. Študovať na rovnakej fakulte iný študijný odbor by uprednostnili len 3 % respondentov, študovať na inej fakulte UCM 10,4 % z opýtaných respondentov. Z prvých troch označených variant v Tabuľke 3 je zrejmé, že muži majú silnejšie puto k univerzite, na ktorej študujú ako je tomu u žien. Za významný je možno považovať poznatok, že 22,1 % respondentov (prevažne žien) by revokovalo svoje pôvodné rozhodnutie a študovalo by radšej na inej vysokej škole na Slovensku. Záujem o štúdium v zahraničí je zo strany opýtaných respondentov minimálny (8,9 %). Časť respondentov pri posudzovaní vhodnosti voľby vysokoškolského štúdia uviedlo, že by najradšej neštudovali na žiadnej vysokej škole. Zrejme pôjde o skupinu študentov, ktorí vzhľadom na výsledky štúdia nemajú predpoklady pre štúdium na vysokej škole alebo ich názor v danej veci je formovaný inými faktormi, ktoré môžu mať rôzne príčiny, alebo možnosťou je i fakt, že z ich hľadiska je štúdium príliš náročné. Pozitívne je možné hodnotiť skutočnosť, že respondenti daného odboru štúdia riešia čiastkové nenaplnenia predstáv o štúdiu aktívnou cestou, tzn.: záujmom o štúdium iného odboru na rovnakej fakulte (3,0 %), štúdiom na inej fakulte rovnakej univerzity (10,4 %) alebo štúdiom na inej vysokej škole (22,1 %), či v zahraničí (8,9 %). Len 8,9 % z celkového počtu opýtaných respondentov rezignuje na štúdium na vysokej škole alebo by už vôbec nechceli študovať na vysokej škole.

Zo sociologického hľadiska je možné uviesť, že názory respondentov na vhodnosť voľby odboru štúdia boli zrejme formulované mierou uspokojenia predstáv o obsahu a účelnosti štúdia, a v neposlednom rade môžu byť vyvolané aj ich subjektívnym prístupom k hodnoteniu náročnosti štúdia alebo postupne utváranými predstavami o možnosti uplatnenia ich profesijnej prípravy v praxi. Taktiež je nevyhnutné zo sociologického hľadiska hodnotiť i väzbu motivácie pre vysokoškolské štúdium, trávenie voľného času a preferencie určitých voľno-časových aktivít na postupne utvárané predstavy o možnosti uplatnenia ich profesijnej prípravy v praxi. Vzhľadom na túto skutočnosť sú nižšie zhrnuté poznatky vyplývajúce z odpovedí opýtaných respondentov na orientáciu ich budúceho sa uplatnenia v praxi, vid'.: Tabuľka 4.

Tabuľka 4 Relatívna početnosť názorov respondentov na dôležitosť štúdia pre ich ďalšie sa uplatnenie v praxi

	VOENÝ ČAS POČAS ŠTÚDIA TRÁVIM	SPOLU (%)	MUŽI (%)	ŽENY (%)
1	Určite áno	40,0	50,0	34,1
2	Skôr áno	39,2	34,0	42,4
3	Skôr nie	17,8	10,2	22,4
4	Určite nie	3,0	5,8	1,1
	Spolu	100,0	100,0	100,0

Zdroj : výsledky z vlastného prieskumu, 2020.

Je evidentné, že úloha štúdia podľa názorov respondentov je pre ďalšie uplatnenie sa v praxi veľmi dôležitá (79,2 % respondentov), najmä u mužov (84 %). Ide o veľmi významný poznatok pri hodnotení i toho, ako boli splnené predstavy respondenta o štúdiu.

Prevažne v poslednom ročníku bakalárskeho a magisterského štúdia sa začína u respondentov formovať predstava o tom, čo by chceli robiť po úspešnom ukončení súčasného stupňa štúdia (Tabuľka 5). V rámci preferencií pracovnej aktivity po úspešnom ukončení štúdia zhruba tretina respondentov uviedla možnosť byť zamestnancom vo verejnom sektore, čo i zodpovedá odbornému zameraniu konkrétneho odboru, ktorý opýtani respondenti študujú. Významná časť z nich chce pokračovať v ďalšom štúdiu (30,4 %). Prevažne možno hovoriť o študentoch končiacich bakalársky stupeň štúdia, ktorí chcú pokračovať v štúdiu na magisterskom stupni štúdia, pričom zhruba 3 % študentov magisterského stupňa štúdia plánuje pokračovať v doktorandskom študijnom programe. Respondenti neprejavili záujem o pracovanie v školstve, ktoré nie je finančne atraktívne (3 %), ani byť zamestnaná/ý v súkromnom sektore (7,4 %), podnikat' by chceli výrazne viac muži (26,3 %) než ženy (10,6 %).

Tabuľka 5 Relatívna početnosť názorov respondentov na preferencie pracovných aktivít po úspešnom ukončení štúdia

	PO UKONČENÍ ŠTÚDIA CHCEM	SÚČASNÉHO	SPOLU	MUŽI (%)	ŽENY (%)
1	Pokračovať v ďalšom štúdiu na Slovensku	nadväzujúcom	27,4	32,0	24,7
2	Ísť študovať do zahraničia		3,0	6,0	1,2
3	Byť zamestnancom v školstve		3,0	10,0	4,7

4	Byť zamestnancom vo verejnom sektore (mimo školstva)	28,1	20,0	32,9
5	Byť zamestnancom v súkromnom sektore	7,4	0	11,8
6	Urobiť kariéru v politike	5,9	7,9	4,7
7	Podnikať ako fyzická osoba	5,9	10,1	3,5
8	Založiť firmu a podnikať ako právnická osoba	10,4	16,2	7,1
9	Ísť pracovať alebo podnikať do zahraničia	8,9	7,8	9,4
	Spolu	100,0	100,0	100,0

Zdroj : výsledky z vlastného prieskumu, 2020.

Záujem respondentov o charakter budúceho zamestnania je do značnej miery determinovaný radom objektívnych a subjektívnych činiteľov, ktoré súvisia taktiež i s preferenciami lokality ich pracovného uplatnenia, s väzbami psychologicko-sociálnej a emotívnej stránky ich života, ktorá významne formuje individuálne vedomie jednotlivcov.

S rastúcou úrovňou života ľudí rastú výdaje verejných rozpočtov (v súlade s Wagnerovým zákonom), narastá úroveň zabezpečenia štátu v rôznych sociálnych, zdravotných, kultúrnych, športových a ďalších sférach života spoločnosti. Táto skutočnosť, okrem iného, vyvoláva dopyt po zvýšení vzdelanostnej úrovne, predovšetkým vo verejnom sektore. Z tohto a z ďalších dôvodov sme prostredníctvom analyticko-syntetických a jednoduchých matematicko-štatistických metód skúmali aké sú motivačné aspekty profesijnej prípravy odborníkov pripravujúcich sa pre pôsobenie vo verejnom sektore, čo ich motivuje k rozhodnutiu študovať daný odbor na vysokej škole, aké majú predstavy o svojom budúcom zamestnaní po skončení štúdia, ako po určitej dobe hodnotia mieru správnosti svojho rozhodnutia. Skúmanie špecifik motivácie profesijnej prípravy môže významne prispieť k usmerneniu a skvalitneniu prípravy odborníkov, na ktorých sú kladené v súčasných ekonomických podmienkach náročné požiadavky.

Motivácia predstavuje totiž fenomén, ktorý sa často stáva iniciátorom úrovne výkonnosti človeka a sleduje konkrétny cieľ, ktorý predstavuje finálnu fázu motivácie. Motivácia pri rozhodovaní mladého človeka pre vysokoškolské štúdium môže byť však prepojená i určitou mierou stresu, pretože patrí spravidla medzi zásadné rozhodnutia v priebehu života jedinca. Je treba zdôrazniť, že v porovnaní so strednou školou sú na vysokej škole na študentov kladené vyššie nároky, rozsah, požiadavky na výkon, či zvládnutie učiva. Nastáva nový systém, nová etapa života, už toho zodpovednejšieho. Říčan (2007) uvádza, že v tomto prípade je dôležité uvedomovať si

skutočnosť, že sám študent si dobrovoľne vybral štúdium na vysokej škole a to, za istým účelom. László (2004) špecifikuje konkrétne rozhodovacie aspekty študentov z pohľadu motivácie ku štúdiu: priama orientácia na vedný odbor (získanie nových poznatkov); získanie vhodného zamestnania (rozvoj osobnosti, kariérny rast, sociálny status); zapojenie sa do spoločenského života (spoznanie nových ľudí, mimoškolské aktivity); únik z povinností dospelých (nie príliš dobrá domáca situácia, preukázanie samostatnosti a nezávislosti). Existuje veľmi široké spektrum aspektov vplývajúcich na motiváciu študentov, ktorí sa rozhodujú ísť študovať na vysokú školu. Každý jedinec je špecifický a má jedinečné požiadavky. Dôležité je pristupovať ku každému individuálne. Na základe prieskumu, ktorý sme realizovali na vzorke študentov FSV UCM, sme sa presvedčili, že študenti sú skutočne rôznorodí, čo dokazujú i výsledky prieskumu. S určitosťou však môžeme tvrdiť, že aspekty, ktoré determinuje autor László (2004) a následne Newstead a kol. (1996), presne špecifikujú všeobecný prehľad tých najpodstatnejších. Niektorí študenti považujú čas, ktorý strávia na vysokej škole, ako priestor na rozhladenie sa a rozvoj osobnosti. Ďalší jedinci presne vedia, čo chcú a vnímajú školu ako získanie nových poznatkov a prehĺbenie už nadobudnutých vedomostí. Následne existuje skupina jedincov, ktorí vnímajú štúdium na vysokej škole ako príležitosť nadviazania nových vzťahov a realizovania svojich záležitostí, na ktoré majú dostatočne väčší priestor popri vysokej škole, ako popri práci. A v neposlednom rade, motiváciou môžu byť i nie príliš priaznivé domáce podmienky, časté hádky s rodičmi, preukazovanie nezávislosti a pod. Ako sa s novými motívmi jednotlivci vyrovnávajú, je individuálne. Niektorí sa prispôbujú rýchlo, iní potrebujú viac času. Avšak, dôležitá je i podpora zo strany pedagógov (Danek, 2014). Pre porovnanie uvádzame zadané motivačné aspekty pri voľbe štúdia z pohľadu autora Newstead a kol. (1996): získať čas (aby sa jednotlivci mohli rozhodnúť o budúcom povolání, aby nemuseli ísť do zamestnania, prípadne záujem o zábavu); lepšia kvalifikácia (získať akademický titul, nadobudnúť lepšie platené zamestnanie, zvýšiť sociálny status v spoločnosti); osobný rozvoj a potenciál (získať lepšiu kontrolu nad životom). Ríčan (2007) udáva konkrétny príklad, na ktorom poukazuje na chápanie rozdielnosti motivačných faktorov. Je pravdepodobné, že maturant sa bude rozhodovať na základe iných kritérií, či pokračovať v štúdiu na vysokej škole, ako absolvent bakalárskeho štúdia, ktorý sa rozhoduje, či bude pokračovať v štúdiu na magisterskom stupni. Je dôležité mať na pamäti, že efektivita štúdia je ovplyvnená rýchlosťou a úrovňou adaptačného procesu, v porovnaní s predchádzajúcim obdobím.

ZÁVER

Motivačných aspektov študentov vybranej univerzity študovať a ďalej sa uplatniť na trhu práce je mnoho. Vybraný príklad slovenskej praxe umožňuje komplexnejšie pochopiť nie len potreby pracovného trhu samosprávneho kraja, ale naopak prispieť k diskusii o motiváciách mladých ľudí, o ich víziách a cieľoch. Príspevok skúma rovinu motivácie študentov Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave skúmaných ako v bakalárskych, tak aj magisterských a PhD. stupňoch. Taktiež vidno rozdielnosti v motiváciách žien či mužov. Tabuľka 5 napr. zobrazuje zaujímavé motivácie študentov vybranej univerzity ostať v danom regióne alebo nie. Presne s týmto druhom otázok sa aj v budúcnosti budú musieť samosprávne kraje popasovať. Výskumy sa často orientujú len mechanicky na to, čo je pre pracovný trh potrebné v horizonte niekoľkých rokov. Príspevok však jasne dokazuje, že treba skúmať aj motivácie mladých ľudí, pretože oni sami v budúcnosti budú tvoriť silu a efektívnu sebestačnosť regionálnej samosprávy. Stredné školstvo spadajúce pod kompetencie vyšších územných celkov je úzko prepojené s vysokými školami/ univerzitami a tie priamo úmerne prepojené na pracovný trh regiónov. Príspevok má ambíciu posunúť výskum aj smerom k študentom a mladým ľuďom, kde nemôžu byť ignorované ich požiadavky. Ak sa v najbližších rokoch bude analyticky dostatočne vyvažovať miera potrieb pracovného trhu, regiónov a aj motivácia mladých ľudí, výskumy vedia pomôcť prosperovať nie len samosprávam, ale aj samotným samosprávnym krajom.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- DANEK, 2014. Pedagogická dokumentácia na vysokej škole. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2014. 128 p. ISBN 978-80-8105-614-7.
- DIVINSKÝ, 2008. Migračné súvislosti slovenského trhu práce: Nastal čas pre komplexné riešenia. In: SOCIOLÓGIA, 2008, roč. 5, č. 4, s. 364,368. ISSN 0049-1225.
- LÁSZLO, K. 2004. Motivácia v edukačnom prostredí. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2004. 90 p. ISBN 80-8055-975-9.
- NEWSTEAD, S. et al. Individual Differences in Student Cheating. Journal of Educational Psychology. Praha : Academia, 1996. P. 241. ISSN 125-0746.
- ŘÍČAN, P. 2007. Psychologie osobnosti. Praha : Grada Publishing, 2007. 208 p. ISBN 978-80-247-1174-4.
- VYBÍHAL, V. – KUBÍČEK, J. 1974. Návrh metodiky stanovení počtu respondentů a délky pozorování při demografickém výzkumu. Acta Univ. Agric., 10, p. 297. Brno, 1974, VŠZ, Czech republic.

VYBRANÉ ASPEKTY MEDZINÁRODNEJ SPOLUPRÁCE PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA 2001 - 2020⁵

Mgr. Michal Cirner, PhD. – doc. Nataliya Maradyk, PhD.⁶

Abstract

The "Constitution" of self-governing regions - the Act no. 302/2001 Coll. on self-governance of higher territorial units (self-governing regions) defines in § 5 international cooperation of self-governing regions. Since its inception, the Prešov Self-Governing Region (PSK) has also carried out paradiplomatic activities and created cross-border partnerships. The international cooperation of the self-governing region is based on the decisions of the political bodies of the self-governing region, but also on the organizational units of the PSK Office, which directly deal with foreign relations, protocol or cross-border cooperation. Just as the political and administrative structures changed over time, but also the organizational order and organizational structure of the office, all this had an impact on the international cooperation of the self-governing region. Of course, paradiplomatic activities were also influenced by geopolitical, economic, legislative and social circumstances, of which there have been relatively many since 2001. Barriers to cooperation must not be forgotten, but also opportunities for cooperation, which also change in time and space. The regional government and the regional parliament are creating their own regional foreign policy, which we present in the article on the example of the PSK, which has an eastern border with Ukraine, where the Schengen area ends.

KEY WORDS: *Prešov self-governing region, regional self-government, international cooperation, cross-border cooperation, public administration*

ÚVOD

Do roku 2001 na regionálnej (krajskej) úrovni pôsobili iba orgány štátnej správy (Krajské úrady), ktoré mohli reprezentovať celý región (kraj). Samozrejme, nešlo o samosprávne orgány a ich kompetencie v oblasti budovania cezhraničných vzťahov boli výrazne obmedzené. V roku 2001

⁵ Príspevok je výstupom projektu VEGA 1/0177/19: Výzvy a perspektívy cezhraničnej spolupráce v kontexte implementácie Asociačnej dohody EÚ s Ukrajinou. Výskum bol realizovaný v rámci projektu Zlepšenie európskej spolupráce VÚC za účelom zefektívnenia územnej samosprávy, ktorého riešiteľom bolo Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o. v Bratislave.

⁶ Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Katedra teórie politiky, Ulica 17. novembra 1, 080 01, Prešov. E-mail: michal.cirner@unipo.sk

Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Katedra teórie politiky, Ulica 17. novembra 1, 080 01, Prešov. E-mail: nataliya.maradyk@unipo.sk

boli na Slovensku vytvorené vyššie územné celky alebo samosprávne kraje, teda regionálny stupeň územnej samosprávy a boli na nich prenesené mnohé kompetencie zo štátnej správy. Takisto, samosprávne kraje disponujú vlastnými originálnymi kompetenciami. Prešovský samosprávny kraj (ďalej len „PSK“) bol zriadený ako jeden z 8 samosprávnych krajov alebo vyšších územných celkov v Slovenskej republike. Vznik regionálneho stupňa územnej samosprávy umožnilo prijatie zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. PSK je ako každý ďalší samosprávny kraj na Slovensku prihraničným regiónom (Poľsko, Ukrajina), a to tiež znamená značnú kapacitu pre rozvoj cezhraničnej spolupráce.

Podľa tohto zákona samosprávny kraj môže v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Má právo stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov. Spolupráca sa uskutočňuje iba na základe dohody o spolupráci, ktorá musí obsahovať rôzne náležitosti. Dohoda o spolupráci musí byť uzatvorená písomne a musí byť vopred schválená nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja. Samosprávny kraj je povinný zaslať rovnopis uzatvorenej dohody o spolupráci alebo dokladu o členstve v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov Okresnému úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode má sídlo. Okresné úrady na Slovensku ako orgány miestnej štátnej správy vedú evidenciu uzatvorených dohôd o spolupráci a o členstve samosprávnych krajov v medzinárodných združeniach územných celkov alebo územných orgánov (Zákon o samosprávnych krajoch, 2001).

1 LEGISLATÍVNE, ORGANIZAČNÉ A RIADIACE ASPEKTY MEDZINÁRODNEJ SPOLUPRÁCE PSK

Organizačný poriadok Úradu Prešovského samosprávneho kraja (2020a) patrí k osnovným dokumentom ohľadom riadenia paradiplomatických aktivít. Štatutárnym predstaviteľom kraja, v zmysle zákona o samosprávnych krajoch a organizačného poriadku, pri uzatváraní zmlúv o spolupráci so zahraničnými partnermi je *predseda samosprávneho kraja*.

Začlenenie agendy zahraničných vzťahov v rámci organizačných štruktúr Úradu PSK prešlo pomerným vývojom. Organizátorom a koordinátorom rozvoja zahraničných vzťahov a medzinárodnej spolupráce v podmienkach PSK bolo *Oddelenie medzinárodnej spolupráce*, ktoré zo začiatku bolo súčasťou Organizačného odboru Úradu PSK a od 1. 2. 2003 pôsobilo v rámci Kancelárie predsedu PSK. Zo začiatku činnosti bolo úsilie oddelenia zamerané na zabezpečenie nevyhnutných personálnych, materiálnych a organizačných opatrení súvisiacich s vytvorením oddelenia, ale tiež

spojených s potrebou vytvorenia základných predpokladov pre uskutočňovanie medzinárodnej spolupráce (PSK, 2002).

V rámci prechodu kompetencií prevzal agendu medzinárodnej spolupráce od 1. 4. 2014 *Odbor cezhraničnej a medzinárodnej spolupráce – Oddelenie medzinárodnej spolupráce*. Odbor cezhraničnej a medzinárodnej spolupráce bol riadený priamo z úrovne predsedu PSK. Pod Odbor cezhraničnej a medzinárodnej spolupráce – Oddelenie medzinárodnej spolupráce bolo v období 1. 4. 2014 - 31. 3. 2018 organizačne začlenené *Zastúpenie PSK v Bruseli*. 1. 4. 2018 došlo k zmene organizačnej štruktúry Úradu PSK – vznik *Odboru cezhraničných a iných programov EÚ*, ktorý bol riadený na úrovni riaditeľa Úradu PSK, čo bolo administratívne zložitejšie a náročnejšie z hľadiska komunikačnej úrovne. Vzhľadom na zložitejší spôsob riadenia z úrovne riaditeľa Úradu PSK a taktiež s ohľadom na rozšírenie kompetencií o ďalšie cezhraničné a medzinárodné projekty, došlo k 1. 2. 2019 k organizačnej zmene a vzniku *Odboru cezhraničnej a medzinárodnej spolupráce – Oddelenia cezhraničnej a medzinárodnej spolupráce*. Tento odbor bol riadený priamo z úrovne Kancelárie predsedu PSK. 1. 11. 2019 vzniklo samostatné *Oddelenie zahraničných vzťahov a protokolov*, ktoré bolo v zmysle zmeny organizačnej štruktúry Úradu PSK začlenené priamo pod *Kanceláriu predsedu PSK*, a to pre promptné a čo najefektívnejšie riešenia jednotlivých záležitostí tejto agendy. Agenda cezhraničnej spolupráce bola delegovaná na novovzniknutý *Odbor strategického rozvoja a projektového riadenia* a agenda medzinárodných a vonkajších vzťahov prislúcha *Oddeleniu zahraničných vzťahov a protokolov* (Úrad PSK, 2020).

Keďže organizačná štruktúra sa v poslednom období relatívne často na Úrade PSK menila, *Odbor strategického rozvoja a projektového riadenia* bol v roku 2020 rozdelený na *Odbor projektového riadenia* a *Odbor strategického rozvoja*, ale kompetencie v oblasti cezhraničnej spolupráce ostali zachované. Je potrebné podotknúť, že aj tieto odbory sa priamo alebo nepriamo zapájajú do medzinárodnej spolupráce PSK, a to platí aj pre iné organizačné útvary Úradu PSK.

Súčasný stav hodnotia zamestnanci PSK ako veľmi priaznivý. Zároveň pri porovnaní s organizačnými štruktúrami ostatných samosprávnych krajov, ako aj partnerských regiónov PSK v zahraničí, môžeme pozorovať, že agenda zahraničných vzťahov je vo väčšine prípadov priamou súčasťou kancelárií najvyšších predstaviteľov regiónov. Riadenie agendy zahraničných vzťahov priamo z úrovne predsedu PSK je z pohľadu aktérov medzinárodných vzťahov PSK veľmi dôležité a prínosné, a to z nasledujúcich dôvodov:

- agenda zahraničných vzťahov si vyžaduje priame zapojenie štatutára, predseda PSK určuje smerovanie rozvoja zahraničných vzťahov PSK

- efektívnosť komunikácie medzi Oddelením zahraničných vzťahov a protokolu a vedením Kancelárie predsedu PSK (potreba promptných rozhodnutí a reakcií pri komunikácii so zahraničnými partnermi),
- medzinárodné aktivity si vyžadujú predovšetkým poskytnutie odsúhlasenia zo strany vedenia PSK, respektíve priamu participáciu predsedu PSK, prípadne ním povereného predstaviteľa kraja (podpredseda, zástupca vedenia) (Rozhovory so zástupcami Úradu PSK, 2020).

Pokiaľ ide o strategické dokumenty⁷, medzi základné strategické strednodobé plánovacie dokumenty, ktoré vyžaduje napríklad zákon o podpore regionálneho rozvoja a musí ich mať na Slovensku každá obec, mesto a samosprávny kraj, patrí program hospodárskeho a sociálneho rozvoja, v prípade PSK je momentálne platný *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Prešovského samosprávneho kraja na obdobie 2014 – 2020*⁸. Vo viacerých častiach dokumentu sa spomína cezhraničná spolupráca, najmä s Poľskom a Ukrajinou v kontexte čerpania prostriedkov z podporných programov EÚ a ďalších schém.

V aktuálnom období PSK pracuje na tvorbe Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja PSK na obdobie rokov 2021 - 2028. Dokument je pripravovaný v súlade s novou metodikou tvorby a implementácie programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Dokument bude obsahovať i návrh stratégie pre strategicko-plánovacie regióny Šariš, Spiš a Horný Zemplín, čím sa docielí vyššia adresnosť intervencií.

Zvýšená pozornosť v nasledujúcom programovom období 2021 - 2027 by mala byť zameraná hlavne na strategické a integrované (komplexné a sieťové) projekty, takzvané synergické projekty, ktorých výsledkom by mali byť myšlienkovú a technické prepojené projekty s partnermi (napr. ministerstvo – kraj – obec - škola) so zameraním napríklad na duálne vzdelávanie, ktoré budú mať merateľný dopad na celé územie realizovaného projektu a predmetného programu a budú systematicky riešiť problémy identifikované v oblasti napríklad pohraničia a/alebo komplexne využívať potenciál dotknutého územia a ich výsledky budú mať účinok v dlhšom časovom horizonte a budú generovať rozvojový potenciál pre dotknuté územie (PSK, 2020b).

Prínosným z hľadiska paradiplomacie môže byť aj dokument *Slovakia Catching-Up Regions - Prešovský kraj: Kľúčová dynamika regionálneho*

⁷ Strategické dokumenty súvisiace s regionálnym rozvojom PSK sú dostupné tu: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/kompetencie-psk/regionalny-rozvoj/>.

⁸ Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Prešovského samosprávneho kraja na obdobie 2014 – 2020 je dostupný tu: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/kompetencie-psk/regionalny-rozvoj/phsr-psk-2014-2020/>.

rozvoja⁹. Iniciatíva „Catching-up Regions“ je iniciatívou Európskej komisie, realizovaná v spolupráci so Svetovou bankou. Ide o pomoc „dobiehajúcim“, respektíve zaostávajúcim regiónom. Na území Slovenska je PSK pilotným regiónom, ktorému je pri príprave a implementácii Akčného plánu pre rast a zamestnanosť PSK na tento účel poskytnutá technická pomoc zo strany Európskej komisie. Cieľom iniciatívy je prostredníctvom uvedeného akčného plánu, ktorý definuje výzvy PSK a jeho prekážky, vrátane aktivít - opatrení, podporiť zvýšenie výkonnosti v regióne, dostatočný rast a tvorbu pracovných miest a posilniť efektívnosť a účinnosť Európskych štrukturálnych a investičných fondov priamo v PSK (PSK, 2020b).

Okrem toho, PSK vypracoval najmä počas prvého (2001-2005) a druhého volebného obdobia (2005-2009) hodnotiace dokumenty, ktoré sa dajú zaradiť aj do podkapitoly o monitoringu. Ide o tieto dokumenty: *Vyhodnotenie I. volebného obdobia orgánov samosprávy VÚC*¹⁰, v ktorom je samostatná časť (strany 12 až 24) venovaná oblasti medzinárodných vzťahov. K dispozícii sú aj ďalšie dokumenty: *Vyhodnotenie rozvoja vzájomných vzťahov a medzinárodnej spolupráce PSK za rok 2006 v kontexte s uzatvorenou zmluvnou základňou*¹¹ a dokument *Vyhodnotenie rozvoja vzájomných vzťahov a spolupráce PSK s regionálnymi partnermi v zahraničí za rok 2007 a ich hlavné smerovanie na rok 2008*¹². Z tohto obdobia pochádza napríklad aj dokument *Hlavné zámery rozvoja spolupráce medzi Prešovským samosprávnym krajom a Malopolským vojvodstvom na roky 2007-2009*¹³.

V rokoch 2006 – 2009 pri zastupiteľstve samosprávneho kraja existovala *Komisia pre medzinárodnú spoluprácu a propagáciu kraja*¹⁴. Počas fungovania komisia prijala 28 uznesení. Predtým ani potom takáto komisia neexistovala, iba komisie pre regionálny rozvoj a cestovný ruch.

⁹ Slovakia Catching-Up Regions - Prešovský kraj: Kľúčová dynamika regionálneho rozvoja. Dostupné na: https://po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/O_RR/cu-ri/Iniciativa-curi/slovakia-presov-region-sk-01-2-web.pdf.

¹⁰ Dokument je dostupný na: <https://www.po-kraj.sk/files/zasadnutia/2005/32-zasadnutie-08.12.2005/vyhodnotenie-i-volebného-obdobia-organov-samospravy-vuc/hodnotenie-psk-2002-2005.pdf>.

¹¹ Dokument je dostupný na: https://www.po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/medzinarodna-spolupraca/medzinarodna_spolupraca_psk_2006_vyhodnotenie.pdf.

¹² Dokument je dostupný na: http://www.po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/medzinarodna-spolupraca/medzinarodna_spolupraca_psk_2007.pdf.

¹³ Dokument je dostupný na: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/medzinarodna-spolupraca/bilateralna-spolupraca/malopolske-vojvodstvo-polska-republika/hlavne-zamery-rozvoja-spoluprace.html>.

¹⁴ Informácie o činnosti Komisie pre medzinárodnú spoluprácu a propagáciu kraja PSK sú dostupné tu: <https://po-kraj.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie-archiv/komisie-2006-2009/komisia-medzinarodnu-spolupracu-propagaciu-kraja/>.

V roku 2003 došlo k založeniu *zastúpenia PSK v Bruseli*. Zastúpenie PSK v Bruseli bolo oficiálne otvorené 22. mája 2003 pod názvom Prešov Region Brussels Office. Otvorenie zastúpenia bolo načasované s ohľadom na vstup Slovenska do EÚ. Vytýčené priority pôsobenia v Bruseli boli tieto: 1. Aktívna prezentácia a propagácia PSK; 2. Aktívne presadzovať záujmy PSK a efektívne ovplyvňovať politiku EÚ; 3. Pravidelný monitoring, poskytovanie informácií a poradenstvo o európskych politikách, európskych podporných programoch a možnostiach; 4. Zapojiť PSK a jeho subjekty do európskych programov, iniciatív, sietí a partnerstiev, aktívne participovať na interregionálnej a nadnárodnej úrovni; 5. Vytvoriť zázemie PSK v Bruseli (PSK, 2005).

Záväznými dokumentmi medzi PSK a zahraničnými partnermi sú *Dohody o spolupráci, Protokoly o spolupráci, Programy spoločných podujatí, Memorandá, Deklarácie, Vyhlásenia, Listy o zámere* a podobne.

Národná legislatíva ako aj normatívne právne akty samosprávneho kraja jasne vymedzujú, že štatutárom PSK zastupujúcim kraj vo vzťahoch s tretími stranami, vrátane vo vzťahoch so zahraničnými partnermi, je predseda PSK, ktorý je zodpovedný za vedenie kraja. V prvých rokoch fungovania samosprávneho kraja bol zriadený poradný orgán predsedu PSK, *Rada primátorov miest a starostov obcí*. Dnes podľa organizačného poriadku funguje aj *Rada PSK* alebo *Poradcovia predsedu PSK*. Predseda PSK môže určiť kompetenčný rámec pre *podpredsedov PSK*, ktorí tak teoreticky môžu mať vo svojom portfóliu záležitosti týkajúce sa paradiploematických aktivít.

Ako je uvedené vyššie v texte, podľa Organizačného poriadku PSK zabezpečujú implementáciu a riadenie zahraničných vzťahov a cezhraničnej spolupráce tieto organizačné jednotky Úradu PSK: *Oddelenie zahraničných vzťahov a protokolu*, ktoré má na starosti medzinárodné a vonkajšie vzťahy a protokol (aj cezhraničnú spoluprácu v kooperácii s *Odborom strategického rozvoja a Odborom projektového riadenia*) a *Odbor strategického rozvoja a Odbor projektového riadenia*, ktoré riešia záležitosti spojené s manažovaním nástrojov cezhraničnej spolupráce v súčinnosti s *Oddelením zahraničných vzťahov a protokolu*.

Momentálne na *Oddelení zahraničných vzťahov a protokolu* pracuje spolu s vedúcou oddelenia 5 pracovníčok. Na *Odbore strategického rozvoja a Odbore projektového riadenia* pracuje v rámci viacerých oddelení vyše 60 pracovníkov a pracovníčok, ale nie všetky oddelenia sa venujú cezhraničnej spolupráci.

2 ZMLUVNÁ MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA PSK A JEJ FINAČNÝ PRÍNOS

Pokiaľ ide o zmluvné vzťahy cezhraničnej spolupráce, tie možno rozdeliť podľa typu právnej sily možno rozdeliť na dohody, memorandá, vyhlásenia, a i. (deklarácie, listy o zámere, atď.). PSK má s desiatimi regiónmi podpísanú dohodu o spolupráci, memorandum má podpísané s čínskou provinciou Hebei (ak nerátame trilaterálne memorandum podpísané s Pardubickým krajom a Zakarpatskou oblasťou, s ktorými má PSK podpísané aj samostatné dohody o spolupráci). PSK má aj dve spoločné vyhlásenia, ktoré majú najmenšiu právnu silu a sú v podstate iba formálnou deklaráciou predpokladajúcou budúcu možnú spoluprácu.

Tabuľka 1 Prehľad zahraničných partnerov PSK (2001 – 2019)

	REGIÓN	ŠTÁT	VZNIK	ZÁNIK
DOHODA O SPOLUPRÁCI	More a Romsdal	Nórske kráľovstvo	18.12.2002	-
	Horné Pyreneje	Francúzska republika	08.11.2005	-
	Zakarpatská oblasť	Ukrajina	15.03.2005	-
	Pardubický kraj	Česká republika	22.10.2002	-
	Malopoľské vojvodstvo	Poľská republika	14.10.2003	-
	Podkarpatské vojvodstvo	Poľská republika	16.10.2008	-
	Abruzzo	Talianska republika	16.09.2003	-
	Vojvodina	Srbská republika	26.11.2014	-
	Dubrovnicko-neretvianska župa	Chorvátska republika	22.04.2017	-
MEMORANDUM	Vologodská oblasť	Ruská federácia	29.06.2004	-
	Pardubický kraj a Zakarpatská oblasť*	Česká republika a Ukrajina	14.09.2013	-
VYHLÁSENIE	Hebei	Čínska ľudová republika	17.06.2016	-
	Provence-Alpes-Cote d'Azur	Francúzska republika	25.11.2019	-
	Ivano-Frankivsk	Ukrajina	02.06.2004	-

*V tomto prípade ide o *Memorandum o rozvoji trojstranných vzťahov a spolupráce PSK, Pardubického kraja, Zakarpatskej oblastnej štátnej administrácie.*

Zdroj: Vlastné spracovanie, 2021.

V tabuľke sa nenachádzajú napríklad *partnerské zmluvy k projektom* (v rámci jedného projektu bolo zapojené aj Sliezske vojvodstvo z Poľskej republiky), *zámery o spolupráci* týkajúce sa projektov, *zmluvy o poskytnutí*

finančných príspevkov, dohody o spolupráci a financovaní projektov a iné projektové zmluvy. Spomenúť však môžeme Memorandum o vzájomnej spolupráci medzi PSK a Svetovým združením Slovákov v zahraničí, podpísané 29. septembra 2018.

Primárne sme vychádzali z informácií o počte spoločne realizovaných projektov. Ide o objektívne merateľné kritérium, ktoré vypovedá o tom, či a v akej miere regióny spolupracovali naprieč sledovaným obdobím rokov 2001 až 2020. Ako zdroj informácií o realizovaných projektoch slúžili informácie poskytnuté PSK, oficiálna internetová stránka PSK a ďalšie voľne dostupné zdroje projektov cezhraničnej, nadnárodnej aj medziregionálnej spolupráce a pridružených programov Európskej únie. Za projekty realizované v spolupráci s partnerským regiónom boli považované aj prípady, kedy sa jednalo o spoluprácu organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja. Keďže pri mnohých projektoch spätne nie je možné zistiť, či boli realizované ako priamy dôsledok zmluvného partnerstva alebo sa regióny v konzorciu partnerov ocitli len náhodou, všetky prípady spoločného výskytu v projekte boli zaradené medzi projekty uskutočnené v rámci partnerstva.

Za fungujúce partnerstvo považujeme pokiaľ partneri v sledovanom období pravidelne spolupracovali na viacerých projektoch (minimálne päť). Za čiastočne fungujúce označujeme prevažne príležitostné spolupráce, kde bolo partnerstvo aspoň v jednom projekte. Nefungujúce partnerstvá sú tie, kde za existenciu trvania zmluvného vzťahu nebol realizovaný žiadny spoločný projekt. Okrem celkového počtu spoločne realizovaných projektov sme skúmali aj finančný prínos jednotlivých projektov pre PSK a zdroje financovania. Väčšina zo skúmaných projektov boli spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, resp. obdobných fondov (Nórsky finančný mechanizmus a podobne) v predchádzajúcich rozpočtových obdobiach EÚ. Pod pojmom finančný prínos projektu rozumieme sumu alokovanú pre PSK ako partnera projektu, po odpočítaní nákladov na spolufinancovanie z vlastných zdrojov¹⁵.

¹⁵ Pri hodnotení naplnenia jednotlivých zmluvných vzťahov sme vychádzali z metodológie vypracovanej našim spolupracovníkom z SFPA Patrikom Kováčom. Ide o spoločnú metodológiu pre potreby projektu.

Tabuľka 2 Priamy finančný prínos v eurách, percentuálny podiel zo spolupráce na spoločných projektoch pre PSK a počet spoločných projektov s PSK

ZMLUVNÁ SPOLUPRÁCE S PSK	STRANA	FINANČNÝ PRÍNOS VZÁJOMNEJ V EURÁCH	PERCENTUÁLNY PODIEL ZO VZÁJOMNEJ SPOLUPRÁCE NA FINANČNOM PRÍNOS E PRE PSK	POČET SPOLOČNÝCH PROJEKTOV S PSK
ABRUZZO (IT)		34 100 eur	0,05 %	2
DUBROVNÍCKO- NERETVIANSKA ŽUPA (HR)		34 100 eur	0,05	1
HEBEI (ČÍNSKA EUDOVÁ REPUBLICA)		0 eur	-	-
HORNÉ PYRENEJE (FR)		0 eur	-	-
IVANO-FRANKIVSK (UA)		70 000 eur	0,12 %	2
MALOPOLESKÉ VOJVODSTVO (PL)		17 111 868,07 eur	28,05 %	16
MORE A ROMSDAL (NOR)		1 565 834 eur	2,56 %	1
NEZARADENÉ PROJEKTY A SPOLUPRÁCE (INÉ REGIÓNY)		14 060 227,89 eur	23,05 %	
PARDUBICKÝ KRAJ (ČR)		0 eur	-	1
PARDUBICKÝ KRAJ (ČR) + ZAKARPATSKÁ OBLASŤ (UA)		0 eur	-	-
PODKARPATSKÉ VOJVODSTVO (PL)		23 121 340,88 eur	37,90 %	25
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR (FR)		0 eur	-	-
SLIEZSKÉ VOJVODSTVO (PL)		3 733 464,37 eur	6,11 %	1
VOJVODINA (SRB)		0 eur	-	-
VOLOGODSKÁ OBLASŤ (RUS)		0 eur	-	-
ZAKARPATSKÁ OBLASŤ (UA)		1 287 920,12 eur	2,11 %	5

Zdroj: Vlastné spracovanie, 2021.

Celkový finančný prínos pre PSK zo spoločných projektov predstavuje **61 018 855,33** eur. Z tohto pohľadu sa javí ako najprínosnejšia spolupráca

s Podkarpatským vojvodstvom a Malopoľským vojvodstvom. Upriamiť pozornosť možno aj na Sliezske vojvodstvo, s ktorým nemá PSK nijaký zmluvný vzťah ohľadom cezhraničných vzťahov, ale jediný spoločný projekt cez partnerskú zmluvu priniesol PSK viac ako 3,7 milióna eur.

Avšak, takmer štvrtinu z celkového finančného prínosu predstavujú nezaradené projekty a spolupráce. Pre vysvetlenie, ide väčšinou o strešné projekty v rámci Programu cezhraničnej spolupráce Interreg V-A Poľsko – Slovensko 2014 – 2020 alebo iné projekty (Robinwood; Sm@rt Region; RAPIDE - Regional Action Plans for Innovation Development and Enterprises; Open Social Innovation policies driven by co-creative Regional Innovation eco-systemS (OSIRIS); Projektová zmluva o partnerstve - Interreg Európa-PROMETEUS; ENTER-transfer; Zámer o spolupráci (Catching up regions); Recapture the Fortress Cities (RFC)).

Samozrejme, finančný prínos sa nedá z rôznych príčin vykázat' úplne exaktne, ale vytvára obraz o intenzite cezhraničnej spolupráce v oblasti spoločných projektov s jednotlivými partnermi. Zároveň, je veľmi ťažké vyhodnotiť nefinančný prínos, čo dokazuje aj to, že niektoré regióny mali s PSK spoločné projekty bez priameho finančného prínosu pre PSK. Asi najlepším príkladom je Pardubický kraj, ktorý je dodnes v rámci PSK považovaný za solidárneho a stabilného partnera, a to napriek výsledkom prezentovaným v tabuľke č. 2.

ZÁVER

Vo všeobecnosti, jedným z problémom slovenských regiónov v kontexte ich paradiplomatiek aktivít je, že v územno-štatistickej kategorizácii NUTS patria do kategórie NUTS 3 – „malé regióny“, kým napríklad poľské regióny patria do kategorizácie NUTS 2 – „základné regióny na aplikáciu regionálnych politík“. Z tohto pohľadu sú slovenské regióny znevýhodnené, i keď v Českej republike práve kvôli získaniu lepšej pozície pre získanie prostriedkov z EÚ boli vytvorené Regióny súdržnosti (NUTS 2), v rámci ktorých sa české kraje spojili do väčších celkov. Slovenské samosprávne kraje sú ešte menšie (rozloha, počet obyvateľov a podobne), ale takáto platforma spolupráce na úrovni NUTS 2 neexistuje.

Predmetom nášho výskumu boli síce samosprávne kraje, ale nemôžeme opomenúť fakt, že súčasťou regiónov sú aj obce a mestá, ktoré sú súčasťou územnej miestnej samosprávy, ale tiež sa priamo alebo nepriamo podieľajú na cezhraničných aktivitách regiónov (účasťou na cezhraničných projektoch, medzinárodnými partnerstvami a podobne). Na Slovensku neprebehla tzv. komunálna reforma – municipalizácia, ktorá by združovala obce a mestá do väčších a funkčnejších celkov. Fragmentovaná sídelná štruktúra na Slovensku znamená veľký počet malých a takmer nefunkčných obcí, ktoré

nemôžu byť relevantným partnerom ani pilierom, o ktorý by sa mohli regióny oprieť aj pri paradipломatických aktivitách.

Výraznú úlohu zohráva aj legislatíva, a to nielen tá, ktorá sa týka kompetencií regiónov alebo ich medzinárodných aktivít. Napríklad české krajské zastupiteľstvo má zákonodarnú iniciatívu, to znamená, že môže iniciovať prijatie nového zákona, ktorý by mohol riešiť aj medzinárodnú spoluprácu českých krajov. Na Slovensku to samosprávne kraje pri iniciovaní legislatívnych zmien majú zložitejšie a sú odkázané na rokovania, lobing a verejný tlak.

Okrem toho, Slovensko zatiaľ nemá regionálne operačné programy spravované samotnými regiónmi, preto motivácia slovenských regiónov mať zastúpenie v Bruseli je menšia. Ak by Slovensko malo regionálne operačné programy riadené regiónmi, mohlo by to prispieť k zakotveniu zastúpení regiónov v Bruseli ako partnera pre orgány EÚ a tým by sa mohlo posilniť ich postavenie, čím by zriadenie a udržanie/podpora kancelárii a ich pracovníkov v Bruseli bolo pre regióny zásadné, pretože napríklad Prešovský samosprávny kraj od roku 2018 (po 15 rokoch fungovania) nemá zastúpenie v Bruseli.

Na Slovensku nie je bežné, aby samosprávne kraje implementovali rozvojové projekty slovenskej oficiálnej rozvojovej pomoci z ministerstva zahraničných vecí, čo by pomohlo samosprávnym krajom finančne, ale aj nadväzovaním nových kontaktov a podobne.

Ďalšou problematickou oblasťou je v rámci PSK absencia strategického plánovania medzinárodnej spolupráce, respektíve ide o nedostatočne vypracované časti v rámci iných strategických dokumentov. Čo sa týka medzinárodných partnerstiev s najväčšou právnou silou (dohody o spolupráci), aby neboli tieto partnerstvá iba formálne, bolo by potrebné zvážiť ich „oživenie“. Bol by to dobrý podklad k tomu, čo skúmanému regiónu chýba, a to relevantné vyhodnocovanie medzinárodnej spolupráce na základe merania vopred stanovenými indikátormi, ktoré ukazujú regiónom ako sa prostredníctvom tej ktorej aktivity priblížili k dosiahnutiu strategických cieľov v oblasti medzinárodnej spolupráce. Hodnotenie spoločenského prínosu je možno zložitejšie vyhodnocovať, ale je možné spoluprácu „merat“ na základe finančného prínosu zo spoločných projektov, ktoré napríklad boli podporené EÚ. Môžu byť využité metódy benchmarkingu vo verejnej správe, ale aj externé hodnotenie a externý audit.

PSK by tiež mal zvážiť posilnenie účasti v medzinárodných združeniach, pokiaľ by to bolo efektívne. Odporúčame posilniť aj personálne kapacity organizačných útvarov Úradu PSK, ktoré majú v kompetenciách medzinárodnú spoluprácu, a to z dôvodu nízkeho počtu pracovníkov a veľmi širokej agendy, ktorú im určujú organizačné poriadky regionálnych úradov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. 2019. Slovakia Catching-Up Regions - Prešovský kraj: Kľúčová dynamika regionálneho rozvoja. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2019. [online], [cit. 13/09/2021]. Dostupné na internete: <https://po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/O_RR/cu-ri/Iniciativa-curi/slovakia-presov-region-sk-01-2-web.pdf>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2002. Hlavné smery rozvoja medzinárodnej spolupráce PSK. Prešovský samosprávny kraj, 2002. [online], [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/medzinarodna-spolupraca/hlavne-smery-rozvoja-medzinarodnej-spoluprace-psk2002-v1.4.pdf>>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2005. Vyhodnotenie I. volebného obdobia orgánov samosprávy VÚC. Prešovský samosprávny kraj, 2005. [online], [cit. 12/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/files/zasadnutia/2005/32-zasadnutie-08.12.2005/vyhodnotenie-i-volebneho-obdobia-organov-samospravy-vuc/hodnotenie-psk-2002-2005.pdf>>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2007. Vyhodnotenie rozvoja vzájomných vzťahov a medzinárodnej spolupráce PSK za rok 2006 v kontexte s uzatvorenou zmluvnou základňou. Prešovský samosprávny kraj, 2007. [online], [cit. 12/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/medzinarodna-spolupraca/medzinarodna_spolupraca_psk_2006_vyhodnotenie.pdf>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2008. Vyhodnotenie rozvoja vzájomných vzťahov a spolupráce PSK s regionálnymi partnermi v zahraničí za rok 2007 a ich hlavné smerovanie na rok 2008. Prešovský samosprávny kraj, 2008. [online], [cit. 12/09/2021]. Dostupné na internete: <http://www.po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/medzinarodna-spolupraca/medzinarodna_spolupraca_psk_2007.pdf>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2009. Hlavné zámery rozvoja spolupráce medzi Prešovským samosprávnym krajom a Malopoľským vojvodstvom na roky 2007-2009. Prešovský samosprávny kraj, 2009. [online], [cit. 12/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/medzinarodna-spolupraca/bilateralna-spolupraca/malopolske-vojvodstvo-polska-republika/hlavne-zamery-rozvoja-spoluprace.html>>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2019. PHSR PSK 2014 – 2020. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Prešovského

- samosprávneho kraja na obdobie 2014 – 2020. Prešovský samosprávny kraj, 2019. [online], [cit. 05/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/kompetencie-psk/regionalny-rozvoj/phsr-psk-2014-2020/>>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2019. Regionálny rozvoj. Regionálny rozvoj v Prešovskom kraji. Strategické dokumenty pre rozvoj kraja. Prešovský samosprávny kraj, 2019. [online], [cit. 05/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/kompetencie-psk/regionalny-rozvoj/>>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2020a. Organizačný poriadok Úradu Prešovského samosprávneho kraja. Prešovský samosprávny kraj, 2020. [online], [cit. 11/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.po-kraj.sk/files/dokumenty/Dokumenty-PSK/organizacna_struktura/organizacny_poriadok_uplneneznenie_vzmysle_dodatku01-02.pdf>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2020b. Iniciatíva Catching-up. Iniciatíva „Catching-up Regions“ (CURI). Prešovský samosprávny kraj, 2020. [online], [cit. 05/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/kompetencie-psk/regionalny-rozvoj/catching-up/>>.
- PREŠOVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2021. Komisia pre medzinárodnú spoluprácu a propagáciu kraja”. Prešovský samosprávny kraj, 2021. [online], [cit. 04/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://po-kraj.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie-archiv/komisie-2006-2009/komisia-medzinarodnu-spolupracu-propagaciu-kraja/>>.
- Rozhovory so zástupcami Úradu PSK, 12. októbra 2020.
- ÚRAD PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA. 2020. Informačný materiál k projektu „Zlepšenie európskej spolupráce VÚC za účelom zefektívnenia územnej samosprávy. Prešovský samosprávny kraj, 2020.
- ZÁKON č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), § 5.

VÝZNAM ĽUDSKÉHO KAPITÁLU A POTENCIÁLU V REGIONÁLNO M ROZVOJI

Ing. Eva Čapošová, PhD.¹⁶

Abstract

The paper deals with the key role that human factor plays in the regional and local development. The theoretical part introduces the background of the issue, the analytical part of the paper is aimed at the current situation of a selected city. Gathering data and analysis are the tools identifying the potential of the development of the selected city lying in the region of Dolne Povazhie (Lower Valley of the Vah river). In conclusion, the key role of the human factor in the development is identified. The potential of the development of the region is discussed as well. Modern tools used in the process of mapping the potential of the development are discussed.

KEY WORDS : *human capital, human potential, regional development*

ÚVOD

Pojem ľudský kapitál má vzdialené historické korene, je už charakterizovaný aj vo vedeckých publikáciách zakladateľov ekonomickej analýzy. V druhej polovici dvadsiateho storočia sa medzi vedcami objavila čoraz väčšia diskusia o ľudskom kapitáli. Rastúci význam ľudského kapitálu pre hospodársky rast bol spojený aj s úlohou technologického pokroku a jeho vplyvom zvyšovaní dopytu po väčšom počte kvalifikovanejších pracovníkov. Ukázalo sa však, že schopnosť spoločností využívať tieto investície je komplexnejšia a neistejšia, ako sa pôvodne uvádzalo. Novšie tendencie výskumov začali uznávať potenciálnu úlohu ľudského kapitálu aj na regionálnej úrovni. Každý podnik alebo organizácia disponuje určitými formami kapitálu, ktoré spolu tvoria trhovú hodnotu podniku. Časy, kedy hlavným aktívom podnikov bol hmotný majetok, sú dávno preč a v súčasnej informačnej, modernej spoločnosti, ktoré sú typické neustálym vývojom a flexibilitou, sa kladie enormný tlak na hodnotu iného typu kapitálu, a to ľudského, ktorý je súčasťou intelektuálneho kapitálu podniku. Pod pojmom intelektuálny kapitál rozumieme kombináciu ľudského a štruktúrneho kapitálu, kde ľudský kapitál predstavuje výrobný faktor dodávajúci podniku jeho špecifický

¹⁶ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: eva.caposova@ucm.sk

charakter. Ľudia sú tou časťou organizácií, ktoré sú schopné sa učiť, inovovať, podnecovať a realizovať zmeny a kreatívne myslieť. Toto všetko je nevyhnutným predpokladom dlhodobého úspešného pôsobenia podniku či organizácie na trhu.

1 ĽUDSKÝ KAPITÁL V HISTORICKOM KONTEXTE

Prvé zmienky o pojme ľudský kapitál siahajú prinajmenšom až do obdobia diela škótskeho ekonóma z 18. storočia Adama Smitha, ale v skutočnosti sa začal formovať ako dôležitý ekonomický pojem až koncom 50. a v 60. rokoch 20. storočia. Ekonómovia ako Theodore Schultz začali používať metaforu „kapitálu“ – odvekého ekonomického pojmu – na vysvetlenie úlohy vzdelávania a odbornosti v budovaní prosperity a ekonomického rastu. Tvrdili, že ľudia investujú do svojej výchovy a vzdelania, aby si vytvorili zásobu zručností a schopností (kapitál), ktoré môžu priniesť dlhodobú návratnosť. Táto investícia môže byť prínosom pre národné hospodárstvo a súčasne aj pre regionálny rozvoj príslušných území, kedy práve tento ľudský kapitál pôsobí. Teória ľudského kapitálu tvrdí, že vzdelávanie a tréning vybavujú ľudské zdroje vedomosťami, znalosťami a postojmi, ktoré ich robia produktívnejšími v prospech organizácie, komunity a spoločnosti (vrátane regiónu).

Vo všetkých úrovniach spoločnosti sa jednotlivci získavajú, vyberajú a odmeňujú ako ľudské zdroje. Aj samotní ľudia vstupujú do spoločnosti na dosiahnutie svojich cieľov ako zdroj, kedy sa s nimi ako s určitými pracovnými zdrojmi v rámci daných limitov opierajúcich sa o občiansku slobodu a právo, bezpečnosť práce, nakladá (Nemec, 2002).

Aj keď v literatúre existuje viacero rôznych prijímaných definícií ľudského kapitálu, možno za základnú brať definíciu využívanú OECD, podľa čoho ľudský kapitál tvoria znalostné zručnosti, kompetencie a atribúty zakotvené v jednotlivcoch, ktorí napomáhajú vytváraniu osobnej, sociálnej ekonomickej prosperity. Je rozvinutý v kontexte rodiny, usporiadania včasnej starostlivosti o dieťa, oficiálneho vzdelania a vzdelávania dospelých, účasti na každodennom a občianskom živote, práve tak ako oficiálneho tréningu a neformálneho štúdia na pracovisku a prostredníctvom špecifických činností ako sú výskum a inovácie alebo účasť v rôznych profesionálnych záujmových skupinách. Táto definícia taktiež zdôrazňuje význam vzdelávania (OECD, 2001).

Botev, Égert a Turner (2019) zase rozvíjajú nový smer merania ľudského kapitálu. Toto nové meranie je založené najmä na počte rokov školskej dochádzky (a počtu rokov strávených štúdiom celkovo) a aj na rozsahu návratnosti investícií do vzdelania. Ich empirická analýza ukázala spôsoby, ktorými možno zvýšiť ľudský kapitál na národnej úrovni:

- viac detí navštevujúcich predškolské vzdelávacie inštitúcie zvyšuje ľudský kapitál, najmä v krajinách s veľkým počtom znevýhodnených detí,
- počet študentov na jedného učiteľa ako meradlo kvality výučby. Výučba v malých skupinách dáva študentom väčší priestor pre rozvinutie ich schopností. Zároveň to dokazuje, že čím viac kvalifikovaných učiteľov, tým vyššiu úroveň ľudského kapitálu žiakov,
- rozdelenie študentov v neskoršom veku podľa ich schopností. Zoskupovanie študentov s rovnakými schopnosťami prináša vyššiu efektivitu vzdelávania,
- väčšia autonómia školám (školy by mali mať väčšiu autonómiu v rozhodovaní o skladbe výučby a o spôsobe, ako pripraví svojich žiakov na zvládnutie skúšky, a to najmä v krajinách, kde sú aplikované centrálné riadené skúšky).

Kuchár (2007) sa zaoberá elementami modelu ľudského kapitálu na trhu práce. Vhodné pracovné miesto je pre každého jedinca iné a vyplýva z kombinácie niekoľkých elementárnych prvkov. Kuchár k nim navyše priraduje aj atribút šťastia, ktoré môže hrať v určitých situáciách kľúčovú úlohu. Individuálne charakteristiky sú dané predovšetkým prostredím, v ktorom jedinec vyrastal. A to najmä rodinné zázemie, spoločnosť okolo jedinca, národná zvyklosť a kultúra. Medzi individuálne charakteristiky môžeme ešte priradiť genetickú výbavu a pohlavia. Ďalším elementom je vzdelanie, ktoré tiež svojim spôsobom formuje jedinca. S týmito dvoma elementami jedinec vstupuje na trh práce. V práci sa potom človek učí ďalším schopnostiam. Veľký vplyv na okamžitú hodnotu ľudského kapitálu má súčasná pozícia a vlastnosti a schopnosti, ktoré potrebuje na vykonanie tejto pozície. Všetky tieto elementy potom majú vplyv na pozície jedinca na trhu práce. Sirovátka (1997) hovorí, že ľudský kapitál má vplyv na produktivitu jedinca. Toto však veľmi záleží na samotnom človeku, akým spôsobom svoj ľudský kapitál využije, akým spôsobom ho bude ďalej rozvíjať. Investície do svojho ľudského kapitálu by mali byť premyslené a mali by korešpondovať s víziou o pozíciu na trhu práce. Situácia na trhu práce má teda vplyv na rozhodovanie jedinca o časových a finančných investíciách do ľudského kapitálu. Teória ľudského kapitálu však čelí tiež kritike. V mnohých situáciách ani vysoký ľudský kapitál nezaručuje úmerné zárobky alebo pozície. Toto zmieňuje napríklad Kadeřábková (2005). Vysoký ľudský kapitál by podľa teórie mal zabezpečovať aj vyššie pozície, a to nielen na pracovnom trhu ale aj na spoločenskom rebríčku. Samotný trh práce je potom sám o sebe hlavným faktorom, ktorý určuje pozíciu jedinca. Ak je nízka nezamestnanosť, jedinec má oveľa vyššiu šancu uplatniť svoj kapitál. V prípade vysokej nezamestnanosti sa na trhu práce vyskytuje veľké množstvo konkurentov s podobným kapitálom a pozície jedinca je teda oslabená. Čo sa týka interného trhu práce, tu bývajú

hodnotené predovšetkým pracovné výsledky a výkon jedinca na danej pozícii. Jediniec teda stráca časť svojho kapitálu (skúsenosti z predchádzajúcich firiem, vzdelanie v minulosti) a jeho vyjednávacía pozícia slabne. Granovetter (1995) napríklad kritizuje nejasnosť vzťahu medzi investíciami do ľudského kapitálu a jeho následný rast. V niektorých situáciách je veľmi ťažké preukázať, že sa skutočne jedná o investíciu, a nie iba o náklad vynaložený na vzdelávanie, ktorý nemá žiadne zhodnotenie.

Schultz (1994) zastáva názor, že ekonomický rast jednotlivých krajín je daný predovšetkým technologickým pokrokom, investíciami do výskumu a vývoja a investíciami do vzdelávacích systémov. Schultz tiež zmieňuje dôležitosť špecializácie. Presná znalosť postupov otvára možnosť pre vylepšenie procesu, a tým zabezpečiť väčšiu účinnosť. Ak sa každý jednotlivec sústreďí na presne danú časť úlohy, po čase tú časť zvládne dokončiť oveľa rýchlejšie, a tým sa zvyšuje produktivita práce. Odvrátenou stranou špecializácie je fakt, že nadmerná špecializácia môže spôsobiť problémy pri hľadaní novej pozície, či vytvorenia neznesiteľné rutiny.

1.2 Ľudský kapitál v regionálnom rozvoji

Regionálny rozvoj je proces, ktorý smeruje k vytvoreniu životaschopného a produktívneho regiónu. Jedným z jeho cieľov je naštartovať dlhodobý proces budovania konkurencieschopnosti regiónu za pomoci plného využitia miestneho potenciálu a priestorových osobitostí. Filep (2009) uvádza, že v územnom rozvoji ľudský kapitál má, mal a bude mať vždy nesmierne dôležitú úlohu a to spolu s pracovnou kultúrou a kooperáciou s partnermi v tvorbe regionálnej stratégie. Pri regionálnom rozvoji je dôležité podporovať zavádzanie nových technológií zároveň aj zlepšovať kvalifikáciu pracovnej sily, podporovať využívanie nových zdrojov energie a nových surovín. Regionálny rozvoj považujeme ako výsledok efektívneho pôsobenia regionálnej politiky, ktorý zabezpečuje finančnú a metodickú pomoc v územiach, ktoré túto pomoc potrebujú. Už Lisý v roku 1990 konštatoval, že základným zdrojom bohatstva národa a ekonomického rastu je ľudský rozum, slobodné využívanie ľudského intelektu na tvorivosť a podnikanie. Hontyová zase považuje ľudský kapitál a potenciál (1997, s. 122) za „základný zdroj ekonomického rastu a rozvoja považuje vedecko-technický pokrok“.

Z uvedeného vyplýva, že najdôležitejším zdrojom rastu a rozvoja krajiny je ľudský potenciál (tvorený vedomosťami, schopnosťami a vzdelaním), ktorým disponujú najmä obyvatelia príslušných regiónov. Z pohľadu teoretických východísk považujeme členenie faktorov na extenzívne a intenzívne za najvýstižnejšie. Medzi extenzívne patria najdôležitejšie výrobné faktory- práca, prírodné zdroje a kapitál. (Prírodné zdroje sa

považujú za dôležitý faktor rastu, ale nie najdôležitejší. Ak by to tak bolo, rast by bol limitovaný obmedzenosťou surovín. V tejto súvislosti berieme do úvahy kapitál vo všetkých jeho formách – v podobe budov, strojov a zariadení, technológií, ale aj kapitál ľudský. Akumuláciou kapitálu rozumieme nielen výrobu kapitálových statkov, ale aj investície do výskumu a vzdelania.) Extenzívny ekonomický rast a tým aj rozvoj súvisí so zvyšovaním množstva týchto vstupov. Intenzívne faktory predstavujú kvalitatívne zlepšovanie využívania jednotlivých výrobných faktorov spravidla bez toho, že by sa ich množstvo vo výrobnom procese zvyšovalo. Prejavuje sa zvyšovaním produktivity práce, rastom účinnosti kapitálu a znižovaním materiálnej a energetickej náročnosti výroby. (Materiálne zdroje sú pre zabezpečenie hospodárskeho rastu a rozvoja významné, ale nie sú jeho najdôležitejšou podmienkou (Buček, Rehák, Hudec, 2011). Ekonomický rast založený na využívaní intenzívnych faktorov je efektívnejší a účinnejší aj vzhľadom k požiadavke racionality využívania vzácných zdrojov. Čím rýchlejšie ekonomika zásluhou využitia intenzívnych faktorov rastie, tým viac sa jej reálny produkt približuje úrovni potenciálneho produktu. Potenciálny produkt je produkt, ktorý ekonomika (región) môže dosiahnuť pri čo najplnšom využití existujúcich disponibilných zdrojov, vrátane ľudských zdrojov v dlhom časovom období. Potenciálny produkt teda vyjadruje maximálne možnú želanú úroveň produktu, dosahovanú pri optimálnom využití zdrojov. Tento uhol pohľadu možno aplikovať aj na samotný ľudský potenciál. Ľudský potenciál by v tomto prípade bola želaná úroveň využitia ľudských zdrojov, ktorými ekonomika (región) disponuje. V realite vždy existuje rozdiel medzi tým, čo je a tým, čo by malo byť (resp. mohlo byť), teda existuje rozdiel medzi reálnym využitím ľudských zdrojov a ich potenciálne možným využitím. Ľudské zdroje sú najdôležitejším prvkom rozvoja regiónu a vzdelaná pracovná sila je kľúčovým konkurenčným faktorom. Ľudské zdroje ovplyvňujú regionálny rozvoj významnou mierou.

2 ĽUDSKÝ FAKTOR V REGIONÁLNO M ROZVOJI

Región Dolného Považia sa nachádza na západe Slovenska a rozprestiera sa na Podunajskej rovine, konkrétne na Podunajskej pahorkatine. Do vyčleneného územia sčasti zasahuje Považský Inovec na severovýchode, Biele Karpaty na severe a Malé Karpaty na západe. Región je časťou povážskeho výbežku Podunajskej nížiny a rozprestiera sa na nive rieky Váh, ktorá je najdlhšou riekou Slovenska. Región sa nachádza v mierne teplej až teplej klimatickej oblasti, ktoré sú vhodné na pestovanie poľnohospodárskych plodín. Dopravná infraštruktúra spája západ a východ Slovenska. Mesto Trnava tiež zohráva dôležitú úlohu sekundárneho jadra

tzv. stredoeurópskeho regiónu. Stredoeurópsky región je súčasťou európskeho produkčného trojuholníka Paríž – Berlín – Viedeň, ktorý tvorí základňu európskeho hospodárstva. Ďalším dôležitým mestom regiónu sú Piešťany, ktoré sa nachádzajú na spojnici medzinárodných dopravných koridorov (vzdušného, diaľničného a železničného). Vyčlenený región môžeme charakterizovať ako región s nadpriemernou ekonomickou základňou s výraznou dopravnou infraštruktúrou. Výnimku tvorí okres Galanta, ktorý dosahuje ukazovatele priemernej ekonomickej úrovne. V regióne dolné Považie sa nachádzajú mestá Galanta, Hlohovec, Leopoldov, Piešťany, Sereď, Sládkovičovo, Trnava, Vrbové a počet obcí 124.

Obrázok 1 Región dolné Považie



www.iz.sk

Zdroj: www.iz.sk

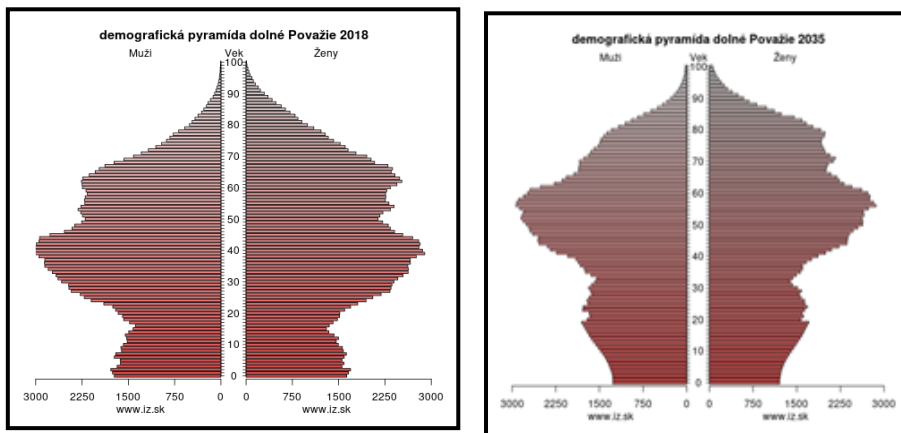
Tabuľka 1 Základné ukazovatele regiónu dolné Považie

rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
počet obyvateľov	331 689	332 117	332 481	335 489	336 625	337 647	338 579	339 400	340 114
počet nezamestnaných	14 331	14 753	13 218	11 761	8760	5631	4692	4760	7350
počet dlhodobo nezamestnaných	4297	4803	4490	3862	2248	1012	603	466	765
počet poberateľov dávok	9513	9272	7813	5762	4632	3550	2785	2276	2175
miera nezamestnanosti	8.2	8.6	7.7	7	5.1	3.2	2.7	2.8	4.3
miera dlhodobej nezamestnanosti	2.5	2.8	2.6	2.3	1.3	0.6	0.3	0.3	0.4
demografická závislosť	20.9	21.7	22.4	23.5	24.7	25.8	27.0	28.2	29.5

Zdroj: www.iz.sk – vlastné spracovanie

Jednou z najdiskutovanejších zmien v demografickom vývoji je aj problematika starnutia obyvateľstva. Z globálneho hľadiska sa zvyšuje počet alebo podiel vyšších vekových kategórií v rámci celkovej populácie. Súčasný demografický vývoj poukazuje na neustále zvyšujúci počet poproduktívneho obyvateľstva (65+) a neustálym klesaním obyvateľstva v produktívnom veku (15-64). Práve starnutie populácie má priame prepojenie na trh práce a zároveň aj na rozvoj regiónov, ktorý má výraznú súvislosť ľudským kapitálom a potenciálom. S problematikou zamestnávania starších obyvateľov, teda znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie na trhu práce, musia „bojovať“ podniky a organizácie vo všetkých krajinách sveta. Na obrázku 2 môžeme zistiť predpoklady demografického zloženia obyvateľstva regiónu dolné Považie v roku 2018 a predpoklady na rok 2035.

Obrázok 2 Demografická pyramída - roky 2018 - 2035 predpoklad



Zdroj: www.iz.sk – vlastné spracovanie

2.2 Sociálne a ekonomické dôsledky starnutia populácie

V každom regióne má demografické starnutie dopad na ekonomický a sociálny potenciál rozvoja regiónov. Prognózy demografického vývoja OSN predpokladajú zdvojnásobenie indexu závislosti starších do roku 2050 vo vyspelých krajinách a strojnásobenie v rozvojových krajinách. V budúcnosti by to znamenalo, že v krajinách západnej a južnej Európy by bol jeden človek z dvoch vo veku nad 60 rokov (Hvozdíková, 2008). Dôsledky starnutia populácie sa dotýkajú rôznych sociálnych, ekonomických a politických otázok a viditeľné stopy budú zanechávať na celej spoločnosti. Čoraz zložitejšou otázkou, ktorú musia jednotlivé krajiny riešiť a zabezpečiť je dôchodkové a sociálne zabezpečenie obyvateľov. Veľmi aktuálnou témou je riešenie zdravotnej, sociálnej starostlivosti o starých občanov. Na túto problematiku sa však musíme pozerať hlavne z pohľadu ekonomického, čo znamená hlavne zvýšené zaťaženie produktívnej generácie, menší podiel populácie prispievajúcej k produktívnej činnosti a nárast počtu príjemcov sociálnych dávok. Slovenská republika musí pripraviť taký systém, ktorý bude vyhovovať podmienkam starnúcej populácie a zároveň aby bol zároveň zabezpečený aj regionálny rozvoj. Celá Európa prechádza procesom hlbokých demografických zmien so znižovaním populácie v produktívnom veku a predpokladá sa nárast podielu a počtu starších ľudí. Tieto zmeny majú vplyv na Európu, na schopnosť udržať hospodársky rast a životnú úroveň svojho obyvateľstva. Jednotlivé regióny budú rôznym spôsobom ovplyvňované starnutím populácie a dôsledky budú mať dopad na regionálnu súdržnosť a konvergenciu.

Zároveň je potrebné lepšie využívať ľudský potenciál a kapitál ľudí, ktorí sa nachádzajú na pracovnom trhu (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demograficke-zmeny-v-Europe-Zelena-kniha-o-starnuti_sk). Hvozdíková (2008) ďalej uvádza, že každá krajina musí vytvárať nové podmienky rozvoja a to najmä :

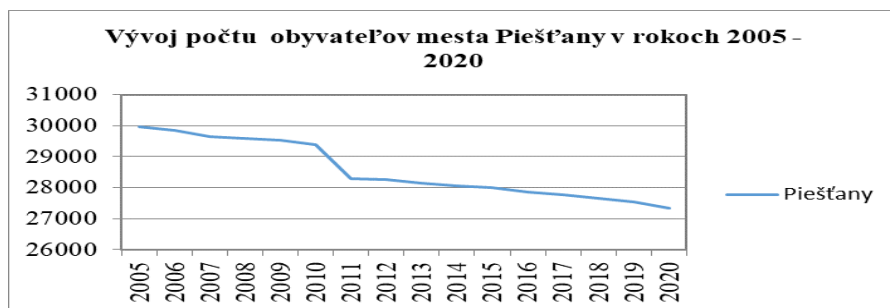
- v ekonomickej sfére, kde starnúca pracovná sila znamená úbytok populácie v produktívnom veku. Z dôvodu týchto zmien sa uskutočňujú aj zmeny v spotrebnom a investičnom správaní, nové vzťahy na medzinárodných kapitálových trhoch. V ekonomickej sfére hrozí aj riziko neudržateľnosti verejných systémov a to najmä systémov dôchodkového zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti;
- v sociálnej sfére: nové aspekty formovania štruktúry rodiny, nové nároky v oblasti sociálnej ochrany a dlhodobej starostlivosti, aktívne starnutie a kvalita života, nový prístup k migrácii;
- v politickej sfére: v starnúcej populácii sa musí zabezpečiť priechodnosť systémových reforiem v podmienkach starnúcej spoločnosti kladúcej vyššie nároky na oblasť verejných zdrojov;
- v oblasti medzinárodných vzťahov: schopnosť reagovať na nové podmienky rozvoja danej krajiny či regiónu a jej váhu v medzinárodnom spoločenstve, snaha o rovnováhu medzi starnúcim vyspelým svetom a zatiaľ demograficky rastúcim rozvíjajúcim sa svetom (Hvozdíková 2008).

V otázke starnutia populácie sa pozornosť sústreďuje aj na oblasť dôchodkového zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti a celoživotného vzdelávania. Treba však podotknúť, že práve pokrok v medicíne pozitívne prispieva k trendu predlžovania strednej dĺžky života. Vplyvom pokrokov v medicíne a kvalitnou zdravotnou starostlivosťou sa aktívny život seniorov predlžuje a pomáha im ďalej zotrvať v pracovnom procese a žiť plnohodnotný život. Keďže je nedostatok mladých ľudí na trhu práce a pracovná sila postupne starne. Tak zamestnávateľia sa musia čoraz viac zaoberať otázkou ekonomickej aktivity starších ľudí a ich postavením na trhu práce. Tieto trendy by mali zabrániť prudkému poklesu obyvateľstva v produktívnom veku. Zvýšenie ekonomickej aktivity a zamestnanosti starších osôb je kľúčom k ekonomickým výzvam. Ekonomický rast dosiahneme požiadavkou celoživotného vzdelávania, rekvalifikácií, vhodnými pracovnými podmienkami – úpravou pracovného času a investíciami do zdravia. Bude to znamenať výzvu i pre zamestnávateľov, aby starších zamestnancov vhodne motivovali a investovali do ľudského kapitálu starších osôb, ktorí by boli spokojnejší a boli by ochotní zotrvať v pracovnom živote.

2.3 Ľudský kapitál a potenciál mesta Piešťany

Uvedené zmeny v ekonomickej, sociálnej, politickej a medzinárodnej oblasti Ľudského potenciálu a kapitálu sa budú dotýkať aj rozvojových a regionálnych možností jednotlivých miest v regióne dolné Považie. Na príklade mesta poukážeme na možnosti a možné riešenia v uvedenej problematike. Mesto Piešťany leží v povodí rieky Váh na hranici Západoslovenskej nížiny, v tesnej blízkosti ohraničujúcich pohorí Malé Karpaty a Považský Inovec. Mesto sa nachádza na spojnici medzinárodných koridorov (vzdušný, diaľničný a železničný), v budúcnosti s perspektívou prepojenia aj riečnej dopravy. Z hľadiska rozvojových pólov možno hodnotiť polohu mesta Piešťany pomerne priaznivo. Nachádza sa cca 80 km od hlavného mesta SR Bratislavy, 150 km od významného európskeho mesta Viedeň. Aj keď ide o pomerne veľké vzdialenosti (z hľadiska teórie urbanistickej ekonomiky sa za dochádzkovú považuje vzdialenosť do 50 km), veľmi priaznivo tu pôsobí najmä kvalitné diaľničné a železničné prepojenie na hlavné mesto, takže časová dostupnosť do Bratislavy predstavuje menej ako 1 hodinu. Z dôvodov uvedených vyššie možno mesto Piešťany začleniť ako jedno z hraničných miest tzv. Stredoeurópskeho regiónu. Ide o hospodársky priestor s počtom obyvateľov 4,5 mil., s hlavnými pólami rozvoja Bratislava, Viedeň a Brno (<https://www.piestany.sk>). Piešťanský okres zahŕňa 22 obcí a je považovaný za husto obývané okresy, aj keď rozlohou je uvedený okres jeden z najmenších. Koncentrácia obyvateľstva nie je rovnomerne rozložená. Sústreďuje sa najmä pozdĺž hlavného dopravného koridoru v Podunajskej nížine, pričom horské oblasti Malých Karpát a Považského Inovca sú osídlené riedko. V blízkosti hlavnej komunikácie sa nachádza aj samotné mesto. Ako môžeme vidieť v tabuľke 2 počet obyvateľov mesta Piešťany dlhodobo klesá.

Tabuľka 2 Vývoj počtu obyvateľov



Zdroj: Štatistický úrad SR – vlastné spracovanie

Ak prostredníctvom vhodne cielených politík nedôjde k zvratu (napríklad vo forme rastu cestovného ruchu alebo prísťahovaním obyvateľstva v mladšom veku), nepriaznivý pomer ekonomicky aktívnych osôb sa prejaví nielen v klesajúcom domácom dopyte, ale aj v stratách príjmu do miestnych rozpočtov (<https://www.piestany.sk>). Uvedené ukazovatele sú pre miestne hospodárstvo a regionálny rozvoj veľmi nepriaznivé. V tabuľke 3 sme uskutočnili analýzu rozvojového potenciálu mesta Piešťany z pohľadu ľudského kapitálu.

Tabuľka 3 Analýza možností využitia rozvojového potenciálu mesta Piešťany

Silné stránky	Slabé stránky
<p>Ľudia – ktorí sú úzko spojení s rozvojom kúpeľníctva a s rozvojom územia, majú osobný vzťah k mestu ak prírode, sú spojení s rodinnými zväzkami, majú záujem podnikat' a rozvíjať ľudský a sociálny potenciál mesta.</p> <p>Ľudský kapitál v meste - podmienky pre vzdelávanie – pôsobnosť dvoch vysokých škôl ; - vzdelanostná úroveň obyvateľstva (technika, elektrotechnika, hoteliérstvo, kúpeľníctvo a rehabilitácia); - vybudovaná sieť materských a základných škôl; - sieť stredných škôl rôzneho zamerania. - množstvo kultúrnych zariadení; MKS, Dom umenia, Kursalon, hudobné pavilóny, Elektráreň, Balneologické múzeum, Vojenské historické múzeum - kultúrne pamiatky na území mesta - technická pamiatka Ružový mlyn - zrekonštruované centrum Fontána - kultúrno-spoločenské podujatia pre rôzne vekové kategórie;</p>	<p>Ľudia – starnutie populácie ; nedostatok kapacít v zariadeniach pre seniorov; - decentralizácia zdravotníckych zariadení - dostupnosť pre seniorov; - nedostatok cintorínskych plôch; - znižovanie počtu obyvateľov; - odliv kvalifikovanej pracovnej sily do zahraničia;</p> <p>Ľudský kapitál v meste - nedostatočná spolupráca mesta s kúpeľmi a ostatnými subjektmi cestovného ruchu; - neochota spolupráce; nedostatočné kapacity MŠ - chýbajú klubovne, komunitné a denné centrá, poradenské služby; - málo podujatí pre rodiny s deťmi; - podpora telovýchovy u detí; - vysoké ceny nehnuteľností; - technický stav budov MŠ a nezrekonštruovaných ZŠ; - nedostatočné kapacity a stav termálneho kúpaliska; - chýba krytá plaváreň; - chýba kamerový systém v meste; - náročnosť na manažérske zručnosti; - neochota sídiel a regionálnych</p>

<p>- Medzinárodný filmový festival Cinematik</p> <p>Kúpeľníctvo a cestovný ruch</p> <p>- tradícia kúpeľníctva - vysoká zamestnanosť obyvateľstva v kúpeľníctve;</p> <p>- dobrý medzinárodný imidž mesta;</p> <p>- letisko Piešťany;</p> <p>- poskytovanie služieb v zdravotníckom cestovnom ruchu;</p> <p>- podmienky pre kongresový cestovný ruch ;</p> <p>- sieť stravovacích zariadení;</p> <p>- zrekonštruovaná pešia zóna;</p> <p>- vybudované rekreačné cyklotrasy</p> <p>- zimný štadión, tenisové kurty, golfové ihrisko, termálne kúpalisko</p> <p>- podmienky pre vodné športy</p> <p>-športové podujatia medzinárodného a národného významu</p> <p>- termálne pramene ;</p> <p>- teplá a slnečná klíma;</p> <p>- chránený areál Sĺňava;</p> <p>- čisté ekologické prostredie;</p> <p>- vhodné prírodné podmienky pre rozvoj turizmu a rekreácie.</p>	<p>aktérov podieľať sa na spoločných projektoch;</p> <p>- prevaha konkurencie nad kooperáciou;</p> <p>- chýbajúca dôvera medzi regionálnymi aktérmi;</p> <p>- nezáujem obyvateľov o participáciu;</p> <p>- nevyužitie potenciálu známeho kúpeľného mesta;</p> <p>-absencia vlastných zdrojov pitnej vody;</p> <p>ohrozenie poveternostnými podmienkami zo západnej strany</p> <p>- zníženie ekologickej hodnoty prírodného okolia;</p>

ZÁVER

Súčasný vývoj, je charakterizovaný hlavne nástupom nových informačných a komunikačných technológií, presadzovaním znalostí a využívaním ľudského kapitálu a potenciálu v prospech rozvoja regiónov. Regióny sa v súčasnosti detailne zaoberajú rozvojom ľudských zdrojov, ktorý považujú v stále väčšej miere za určujúci pre ich úspech. Hodnoty a princípy podporované ekonomickou teóriou a teóriou ľudského a sociálneho kapitálu, si potrebujú osvojiť odborníci na rozvoj ľudských zdrojov v praxi. Je potrebné aby zamestnávateľia sústredili svoju pozornosť na využívanie, zlepšovanie a inovácie pracovných procesov, produktov a služieb. Pre rozvoj regiónu sú najpodstatnejšie vnútorné zdroje, ktoré sú založené hlavne na

rozvoji miestnych zdrojov. Mesto Piešťany je typické svojou históriou kúpeľníctva, a preto dôležitým faktorom rozvoja je koncepcia založená na miestnych zdrojoch a schopnostiach. K podpore rozvoja musí byť snaha o zmenu atmosféry v regióne, vytvorenie podmienok pre učenie a participáciu, začleňovanie aktérov, posilnenie sebadôvery, snaha vzbudiť pozitívne očakávania, vytvoriť sieť aktérov napomáhajúcu aktívnu adaptáciu. Dôležitý význam v tomto rozvoji má samozrejme miestna samospráva - starosta, poslanci i zamestnanci obce, ktorí sú kľúčovým faktorom. Poznajú miestne pomery, poznajú podnikateľské prostredie na území mesta a musia tvoriť spolu so všetkými aktérmi kľúčový prvok rozvoja svojho regiónu. Organizácie na území príslušného regiónu musia chápať ľudský kapitál ako osobitú, jedinečnú vlastnosť, čím kvalita sociálneho kapitálu, dôvera, rešpekt, etika, zmysluplná práca, citová angažovanosť a praktická múdrosť získavajú dôležitosť na všetkých stupňoch riadenia regiónu. Konkurenčná výhoda regiónu stále viac závisí nielen na získaní a rozvoji kvalitných ľudských zdrojov ale aj na spôsoboch akými je ľudský a sociálny kapitál organizovaný, rozvíjaný a udržiavaný v čase a priestore. Regionálne plánovanie v súčasnosti existuje v nových podmienkach vzhľadom na mnohé prvky medzinárodného vývoja – globalizáciu, cezhraničnosť regiónov, posilňovanie a zmeny foriem regionálnej a miestnej samosprávy. Rozvoj ľudského a sociálneho kapitálu koordinovaný na regionálnej úrovni má strategický význam pre jeho efektívne využitie, trh práce, vytváranie klastrov a konkurencieschopnosť. Jednou z možností ako využiť sociálny kapitál v prospech regionálneho rozvoja je použitie potenciálu sociálnych sietí. Tieto siete nie je možné ignorovať ale naopak, snažiť sa ich aktivizovať v prospech rozvoja regiónu, inak môžu pôsobiť opačným, negatívnym smerom a narúšať pozitívne strategické ekonomické aktivity, umožňujúce naplnenie strategických cieľov regiónu. Pre regionálny rozvoj je to významný trend, keďže dopĺňa typicky exogénnu politiku investičných stimulov o endogénnu prístup, podporou a financovaním ľudského a sociálneho kapitálu. sociálneho kapitálu umožňujú realizáciu regionálnej politiky založenej na konsenze, ktorá vo svojej implementačnej fáze dáva možnosť účinnejšie presadzovať ľudský kapitál, umožňuje existenciu efektívnych verejných služieb a infraštruktúry, spokojnosť a kvalitu života, atď. Ale zároveň aj uvoľniť a odkryť doteraz len tušené a skryté zdroje v regióne v prospech regionálneho rozvoja.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BOTEV, J., ÉGERT, B., & TURNER, D. (2019). *A new macroeconomic measure of human capital with strong empirical links to productivity* [Online], (1575), 54. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/d12d7305-en>
- BUČEK, M. – REHÁK, Š. – HUDEC, O. 2011. *Regionálne dimenzie znalostnej ekonomiky*. Ekonomická univerzita v Bratislave, Technická univerzita v Košiciach, Žilinská univerzita v Žiline, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre
- FILEP, B. 2009. *The human resources, part of the measuring of the regional*. In Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie „Význam ľudského potenciálu v regionálnom rozvoji“. Podhájska: Východoeurópska agentúra pre rozvoj, n.o., 2009. ISBN 978-80-970277-0-4.
- GRANOVETTER, Mark, Coase Revisited: *Business Groups in the Modern Economy*, Industrial and Corporate Change, Volume 4, Issue 1, 1995, Pages 93–130, <https://doi.org/10.1093/icc/4.1.93>
- HONTYOVÁ, K. a kol. 1997. *Ekonomická teória*. Bratislava: vydavateľstvo Elita, 1997. 176 s. ISBN 80-8044-036-0.
- KADERÁBKOVÁ, B. (2005): *Některé směry kritiky teorie lidského kapitálu*. In: Sborník z mezinárodní konference: Lidský kapitál a investice do vzdělání, VŠFS Praha.
- KUCHARĚ, P. 2007. *Trh práce: sociologická analýza*. V Praze: Karolinum, 2007. ISBN 978- 80-246-1383-3.
- LISÝ, J. 1999. Výkonnosť ekonomiky a ekonomický rast. Bratislava: EKONÓMIA, 1999. ISBN 80-88715-55-5.
- NĚMEC O. 2002. *Lidské zdroje na trhu práce*, 1.vydanie. Praha: OECONOMICA, 2002. 151s. ISBN 80-24503-50-6.
- OECD. 2001. *The well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. Paris: OECD, 2001.
- SCHULTZ, T Paul. "Human Capital, Family Planning, and Their Effects on Population Growth," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 84(2), pages 255-260, May, 1994
- SHULTZ, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1–17. <http://www.jstor.org/stable/1818907>
- SIROVÁTKA, T. 1997. *Marginalizace na pracovním trhu: příčiny diskvalifikace a selhávání pracovní síly*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

E-GOVERNMENT AKO TREND VO VÝVOJI VEREJNEJ SPRÁVY

Mgr. Ján Ganobčík¹⁷

Abstract

We define e-government as the application of information and communication technologies to government functions and procedures to increase efficiency, transparency, and citizen participation. This definition demonstrates how e-government uses information and communication technologies as a support tool in the development of integrated public administration. Appropriate application of e-government enables a higher level of efficiency and effectiveness of government tasks. At the same time, it improves processes and procedures, improving the quality of public services, improving the use of information in decision-making processes, and better communication between government offices. Municipalities have a unique opportunity to interact directly with citizens. The relationship between municipalities and their citizens is essential. The aim of the following article is the analysis of e-government as a gradually developing trend in the development of public administration in Slovakia. In this analysis, the contribution will point out the problem areas and suggest possible solutions. At the same time, it will introduce the main concepts of the researched issues, which deal with electronic public administration, its development, infrastructure in the conditions of Slovakia in terms of ideas and opinions of various authors.

KEY WORDS: e-government, infrastructure, services, Slovakia, government.

ÚVOD

Za posledné desaťročia sa elektronická verejná správa (e-government), značne vyvinula. Z problematickej a neznámej oblasti sa pretransformovala na prierezový objav, ktorý slúži na podporu schopnosti vlád neustále napredovať a inovovať. Elektronická verejná správa a najmä digitalizácia poskytovania služieb vo verejnom záujme, patria medzi dôležitú súčasť verejnej správy na Slovensku. V tomto smere sa krajina ubera v duchu filozofie nového verejného manažmentu, a to s dôrazom na prenos súkromných praktík priamo do publika, pomocou nových verejných služieb, ktoré podporujú transparentnosť a širšie zapájanie občanov priamo do verejného rozhodovania. Vznik nových informačných a komunikačných technológií sa považuje za dôležitý nástroj reformy elektronickej verejnej správy. Podľa cieľov predchádzajúcich reformných prúdov sa predpokladá,

¹⁷ Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, ganobcikli@ucm.sk

že inštalácia elektronickej správy a elektronických foriem účasti občanov prekoná stereotypné vnímanie verejnej správy ako nepružnej a neefektívnej byrokracie. Pretože sa elektronická verejná správa skutočne stala globálnym faktorom s ďalekosiahlym vplyvom, bola potrebná široká spolupráca a výmena znalostí a skúseností vo všetkých verejných sektoroch. Hlavné zlepšenie museli nastať v oblasti porozumenia vlády, užívateľov a ich potrieb, respektíve občanov a podnikov. Zvlášť spôsoby, ako zlepšiť poskytovanie služieb občanom. Elektronická verejná správa sa stala jedinečným a silným nástrojom pre vlády. Významne to prispelo k tomu, že sa verejná správa stala efektívnejšou. Sama o sebe prinútila systém o prehodnotenie organizácií, zodpovednosti, obchodných procesov a spolupráce v rámci vládnych úrovní a medzi nimi navzájom. Taktiež zmenila celkový pohľad na verejný sektor a na svoje poskytovanie služieb občanom a podnikom. Napriek tomu je to neustále výzva a výzvou zostane aj v budúcnosti rokov, aby sa zaistilo, že hlavné získané ponaučenia sa preberú a implementujú. Elektronická vláda sa ukázala ako účinný generický a strategický nástroj transformácie verejného sektora a nevyhnutná podpora širokej implementácie politiky takmer vo všetkých oblasti spoločnosti. Elektronizácia zvyšuje efektivitu vládnych funkcií a je hybnou silou štandardizácie. Elektronická verejná správa sa ukázala ako účinný nástroj na zdieľanie zdrojov, ako sú informácie a údaje, obchodný proces a služby, a na štandardizáciu organizačných, právnych a technických rámcov.

1 E-GOVERNMENT

Cieľom elektronickej verejnej správy je vytvoriť nový dynamický vzťah medzi vládami a občanmi, cyklus, ktorý sa stane pre občanov jednoduchším a participatívnejším. Dosiahnutie tohto cieľa je dôležité nielen pre zavedenie technológie do bežných úloh samosprávy, ale aj pre správu verejného sektora, pričom ústredným bodom tejto inovácie sú občania verejnej správy a ich potreby. Katalyzátorom tejto obnovy verejnej správy sú informačné a komunikačné technológie. Významné zvýšenie využívania informačných a komunikačných technológií za posledných pár rokov malo na Slovensku veľký vplyv na rôzne aspekty spoločnosti a hospodárske činnosti tým, že uľahčilo a zefektívnilo každodenné postupy.

Okrem tohto jednoduchého prístupu je definovanie elektronickej verejnej správy zložitejšie. Elektronická verejná správa je v neustálom vývoji. Vznikajú konzultačné dokumenty, správy, brožúry a rôzne iné podklady. Existujú aj rôzne národné interpretácie výrazu, aj keď nepochybne s ľahkosťou prekračuje hranice, čo z nej robí pravdepodobne jednu z najrýchlejších sa šíriacich myšlienok reformy verejného sektora v histórii.

Niektorým obyvateľom na Slovensku sa aplikácia e-governmentu môže javiť ako snaha rozšíriť trh elektronického obchodu z podnikania na vládu. Keďže sa vládne inštitúcie podieľajú na marketingových a predajných činnostiach ako kupujúci, a aj ako predávajúci, nie je nezlučiteľné hovoriť o aplikáciách elektronického obchodovania prostredníctvom elektronickej verejnej správy. Elektronický obchod však nie je jadrom elektronickej verejnej správy na Slovensku. Hlavnou úlohou vlády je riadenie, úloha regulácie spoločnosti, nie marketing a predaj. V moderných demokraciách je zodpovednosť a moc za reguláciu rozdelená medzi zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc. Zákonodarca je zodpovedný za tvorbu politiky vo forme zákonov, výkonný orgán pre implementáciu politiky a presadzovanie práva a súdnictvo za riešenie právnych konfliktov. V rámci aplikácie e-governmentu na Slovensku ide o zlepšenie práce všetkých týchto vládnych zložiek, nielen v užšom zmysle verejnej správy. New Public Management je druh teórie riadenia o tom, ako reformovať vládu nahradením rigidných hierarchických organizačných štruktúr dynamickejšími sieťami malých organizačných jednotiek. Nahradenie postupov autoritárstva, rozhodovania zhora a postupov tvorby politiky konsenzuálnejším prístupom, ktorý uľahčuje účasť čo najväčšiemu počtu zainteresovaných strán, najmä bežným občanom. Pomocou viac „zákazníckeho“ prístupu k verejným službám a uplatňovanie trhových princípov na zvýšenie efektívnosti a produktivity. E-government na Slovensku dáva novej verejnej správe potrebnú zmenu. Nielenže informačné a komunikačné technológie poskytujú infraštruktúru a softvérové nástroje potrebné na efektívnu spoluprácu voľne prepojenej siete vládnych jednotiek, prenikanie tejto technológie do vládnych agentúr má tendenciu prirodzene viesť k inštitucionálnej reforme, pretože je ťažké zachovať striktné hierarchické usporiadanie, komunikačné a kontrolné kanály, keď môže každý štátny zamestnanec efektívne a priamo spolupracovať s kýmkoľvek iným prostredníctvom internetu.

Elektronickú správu si definujeme ako internetové technológie, platformy na výmenu informácií, poskytovanie služieb a obchodovanie s občanmi, podnikmi a ďalšími vládnymi zložkami. Elektronická verejná správa je elektronické poskytovanie vládnych informácií a služieb 24 hodín denne, sedem dní v týždni. Poskytovanie online vládnych služieb, ktoré poskytuje príležitosť na zvýšenie prístupu občanov k vláde, zníženie štátnej byrokracie, zvýšenie účasti občanov na demokracii a zvýšenie schopnosti agentúr reagovať na potreby občanov. Následne využíva informačné a komunikačné technológie (IKT) na automatizáciu služieb poskytovaných občanom (Reddick, 2009).

Elektronickú správu ďalej definujeme ako aplikáciu, ktorá v sebe zahŕňa IKT, ktoré sú ďalej využívané na zvýšenie efektívnosti, transparentnosti a účasti občanov na vládných funkciách. Elektronická verejná správa

využíva informačné komunikačné technológie ako svoj podporný nástroj pri rozvoji správy vecí verejných. V prípade korektného uplatňovania elektronickej verejnej správy umožňuje vyššiu úroveň v oblasti účinnosti a efektívnosti pri vládnych úlohách, taktiež zlepšovanie procesov a postupov. Zvyšuje kvalitu verejných služieb, zlepšuje aj využívanie informácií v rozhodovacích procesoch a umožňuje lepšiu komunikáciu medzi orgánmi verejnej správy na Slovensku (O e-governmente, 2010).

Medzi ďalšie výhody elektronickej správy patrí priama interakcia s občanmi. Vzťah medzi občanmi a verejnou správou je nevyhnutný. Cieľom elektronickej verejnej správy je vytvoriť dynamický vzťah medzi vládou a občanmi, cyklus, ktorý bude pre občanov omnoho jednoduchší a participatívnejší. Na dosiahnutie takéhoto cieľa je dôležité nielen zavádzanie technológie do bežných úloh verejnej správy, ale aj do riadenia verejného sektora, pričom hlavnou prioritou tejto inovácie sú občania a ich potreby. Významný nárast využívania IKT mal za posledné roky veľký vplyv na rôzne aspekty spoločnosti a hospodárskych činností tým, že uľahčil a zefektívnil každodenné postupy (O e-governmente, 2010).

Využívanie IKT na poskytovanie vládnych služieb, ktorého cieľom je poskytovanie takýchto služieb čo najrýchlejšie a zároveň na vysokej úrovni, môžeme rozdeliť do šiestich základných kategórií. Poskytovanie služieb elektronickej správy na úrovni:

- a) vláda – občanovi (G2C) – v tomto prípade sa jedná o komunikáciu, ktorá prebieha v online prostredí. Tento druh komunikácie sa uskutočňuje medzi občanom a verejnou správou. Konkrétny prípad takejto komunikácie je žiadosť, ktorá bola vyžiadaná občanom na získanie stavebného povolenia,
- b) vláda – podnikateľ (G2B) – takýto druh komunikácie prebieha medzi verejnou správou a podnikateľmi,
- c) vláda – vláda (G2G) jedná sa o druh komunikácie, ktorý prebieha medzi orgánmi verejnej správy,
- d) vláda – zamestnanec (G2E) – je druh komunikácie medzi vládou a zamestnancom, špecificky sa jedná o nadriadenú komunikáciu,
- e) vláda – administratíva (G2A) – jedná sa o komunikáciu v rámci jedného úradu verejnej správy alebo jedného ústredného orgánu štátnej správy,
- f) občan – vláda (C2G) – občania komunikujú s verejnou správou (Reddick, 2009).

Vzájomné vzťahy na týchto úrovniach v oblasti technológií, komunikácie a aspekty hospodárskeho a profesionálneho života spadajú následne pod elektronickej správy. V súvislosti monitorovania týchto aspektov, ktoré priniesli informačné technológie, môžeme e-government následne klasifikovať do ôsmich prioritných oblastí a to konkrétne:

- a) vzdelávanie,

- b) hospodársky rozvoj,
- c) elektronický obchod,
- d) elektronická správa,
- e) nové formy kultúry,
- f) bezpečnosť,
- g) vedecké štúdie,
- h) právne aspekty (Verejná politika a správa, 2004).

Podľa týchto identifikátorov môžeme v oblasti verejnej správy identifikovať medzery a následne zvýšiť úspech inteligentných vládnych iniciatív. Po identifikácii nasledujú projektové opatrenia na podporu inteligentnej vlády. Takáto inteligentná vláda má obrovský potenciál, a to v mnohých oblastiach použitia. Mnoho iniciatív vo verejnom sektore vychádza práve z možnosti vytvoriť nový model pre verejné služby, a to za pomoci nových technológií a metód, ktoré prináša elektronická správa. Pod tento sektor spadá využitie nových technológií a metód v snahe o pripojenie a integráciu fyzických, digitálnych, verejných a súkromných oblastí, ktoré navzájom spolupracujú na báze interakcie so zúčastnenými stranami. Takáto spolupráca prebieha na pasívnej alebo aktívnej úrovni, vďaka čomu sa zvyšuje kvalita a porozumenie potrieb a prostredia. To všetko pri dodržiavaní aktuálnych požiadaviek na osobné údaje a súkromie. Elektronická správa v súčinnosti takejto integrácie sfér dokáže pochopiť potreby koncového používateľa (Inteligentná vláda, 2019).

Elektronickú verejnú správu následne podľa integrácii sfér klasifikujeme na podsystémy digitálnej verejnej správy a digitálnej transformácie. Pod tieto sektory kategorizujeme digitalizáciu informácií a komunikačné kanály pre občanov a ďalšie zúčastnené strany. Hlavným faktorom je internetová technológia. Pojem digitálna verejná správa sa často definuje identicky ako inteligentná vláda. Medzi analogické znaky môžeme zaradiť presah rámca verejnej správy a snahu o prehodnotenie existujúcich modelov, respektíve vylepšenie procesov, ktoré slúžia na inováciu nových technológií, metód a údajov. Cieľom je zdokonalenie účinnosti, efektívnosť a kvality verejných služieb. Integrácia rôznych sfér a vzájomné pôsobenie verejnej správy a jej zainteresovaných strán spadajú pod koncept digitálneho sektora verejnej správy. Uľahčenie rozhodovania vo verejnej správe v súvislosti nových spôsobov zhromažďovania údajov, výkonnejšej analýzy údajov, dokáže výrazne skvalitniť strategické a operatívne rozhodnutia v politickej, ako aj verejnej administratíve (Inteligentná vláda, 2019).

Následné vytvorenie užívateľsky príjemnejších, efektívnejších verejných služieb a vnútorných procesov môže zmenšiť rozdiely medzi výhodami, ktoré poskytuje súkromný sektor. Tento posun zahŕňa niekoľko kľúčových krokov, ako nepretržitá verejná správa s nonstop podporou pre občana, koncentráciou väčšej pozornosti občanom za účelom poskytovania verejných

služieb. Automatizovanie údajov vyhľadávania môže hmatateľne znížiť úsilie verejnosti pri administratívnych činnostiach. Takéto riešenia sa týkajú aj služieb v rámci verejnej správy. Umožnenie inovatívnych a kolaboratívnych riešení vo verejnej správe dáva autoritám tri silné aktíva. Patria sem veľké dátové kapacity, priamy prístup k občanom a škálovateľnosť. Zdieľaním týchto aktivít v rámci verejnej správy umožňuje v elektronickej verejnej správe vytváranie riešení v súčinnosti elektronických informácií a transakcie (Inteligentná vláda, 2019).

Efektívne využívanie verejnej správy si vyžaduje IKT, a to na dosiahnutie väčšej efektívnosti vo fungovaní vlády a na zlepšenie poskytovania vládnych služieb pre organizácie a jednotlivcov. Aby bolo možné zmerať a porovnať výskyt elektronickej verejnej správy, súbor uskutočniteľných, relevantných a porovnateľných, sú k tomu potrebné rôzne ukazovatele. Takéto ukazovatele sú užitočnými vstupmi pre formuláciu politik a stratégie pre efektívnu vládu. Elektronická vláda potenciálne podporuje sociálny a ekonomický rozvoj krajín tým, že umožňuje zlepšený prístup k vládnym službám. Efektívne využívanie elektronickej verejnej správy môže tiež zlepšiť efektívnosť a účinnosť verejného sektora a väzieb medzi vládnymi agentúrami. Využívanie IKT, ako sú počítače a siete, dokáže zlepšiť osobnú produktivitu vládnych pracovníkov a zmeniť efektívnosť procesov, ktoré sú spojené s prechodom na elektronické vládne služby (Coppemini, 2010).

Väčšina definícií elektronickej verejnej správy sa líši v dôzrazu na používanie IKT na zlepšenie poskytovania vládnych služieb. Niektoré sa zameriavajú na zlepšenie týchto technológií z hľadiska operatívnej vlády. Je potrebné poznamenať, že tieto rozmery elektronickej verejnej správy sa navzájom dopĺňajú a posilňujú. Zvýšenie efektívnosti a efektivity vlády vedie k úsporám nákladov a môže mať priamy vplyv na zlepšovanie poskytovania služieb. Vládne organizácie zahŕňajú ústrednú, provinčnú, regionálnu a miestnu úroveň. Vo všetkých úrovniach môže vláda využívať elektronickú správu, s cieľom zjednodušiť úlohu zberu údajov a spočiatku vyskúšať uskutočniteľnosť ukazovateľov. V tejto správe navrhovanej pre väčšinu ukazovateľov sú zahrnuté iba organizácie ústrednej štátnej správy (Identifikátory e-governmentu, 2011).

Koncept elektronickej verejnej správy považuje občanov za nezávislých partnerov. Orientuje sa na zjednodušenie a vylepšenie operácií prostredníctvom zvýšenia kvality a transparentnosti. Vďaka internetu majú občania prístup k mnohým povoleniam priamo z domova, bez ohľadu na to, či sú úradné hodiny a bez toho, aby museli vedieť, v ktorom kantóne, konfederácii alebo obci je zodpovedný orgán. Štruktúra poskytuje informácie o všetkých troch vládných úrovniach a ich službách. Zároveň sú používatelia neustále informovaní o povahe a rozsahu elektronických služieb poskytovaných vládou. Vládna správa by mala pôsobiť ako vzor a mala by

zlepšovať dôveru občanov vo svoje služby tým, že ponúka tie najlepšie možné záruky, pokiaľ ide o ochranu súkromia, údajov a zvýšenie transparentnosti. IKT propagujú harmonizáciu, normalizáciu, bezpečnosť a účinnosť údajov. Zároveň zlepšujú prístup pre občanov, so zameraním na zvýšenie participácie a transparentnosti (Informačná spoločnosť na Slovensku, 2007).

Ukazovatele elektronickej verejnej správy, ako politický nástroj odrážajú stav a trendy, usmerňujú tvorbu politiky smerom k efektívnejšej správe, lepším službám a rovnomernejšej účasti občanov. Tieto ukazovatele sú zakotvené v technologických platformách, ktoré poskytujú výpočtovú techniku, ukladanie, komunikáciu a prístupové služby. Rýchly pokrok v technológii umožnil modernejšie vybavenie a aplikácie. Zodpovedajúce štatistické informácie o verejnej správe čelia viacerým výzvam. Zahŕňajú štatistické definície a špecifikácie, ktoré sa musia pravidelne revidovať, aby monitorovanie a hodnotenie zostávalo relevantné. Zber štatistických údajov o verejnej správe zahŕňa uskutočniteľnosť, náklady a zaťaženie (Identifikátory e-governmentu, 2011).

Elektronické služby verejných orgánov sa v ekonomike neustále dostávajú na popredné priečky. Nielen z hľadiska digitalizácie procesov, ale aj ich zjednodušenie a zameranie na koncového užívateľa. Vláda Slovenskej republiky považuje tento druh verejnej správy za dôležitý pilier politiky rastu. Cieľom elektronickej správy je využívať informačné a komunikačné technológie tak, aby bola verejná správa čo najhospodárnejšia a simultánne čo najbližšie k občanom. Všetko, čo verejná správa použila na prenos z papiera, sa dnes prenáša elektronicky. Dôraz sa kladie na porozumenie službám a procesom. Údaje sa od zákazníka prenášajú priamo orgánom a nakoniec do archívov bez prerušenia. Predpokladom sú spoločné normy pre štruktúrovaný a bezpečný spôsob zaobchádzania s elektronickými údajmi a dokumentami (E-government, 2019). Z rastúceho množstva poznatkov o implementácii elektronickej verejnej správy a vzhľadom na meniace sa očakávania občanov vo vzťahu k vláde, možno elektronickú verejnú správu opísať ako záväzok a iniciatívu vlády na zlepšenie vzťahov občanov s podnikateľským sektorom prostredníctvom rozšíreného, nákladovo efektívneho poskytovania služieb, informácií a využívania znalostí IKT. Zvyšuje sa aj efektívnosť a transparentnosť. Vzniká systém priehľadnej verejnej správy s prostredím, ktoré uľahčuje hospodársky rozvoj a vedie k viacerým projektom. Takýto druh vlády poskytuje nielen výhody ako rýchle, lacné, dôveryhodné a spoľahlivé služby, ale ponúka tiež potenciál na zmenu verejného sektora a vzťahov medzi občanmi, podnikmi a vládou pomocou otvorenej komunikácie (Manažment e-governmentu, 2013).

Z rastúceho množstva poznatkov o implementácii elektronickej verejnej správy a vzhľadom na meniace sa očakávania občanov vo vzťahu k vláde, možno elektronickejšiu verejnú správu opísať ako záväzok a iniciatívu vlády na zlepšenie vzťahov občanov s podnikateľským sektorom prostredníctvom rozšíreného, nákladovo efektívneho poskytovania služieb, informácií a využívania znalostí IKT. Zvyšuje sa aj efektívnosť a transparentnosť. Vzniká systém prehľadnej verejnej správy s prostredím, ktoré uľahčuje hospodársky rozvoj a vedie k viacerým projektom. Takýto druh vlády poskytuje nielen výhody ako rýchle, lacné, dôveryhodné a spoľahlivé služby, ale ponúka tiež potenciál na zmenu verejného sektora a vzťahov medzi občanmi, podnikmi a vládou pomocou otvorenej komunikácie (Manažment e-governmentu, 2013).

Pod infraštruktúru elektronickej verejnej správy patria portály, siete, výmena dát, EID a dôveryhodné služby, obstarávanie, cezhraničné platformy a základné registre. Medzi najväčšie portály na Slovensku radíme portál „slovensko.sk“. Tento portál je národnou bránou do e-governmentu. Slúži ako elektronickejšia vizitka a zároveň hlavný bod prístupu k online informáciám o vláde a miestnych orgánoch, a to v jazykoch, slovenčina a angličtina. Portál je ďalej rozdelený podľa cieľových skupín a poskytuje predmetový prístup ku všetkým informáciám a službám prostredníctvom jedného rozhrania, ktoré ponúka všetky úrovne riadenia. Okrem dokumentácie týkajúcej sa kľúčových tém a aktuálnych noviniek ponúka kompletný adresár správnych orgánov a vlastné vyhľadávanie. Portál taktiež obsahuje informácie o pracovných príležitostiach pre verejnú správu a čo sa vyžaduje od štátnych príslušníkov Slovenska. Portál zahŕňa blog, ktorý umožňuje diskusiu s používateľmi (Občiansky portál, 2020).

2 ROZHOVOR

Pomocou metódy rozhovoru sme získali údaje potrebné pre zhodnotenie vývoja a prínosu elektronickej správy na Slovensku a poukázanie na problematiku oblastí. V rozhovore sme sa zamerali na občana Slovenska, ktorý nám poskytol relevantné informácie, ako aj pozitívne a negatívne vplyvy elektronickej verejnej správy na občana.

Pojem e-government sa postupnými krokmi stáva celosvetovo známym výrazom, ktorý nepotrebuje doslovný preklad. Tento pojem môžeme charakterizovať na základe rôznych premenných. Podľa rezidenta môžeme e-government definovať „*pod pojmom e-government rozumiem využitie digitálnych, informačných a komunikačných technológií, tak aby obyvateľstvo a ekonomika mohli s úradmi elektronickejšie viesť dôležité obchody*“ (Rezident, 2021). Následne doplnia, že elektronickejšia verejná správa predstavuje zásadný príspevok na ceste k modernizácii verejnej správy.

Medzi hlavné úlohy informačných technológií zaraďujeme zvýšenie efektivity komunikácie, ako aj možnosť využívania týchto služieb z pohodlia domova. Rezident uvádza, že najčastejšie využíva technológie ako „*internet, online bankovníctvo a množstvo mobilných aplikácií na komunikáciu*“ (Rezident, 2021).

Elektronická verejná správa taktiež poskytuje možnosť komunikácie s úradmi, či už na úrovni obcí, miest alebo štátu. Rezident udáva, že „*pokiaľ je to možné, preferujem elektronickú komunikáciu s úradmi, a to vo forme e-mailu alebo prostredníctvom príslušnej aplikácie e-governmentu*“ (Rezident, 2021). Ďalej uvádza, že príležitostne využíva aj telefonickú komunikáciu, a to napríklad s otázkami v súvislosti s daňovým priznaním. Avšak príležitostne sa vyskytnú určité administratívne činnosti, pri ktorých nie je možné vykonať danú činnosť elektronicky a je nútený navštíviť danú inštitúciu osobne.

Elektronická verejná správa prináša omnoho viac výhod ako len implementáciu elektronickej komunikácie s úradmi. Rezident vymedzuje, že „*vďaka elektronickej verejnej správe šetrím predovšetkým čas, a tým pádom aj náklady. Elektronická správa mi umožňuje vysoký stupeň flexibility*“ (Rezident, 2021). Ďalej podotýka, že online prostredie je k dispozícii 24 hodín denne, sedem dní v týždni. Taktiež apeluje na to, že v online prostredí nie je potrebné čakať, kým sa dostanete na poradie.

Z hľadiska využívania elektronickej verejnej správy môžeme klasifikovať rôzne pozitívne, ale aj negatívne stránky. V kategórii pozitív, ktoré poskytuje elektronická verejná správa, rezident charakterizuje, že „*s úradom môžete komunikovať nepretržite a z pohodlia domova a to bez veľkého úsilia. Elektronická verejná správa taktiež ponúka viackanálový prístup v oblasti orientácie na zákazníka*“ (Rezident, 2021). Ďalej približuje, že administratívnym zákazníkom sa okrem klasického komunikačného prístupu ponúkajú možnosti digitálneho kontaktu. Medzi ďalšie pozitíva zaraďuje zjednodušenie schvaľovacích postupov, ktoré sú omnoho jednoduchšie a rýchlejšie v rámci virtuálnej kancelárie. Taktiež nie je potrebné vyhľadávať, ktorý úrad je zodpovedný za danú problematiku, pretože aplikácia elektronickej verejnej správy automaticky postúpi žiadosť kvalifikovanému orgánu. Medzi pozitívne aspekty zaraďuje aj možnosť využívania automatických odpovedí na často kladené otázky formou chatbota. Táto funkcia môže poskytnúť odpovede aj pre inovatívne orgány.

Na druhej strane elektronická verejná správa prináša aj určité negatívne faktory. Rezident zaraďuje medzi negatívne stránky „*chýbajúci osobný kontakt so zákazníkom, čo nie je vždy ľahké, najmä pre starších občanov. Následkom toho môžu trpieť aj administratívni pracovníci, a to v neistote o svoje zamestnanie, pretože niektoré úlohy už nemusia byť potrebné*“ (Rezident, 2021). Hlavné negatíva sa týkajú ochrany osobných údajov.

Pomerne veľké množstvo obyvateľov sa obáva, že súkromie nie je dostatočne chránené, a že sa z občanov stanú transparentní ľudia. Avšak v celkovom ponímaní je dôvera obyvateľstva a podnikov vo štát a politiku všeobecne veľmi vysoká. Online služby majú v súčasnosti priemernú úroveň dôvery.

V oblasti návrhov na zlepšenie sa rezident vyjadruje, že krajina je na veľmi dobrej ceste a neustále napreduje v zlepšovaní elektronizácie. Ďalej ustanovuje, že *„potenciálne zlepšenie by mohlo prísť vo forme online počítadla pre spoločnosti“* (Rezident, 2021).

Respondent mal následne možnosť vyjadriť potenciálne návrhy na ďalšie služby, ktoré podľa jeho úsudku chýbajú v oblasti elektronickej verejnej správy. Rezident uvádza, že *„digitálne riešenia musia ľuďom priniesť skutočnú pridanú hodnotu a musia vyriešiť súčasné problémy. Zaujímavé príklady možno sledovať v oblasti Smart city“* (Rezident, 2021). Následne dopĺňa, že osobne nepotrebuje k plnohodnotnému životu špeciálne elektronicke služby, ale radšej preferuje menšie množstvo základných služieb, ktoré budú plnohodnotne fungovať.

Na záver sa rezident vyjadril, že *„považujem úroveň elektronickej verejnej správy Slovenska za priemernú“* (Prist'ahovalec, 2021). Ďalej dopĺňa, že Slovensko, ako aj iné krajiny neustále pracuje na problémoch e-ID. Avšak Slovensko je pomerne mladá krajina, ktorá pri čiastočných zmenách v systéme elektronickej verejnej správy môže dosiahnuť nadpriemernú úroveň.

3 VÝSLEDKY

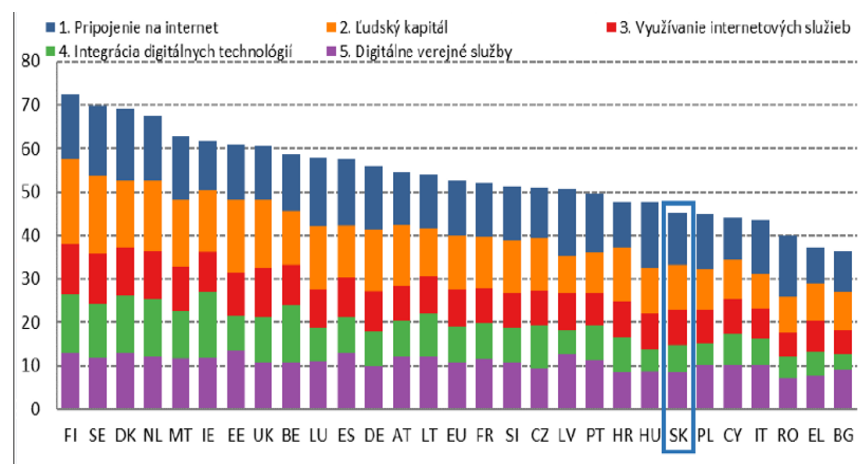
V tejto kapitole si zhrnieme výsledky, ktoré sme dosiahli analýzou zhromaždených dokumentov a prostredníctvom metódy rozhovoru, pomocou ktorej sme vykonávali prieskum. Identifikujeme prínosy a bariéry elektronickej verejnej správy. Následne zhodnotíme vývoj a problematické oblasti, ktoré sa vyskytujú v elektronickej verejnej správe na Slovensku a navrhujeme možné riešenia týchto nedostatkov. Na záver poskytneme odporúčania, v ktorých oblastiach elektronickej verejnej správy by sa mohla Slovenská republika inšpirovať, aby dosiahla zlepšenie implementácie v elektronickej správe.

Zavedenie elektronickej verejnej správy je úzko spojené s meniacou sa povahou vzťahov medzi verejnou správou a širokou verejnosťou, ktorá je prepojená s vývojom v dnešnej rýchlo sa rozvíjajúcej a vzájomne prepojenej spoločnosti, kde úloha technológií v posledných desaťročiach exponenciálne rástla. Posun vo vzťahoch verejnej správy, ako novej, menej autoritárskej doby, zameranej viac na služby a informácie. Táto nová, menej autoritatívna povaha vzťahov medzi verejnou správou a jej klientmi súvisí s

predchádzajúcim úsilím o reformu verejnej správy. Elektronická verejná správa na Slovensku, sa podľa posledných štúdií, ktoré boli vykonané v septembri 2020 Európskou komisiou, v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi zlepšila. V referenčnej štúdií elektronickej verejnej správy je skúmaný pokrok dosiahnutý v digitalizácii verejnej správy. Slovensko zaznamenalo pokles v hodnotení indexu digitalizácie. V porovnaní s predchádzajúcim obdobím sa Slovensko dokázalo zlepšiť vo zvýšení podielu odborníkov na informačné a komunikačné technológie (IKT), ako aj podiel žien zamestnaných v tejto oblasti, ktorý je však stále medzi najnižšími spomedzi hodnotených krajín. Jemný nárast zaznamenávame aj pri percentuálnom vyjadrení absolventov IKT odborov spomedzi všetkých, ktorí školu ukončujú. V oblasti digitálnych verejných služieb sme od roku 2016 zaznamenali výrazný progres, kde sa v bodovom hodnotení dostávame na takmer dvojnásobnú úroveň. Opäť však sledujeme trend, keď sa ostatné krajiny posúvali výrazne viac než Slovensko.

Medzi najdôležitejšie prínosy elektronickej verejnej správy si môžeme zdefinovať zvýšenie efektívnosti, lepšie služby, lepšia dostupnosť verejných služieb a udržateľný rozvoj komunity. Väčšia transparentnosť a zodpovednosť Slovenska poskytuje svojim občanom veľké množstvo elektronických služieb. Medzi tie najdôležitejšie môžeme zaradiť hlavné online služby a nástroje elektronickej účasti, ktoré sa týkajú rôznych spôsobov elektronickej interakcie. Či sa už jedná o kontakt orgánov s občanmi, kontakt orgánov s podnikmi alebo kontakt orgánov s ďalšími orgánmi. Najpoužívanejšie online služby sú v súčasnosti v oblasti sťahovania rôznych formulárov, daní, elektronickeho presunu, pravidelné obchodné operácie, ako aj v mnohých vládnych oblastiach od výstavby, po otázky občianskeho stavu a pobytu. Neustále rastúci počet úradov ponúka aj služby v oblasti online predkladania vyplnených formulárov, elektronicke daňové priznanie a ďalšie podobné služby. Vládne služby sa zaoberajú hlavne koordináciou a výmenou údajov medzi rôznymi vládnymi jednotkami, ako napríklad úradnými oddeleniami, ministerstvami alebo lokálnej úrovni. Tieto služby sú zavedené v mnohých oblastiach. Spokojnosť s takýmto druhom služieb je pomerne vysoká.

Obrázok 1 Hodnotenie DESI indexu pre Slovenskú republiku



Zdroj: Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) 2020.

Na záver poskytneme odporúčania, v ktorých oblastiach elektronickej verejnej správy by sa mohla Slovenská republika inšpirovať, aby dosiahla zlepšenie aplikácie v elektronickej správe. Medzi faktory, ktoré umožňujú úspešné zavedenie nástrojov elektronickej verejnej správy môžeme zaradiť právny rámec, ktorý je dostatočne otvorený. Vyspelé krajiny, ktoré dosahujú najvyššie hodnotenia sú jasným dôkazom, že otvorené legislatívne štruktúry a nie príliš definované technologické podrobnosti sú užitočné pre rozvoj elektronickej verejnej správy. Medzi ďalšie dôležité faktory z hľadiska právnych predpisov a štruktúr, ktoré uvádzajú kľúčové prvky elektronickej verejnej správy, sú elektronická identifikácia, digitálny podpis a mandát na vývoj nástrojov elektronickej verejnej správy. Ďalším dôležitým faktorom je politický konsenzus. Vo všeobecnosti platí, že ak neexistuje výrazná opozícia, sú nástroje elektronickej verejnej správy implementované oveľa plynulejšie a sú široko používané. Absencia stranického, respektíve politického konfliktu je preto akcelerujúcim faktorom pri vývoji iniciatív elektronickej verejnej správy. Tretím dôležitým faktorom je užívateľská prívetivosť. Ak sa aplikácie elektronickej verejnej správy používajú ľahšie než tradičné formy komunikácie, šírenie je výrazne rýchlejšie a širšie. Zdá sa, že nedostatok užívateľskej prívetivosti je brzdiaci faktor vo vývoji nástrojov elektronickej verejnej správy. Z hľadiska základnej infraštruktúry je pre vývoj elektronickej verejnej správy na Slovensku nevyhnutné, aby zodpovednosť za vedenie elektronizácie nebola neustále presúvaná na rôzne vládne orgány a dôležité je dosiahnuť politický konsenzus. Taktiež je nevyhnutné vytvoriť testovacie prostredie pre rôzne technológie elektronickej verejnej správy. Napríklad pri zavádzaní nových

elektronických služieb je možné využiť ako testovacie prostredie menšie obce a mestá. Taktiež je potrebné porovnávať experimentálne riešenia s inými krajinami, ktoré sú v implementácii úspešnejšie a vyvíjať národné stratégie, so snahou dosiahnuť čo najlepšiu implementáciu a harmonizáciu. O to viac, ak sa jedná o užívateľsky prívetivé prostredie, ktoré sa ukazuje ako jeden z dôležitých faktorov pre úspešné zavádzanie služieb.

ZÁVER

V rámci stratégie elektronickej verejnej správy na Slovensku, obce a mestá definovali svoje spoločné ciele, kľúčové oblasti a činnosti v oblasti digitalizácie, s cieľom aktívne riadiť digitálnu transformáciu verejnej správy. Pred viac ako desiatimi rokmi, začali všetky vládne úrovne pracovať na digitalizácii vládnych služieb. Od tejto doby existuje elektronický kanál paralelne ako alternatíva k analógovému kanálu. Aby sa dosiahol prechod na digitálne verejné služby, regionálna samospráva odteraz navrhne elektronický kanál tak atraktívny, že sa stane prvou voľbou pre širokú verejnosť a podniky. Cieľom je, aby orgány štandardne ponúkali svoje informácie a služby elektronicke a podľa možnosti ich uparovali na použitie v mobilných zariadeniach. Zlepšia tak prístup k ponuke svojich elektronických služieb, zabezpečia ich dostupnosť a budú sa spoliehať na elektronické procesy, pričom zaručia právo na informačné sebaurčenie. Digitálne iniciatívy na Slovensku zahŕňajú rôzne zainteresované strany na rôznych úrovniach vlády, prístup k digitalizácii si vyžadoval nájdenie politického konsenzu. To so sebou prináša výhody aj nevýhody. Na jednej strane sú dôležité rozhodnutia zhora nadol, týkajúce sa základného smerovania a určovania priorít úsilia v oblasti digitalizácie, čo má za následok ciele a spoločné úsilie medzi rôznymi úrovňami vlády. Pozitívna a dynamická zmena je navyše dôsledkom iniciatív, ktoré vedú miestne komunity, mestá, neziskové organizácie a podniky k inováciám. Na druhej strane, zložitosť digitálnej transformácie krajiny, v konečnom dôsledku negatívne ovplyvňuje tempo, akým sa nové technológie zavádzajú. Do určitej miery to tiež znamená tolerovanie neefektívnosti, ako keď existujú súčasne rôzne súperiace systémy. V tejto súvislosti musí Slovenská elektronicke verejná správa nájsť efektívnejšie a účinnejšie spôsoby, ako prekonať problémy súvisiace s právnymi a organizačnými hranicami. Bude tiež potrebné vyvinúť vhodné spôsoby zosúladenia iniciatív alebo konkurenčných inovačných stratégií. Z medzinárodného hľadiska je potrebné dosiahnuť, viacvrstvé, kontextové monitorovanie a porovnávanie technologických, politických, ekonomických a sociálnych aspektov digitálnej transformácie krajiny. Pri pokusoch „kvantifikovať“ účinky digitalizácie, je nevyhnutná diverzifikácia nerovností a „digitálnej priepasti“.

ktorá oddeľuje regióny, mestské a vidiecke oblasti, odlišné kultúry alebo populačné segmenty v krajine.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BERTHOLER, P. *Trust ID for eGovernment*[online]. 2021 [cit. 10.9.2021] Dostupné na internete: <<https://www.trustid.ch/en/trustid-egovernment>>.
- BRUGGER, R. *Digital Government: Public acceptance on the rise*[online]. 2021 [cit. 9.9.2021] Dostupné na internete: <<https://www2.deloitte.com/ch/en/pages/public-sector/articles/digital-government-akzeptanz-derbevölkerung-steigt.html>>.
- CÍŠAR, J. 2018, *eGovernment v GDPR*. Praha: Vydavateľstvo Aleš Čeněk. 2018, 551 s. ISBN 978-80-7380-717-7.
- DIGITAL ADMINISTRATION. *Digital administration*[online]. 2021 [cit. 11.9.2021] Dostupné na internete: <<https://www.egovernment.ch/en/umsetzung/schwerpunktplan/vote-electronique/>>.
- DIGITAL ADMINISTRATION. *Innovations and e-participation projects in 2020* [online]. 2020 [cit. 9.9.2021] Dostupné na internete: <<https://www.egovernment.ch/en/umsetzung/innovationen/innovations-and-e-participation-projects-in-2020/>>.
- LEITNER, CH. 2003, *eGovernment v Európe*. USA: SGI. 2003, 58 s. ISBN 89264.
- LIDINSKÝ, V. a kol. 2008, *eGovernment bezpečne*. Praha: Grada. 2008, 160 s. ISBN 121915.
- LORENZ, P. *Implementing eID* [online] 2021 [cit. 9.9.2021] Dostupné na internete <https://www.egovernment.ch/en/umsetzung/schwerpunktplan/elektronische-identitat>.
- LUPPINCINI, R. and coll. 2017, *Digitalmedia Intergration for participatory democracy*. USA: IGI Global. 2017, 257 s. ISBN 978-15-2252-463-2.
- MALÍKOVÁ, Ľ. a kol. 2018, *Verejná politika*. Bratislava: IRIS. 2018, 260 s. 978-80-8200-021-7.
- MEIER, A. 2009, *eDemocracy and eGovernment*. Switzerland: Springer. 2009, 260 s. ISBN 978-3-030-17585-6.
- MIRI. *E-government*[online]. 2021 [cit. 8.9.2021] Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/sekcie/informatizacia/egovernment/index.html>>
- REDDICK, CH. 2009, *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. USA: University of Texas. 2009, 28 s. ISBN 9781605662824.
- STROBELE, A. and coll. 2017. *Two countries, Two decades, Two outcomes*[online]. Switzerland: xUperyLtd., 2017 [cit. 8.9.2021]

- Dostupné na internete: <https://uploads-ssl.webflow.com/5fae427738578ff4a330efe3/60006196baac89849662a3c4_Procivis%20%E2%80%93%20A0eGovernment%20progress%20report%20for%20Switzerland.pdf>.
- ŠPAČEK, D. 2012, *eGovernment*. Bratislava: C.H Beck. 2018, 258 s. ISBN 978-80-7400-261-8.
- TROND, A. and coll. 2007. *A handbook for Citizencentric eGovernment*[online]. Switzerland: ECOTEC, 2007 [cit. 10.9.2021] Dostupné na internete: <http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/Handbook_Final_031207.pdf>.
- WAVESTONE. 2020. *Digital public administration factsheets 2029 Slovakia* [online]. Switzerland: ISA Editorial team, 2020 [cit. 6.9.2021] Dostupné na internete: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Slovakia_2019.pdf>.

SMART CITY BRATISLAVA

Mgr. Kristína Dzureková¹⁸

Abstract

The presented paper provides information on the direction of the capital of the Slovak Republic, Bratislava, in an effort to become a smart city. Smart cities are a global phenomenon that all metropolises are striving to achieve. In 2018, Bratislava created a document entitled Bratislava a Reasonable City in 2030, which was to be authoritative for its further development. Its progress in achieving the Smart city concept was assessed in 2019 and 2020 by the global smart city index, which evaluated cities on the basis of the views of their inhabitants, technical innovations and infrastructure. Based on their evaluation, the city obtained information about its positive and negative aspects. In addition, the Slovak smart city index also assessed the level of Bratislava in the area of Smart city. The indices evaluated that the weak points of the city are transport infrastructure, parking and the availability of cheap housing. The strengths of Bratislava are economic activity and online shopping for tickets for transport and cultural events.

KEY WORDS: *smart city, Bratislava, smart strategy, innovation*

ÚVOD

Bratislava je hlavné mesto Slovenskej republiky a významné dopravné ale aj spoločenské centrum. Tak ako iné mestá vo svete aj ona sa snaží o zavádzanie inovatívnych prvkov a smerovaniu k smart city. Bratislava sa o tento koncept začala zaujímať v roku 2013, kedy bola zapojená do medzinárodného projektu EU_GUGLE. Od tohto obdobia mesto zavádza smart prvky do všetkých oblastí svojho fungovania od riešenia dopravných problémov až po odpadové hospodárstvo. Smart úroveň mesta bola hodnotená svetovým aj slovenským smart city indexom, ktoré poukázali na jeho silné aj slabé stránky. Predložený príspevok podáva informácie o stratégii mesta v oblasti smart agendy, implementovaných inováciách a hodnotení z pohľadu slovenského aj svetového smart city indexu. Pridaná hodnota príspevku spočíva v poukazaní na smerovanie a hodnotenie smart agendy Bratislavy a môže slúžiť ako podklad pre širšiu diskusiu k tejto problematike.

Smart city predstavuje fenomén, ktorý sa snažia dosiahnuť všetky vyspelé mestá vo svete. Je to mesto, ktorého cieľom je riešiť mestské

¹⁸ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: Kristina.dzurekova@gmail.com

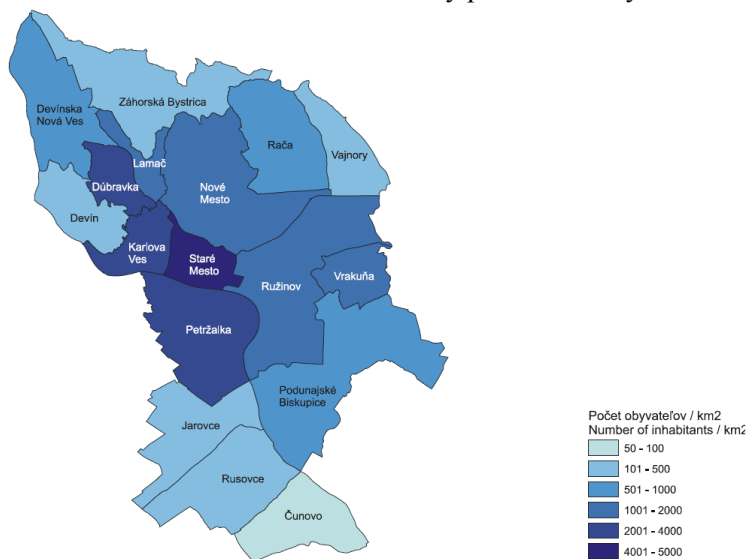
problémy a výzvy prostredníctvom inovatívnych spôsobov riadenia. Smart city implementuje inteligentné riešenia do veľkého množstva multidisciplinárnych problémov od efektívnosti mestskej dopravy až po hospodárenie s energiou či bezpečnosť. Je to sociálna a zároveň technická inovácia, ktorá sa kombináciou informačno-komunikačných technológií a internetu vecí snaží o zabezpečenie udržateľného rozvoja mesta. Základným cieľom Smart city je zvýšiť kvalitu života obyvateľov vo všetkých oblastiach (Patrão, Moura, de Almeida, 2020). Výnimkou v úsilí stať sa Smart city nie je ani hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava.

Z geografického hľadiska leží Bratislava na juhozápadnom kraji Slovenska, na prieniku Podunajskej nížiny, Malých Karpát a Záhorskej nížiny. Rieka Dunaj predstavuje významný element rozvoja mesta. Dunaj, respektíve prístav na Dunaji, je dôležitý dopravný uzol, ktorý významne prispieva k ekonomickému rozvoju mesta. Bratislava je celkovo strategický dopravný uzol pre Slovensku, keďže tadiaľto prechádza päť druhov dopravnej infraštruktúry, a to železnica, diaľnica, letisko, námorná ako aj potrubná doprava. Všetky tieto typy tvoria dopravnú sieť nielen v rámci Slovenska ale spájajú mesto s okolitými štátmi a ich centrami ako napríklad Viedňou, Prahou či Budapešťou (Buček, Korec, 2013).

Hlavné mesto má vysokú koncentráciu ekonomických aktivít. V oblasti priemyslu dominuje výroba automobilov, potravinárstvo, polygrafia a aj stavebníctvo. Okrem toho je aj kultúrno-spoločenským centrom a to vďaka koncentrácii viacerých vysokých škôl, kultúrnych inštitúcií a cestovného ruchu. Prvok sociálno-kultúrneho rozvoja je aj rieka Dunaj, ktorej rekreačný potenciál napomáha socializácii obyvateľstva (Kilián a kol., 2010).

Bratislava je teda významným dopravným uzlom, kultúrnym a ekonomickým centrom, čo spôsobuje hustú kumuláciu ľudí v tejto oblasti. Mesto sa skladá zo 17 mestských častí a podľa údajov zo Štatistického úradu Slovenskej republiky žilo v meste ku koncu roka 2017 viac ako 437 000 obyvateľov. Pri rozlohe mesta 367,6 km² to predstavuje viac ako 1 190 obyvateľov na km² (Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2020). Podľa prieskumu výskytu SIM kariet však počet obyvateľov hlavného mesta môže predstavovať viac ako 600 000 obyvateľov (Koník, 2019). Bratislava je s takýmto počtom obyvateľov významným centrom, v ktorom sa v návaznosti na počet obyvateľov kumulujú aj výzvy a problémy. V januári 2020 magistrát mesta spustil na svojom portáli zverejňovanie údajov o počte obyvateľov, ktorí majú trvalý pobyt v hlavnom meste. Na základe týchto údajov je najvyššia hustota zaľudnenia v Petržalke, v centre Karlovej vsi a v severnej časti Dúbravky (Hlavné mesto SR Bratislava, 2020).

Graf 1 Hustota zaľudnenia Bratislavy podľa mestských častí



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2020

1 SMART CITY BRATISLAVA

Práve kumulácia veľkého počtu obyvateľov núti mesto aby sa snažilo optimalizovať svoje riadenie a zavádzalo prvky, ktoré zvyšujú kvalitu života obyvateľov.

Bratislava sa začala konceptom Smart city zaoberať v roku 2016, kedy odštartovala príprava dokumentu Bratislava rozumné mesto 2030. Dokument pojednáva o snahe Bratislavy stať sa kvalitnejším miestom pre život. Poukazuje na dôležitosť rozumného využívania zdrojov, zapájania obyvateľov do správy a zvyšovania konkurencieschopnosti mesta. V dokumente je vyzdvihnutá potreba kooperácie a prepojenosti prírodného prostredia, infraštruktúry, obyvateľov ako aj správy mesta. Premena Bratislavy na rozumné mesto je postavená na 3P t.j. prostredie, prosperita a participácia. Význam je prikladaný rozumnému využívaniu zdrojov, rozumnej ekonomike a aktívnemu zapájaniu obyvateľov. Pre rast kvality života v meste je zároveň potrebné aby boli tieto prvky rovnocenne vyvážené. Stratégie poukazuje aj na dôležitý fakt, že inteligencia mesta nie je priamo úmerná množstvu aplikovaných inovatívnych technológií alebo množstvu finančných prostriedkov použitých na rozvoj. Medzi výzvy mesta zaraďuje dokument otvorenosť dát o správe a fungovaní mesta, zefektívňovanie vnútorných procesov riadenia, modernizácia dopravnej politiky, podpora výstavby nízkoenergetických budov, zníženie

nepriaznivých dôsledkov urbanizácie, regenerácie nevyužitých priestranstiev, spolupráca s vedecko-výskumným a podnikateľským sektorom, zlepšenie sociálnych služieb či zvýšenie zainteresovanosti detí a mladých ľudí na živote v meste. Dokument vymedzuje oblasti v rámci ktorých je potrebné zavádzanie inovácií ako napríklad správa mesta, mobility, podnikanie, verejný priestor, šport, cestovný ruch či obehové hospodárstvo. Každý tento článok riadenia a života v meste má stanovený svoj cieľ, opatrenia, aktívne projekty v danej oblasti ale aj merateľné ukazovatele na základe ktorých je možné posudzovať pokrok a rozvoj. V poslednej časti dokumentu sa nachádza implementačný plán, ktorý načrtáva rozvrhnutie aktivít v rámci troch etáp. Prvou etapou je obdobie od roku 2018 do 2020 v ktorom malo dôjsť k návrhu organizačného zabezpečenia a pilotným aktivitám. Druhá etapa má prebiehať v roku 2021 až 2025 a jej úlohou je realizácia ďalších aktivít a priebežné hodnotenie napĺňania cieľov a posledná etapa má trvať do roku 2030 a okrem realizácie ďalších aktivít zahŕňa taktiež hodnotenie plnenia cieľov (Magistrát hlavného mesta SR Bratislava, 2018).

Zámery mesta smerom k efektívnejšiemu a ekologickejšiemu fungovaniu boli načrtnuté už v roku 2013, kedy bola Bratislava vybraná ako participant na projekte EU-GUGLE. Projekt bol realizovaný v rokoch 2013 až 2018 a jeho cieľom bolo zvýšiť hospodárnosť a energetickú efektívnosť budov a tým znížiť energetickú náročnosť mesta (EurActiv, 2013). S pomocou tohto projektu sa dokázala zvýšiť energetickú efektívnosť bytových domov v západnej časti mesta o viac ako 70% (EU-GUGLE, 2021).

Bratislava počas obdobia projektu EU-GUGLE venovala pozornosť aj iným problémom a zaoberala sa napríklad modernizáciou verejného osvetlenia, aplikáciou technológií na zefektívnenie parkovania v meste alebo vytvorení verejne dostupnej wifi siete. Od roku 2018 mesto zaviedlo službu bikesharingu či aplikovalo smart lavičky so zabudovanými informačnými panelmi a možnosťou nabíjania mobilného telefónu. Inovácie boli zakomponované aj do odpadového hospodárstva, v rámci ktorého mesto vybuďovalo automatickú triediacu linku na odpad, ktorá dokáže sama rozoznať druh odpadu a pomocou vzdušných trysiek ho presunúť do príslušného kontajnera (Itapa, 2018).

V roku 2019 sa mesto zapojilo do projektu ATELIER – Inteligentné mestá riadené komunitami. Projekt sa zameriava na rozvoj energetickej efektívnosti a zabezpečovanie uhlíkovej neutrality. Bratislava figuruje ako testovacie mesto v rámci ktorého budú aplikované inteligentné riešenia budov, ktoré sú napojené na inovatívne technológie, inteligentnú mobilitu a dokážu vytvárať energetický prebytok (Hlavné mesto SR Bratislava, 2019).

V priebehu rokov kedy sa hlavné mesto začalo zaoberať implementáciou koncepcie Smart city dokázalo aplikovať viacero inovatívnych riešení na zlepšenie a skvalitnenie života obyvateľov. Medzi nimi bola napríklad zonácia lesoparku, výsadba zelene, vytvorenie novej policajnej stanice na Obchodnej ulici či uzatvorenie Námestia SNP a Kloboučníckej ulice (Janegová, 2019). Mesto vďaka aplikácii inovatívnych technológií dokázalo zvýšiť spoľahlivosť verejnej dopravy, obnovilo vozový park či zlepšilo intervaly a dochvilnosť vozidiel. V súčasnosti pracuje vedenie mesta na vytvorení mestského laboratória, ktoré bolo jedným z cieľov dokumentu Bratislava rozumné mesto 2030. Laboratóriu by malo vykonávať experimenty v mestom prostredí a overovať pilotné technologické riešenia ako sú napríklad parkovacie senzory alebo senzory na meranie kvality ovzdušia (Macko, 2020).

2 BRATISLAVA V SMART CITY INDEXOS

O stave Bratislavy ako Smart city podáva prehľad aj jej hodnotenie v smart city indexoch. V roku 2019 sa mesto nachádzalo na 84. mieste zo 104 miest. Index bol vydaný Inštitút pre rozvoj manažmentu (IMD) v spolupráci so Singapurskou univerzitou pre technológiu a dizajn (SUTD) a hodnotil mestá na základe názorov obyvateľov, ekonomiky a technológie. Index hodnotil štruktúru miest v oblasti zdravia, mobility, aktivít, pracovných a vzdelávacích príležitostí ako aj správy. Tieto isté oblasti boli hodnotené aj z pohľadu zavádzania technológií do ich správy a fungovania. Obyvatelia konkrétneho mesta hodnotili jeho úroveň zoradením prioritných oblastí, ktoré je potrebné riešiť a inovovať v meste. Vyjadriť mohli aj svoj postoj k téme zdieľania osobných dát, zavádzania technológií rozoznávajúcich tvár alebo dôveryhodnosť autorít mesta (IMD, 2019).

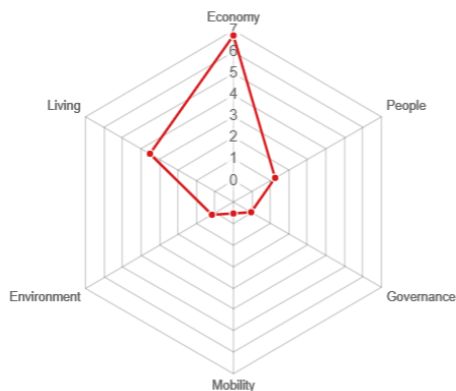
V hodnotení v roku 2019 mala Bratislava najväčšie nedostatky v oblasti verejnej dopravy, znečistenia mesta či kvalite zelených priestranstiev. V oblasti štruktúry dosiahla druhé najhoršie hodnotenie oblasť korupcie mestských úradníkov, ktorá dosiahla najnižšie hodnotenie obyvateľov a teda podľa nich predstavovala významný problém mesta. V oblasti technológií mesto absentovalo v oblasti dostupnosti informácií o hodnote znečistenia ovzdušia, dostupných parkovacích miestach či absencii verejného online prístupu k mestským financiám (IMD, 2019). Naopak obyvatelia mesta hodnotili Bratislavu pozitívne predovšetkým z dôvodu dostupnosti dobrých škôl, veľkého množstva kultúrnych aktivít, dostatku pracovných miest ako aj bezpečnosti na verejných priestranstvách (TASR, 2019). V oblasti technológií bola Bratislava pozitívne hodnotená za verejný prístup k wifi, možnosť zakúpiť si cestovné lístky a lístky na kultúrne podujatia online ako aj vďaka online dostupnosti pracovných ponúk. Obyvatelia označili za

najväčšie priority zlepšenie stavu vozoviek, dostupnosti bývania a zníženie korupcie (IMD, 2019).

V roku 2020 sa Bratislava v svetovom Smart city indexe umiestnila na 76.mieste z 109 hodnotených krajín. Toto hodnotenie bolo v pozitívach aj negatívach podobné predchádzajúcemu v roku 2019. Bratislava si malými čiastkami polepšila v každej oblasti hodnotenia a celkovo teda došlo k pozitívnemu posunu oproti minulému roku. Mesto však opätovne absentovalo v úrovni dopravnej problematiky a korupcie mestských zamestnancov. Novým problémom sa stala nájomného bývania (Reguli, 2020). Výrazne si mesto polepšilo v kvalite zelených priestranstiev a dostupnosti informácií o rozhodnutiach miestnej samosprávy. Novými hodnotenými oblasťami bola dostupnosť dopravných informácií cez mobilné telefóny a rýchlosť internetu, ktorá bola pomerne vysoko hodnotená. V názoroch obyvateľov pribudlo aj zisťovanie koľko bezhotovostných platieb vykonajú počas dňa, z čoho vyplynulo, že viac ako 70% platieb vykonávaným obyvateľmi mesta je bezhotovostných (IMD, 2020).

Hodnotenie hlavného mesta prináša aj Slovenský Smart city index. Jedná sa o prvý hodnotiaci rebríček samospráv na Slovensku. Vznikol v prostredí Fakulty sociálnych vied Univerzity sv Cyrila a Metoda v Trnave a vychádza z prístupu výskumníkov Technickej univerzity vo Viedni a Univerzity v Lujublane. Sleduje 6 základných hodnotiacich prvkov ako ekonomika, ľudia, správa, mobility, životné prostredie a bývanie (Brand Institute, 2020). Index ukazuje hodnotenie miest na základe implementácie smart riešení od najvyššie hodnotených až po tie, ktoré implementáciu smart prvkov zanedbávajú. V roku 2019 bola Bratislava podľa tohto indexu druhým najúspešnejším smart city na Slovensku. Dominovala predovšetkým v oblasti ekonomiky, ktorej sila je pravdepodobne daná blízkosťou hraníc Rakúska, rieky Dunaj ako aj tým, že v meste sídli viacero nadnárodných spoločností (Kóňa, Guťan, Horváth, 2020). Okrem ekonomiky malo hlavné mesto vysoké hodnotenie aj v oblasti bývania, naopak nízke hodnoty a teda problémy sa preukázali v oblasti mobility, správy mesta a životného prostredia. V roku 2020 sa Bratislava ocitla na prvom mieste v tomto indexe. Pozitívne bola hodnotená v oblasti ekonomiky a oproti predchádzajúcemu roku výrazne zlepšila svoje fungovanie v oblasti životného prostredia a správy mesta (Brand Institute, 2020).

Graf 2 Hodnotenie smart úrovně Bratislavy v roku 2019



Zdroj: Brand Institute, 2020

Graf 3 Hodnotenie smart úrovně Bratislavy v roku 2020



Zdroj: Brand Institute, 2020

ZÁVER

Hlavné mesto Slovenskej republiky, Bratislava, začalo aplikovať smart riešenia od roku 2013 a to predovšetkým vďaka projektu EU_GUGLE. Od tohto roku mesto smeruje svoje aktivity a riadenie ku smart agende, ktorá by mala mestu priniesť kvalitnejší mestský život. V priebehu rokov mesto aplikovalo a realizovalo viacero inovatívnych projektov, ktoré mali za cieľ zlepšiť jeho fungovanie. Nosným dokumentom stratégie mesta ako stať sa Smart city bol dokument Bratislava Rozumné mesto 2030. Napriek tomu, že dokument obsahoval viacero cieľov a prioritných osí na dosiahnutie

zlepšenia, absentoval v ňom konkrétnejší a komplexnejší postup premeny mesta na Smart city.

Bratislava a jej úroveň z pohľadu smart city bola hodnotená slovenským aj svetovým smart city indexom. Hodnotenia prebiehali v roku 2019 a 2020 a oba indexy sa v jednotlivých rokoch zhodovali na problémových oblastiach fungovania mesta. Mesto sa podľa nich trápí s problematikou dopravnej situácie, dostupnosti bývania ako aj dôvery obyvateľov v zamestnancov mesta. Okrem toho Bratislava ako veľkomesto stále čelí problémom ako napríklad parkovanie či kvalita ovzdušia. Transformácia na Smart city vo všetkých aspektoch mestského života je však dlhodobým procesom, ktorý je otázkou niekoľkých rokov. Z tohto dôvodu je mesto stále len na začiatku cesty k zoptimalizovaniu a zefektívneniu svojho fungovania, postupnými krokmi však môže naďalej zlepšovať svoj stav a stať sa tak v budúcnosti plnohodnotným smart city.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BRAND INSTITUTE. 2020. Mestá v grafe – Bratislava. In: *intelligentnemesta.sk*. 2020. [online], [cit. 24/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://intelligentnemesta.sk/smartindex-benchmark-graf-porovnanie-mesta/>>.
- BUČEK, J. KOREC, P. 2013. Dunaj predstavuje aj sociálno-kultúrnu oblasť, ktorá napomáha socializácii obyvateľstva. Univerzita Komenského. 345 s. [online], [cit. 17/8/2021]. Dostupné na internete: < http://www.humannageografia.sk/stiahnutie/01_korec.pdf>. ISBN 978-80-223-3516-4
- EU-GUGLE. 2021. Bratislava. In: *eu-gugle.eu*. 2020. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <http://eu-gugle.eu/sk/pilot-cities-5/bratislava/>>.
- EURACTIV. 2013. Bratislava zvýši energetickú hospodárnosť budov. In: *euractiv.sk*. 2013. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://euractiv.sk/section/podnikanie-a-praca/news/bratislava-ziskala-financie-na-zvysenie-energetickej-hospodarnosti-budov-021523/>>.
- HLAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA. 2019. Smart City projekt ATELIER - Inteligentné mestá riadené komunitami sa zameria na rozvoj pozitívne energetických oblastí. In: *bratislava.sk*. 2019. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://bratislava.sk/sk/sprava/smart-city-projekt-atelier-inteligentne-mesta-riadene-komunitami-sa-zameria-na-rozvoj-pozitivne-energetickych-oblasti>>.
- HLAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA. 2020. Kde sa Bratislavčania najviac „tlačia“?. In: *bratislava.sk*. 2020. [online], [cit. 12/8/2021]. Dostupné na

- internete: < <https://bratislava.sk/sk/sprava/kde-sa-bratislavciana-najviac-tlacia>>.
- IMD. 2019. Smart City Index. In: *imd.org*. 2019. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://www.imd.org/research-knowledge/reports/imd-smart-city-index-2019/>>.
- IMD. 2020. Smart City Index 2020. In: *imd.org*. 2020. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://www.imd.org/smart-city-observatory/smart-city-index/>>.
- ITAPA. 2018. ŽE SA NA SLOVENSKU V OBLASTI SMART CITIES NIČ NEDEJE? OMYL!. In: *itapa.sk*. 2018. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://www.itapa.sk/ze-sa-na-slovensku-v-oblasti-smart-cities-nic-nedeje-omyl/>>.
- JANEGOVÁ, E. 2019. Hlavné mesto má ďaleko od Smart City. In: *metropola.zenskyweb.sk*. 2019. [online], [cit. 23/8/2021]. Dostupné na internete: < <http://metropola.zenskyweb.sk/clanok/44366-hlavne-mesto-ma-daleko-od-smart-city>>.
- KILIÁN, J. A KOL. 2010. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja hlavného mesta SR Bratislavy. Academia Istropolitana Nova. 419 s. [online], [cit. 17/8/2021]. Dostupné na internete: <<https://zastupitelstvo.bratislava.sk/data/att/32066.pdf>>.
- KONÍK, J. 2019. V Bratislave žije vyše 600-tisíc ľudí, ukázali telefóny (+ mapy). In: *dennikn.sk*. 2019. [online], [cit. 12/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://dennikn.sk/1495410/v-bratislave-zije-vyse-600-tisic-ludi-a-dalsich-130-tisic-dochadza-ukazali-telefony-mapy/>>.
- KÓŇA, A. GUŤAN, D. HORVÁTH, P. 2020. Slovak Republic on the Way to Build Smart Cities Based on KPIs with First Slovak Smart City Index. In: Scientific Papers of the University of Pardubice Series D: Faculty of Economics and Administration 2020, 28(4), 1061. [online], [cit. 12/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://editorial.upce.cz/1804-8048/28/4/1061>>.
- MACKO, O. 2020. Bratislava ako inteligentné mesto. In: *touchit.sk*. 2020. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://touchit.sk/bratislava-smartcity/293221>>.
- MAGISTRÁT HLAVNÉHO MESTA SR BRATISLAVA. 2018. BRATISLAVA rozumné mesto 2030 - KONCEPCIA SMART CITY. 2018. [online], [cit. 19/8/2021]. Dostupné na internete: <<https://bratislava.blob.core.windows.net/media/Default/Dokumenty/smartcity%20rozumna%20bratislava2030.pdf>>.
- PATRÃO, C. MOURA, P. DE ALMEIDA, A.T. 2020. Review of Smart City Assessment Tools. In: Smart Cities 2020, 3(4), 1117-1132. 2020. [online], [cit. 12/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://www.mdpi.com/2624-6511/3/4/55/htm>>.

- REGULI, M. 2020. BRATISLAVA JE ZASE O NIEČO CHYTREJŠIA. KONCEPT SMART CITIES ALE NA SLOVENSKU ZAOSTÁVA. In: *biztweet.eu*. 2020. [online], [cit. 23/8/2021]. Dostupné na internete: < <https://biztweet.eu/article/4725-bratislava-je-zase-o-nieco-chytrejssia-koncept-smart-cities-ale-na-slovensku-zaostava>>.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2020. Štatistická ročenka hlavné mesta SR Bratislavy. [online], [cit. 12/8/2021]. Dostupné na internete: < [https://noizz.aktuality.sk/zaujímavosti/bratislava-v-rebricku-smart-city-2019/6bqssdb](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/bf677847-661f-4937-97bd-b566d852e8fb!/ut/p/z1/rZVRc5pAEMc_jY94Cxzc0TdEgyxAoLKSwcUhSpggEjz7Xsmtg1pRDPpMcMA9_vv7u3uHchHC-RnwTHZBIWSZ8GevS99-btFDNrr8SoAkfpjNy-pTskDxjQvAnQiT0AY6ZOdXuEGSAhn03fOVNBVbCu9e2HOzatCdQxZQGAP-tbgJPeM6ev5nUy48GYTBzXo5alrd_-NV0dYmICUFOXwFCHrq1Yogiq-KL_G55EgOkdF8BzdMvBZz1cGCrcpv8D6EOXMqAHuq6YPO6R2-JvAS77h7El_5P_JjDGX9MzoBE_OPcKGJ6DZw-UCKOh_D7-JiDy4pf0J6Alf9TG7fk7Af7n-rdZYMDX6u8hH_mrrDpUMVrmYRnEXLnjDk9hB9htn-yCVRJ14FhG1e757ZdwIxNCMeFkmd9wWBEJp5BwzYWSLK-pJER0E55sH1bJGi1voufXNqvf3urzk78ru-maDb-ZsA_2w7uMjjWNAdKsL3kTcTrAZ6DtRGjt6fE1C7p8Btqatg2QpsKVZY6k1iBf-6oNUGcSWrJqkovVHAtofkyiGrlZXqTspHY-2SxDQCPk2HarVdpF7q8QImMBR5TRRDZ8-noT348Pvoq6-88q6KfFVr89wZnToTiXrvfstiDKuaSbJOjxa1SNQtFyqRFtImKqOg-FeyPFVfVofzWgQ7Udd3d5v12H3VXedqBjyRxXrJ1NUI0SN03I6XiM7ezBy8XrWebeH80ozkt1V8cpAqO/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/>.</p><p>TASR. 2019. Zápchy a málo zelene. Bratislava skončila v rebríčku inteligentných miest až 84. In: <i>noizz.aktuality.sk</i>. 2019. [online], [cit. 23/8/2021]. Dostupné na internete: < .

BRNENSKÝ PARTICIPATÍVNY ROZPOČET Z POHLADU TEORETICKÝCH VÝCHODÍSK¹⁹

Mgr. Jozef Gašparík²⁰

Abstract

This paper offers an evaluation of participatory budgeting in the City of Brno (Czech Republic) in terms of a theoretical concept of participatory budgeting developed by Wampler. A set of interviews with coordinators of the mentioned participatory budgeting was employed to collect relevant data. Results of presented analysis show a few significant differences between practice of participatory budgeting in Brno and Wampler's theoretical characteristics based mostly on case of Porto Alegre.

KEY WORDS: *Participatory budgeting, City of Brno, Office of public participation.*

ÚVOD

Participatívne rozpočtovanie je relatívne nový fenomén občianskej participácie, ktorý sa do tohto priestoru rozšíril z brazílskeho mesta Porto Alegre. V tomto regióne mal charakter verejnej konzultatívnej komisie, ktorá sa zapájala do prípravy samosprávneho rozpočtu, vrátane jeho jednotlivých položiek. Išlo teda o diskusné, respektíve poradné fórum, ktorého cieľom bolo zohľadňovanie potrieb a pohľadov občanov pri tvorbe celého rozpočtu samosprávy. Od svojich počiatkov v roku 1989 sa nástroj rozšíril do tisícok samospráv v rámci sveta a postupom času si ho osvojili aj krajiny bývalého východného bloku v strednej Európe. (Dias a kol. 2019) Počnúc poľským mestom Plosk sa medzi samosprávy zavádzajúce istú formu participatívneho rozpočtovania zapája v roku 2011 aj Bratislava a v roku 2014 aj mestská časť Prahy 7. (Minárik 2020) Dnes sa počet týchto nástrojov participácie pohybuje v Česku na úrovni približne 120 samospráv a na Slovensku približne 60 samospráv (Agora 2020, Hrabínová a kol. 2020).

Pre upresnenie je však potrebné dovysvetliť, že v kontexte rôznych kultúr a spoločenských odlišností sa aj participatívne rozpočtovanie v rámci odlišuje. Na Slovensku a v Česku má oveľa viac vlastností pripomínajúcich grantovú schému. To znamená, že samospráva vyčlení istý obnos verejných

¹⁹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja prostredníctvom grantu č. APVV-19-0108: "Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku".

²⁰ Katedra politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského, Gondova 2 Bratislava, gasparik27@uniba.sk

financií, ktoré sú poskytnuté na tento účel. Organizácie tretieho sektora, respektíve verejnosť následne navrhujú projekty, ktoré postúpia do hlasovania, prípadne zvažovania. Hlasovať spravidla môže buď každý obyvateľ danej samosprávy, spĺňajúci všeobecné podmienky alebo mestské zastupiteľstvo či členovia komisie, ktorá je na to určená. Participatívny cyklus trvá spravidla jeden rok, kedy ho pripravujú a zastrešujú zamestnanci mesta. Tí buď patria pod určité oddelenie, prípadne má samospráva určený vlastný odbor, ktorý sa tejto tematiky venuje. Takýmto príkladom je aj mesto Brno, ktoré je dnes považované za príkladom dobrej praxe najmä z toho dôvodu, že ide nástroj, ktorý samospráva ukotvila aj do základného dokumentu mesta a celkovo ide o najvyšší rozpočet vyčlenený na tento účel v Česku a na Slovensku. Zároveň ide o samosprávu, ktorá má najväčšie personálne zastrešenie pri príprave celého procesu. Preto je priestor sa týmto príkladom zaoberať aj z pohľadu vedeckého poznania, nakoľko sa z pohľadu pôvodného uvedenia v Porto Alegre a z pohľadu doterajšieho uchopenia iných samospráv v rámci sveta, Česko značne odlišuje.

1 PARTICIPATÍVNY ROZPOČET V MESTE BRNO

Mesto Brno sa rozhodlo spustiť pilotný participatívny rozpočet v roku 2017. Ide o formu občianskej participácie, ktorá sa od pôvodného uchopenia v Porto Alegre odlišuje najmä tým, že občania nemajú právo rozhodovať o celom rozpočte, ale iba o jeho časti. V tomto prípade o sume predstavujúcej 35 miliónov českých korún. Zároveň je však právo verejnosti posilnené z roviny konzultanta do roviny priameho aktéra, ktorý môže navrhovať konkrétne investičné aktivity financované z predmetnej sumy peňazí. Pri predkladaní projektov sú navrhovateľ a jeho projekt povinní spĺňať formálne kritériá (vek, realizovateľnosť projektu, výdavkový limit na jeden projekt a pod.) Takto pripravený návrh sa následne konzultuje s jednotlivými odbormi magistrátu mesta s cieľom jeho realizovateľnosti (Dáme na vás 2021).

Verejnosť, okrem roly predkladateľa, vstupuje do procesu participatívneho rozpočtu aj ako hodnotiteľ projektov. V prvej fáze musia projekty získať určitý počet pozitívnych bodov na stránke PR. Na základe splnenia tohto kritéria sa nimi magistrát začne zaoberať. Druhý aspekt verejnej participácie umožňuje ľuďom zapojiť sa do deliberatívneho fóra, kde spolu s predkladateľmi projektov občania určia, ktoré projekty budú zobrazené na prvých štyroch priečkach vo finálnom hlasovaní. Tretí aspekt teda spočíva v celomestskom hlasovaní, kde občan môže kladnými aj zápornými hlasmi rozhodovať o tom, ktoré z predložených návrhov budú podporené alebo nie. Tohto hlasovania sa môžu zúčastniť len občania spĺňajúci vekovú hranicu, ktorí majú trvalý pobyt nahlásený v rámci územia

mesta. Podľa ich rozhodnutia magistrát mesta tieto zámery následne realizuje. Magistrát na riešenie personálnej a technickej stránky prípravy procesu zriadil samostatný odbor. Odbor participácie (bývalá kancelária participácie) má v súčasnosti vyčlenený personál v podobe ôsmich ľudí, ktorí zastrešujú prípravu jedného cyklu, trvajúceho vždy jeden rok. Ide o tri koordinátorky, vedúceho, investičného manažéra, ekonómku a právničku. Tento inovatívny nástroj sa stal zásadnou súčasťou mestskej politiky, o čom svedčí aj fakt, že bol neskôr priamo ukotvený v rámci štatútu mesta, čím poslanci ukotvili jeho postavenie aj pre budúce volebné obdobia (Dáme na vás 2021).

2 STAV POZNANIA

Finančnému riadeniu a rozpočtovaniu v podmienkach českých miestnych samospráv sa v poslednom období venovalo pomerne veľa autorov (napr. Nemeč et al. 2021). Ak sa pozrieme špecificky na mesto Brno, analýzy tohto charakteru absentujú a rovnako absentujú aj výskumne podložené analýzy týkajúce sa participatívneho rozpočtovania. Brniansky prípad sa explicitne, no zväčša len implicitne (ako jedno z miest, ktoré má zavedené participatívne rozpočtovanie) spomína skôr v kontexte širšie koncipovaných analýz venovaných zavádzaniu a šíreniu participatívneho rozpočtovania v českých podmienkach (napr. Kukučková a Bakoš 2020). Ak sa pozrieme bližšie na medzinárodný výskum zameraný na participatívne rozpočtovanie v podmienkach strednej Európy (Kempa a Kozlowsky 2020, Džinić et al. 2016 atď.), tento ponúka ďaleko pestrší súbor výsledkov. Pri zameraní sa na charakteristiky, ktoré pomáhajú rámcovať túto rozpočtovú inováciu, je vhodné oprieť sa o niekoľko dôležitých typológií: Cabannes a Lipietz 2015, Sintomer et al. 2008, Krenjova a Raudla 2013. Špecificky sa však vybranými charakteristikami participatívneho rozpočtovania zaoberali vo svojich analýzach aj ďalší autori (napr. Goldfrank 2007). Jeden z najvydarenejších súborov základných charakteristík participatívneho rozpočtovania ponúka Wampler (2007). Z pohľadu komplexného uchopenia základných prvkov pripravil komplexnú štruktúru, do ktorej zaradil nasledujúce prvky:

- rozdelenie samosprávy do viacerých častí,
- verejné stretnutie ozrejmujúce proces tvorby rozpočtu a prípravy verejných politík,
- zvyhodňovanie sociálne znevýhodnených častí populácie,
- verejná deliberácia medzi participantmi a samosprávou,
- volení zástupcovia hodnotia sociálny charakter projektov,
- o finálnych projektoch rozhodujú volení zástupcovia,

- vytvára sa rada so zástupcami mestských častí, ktorá robí finálne odporúčanie rozpočtu a ktorá sa pravidelne stretáva vedením samospráva s cieľom monitoringu projektu,
- výsledná správa je zaslaná zastupiteľstvu a jednotlivým komisiám, ktoré môže zamietnuť niektoré projekty podľa uváženia,
- na konci roka je vypracovaná správa o implementácii jednotlivých projektov,
- sú ustanovené regionálne a susedské komisie, ktoré monitorujú implementáciu projektov.

Jednotlivé body, ktoré vymedzuje Wampler (2007), vychádzajú do veľkej miery zo skúseností, ktoré poznáme z Latinskej Ameriky. To znamená, že úloha participatívneho rozpočtu je v tomto regióne spojená skôr s konzultovaním a navrhovaním rozpočtových kapitol a ich jednotlivých položiek. Čo je však zaujímavé z pohľadu možného výskumu je porovnanie kritérií, ktoré odzrkadľujú pôvodnú prax a súčasné fungovanie participatívneho rozpočtu v Strednej Európe. Na základe toho bude možné pochopiť základné rozdiely medzi pôvodným zámerom a tým, čo je prispôbené kultúre a inštitúciám v regióne Česka a Slovenska.

3 METODOLÓGIA

Predmetom tohto výskumu je porovnanie teoreticky vymedzených charakteristík participatívnych rozpočtov od Wampler (2007) s praxou, ktorá funguje v meste Brno. Táto samospráva je vybratá najmä z toho dôvodu, že ide o najväčší a najkomplexnejší participatívny rozpočet v Česku a na Slovensku a je preto veľkým predpokladom, že je aj vzorom pre ďalšie samosprávy v tomto regióne. Z tohto dôvodu je zaujímavé sledovať odlišnosti Wamplerom stanovenými charakteristikami a českou praxou. Dáta boli získané prostredníctvom individuálnych rozhovorov s aktérmi celého procesu. V tomto prípade išlo o zamestnancov odboru participácie na magistráte mesta Brno. Konkrétne išlo o rozhovory s vedúcim kancelárie, vedúcou koordinátorkou, právničkou, ekonómkou a zamestnancom, ktorý má na starosti majetkové vzťahy. Tieto osobné rozhovory v celkovom počte päť, boli realizované v rámci mesiacov júl a august. Otázky boli kladené vo všeobecnej aj konkrétnej rovine a vďaka nim je možné porovnať vymedzené charakteristiky. Hlavné otázky boli formulované nasledovne: Ako prebieha príprava procesu? Akú rolu zohrávajú mestské časti? Ako prebiehajú verejné stretnutia? Snaží sa mesto pracovať so sociálne znevýhodnenými skupinami pri príprave participatívneho rozpočtu? Zvýhodňuje mesto takéto skupiny? Ako prebieha výber projektov? Ako prebieha deliberatívne stretnutie? Akú rolu zohráva zastupiteľstvo? Snaží sa mesto robiť evaluáciu celého procesu, vrátane štúdie využiteľnosti jednotlivých projektov? Tieto odpovede

v podobe kvalitatívnych dát sú následne vyhodnocované a s cieľom získania relevantných a čo najpresnejších charakteristík participatívneho rozpočtu v meste Brno. Následne sú vo výskumnej časti porovnávané s Wamplerovými teoretickými predstavami o participatívnom rozpočte.

4 OPERACIONALIZÁCIA POJMOV

Pre lepšie pochopenie toho, čo bolo považované za splnenie Wamplerových charakteristík je nevyhnutné operacionalizovať jednotlivé pojmy.

- Za rozdelenie samosprávy do častí je považované procesné vymedzenie funkcií častí mesta, ktoré má význam pre realizáciu participatívneho cyklu. Nejde teda o rozdelenie, ktoré plní funkcie bez ohľadu na participatívny rozpočet, ale o rozdelenie mesta pre účely jedného cyklu, respektíve pre vytvorenie novej úlohy pre existujúce časti mesta.
- Za verejné stretnutia ozrejmujúce proces tvorby rozpočtu a prípravu tvorby verejných politík sú považované také verejné podujatia, ktoré majú za cieľ poskytnúť informácie nielen o participatívnom rozpočte ale aj o širšom fungovaní samosprávy.
- Za zvýhodnenie sociálne vylúčených skupín sú považované také aktivity samosprávy, ktoré uprednostňujú vylúčené spoločenstvá pred zvyškom populácie určitými výhodami.
- Za verejnú deliberáciu sa považuje také verejné podujatie, ktoré sa zaoberá kolektívnym zvažovaním a diskusiou o projektoch.
- Za hodnotenie sociálneho charakteru projektov zo strany volených zástupcov sa považuje zvýhodnenie projektov, ktoré majú sociálny charakter pri vyhodnocovaní.
- Za vytvorenie rady so zástupcami mestských častí sa bude považovať vytvorenie iného orgánu než je kancelária respektíve odbor, ktorý má na starosti prípravu celého procesu.
- Za výslednú správu sa bude považovať sumarizačný materiál, ktorý sa predkladá mestskému zastupiteľstvu s cieľom rozhodnutia o jednotlivých projektoch.
- Za správu o implementácii bude považovaná monitorovacia správa o implementácii jednotlivých projektov.
- Za zriadenie susedských komisií sa bude považovať zriadenie komisií, ktoré majú za cieľ monitorovať priebeh prípravy a uzatvárania projektov.

5 VÝSKUM

Odpovede na jednotlivé otázky boli hľadané pri jednotlivých respondentoch. Z pochopiteľných dôvodov sú niektoré odpovede viac

relevantné a komplexné od ľudí, ktorí sa venujú danej oblasti a naopak menej relevantné pri otázkach, ktorým sa nevenujú.

Z odpovedí vyplýva, že Brno počas príprav participatívneho rozpočtu pracuje s rozdelením samosprávy do istých častí, v ich prípade ide o mestské časti. Tieto zohrávajú úlohu nielen v pravidlách, kde sa uvádza, že celkový rozpočet vyčlenený na mestskú časť predstavuje maximálne jednu tretinu celkového rozpočtu, ale aj fakt, že viaceré projekty a aktivity, ktoré navrhovatelia prekladajú sa realizujú v mestských častiach. To znamená, že mestská časť musí súhlasiť s tým, že sa takýto projekt bude na ich území realizovať a zároveň, že sa po jeho realizácii budú o túto investíciu starať, v prípade, že ide o dlhodobejšiu investíciu. Mesto v prípade, že posunie údržbu projektu na mestskú časť, poskytuje tri roky refundáciu nákladov s tým spojených. V určitom zmysle teda mestským častiam vzniká nová úloha, ktorá však vychádza z kompetencií, ktoré majú legislatívne dané.

Celý proces podľa slov vedúceho odboru aj vedúcej koordinátorky začína zverejnením výzvy, do ktorej občania môžu prihlasovať svoje projekty. Mesto sa nim zaoberá v prípade, že získajú aspoň 300 pozitívnych hlasov na webe participatívneho rozpočtu a následne mesto komunikuje s predkladateľom, mestskými časťami a svojim odborními. V tejto časti by sme mohli hovoriť o istej forme edukácie občanov, nakoľko občan získava spätnú väzbu k svojim nápadom, ktorá je následne transparentne zverejnená na webovom sídle rozpočtu. Nejde však o edukáciu o rôznych kompetenciách, ale len o vysvetlenie dôvodov, pre ktoré môžu mať jednotlivé projekty problém uspieť. Verejné stretnutia prebiehajú za účasti koordinátoriek a vedúceho odboru, ktorí sa občanom snažia vysvetliť celý priebeh jednotlivých fáz participatívneho rozpočtu s dôrazom na momenty, do ktorých sa môže zapojiť občan či už v roly predkladateľa alebo hodnotiteľa (hlasujúceho) projektu.

Cyklus participatívneho rozpočtu v meste Brno závisí na možnosti pripojenia na internet. Tam sa realizuje predkladanie návrhov aj hlasovanie, ktoré oboje má v rukách verejnosť. V oblasti práce so sociálne znevýhodnenými skupinami sa mesto snaží umožniť prístup na internet v rámci mestských knižníc. Rozhodne však nemôžeme povedať, že by mesto akýmkoľvek spôsobom zvyhodňovalo vylúčené komunity. Práve naopak, mesto sa snaží poskytnúť všetkým rovnakým prístup, ktorý však využívajú častejšie ľudia s vyšším vzdelaním a pracujúci. Práca s nimi teda spočíva len v tom, aby mali rovnaký prístup k podávaniu projektov a hlasovaniu za ne aj tí ľudia, ktorí nemajú počítač či internet. Zároveň počas minulých období sa mesto snažilo oslovovať rôzne organizácie pôsobiace na území mesta s cieľom ich motivácie sa zapojiť, avšak podľa slov vedúceho odboru to nemalo veľký efekt.

Odbor participácie realizuje v rámci participatívneho procesu aj tzv. deliberatívne stretnutie za účasti verejnosti. Kde predkladatelia projektu diskutujú aj s predstaviteľmi samosprávy o tom, ktoré projekty sú pre najviac potrebné. Tieto následne získajú prvé štyri miesta vo finálnom zozname projektov pred celomestským hlasovaním.

Rozhodovanie o projektoch je z pohľadu samosprávy čisto odborná záležitosť. Mesto sa snaží pri každom projekte odbúrať akékoľvek bariéry, ktoré by mohli projekt z technických či legislatívnych dôvodov zabrzdiť. V žiadnom prípade sa magistrát nestavia k projektom v roly posudzovateľa, ktorý by subjektívne posudzoval projekty. Táto úloha prislúcha verejnosti. Je na vlastnom uvážení každého občana, pre ktorý projekt/projekty sa rozhodne. Mesto nekladie dôraz na to, aby sa osobitne posudzovali určité témy alebo charakteristiky daných projektov.

Mestské zastupiteľstvo má v celom procese jedine formálnu úlohu, ktorá spočíva vo vyčlenení prostriedkov pre podporu projektov. Vo výnimočných prípadoch sa môžu objaviť nečakané okolnosti, ktoré predražia realizáciu projektu o viac ako 20%, kedy musí do procesu vstúpiť zastupiteľstvo a rozhodnúť o tom či sa projektu poskytnú tieto dodatočné prostriedky alebo nie. Zastupiteľstvo tiež monitoruje celý priebeh procesu počas roka a na konci takéhoto cyklu predkladá vedúci odboru informáciu na zastupiteľstvo. Ad hoc kontrolóra celého procesu vykonáva rada mesta, ktorá v prípade záujmu môže požiadať vedúceho odboru o účasť na svojom zasadaní. Radu mesta tvoria napríklad zástupcovia poslaneckých klubov, primátorka, námestníci.

Magistrát mesta má v rámci svojej štruktúry vytvorený odbor participácie, ktorý zastrešuje celú prípravu. Žiadne iné orgány mesto na tento účel nezriaďuje. Odbor má na starosti aj finálne hodnotenie zrealizovaných projektov a rovnako tak aj prehodnocovanie celého cyklu, o ktorom podáva správu na mestské zastupiteľstvo. Ďalšie prehodnocovanie využívajú daných investícií je v rukách mestských častí, ktoré za projekty preberajú zodpovednosť.

ZÁVER

K prvej Wamplerovej charakteristike, týkajúcej sa rozdelenia samosprávy do častí, je možné konštatovať, že platí aj v prípade magistrátu Brna. Nemá síce výrazný zmysel, nakoľko mestské časti tak či tak vykonávajú svoju kompetencie týkajúce sa správy majetku na svojom území, avšak pravidlá participatívneho rozpočtu explicitne stanovujú zmysel mestských častí v tom, že maximálne 1/3 z rozpočtu môže byť použitá na jednu z nich. Táto charakteristika preto môže byť vyhodnotená ako splnená.

K druhej vlastnosti, ktorá vyjadruje potrebu edukatívnych verejných stretnutí môžem konštatovať, že táto sa v Brne nenachádza. Mesto síce robí verejné stretnutia, avšak nevzdeláva občanov nad rámec témy participatívneho rozpočtu. Nie je snahou odboru participácie, aby občania pochopili spôsob tvorby celkového rozpočtu či proces tvorby verejnej politiky na lokálnej úrovni. Preto táto charakteristika sa v meste Brno nenachádza.

Rovnako nie je naplnená ani charakteristika týkajúca sa zvýhodnenia sociálne vylúčených spoločností, nakoľko z odpovedí vyplýva, že mesto síce robí určité kroky k tomu, aby každý občan mohol podať projekt a hlasovať zaň na verejne dostupnom mieste, avšak sa nedá hovoriť o zvýhodňovaní znevýhodnených skupín, nad rámec zvyšku spoločnosti.

Verejná deliberácia naopak prítomná v rámci procesu je. Magistrát realizuje verejné stretnutie počas ktorého sa diskutuje a hodnotí jednotlivé projekty. Výsledok stretnutia má vplyv na ďalší priebeh procesu.

Zvýhodnenie projektov, ktoré majú sociálny charakter sa v rámci mesta Brna nerobí. Každý projekt má rovnakú šancu uspieť nakoľko mesto nijakým spôsobom neurčuje hodnotiace kritériá, ani nestanovuje hodnotiacu komisiu. Celý proces je v rukách občanov.

Z odpovedí teda vyplýva aj to, že žiadna komisia či rada mestských častí nemá vplyv na monitorovanie celého procesu. Čiastočne do tohto procesu môže vstúpiť mestská rada Brna, avšak tento orgán nie je určený výlučne na to a preto sa nedá hovoriť o jej úlohe v rámci monitorovania celého procesu ale skôr o ad hoc témach, ktoré sa ho týkajú. Táto podmienka preto nie je považovaná za splnenú.

Existuje však materiál, ktorým sa zaoberá mestské zastupiteľstvo a ktorý sumarizuje vyhodnotenie daného cyklu participatívneho rozpočtu. Nejde však o dokument, ktorý by smeroval k tomu, aby zastupiteľstvo schvaľovalo alebo zamietalo projekty. Táto charakteristika preto nebola naplnená.

Monitorovaciu správu zverejňuje mesto Brno na svojej webovej stránke participatívneho rozpočtu. Z toho vyplýva, že charakteristika, ktorá hovorí o celkovej monitorovacej správe je splnená.

Charakteristika ktorá hovorí o susedských skupinách, ktorá by slúžila na monitorovanie celého procesu však splnená nie je, nakoľko celý proces je vyhodnocovaný výlučne odborníkmi z magistrátu mesta.

Zo všetkých spomenutých charakteristík od Wamplera spĺňa mesto Brno tri a šesť z nich nespĺňa. Z tohto môžeme konštatovať, že reálne fungovanie participatívneho rozpočtu v rézii magistrátu mesta Brno sa odlišuje od teoretického konceptu participatívneho rozpočtovania postaveného na pôvodných skúsenostiach s touto demokratickou rozpočtovou iniciatívou z Latinskej Ameriky.

Tieto charakteristiky by bolo vhodné skúmať aj v prípade iniciatív participatívneho rozpočtovania implementovaných na Slovensku. Skúsenostiam krajských miest sa venuje napríklad Bardovič (2021), skúsenostiam samosprávnych krajov napríklad Novák (2021), celkový prehľad a pokus o typológiu väčšiny takýchto iniciatív ponúkajú Murray Svidroňová a Klimovský (v tlači), no ani v jednej z týchto prác sa osobitne nevenuje systematická pozornosť všetkým sledovaným charakteristikám a ich prípadná analýza tak predstavuje zaujímavú výskumnú výzvu. Navyše, netreba zabúdať na fakt, že takáto analýza by jednoznačne mohla viesť aj k viacerým odporúčaniam pre prax, pre ktorú je nateraz typická skôr vysoká miera nestability.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- AGORA. 2020. *Města využívají participativní rozpočtování stále častěji*. [online], citované 16.6.2021, dostupné online: <https://www.participativni-rozpocet.cz/blog/2021/02/09/participativni-hlasovani-v-roce-2020/>
- BARDOVIČ, J. 2021. *Participácia obyvateľov na participatívnom rozpočte v krajských mestách*. In: Duffeková, K. - Feketeová, B. - Lörincová, K. (eds). 2020: *Začiatok dekády zmien? Zborník príspevkov z IX. ročníka Medzinárodnej online vedeckej konferencie študentov a mladých vedeckých pracovníkov*. Košice: Filozofická fakulta, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, s. 250 - 266. ISBN 978-80-574-0015-8.
- CABANNES, Y. a LIPIETZ, B. 2015. *The democratic contribution of participatory budgeting*, Working Paper Series, No. 15-168, London School of Economics and Political Science (LSE), Department of International Development, London [online]. citované 23.12.2020, dostupné online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224794/1/wp168.pdf>
- DÁME NA VÁS. 2021. *Participativní rozpočet*. [online], citované 16.6.2021, dostupné online: <https://damenavas.brno.cz/>
- DIAS, N., ET AL. 2019. *Participatory budgeting world atlas*. Epopeia and Oficina, Portugal, ISBN 978-989-54167-3-8, 192 s.
- DŽINIĆ, J., MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. a MARKOWSKA-BZDUCHA, E. 2016. *Participatory budgeting: a comparative study of Croatia, Poland and Slovakia*. NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy, 9(1), 31–56.
- GOLDFRANK, B. 2007. *Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting*. University of New Mexico. 52 s. [online] citované 26.12.2020, dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/253455515_Lessons_from_Latin_American_Experience_in_Participatory_Budgeting

- HRABINOVÁ, A. A KOL. 2020. *Zoznam samospráv PR 2020*. Splnomocnenec Vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2 s. [online], citované 26.12.2020, dostupné online: http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/otvorene_temy/Zoznam%20%20samosprav%20PR_2020.pdf
- KEMPA, J. a KOZŁOWSKI, A. R. 2020. *Participatory Budget as a Tool Supporting the Development of Civil Society in Poland*. NISPACEE Journal of Public Administration and Policy 12(2), 109 - 129 [online], citované 26.12.2020, dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/341969979_Participatory_Budget_as_a_Tool_Supporting_the_Development_of_Civil_Society_in_Poland
- KRENJOVA, J. a RAUDLA, R. 2013. "Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies." *Halduskultuur – Administrative Culture* 14(1), 18-46.
- KUKUČKOVÁ, S. a BAKOŠ, E. 2020. *Does Participatory Budgeting Bolster Voter Turnout in Elections ? The Case of the Czech Republic*. NISPACEE Journal of Public Administration and Policy 12(2) s.109-129 [online], citované 26.12.2020, dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/338422175_Does_Participatory_Budgeting_Bolster_Voter_Turnout_in_Elections_The_Case_of_the_Czech_Republic
- MINÁRIK, P. 2020. *Participatory Budgeting and Traditional Participation in Czech Municipalities*. *Slovak Journal of Political Sciences*, 20(1). [online], citované 10.08.2021, dostupné online: <http://sjps.fsvucm.sk/index.php/sjps/article/view/108>
- MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. a KLIMOVSKÝ, D. (v tlači). *Participatory Budgeting in Slovakia: Recent Development, Present State, and Interesting Cases*. In: De Vries, M. - Nemeč, J. - Špaček, D. (eds). *International Trends in Participatory Budgeting*. London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-030-79930-4.
- NEMEC, J., KLIMOVSKÝ, D., ŠAGÁT, V., PLAČEK, M. a SEDMIHRADSKÁ, L. 2021. *The Impact of Fiscal Rules on the Financial Management of Municipalities: A Comparative Analysis of the Czech Republic and Slovakia*. In: Geissler, R. - Hammerschmid, G. - Raffer, C. (eds). *Local Public Finance*. Cham: Springer, s. 109 - 130. ISBN 978-3-030-67465-6
- NOVÁK, M. 2021. *Participatívne rozpočtovanie samosprávnych krajov v podmienkach Slovenskej republiky*. In: Čajková, A. - Klimovský, D. - Mulinová, N. B. (eds). *Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov V. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*

doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 31 - 42. ISBN 978-80-572-0167-0.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. 2008. *PB in Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting.* International Journal of Urban and Regional Research, roč. 32, č. 1, s. 164 – 178.

WAMPLER, B. 2007. *A Guide to Participatory Budgeting, In. Wampler and col. Participatory budgeting, The World Bank.* ISBN-10: 0-8213-6923-7, 300 s. [online], citované 26.12.2020, dostupné online: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

KONTROLNÁ ČINNOSŤ V OBLASTI VEREJNEJ SPRÁVY

JUDr. Sabina Helešiová²¹

Abstract

The paper deals with the control carried out in the field of public administration. Public administration is part of the executive power and therefore it is very important that its activities are carried out on the basis and within the limits of the law. Control is simply a guarantee in life that everyone will perform their work and mission in society in such a way that it does not interfere in any way with the rights and legally protected interests of others. In the first part of the article, I analyze the procedure itself in the exercise of control in public administration, its individual phases and, last but not least, the rights and obligations on the part of control as well as controlled entities. In the final part of the article, I analyze the position and powers of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic in the field of public administration with a more detailed focus on the year 2019. The aim of the paper is to point out the importance and significance of control in public administration with a more detailed focus on the Supreme Audit Office of the Slovak Republic and its activities.

KEY WORDS: control, Supreme Audit Office, public administration.

ÚVOD

Kontrola predstavuje nevyhnutnú súčasť každej organizovanej a riadacej činnosti a je predmetom záujmu hneď viacerých vedných disciplín. Jej skúmanie a analýza je predmetom skúmania správnej vedy a vedy správneho práva. Efektívna a najmä účinná kontrola predstavuje základný predpoklad pre riadny výkon verejnej správy a predstavuje jednu zo záruk jej správneho a zákonného výkonu. Vznik kontroly sa nespája s rozmarom mocných či bohatých ľudí a takisto nemá nadpozemský pôvod. Kontrola jednoducho predstavuje v živote určitú záruku, že každý človek si bude svoju prácu a poslanie v spoločnosti vykonávať tak, aby tým nijako nezasahoval do práv a právom chránených záujmov ostatných.

Ak by sme sa pozerali na kontrolu v zmysle pozorovania, porovnávania a následného vyhodnocovania výsledkov pozorovania javu, predmetu či konania, je prirodzenou súčasťou každého správania jedinca a dochádzalo ku nej ešte dávno predtým, ako ľudia takú aktivitu pomenovali kontrolou. V oblasti spravovania štátnych záležitostí sa kontrola ujala v čase, keď sa

²¹ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: helesiovas@gmail.com

dôležité informácie medzi vysokými štátnymi orgánmi zapisovali na pergamenové listiny, ktoré sa následne rolovali a vybavovali voskovými pečaťami ako identifikačnými a zároveň bezpečnostnými uzávermi. Aby sa zabránilo prípadným rizikám výmeny za falošnú listinu, zhotovil sa súčasne aj odpis pôvodiny. Listiny sa následne ukladali a archivovali na bezpečných miestach. Táto zabezpečovacia procedúra mala význam najmä v prípade, ak nastali určité pochybnosti pri overovaní pôvodnosti a pravosti predkladanej listiny jej porovnaním s archivovanou paralelou. Kontrola preto predstavuje historický jav, ktorý prežíva až do súčasnosti. Na Slovensku kontrola zaznamenala dlhodobý vývoj a s ním súvisiace metamorfózy. V systéme právnych záruk vo verejnej správe má kontrola verejnej správy špecifické postavenie a to najmä z dôvodu, že prostredníctvom jej zistených poznatkov sa vo väčšine prípadov vytvárajú predpoklady pre uplatnenie ostatných právnych záruk.

1 POSTUP PRI VÝKONE KONTROLY VO VEREJNEJ SPRÁVE

Kontrola pozostáva z dvoch procesných častí. Prvá fáza prebehne vždy a ide o fázu zisťovania a hodnotenia. Druhá fáza je fáza fakultatívna, čo znamená, že môže ale aj nemusí nastať. V rámci druhej fázy ide o uplatnenie nápravných, prípadne sankčných mechanizmov. Ak nastane situácia, že kontrolné zistenia preukážu nedostatky a odchýlky v činnosti daného kontrolovaného subjektu, druhá fáza nastane obligatórne.

Základným právnym predpisom, upravujúcim kontrolu vo verejnej správe, je zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe. Ako je už z názvu jasné, tento zákon sa vzťahuje len na kontrolu výkonu štátnej správy, nie celej verejnej správy. Orgány územnej samosprávy tento právny predpis môžu využívať, no preferuje sa vytvorenie vlastných pravidiel na výkon kontrolnej činnosti.

Za orgány kontroly sú v zákone o kontrole v štátnej správe označené ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, orgány miestnej štátnej správy a iné zákonom stanovené orgány. Osobitné postavenie má v tomto prípade Úrad vlády SR, nakoľko má ako ústredný orgán štátnej správy postavenie ústredného orgánu pre kontrolu plnenia úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy, pre kontrolu vybavovania petícií a sťažností a takisto kontrolu plnenia úloh z programového vyhlásenia vlády a uznesení vlády.

Prvá fáza kontrolného procesu sa začína písomným poverením zamestnancov orgánu kontroly, ktoré vydáva primárne vedúci orgánu kontroly. Poverenie by malo obsahovať predovšetkým označenie orgánu kontroly a kontrolovaného subjektu, mená a priezviská osôb poverených na

výkon kontroly, predmet kontroly, kontrolované obdobie, dátum začatia kontroly a napokon podpis vedúceho orgánu kontroly.²²

Zákon o kontrole v štátnej správe priznáva kontrolórom a kontrolovanému subjektu určité práva a povinnosti. Základnou povinnosťou kontrolórov je, aby pri kontrole postupovali tak, aby neboli práva a právom chránené záujmy kontrolovaného subjektu žiadnym spôsobom dotknuté. Nakoľko cieľom kontroly je dosiahnuť objektivnosť výkonu kontroly, zákon upravuje povinnosť kontrolóra nahlásiť skutočnosť, ktorá by mohla viesť k predpojatosti kontrolóra, a kontrolovaný subjekt má takisto právo túto predpojatosť namietať. Ak táto skutočnosť nastane, kontrolór je povinný o skutočnostiach zakladajúcich pochybnosti o nepredpojatosti písomne oznámiť vedúcemu orgánu kontroly a to bez zbytočného odkladu. Právo namietať osobu kontrolóra má aj kontrolovaný subjekt, a to prostredníctvom právneho prostriedku, ktorý sa nazýva námietka. Materiálne náležitosti námietky nie sú v zákone detailnejšie sformulované, len sa uvádza, že predpojatý je ten kontrolór, pri ktorom je možné mať pochybnosti o jeho nepredpojatosti a to vzhľadom na jeho vzťah k predmetu či subjektu kontroly. Je dôležité podotknúť, že stačí, ak je tu čo by len pochybnosť o nepredpojatosti, čiže skutočná predpojatosť vzniknúť nemusí. Podanie námietky nemá odkladný účinok na daný výkon kontroly, avšak namietaný pracovník kontroly môže vykonať len tie úkony, ktoré odklad nedovoľujú. Námietku môže v tomto prípade podať len vedúci kontrolovaného subjektu a rozhoduje o nej vedúci orgánu kontroly. Zákonná lehota je 5 pracovných dní a vedúci orgánu kontroly informuje o svojom rozhodnutí toho, kto si námietku predpojatosti uplatnil. V prípade, ak je zistená skutočná predpojatosť, vedúci orgánu kontroly poverí na výkon kontroly iného pracovníka. Ak však vedúci orgánu kontroly rozhodne, že kontrolór nie je predpojatý, kontrolór aj naďalej pokračuje už v začatej kontrole. Voči tomuto rozhodnutiu sa nie je možné odvolať, do úvahy však prichádza možnosť podať sťažnosť alebo podnet prokuratúre.

Pracovníci kontroly majú v súvislosti s výkonom kontroly povinnosť kontrolovanému subjektu vopred oznámiť predmet, účel a dobu trvania kontroly a takisto sa preukázať poverením na daný výkon spolu s dokumentom, ktorý preukazuje ich totožnosť.

Pracovníci kontroly majú v súvislosti s výkonom kontroly oprávnenie najmä:

- a) vstupovať do objektov, zariadení a prevádzok, na pozemky ako aj do iných priestorov, a to v prípade, ak bezprostredne súvisia s predmetom kontroly,

²² CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné, Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 978-80-8168-784-6, s. 283

- b) vyžadovať od kontrolovaného subjektu, prípadne aj jeho zamestnancov, aby im v určitej lehote poskytovali doklady, vyjadrenia, informácie, či iné písomnosti potrebné na výkon kontroly,
- c) vyhotovovať fotokópie odobratých materiálov za účelom dokumentácie k protokolu o výsledku kontroly,
- d) ak je to potrebné, odoberať aj mimo priestorov kontrolovaného subjektu prvopisy dokladov, písomné dokumenty a iné materiály,
- e) vyžadovať potrebnú súčinnosť na vykonanie kontroly kontrolovaného subjektu ale aj jeho zamestnancov, či ďalších štátnych orgánov.

Pracovníci kontroly majú v súvislosti s výkonom kontroly aj určité povinnosti, najmä:

- a) oznámiť orgánom činným v trestnom konaní skutočnosti ktoré nasvedčujú tomu, že došlo ku spáchaniu trestného činu,
- b) zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, ktoré sa pri výkone kontroly dozvedeli, ak ich však od tejto povinnosti písomne neoslobodí ten, v koho záujme je táto povinnosť.

Kontrolovaný subjekt má na druhej strane oprávnenie sa počas výkonu kontroly ku kontrolným zisteniam písomne vyjadrovať. Medzi povinnosti kontrolovaného subjektu patrí predovšetkým:

- a) poskytnúť súčinnosť zodpovedajúcu oprávneniam pracovníkov kontroly, vytvárať vhodné podmienky na výkon kontroly a vydať pracovníkom kontroly potvrdenie o prevzatí vrátených dokladov a o ich úplnosti,
- b) oboznámiť pracovníkov kontroly s bezpečnostnými predpismi vzťahujúcimi sa na priestory kontrolovaného subjektu, a to najneskôr v deň začatia kontroly,
- c) v prípade vyžiadania predložiť pracovníkom kontroly na základe ich vyžiadania výsledky kontrol vykonanými inými orgánmi.

Ak nastane situácia, kedy si kontrolovaný subjekt neplní povinnosti uložené zákonom o kontrole v štátnej správe, a vedome či nevedome sťažuje priebeh kontroly, marí výsledok či nápravu zistených nedostatkov, orgán kontroly je oprávnený mu uložiť poriadkovú pokutu do výšky 650 eur. Orgán vykonávajúci kontrolu zohľadňuje pri určovaní výšky pokuty predovšetkým mieru sťaženia výkonu kontroly, prípadne marenia výsledku kontroly. Poriadkovú pokutu je možné uložiť aj opakovane, avšak najviac spolu do výšky 6 500 eur. Lehota na uloženie pokuty je 2 mesiace odo dňa zistenia porušenia právnej povinnosti, najneskôr však do jedného roka od porušenia právnej povinnosti.

Následne potom, ako pracovníci kontroly zistia skutkový stav veci, porovnajú ho so stavom, ktorý je v danej veci žiaduci. Môžu nastať dva typy výsledných záverov, a síce zistenie, prípadne nezistenie nedostatkov. V prípade, ak pracovníci žiadne pochybenia nezistia, vypracujú o vykonanej kontrole záznam o kontrole, ktorý podpísaním pracovníkmi kontroly a

následným odovzdaním vedúcemu kontrolovaného subjektu je kontrola skončená. Avšak v prípade, ak v činnosti kontrolovaného subjektu zistené nedostatky boli, vypracuje sa protokol o kontrole. Daný protokol o kontrole obsahuje označenie vykonávajúceho orgánu kontroly, označenie kontrolovaného subjektu, miesto, čas, predmet kontroly a kontrolné obdobie, kontrolné zistenia, zoznam príloh protokolu, dátum vypracovania protokolu spolu s dátumom oboznámenia vedúceho kontrolovaného subjektu s daným protokolom, vlastnoručné podpisy pracovníkov kontroly ako aj vedúceho kontrolovaného subjektu, ktorý bol s protokolom oboznámený, prílohy k protokolom, v prípade, ak kontrolou zistený nedostatok je nezrovnalosťou podľa osobitného predpisu, tak aj správu o zistenej nezrovnalosti.

Kontrolný orgán je povinný oboznámiť vedúceho kontrolovaného subjektu s protokolom o výsledku kontroly a to ešte pred jeho prerokovaním a v primeranej lehote si od neho vyžiadať vyjadrenia ku všetkým kontrolným zisteniam v písomnej forme. Opravný prostriedok voči protokolu nie je možný, avšak možno proti nemu podať písomné námietky, ktoré majú za následok spochybnenie kontrolných zistení. Pracovníci kontroly dané námietky a ich opodstatnenosť preveria, a v prípade opodstatnených námietok ich zohľadnia v dodatku k protokolu, oboznámia s ním vedúceho kontrolovaného subjektu, a naopak neopodstatnené námietky písomne zdôvodní vedúcemu kontrolovaného subjektu a to najneskôr do termínu prerokovania protokolu. Následne musia pracovníci kontroly prerokovať protokol s vedúcim kontrolovaného orgánu, ktorý je povinný sa na jeho prerokovanie dostaviť. O prerokovaní protokolu sa spíše zápisnica, v ktorej je vedúcemu kontrolovaného subjektu určená lehota, v rámci ktorej je povinný predložiť orgánu kontroly opatrenia prijaté za účelom odstránenia zistených nedostatkov. Kontrola je skončená prerokovaním protokolu a protokol sa považuje za prerokovaný aj vtedy, ak sa vedúci kontrolovaného subjektu bez uvedenia dôvodu nedostaví na prerokovanie alebo odmietne podpísať zápisnicu o prerokovaní protokolu. Tieto skutočnosti následne pracovníci kontroly uvedú v zápisnici o prerokovaní protokolu.²³

2 KONTROLNÁ ČINNOSŤ NAJvyššieho KONTROLNÉHO ÚRADU

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej NKÚ SR) je nezávislý štátny orgán, ktorý kontroluje hospodárenie s finančnými prostriedkami a majetkom štátu, územnej samosprávy a v neposlednom rade s finančnými prostriedkami Európskej únie. Svoju kontrolnú činnosť

²³ CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné, Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 978-80-8168-784-6, s. 288

vykonáva na základe uznesenia Národnej rady SR (ďalej NRSR) a podľa vlastného každoročného plánu kontrolnej činnosti.

Najvyšší kontrolný úrad má povinnosť každoročne predkladať NRSR výsledky o svojej kontrolnej činnosti. Cieľom tejto predkladanej správy je okrem poukázania na to, ako si úrad plní svoje povinnosti, poskytnúť aj určitý pohľad, ako efektívne a účelne využívať svoje zdroje a plniť si povinnosti.

Najvyšší kontrolný úrad nie je jediným kompetentným orgánom vykonávať kontrolu využívania verejných zdrojov. Základom vnútornej kontroly je v súčasnosti finančná kontrola, prípadne vnútorný audit. Poznatky, s ktorými NKÚ SR disponuje však svedčia o tom, že kontrola ako nástroj riadenia nie je využívaná dostatočne, nakoľko sa nezameriava na konkrétne riziká, ale viac sa zameriava na formálne stránky nakladania s finančnými prostriedkami. To, čo NKÚ SR považuje za najzávažnejší problém v súčasnosti, je nevyužívanie potenciálu vnútorného auditu. Vnútorný audit slúži vo veľkej miere predovšetkým strednému manažmentu s cieľom odstraňovania formálnych nedostatkov. Tento stav však nie je spôsobený nedostatkom audítorov či ich nedostatočnou kvalitou, ale skôr nízkym záujmom využívať audit na strane kompetentných. Vnútorný audit je jedným z významných nástrojov riadenia a mal by slúžiť predovšetkým vedeniu organizácie, aby sa zameril na podstatné oblasti ich činnosti a zistiť, či sa v nich nenachádzajú závažné problémy spojené s využívaním finančných prostriedkov. Zaujímavým zistením je, že takmer každá kontrola zo strany NKÚ SR preukáže problémy a nedostatky, ktoré by v prípade fungujúceho systému vnútornej kontroly nemohli vzniknúť. Nedostatočná vnútorná kontrola má následne za dôsledok povinnosť NKÚ SR venovať sa základným otázkam týkajúcich sa dodržiavania rozpočtových pravidiel a zákonov napriek tomu, že primárnym poslaním NKÚ SR ako najvyššej národnej autority externej kontroly je zisťovať, či sa jednotlivé ciele verejných politik plnia hospodárne, efektívne a účelne.

2.1 Plán kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky

Nakoľko mandát úradu na kontrolu je rozsiahly a je veľmi dôležité, aby sa do štruktúry plánu jednotlivých kontrolných akcií dostali práve tie oblasti a subjekty, u ktorých je možné mať pochybnosti o existencii rizika neehospodárneho, neefektívneho, neúčinného či neúčelného nakladania s verejnými prostriedkami, práve z tohto pohľadu je plánovanie kontrolnej činnosti veľmi dôležité a zohráva kľúčovú úlohu.

2.1.1 Plán kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na rok 2019

Plán kontrolnej činnosti na rok 2019 bol zameraný predovšetkým na oblasti efektívnej a transparentnej verejnej správy, udržateľné verejné financie, resp. dopravná infraštruktúra a informačno - komunikačné technológie. Plán obsahoval celkovo 25 kontrolných akcií. Dve kontrolné akcie boli plánované v rámci plnenia si zákonnej povinnosti vyplývajúcej z § 5 ods. 1 zákona o NKÚ SR, týkajúcej sa povinnosti vypracovať stanovisko k návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2018 a takisto stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2020. Ostatných 23 kontrolných akcií bolo zameraných predovšetkým na posudzovanie, či politické programy dosahujú svoje ciele a takisto aj na kontrolu hospodárenia vybraných subjektov. Kontrola bola v rámci plánu predpokladaná spolu v 440 kontrolovaných subjektoch, konkrétne ide o subjekty štátnej správy, samosprávy, akciové spoločnosti, štátne podniky ako aj fyzické a právnické osoby v prípade poskytovania dotácií a prostriedkov z EU. V rámci kontrolných akcií boli plánované dve kontroly výkonnosti, päť kontrol súladu a ostatné kontrolné akcie boli kombináciami kontroly súladu s prvkami kontroly výkonnosti, ktorých je plánovaných 12. Ďalšie štyri kontrolné akcie bolo plánované vykonávať ako kontroly súladu s prvkami finančnej kontroly a napokon dve kontrolné akcie by mali byť zamerané na vypracovanie stanoviska k návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2018 a stanoviska k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2020. V týchto prípadoch kontrolných akcií ide o kombináciu všetkých typov kontrol, teda kontrolu súladu, výkonnosti a finančnej kontroly.

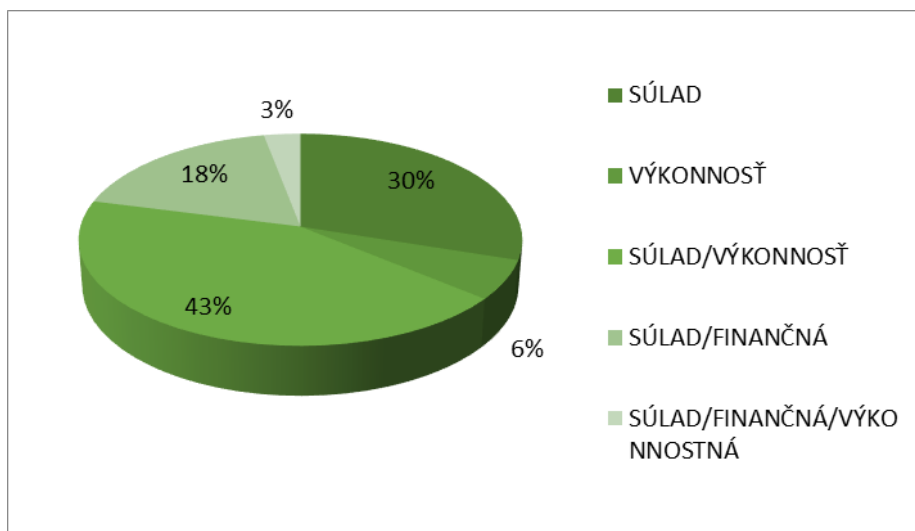
Kontrolóri NKÚ SR vykonali v roku 2019 napokon spolu 39 kontrolných akcií. Nesúlad v počte ukončených kontrol v roku 2019 s plánovaným počtom kontrol na daný rok spočíva predovšetkým v náročnosti niektorých významných a medzinárodných kontrol. Konkrétne v roku 2019 bolo ukončených 6 kontrol, ktoré boli otvorené v roku 2018 a sú obsahom tejto správy.

Väčšina kontrolných akcií, konkrétne 18, bolo zameraných na efektívnu a transparentnú verejnú správu. V ďalšej skupine boli vykonané 4 kontrolné akcie zamerané na trvalo udržateľnú spotrebu a výrobu, energetickú efektívnosť a environmentálnu udržateľnosť, 5 kontrolných akcií sa zameralo na udržateľné verejné financie a fiškálnu politiku, 2 kontrolné akcie na obranu a bezpečnosť, 2 na dopravnú infraštruktúru a informačno-komunikačné technológie a napokon posledná kontrolná akcia bola zameraná na vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie.

Cieľom kontroly súladu je preveriť dodržiavanie kritérií stanovených zákonmi, právnymi predpismi a zmluvami. Patrí sem aj kontrola správnosti a

dodržiavania všeobecných princípov vymedzujúcich riadnu správu verejných prostriedkov. Kontroly s prvkami finančnej kontroly sa zameriavajú na pravdivosť, úplnosť a preukázateľnosť účtovných a finančných výkazov. Cieľom kontroly výkonnosti je preveriť, či zverené verejné financie boli využité v súlade s princípmi hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Na hospodárnosť NKÚ SR pozerá predovšetkým z pohľadu prípadného plýtvania, to znamená, či je daná aktivita alebo tovar v skutočnosti potrebný. Úrad sleduje aj prípadné predraženia, to znamená, že hodnotí, či je aktivita alebo zakúpený tovar v potrebnej kvalite. Z pohľadu princípu efektívnosti sa úrad zameriava na prípadné straty, a v prípade, ak nastane situácia, že vynakladané prostriedky nevedú k očakávaným a predpokladaným výsledkom, či je nastavený optimálny pomer vstupov a výstupov. Princíp účinnosti je určitý pohľad na plnenie nastavených cieľov, prípadne hľadanie príčin spôsobujúcich ich neplnenie.²⁴

Graf 1 Kontrolné akcie podľa typu kontroly



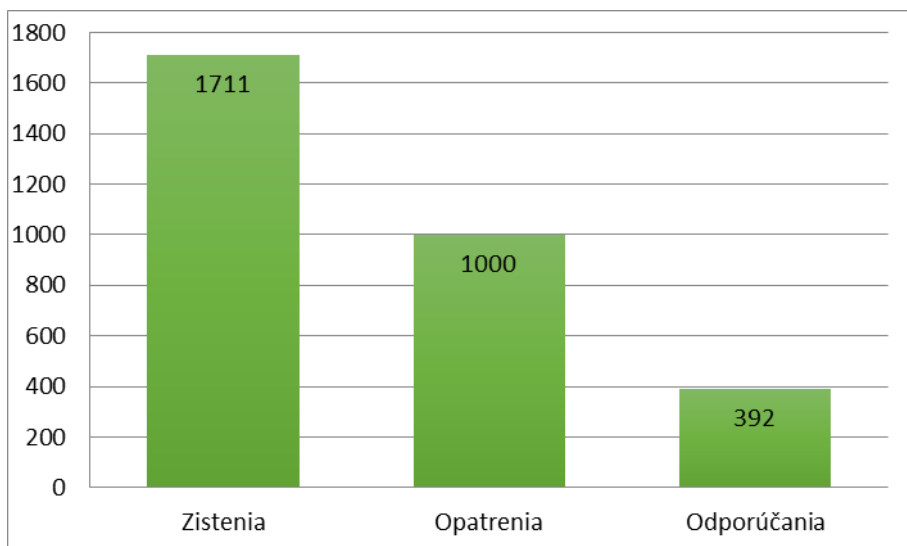
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov NKU SR.

Kontrolóri v rámci kontrolných akcií preverili v roku 2019 spolu 426 subjektov, u ktorých bolo identifikovaných 1 711 zistení a to z rôznych oblastí ich činnosti. Subjekty prijali spolu 1 000 opatrení a kontrolóri celkovo sformulovali 392 odporúčaní, ktorých prijatím by bolo možné zisteným nedostatkom predchádzať. Najzávažnejšími zisteniami boli

²⁴<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+NKU+SR+za+rok+2019>

podozrenia z trestnej činnosti, ktoré boli následne postúpené orgánom činným v trestnom konaní. NKÚ SR podal v roku 2019 spolu 7 trestných oznámení a predstavitelia NKÚ SR zaslali na prokuratúru 16 netrestných oznámení. Úradu pre verejné obstarávanie postúpil NKÚ SR celkovo 7 podaní.

Graf 2 Prehľad počtu zistení, opatrení a odporúčaní za rok 2020



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov NKU SR.

2.1.2 Plán kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu na rok 2020

Kontrolné útvary v zmysle harmonogramu plánovania kontrolnej činnosti na rok 2020 predložili celkovo 45 návrhov tém. Úlohou Plánovacej rady bolo následne tieto návrhy posúdiť a rozhodnúť, ktoré návrhy sú vhodné na to, aby pokračovali v plánovacom procese, alebo boli navrhnuté do zásobníka kontrol. Plánovacia rada následne zo 45 návrhov tém odporúčila do ďalšieho plánovacieho procesu 23. V ďalšom období sa počet tém rozšíril na 21 tém, ktoré boli následne rozpracované do Projektov kontrolných akcií a prezentované na kolégiu. Na základe voľných kapacít bolo doplnených ďalších 7 tém kontrolných akcií a témy v rámci kontroly podnetov. Celkový počet kontrolných akcií navrhnutých do plánu kontrolnej činnosti na rok 2020 bolo 32.

V rámci plánu kontroly sa predpokladala kontrola vo 215 kontrolovaných subjektoch, pričom išlo o subjekty štátnej správy, samosprávy, akciové

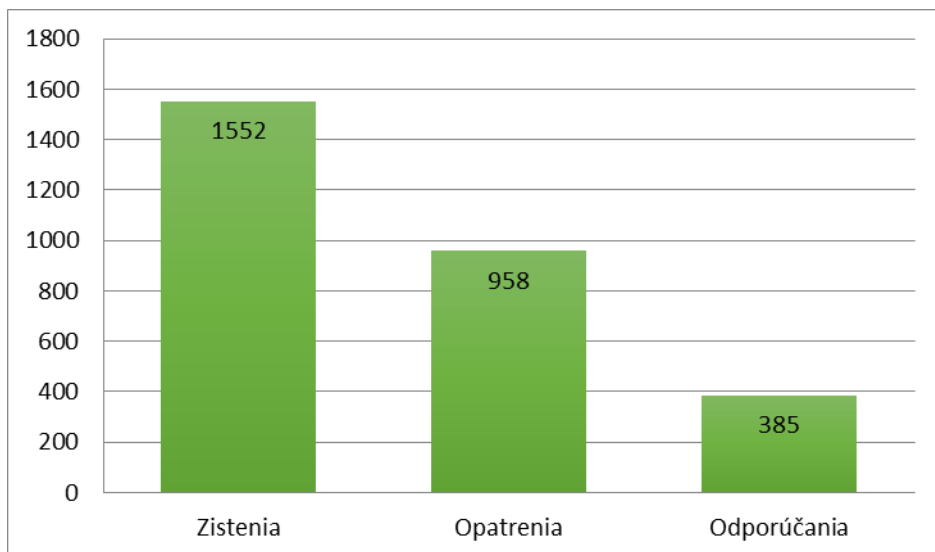
spoločnosti, ostatné subjekty verejnej správy ako aj fyzické a právnické osoby v prípade poskytovania dotácií a prostriedkov z EU. V rámci kontrolných akcií boli plánované 4 kontroly výkonnosti a 6 kontrol súladu. Ostatné kontrolné akcie sú kombináciami kontroly výkonnosti s prvkami kontroly súladu, ktorých je plánovaných 10, 5 kontrolných akcií bolo plánovaných vykonať ako kontroly súladu s prvkami kontroly výkonnosti a napokon 2 kontrolné akcie ako finančná kontrola s prvkami kontroly súladu. Dve kontrolné akcie bolo plánované vykonať so zameraním na vypracovanie stanoviska k návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2019 a stanoviska k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2021. Plán kontrolných akcií NKÚ SR na rok 2020 obsahoval napokon celkovo 35 kontrolných akcií, pričom plán už vopred počítal s tým, že 8 kontrol zahájených v druhej polovici roka bude pre svoju náročnosť ukončených až v roku 2021. Takýto proces medziročného prelinania sa kontrolnej činnosti nie je ničím nezvyčajným a každý rok sa opakuje. Na záver každej kontroly je vypracovaný protokol alebo záznam, ktorý obsahuje zistenia a navrhované odporúčania, ktoré majú v kontrolovanej inštitúcii odstrániť nedostatky, prípadne pomôcť robiť svoju činnosť lepšie.

Najviac vykonaných kontrol v roku 2020 tvorili napokon kontrolné akcie zamerané na efektívnu a transparentnú verejnú správu (16). Druhú skupinu tvorili kontrolné akcie zamerané na trvale udržateľnú spotrebu a výrobu, energetickú efektívnosť a environmentálnu udržateľnosť (5), udržateľné verejné financie a fiškálnu politiku (4). Ďalšie kontrolné akcie boli zamerané na vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie (3), dopravnú infraštruktúru a informačno-komunikačné technológie (2) a sociálnu politiku (2). Boli realizované aj 4 medzinárodné kontrolné akcie a týkali sa strednodobých rozpočtových rámcov, ochrany obyvateľstva pred infekčnými chorobami, plastového odpadu, systému výberu a správy odvodov sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia. NKÚ SR zastrešoval kontroly zamerané práve na problematiku pripravenosti krajín na infekčné choroby, porovnávanie efektívnosti systémov sociálneho poistenia a problematiku uplatňovania strednodobých rozpočtových rámcov vo škálnej politike.

V roku 2020 preverili kontrolóri celkom 216 subjektov, čo je v porovnaní s rokom 2019 podstatne nižšie číslo. U kontrolovaných subjektov bolo následne identifikovaných 1 552 kontrolných zistení a to od porušenia zákonov až po systémové nedostatky. Subjekty prijali 958 opatrení a NKÚ SR sformuloval 385 odporúčaní, ktorých prijatím by bolo možné predchádzať zisteným nedostatkom. Najzávažnejšie zistenia, ktorými boli podozrenia z trestnej činnosti, boli postúpené orgánom činným v trestnom konaní. NKÚ SR v roku 2020 podal 4 trestné oznámenia. Netrestných oznámení bolo 11. NKÚ SR postúpil Národnej kriminálnej agentúre 2

podania, Úradu pre verejné obstarávanie 2 podania a Protimonopolnému úradu SR 1 podanie.

Graf 3 Prehľad počtu zistení, opatrení a odporúčaní za rok 2020



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov NKU SR.

ZÁVER

V rámci tohto príspevku som sa snažila poukázať na dôležitosť a význam kontroly v oblasti verejnej správy. Hneď v úvode som analyzovala postup a jednotlivé fázy kontrolnej činnosti, vrátane práv a povinností, tak na strane kontrolného ako aj kontrolovaného subjektu. V druhej polovici práce som následne analyzovala Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky z pohľadu úradu vykonávajúceho kontrolnú činnosť vo verejnej správe. Najvyšší kontrolný úrad SR vykonáva kontrolnú činnosť na základe každoročného plánu kontrolnej činnosti. V rámci každoročných plánov som sa zamerala práve na roky 2019 a 2020, kde som zamerala na samotný plán kontroly vrátane výsledkov. Ako nám aj následne pomerne vysoké čísla každoročne zistených nedostatkov v grafoch ukazujú, kontrola je nevyhnutnou a mimoriadne dôležitou súčasťou verejnej správy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- CEPEK, B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 978-80-8168-784-6.
- FILIP, J. – SVATONĚ. J. - ZIMEK. J. 2004. *Základy státovědy. 3. opravené a skrátené vydanie*. Brno: Masarykova univerzita v Brne, 2004, ISBN 80-210-3023-2.
- GAŠPAR, M. 1993. *Moderná verejná správa*. Bratislava: PROCOM, s.r.o., 1993.
- HOFFMAN, M. 2010. *Prokuratúra SR - orgán ochrany práva*. Bratislava: Eurokódex, 2010. ISBN 978-80-89447-30-5.
- KLÍM, A. – SIČÁKOVÁ. E. – KARCHŇÁK. M. 2001. *Kontrola a jej úlohy v boji s korupciou*. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo, 2001, ISBN 80-89041-21-3.
- KOŠIČIAROVÁ, S. 2015. *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-578-4.
- LIČKO, T. 2003. *Kontrola v spoločnosti*. Bratislava: IRIS, 2003. ISBN 80-89018-00-0.
- MACHAJOVÁ, J., a kol. 2007. *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o., 2007, ISBN 978-80-88931-71-3.
- NKU SR. *Výročná správa 2020* [online] 2020 [cit. 9.9.2021] Dostupné na internete:
<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/NKU_Vyrocnasprava_2020_web.pdf>.
- NKU SR. *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKU SR za rok 2019* [online] 2020 [cit. 9.9.2021] Dostupné na internete:
<[https://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Správa+o+výsledkoch+kontrolnej+činnosti+NKÚ+SR+za+rok+2019](https://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+NKU+SR+za+rok+2019)>.
- NKU SR. *Plán kontrolnej činnosti najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2019* [online] 2019 [cit. 10.9.2021] Dostupné na internete:
<[https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330733/Plán+kontrolnej+činnosti+NKÚ+na+rok+2019/1022eb23-bb29-4b6d-9c85-5ec8e4070fa9?version=1.2](https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330733/Plán+kontrolnej+cinnosti+NKU+na+rok+2019/1022eb23-bb29-4b6d-9c85-5ec8e4070fa9?version=1.2)>.
- NKU SR. *Správa o výsledku kontroly 2020* [online] 2020 [cit. 11.9.2021] Dostupné na internete:
<<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/bba74875-05c1-48ac-8abb-f1c79a891eba>>.
- NKU SR. *Plán kontrolnej činnosti najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2020* [online] 2020 [cit. 11.9.2021] Dostupné na internete:
<[https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330733/Plán+kontrolnej+činnosti+na+rok+2020](https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330733/Plán+kontrolnej+cinnosti+na+rok+2020)>.
- ÚSTAVA SR (ústavný zákon č. 460/1992 Zb.)

- POTASCH, P. – HAŠANOVÁ, J. 2012. *Zákon a správnom konaní (správny poriadok) komentár*. Praha: C.H. Beck, 2012, ISBN 9788074004223.
- SEMAN, T. 2006. *Správne právo hmotné, Všeobecná časť II*. Košice: Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2006. ISBN 80-7097-652-7.
- ŠKULTÉTY, P. 2006. *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty UK, 2006, ISBN 80-7160-205-1.
- ŠEVČÍK, M. 2009. *Správne právo procesné*. Bratislava: EUROUNION, 2009, ISBN 97-88089374052.
- SVÁK, J. – CIBULKA, I. *Ústavné právo Slovenskej republiky. 3. rozšírené vydanie*. Žilina: Bratislavská vysoká škola práva Eurokódex, 2009, ISBN 978-80-89363-33-9.
- ZÁKON Č. 153/2001 Z.z. *o prokuratúre*.
- ZÁKON Č. 162/2015 Z.z. *Správny súdny poriadok*.

PROBLÉMY FINANCOVANIA MALÝCH OBCÍ NA SLOVENSKU

Mgr. Martina Chrenová²⁵

Abstract

Self-government is the basic territorial unit of every democratic and rule of law state. Municipalities in Slovakia have a relatively large number of competencies, but their financial revenues are often insufficient to provide the main public services for citizens. Small municipalities are not able to ensure the exercise of all their competencies, as are large municipalities, whose financial budget is much higher. In Slovakia, we have a large number of small municipalities that have problems with financing their original competencies, which hinders the effective performance and provision of tasks. The fragmentation of municipalities is a big problem for the state as a whole, because it causes a lack of services provided to citizens by municipalities, which results in the existence of less developed municipalities. In addition to the financial problems of municipalities, there is also an ever-increasing complexity of municipal tasks and increasingly demanding requirements for the quality and efficiency of public services. Political actors see it as a solution to these problems in the amalgamation of municipalities or at least in inter-municipal cooperation. In this paper we will analyze the financial capabilities of municipalities and the possibilities of solving financial problems.

KEY WORDS: *self-government, financing, cooperation of municipalities, mergers of municipalities.*

ÚVOD

Fragmentácia obcí na Slovensku predstavuje veľké problémy nie len pre samotné obce ale aj pre štát ako celok. Vďaka decentralizácií získava každá obec financie na svoj chod z vlastných zdrojov, ktorými sú napríklad dane a poplatky, dotácie zo štátneho rozpočtu, pôžičky alebo financie z prenájmu majetku danej samosprávy. Všetky obce, a to bez rozdielu na ich veľkosť, majú zákonom stanovené nie len základné kompetencie, ale aj prenesený výkon štátnej správy. Malé obce však nedokážu zabezpečiť výkon všetkých verejných služieb pre svojich obyvateľov, pretože nemajú dostatok finančných, personálnych a iných zdrojov či kapacít. Následne dochádza k tomu, že takéto malé obce sú menej rozvinuté a chýbajú im niekedy aj zdroje na zabezpečenie základných služieb, ktoré by mali poskytovať svojim

²⁵ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: martinkachrenova88@gmail.com.

obyvateľom v porovnateľnej kvalite (Klimovský – Nemeč, 2021). Financovanie aktivít je však problémom nielen malých obcí, ale platí to aj pri niektorých väčších obciach, čo jasne odhalila kríza spojená s následkami pandémie COVID-19 (napr. Černěňko et al., 2021, Čajková et al., 2021). Tento problém je potrebné v jednotlivých obciach riešiť, aby sa zvýšila efektivita a kvalita poskytovaných služieb a aby sa vytvorili vhodné podmienky na postupný presun ďalších kompetencií, ktoré z dôvodu fragmentácie obcí musia zabezpečovať vyššie územné celky buď samostatne, alebo spoločne sa na nich podieľať s obcami. Na základe nedostatku finančných zdrojov jednotlivých obcí a nových demografických výziev (napr. starnutie populácie) je potrebné prijať vhodné opatrenia pre hospodársku a finančnú podporu všetkých obcí na Slovensku, a to bez ohľadu na ich veľkosť. Existujú dva spôsoby riešenia tohto problému, a to buď zlučovanie obcí alebo medziobecná spolupráca. Keďže predstavitelia a zástupcovia obcí nesúhlasia s ich zlučovaním, pretože nechcú stratiť svoju autonómiu, využívajú radšej inštitút medziobecnej spolupráce.

1 SAMOSPRÁVA AKO ÚZEMNÁ JEDNOTKA NA SLOVENSKU

Sídelnú štruktúru na Slovensku tvorí 2 891 obcí, z toho 66,43 % s menej ako 1.000 obyvateľmi a iba 40 obcí s počtom obyvateľov nad 20.000 obyvateľov. Veľkosť obcí súvisí práve s ekonomickými aspektmi ich pôsobnosti (KvaPC, 2014):

- s efektívnosťou výkonu administratívy,
- s nevyhnutnosťou poskytovať rôznorodé služby,
- s vytváraním optimálnych podmienok pre miestny rozvoj alebo
- so štátotvornými aspektmi spojenými s postupnou likvidáciou základov administratívneho, centralistického typu štátu a jeho premenou na štát viacúrovňového demokratického vládnutia.

Obec samostatne rozhoduje a spravuje svoj majetok a všetky záležitosti, ktoré jej prináležia zo zákona; zostavuje a schvaľuje rozpočet; rozhoduje o výške miestnych daní a poplatkov; usmerňuje ekonomickú činnosť; zabezpečuje výstavbu, údržbu a správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev a pod.; zabezpečuje verejnoprospešné služby; obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu; vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť; zakladá alebo ruší rozpočtové a príspevkové organizácie obce; zabezpečuje verejný poriadok v obci; zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok a prírodných hodnôt; plní úlohy na úseku sociálnej pomoci; vykonáva osvedčenie listín; vedie obecnú kroniku a iné (Zákon č.369/1990 Zb). Okrem originálnych kompetencií vykonávajú obce aj prenesený výkon štátnej správy.

Obec financuje svoje potreby z vlastných príjmov, dotácií a zo štátneho rozpočtu. Spôsob financovania obcí na Slovensku sa od roku 1989 výrazne menil. Dovolíme si tvrdiť, že sa postupne vyvíjal, a to v dôsledku fiškálnej decentralizácie, ktorá sa uskutočnila na našom území.

1.1 Fiškálna decentralizácia

Na území Slovenska sa po roku 1989 uskutočnilo niekoľko reforiem verejnej správy. Každá reforma má priamy alebo nepriamy vplyv na kompetencie a spôsôb financovania samospráv. Obdobie reforiem môžeme rozdeliť do troch etáp:

1. v rozmedzí rokov 1990-2001 bol zavedený prvotný systém financovania obcí a miest;
2. následne počas rokov 2002-2004 bolo tzv. prechodné obdobie;
3. od roku 2005 začalo prebiehať vytváranie súčasného spôsobu financovania miestnych samospráv a trvá až dodnes (Cíbik, 2019).

Proces kreovania finančného systému územnej samosprávy zásadným spôsobom menil rozsah príjmov, výdavkov a právomocí obcí počas fiškálnej decentralizácii. Vďaka uskutočneným reformám sa územná samospráva stala finančne a kompetenčne nezávislou. Táto autonómnosť slovenských obcí však nie je absolútna a predstavuje pre mnohé obce problémy.

Pred fiškálnou decentralizáciou boli obce financované:

- a) z príjmov výnosov z miestnych daní a poplatkov (cca 15% z príjmov obcí) a
- b) z príjmov výnosov z podielových daní (cca 25% z príjmov obcí).

V rokoch 1990-1996 počas prvej etapy reformy verejnej správy na Slovensku vznikol duálny, oddelený model verejnej správy, v ktorom existovala štátna správa a územná samospráva. V tomto období bola vysoká centralizácia verejných financií, o ktorých rozhodovala centrálna vláda. Územná samospráva bola financovaná z účelových dotácií z centrálného rozpočtu. Obce nemali ešte takú finančnú samostatnosť, ako je tomu dnes. Neskôr prišli politickí aktéri s koncepciou zreformovania systému verejnej správy na Slovensku, ktorej cieľom bolo postupne prenášať kompetencie z centrálnej vlády na územnú samosprávu (Cíbik, 2019). Avšak, spolu s tým tu nastáva otázka navýšenia rozpočtov obcí, aby dokázali tieto kompetencie naplniť. Rozpočet komunálnej samosprávy bol tvorený daňovými a nedaňovými príjmami, dotáciami, grantmi, prostriedkami z predaja majetku a prípadnými úvermi. Najvýznamnejším zdrojom prostriedkov boli daňové príjmy, ktoré tvorili 40% a vlastné daňové príjmy tvorili 15% z celkových príjmov obce (Nižňanský - Valentovič, 2004).

Daňové príjmy obcí tvorili miestne dane a poplatky a podielové dane. Výška dotácií obciam a podiel na celoštátnych daniach sa určoval každoročne prostredníctvom štátneho rozpočtu na základe zákona o štátnom rozpočte. Pred implementáciou fiškálnej decentralizácie na území Slovenskej republiky bola miestnou daňou len daň z nehnuteľností, ktorej výšku určoval zákon, pričom sa bral ohľad na typ nehnuteľnosti, výška sadzby závisela od obce a koeficient od populačnej veľkosti obce. Obce sa rozhodovali o poplatkoch na základe princípu dobrovoľnosti. (Klimovský, 2013).

Medzi podielové dane samospráv patria:

- daň z príjmov fyzických osôb – z ich závislej činnosti;
- daň z príjmov právnických osôb – bola rozdeľovaná podľa počtu obyvateľov a podľa sídel právnických osôb;
- cestná daň – bola rozdeľovaná podľa počtu obyvateľov s trvalým pobyt.

Vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy, t.j. samosprávnych krajov spôsobil perozdelenie kompetencií a financií medzi štátnu správu, VÚC a obce. Počas rokov 2002-2004 došlo k prenosu kompetencií na obce, avšak systém financovania sa nezmenil, čo predstavovalo pre obce problém. Okrem príjmov z miestnych daní a poplatkov či z podielových daní, tvorili rozpočty jednotlivých obcí dotácie zo štátneho rozpočtu. Zo začiatku nedostatok príjmov dorovnávala centrálna vláda dotáciami zo štátneho rozpočtu na prenesený výkon štátnej správy (Žárska - Kozovský, 2008).

Pôvodne slúžili štátne dotácie len na financovanie prenesenej štátnej správy, avšak po druhej etape decentralizácie sa už používali aj na výkon kompetencií v pôsobnosti samosprávy, ktoré boli v rokoch 2002-2004 prenesené na obce a mestá. Medzi takéto kompetencie patrili napríklad územné plánovanie, hromadná doprava, odpadové hospodárstvo a iné (Klimovský, 2013).

V roku 2004 štát poskytoval tri druhy dotácií, a to konkrétne:

- dotácie na výkon samosprávnych funkcií – boli určené pre obce do 3.000 obyvateľov, aby mohli plniť primárne úlohy stanovené zákonom, o ktorých rozhodovala obec samostatne;
- dotácie na mestskú verejnú dopravu (MHD) – patrila piatim veľkým mestám (BB, BA, KE, PO, ZA), ktoré boli centrami zamestnanosti a boli určené na vybavenia MHD a iné prevádzkové náklady;
- dotácie na výkon samosprávnych funkcií v oblasti školstva – dostali tie obce, ktoré zabezpečovali základné školstvo na svojom území.

Významná zmena pre financovanie obcí a miest na Slovensku prišla v roku 2005, kedy bola aplikovaná fiškálna decentralizácia v oblasti príjmov. V predchádzajúcich troch rokoch sa definovali výdavkové oblasti obcí, ktoré vychádzali z nového prerozdelenia kompetencií medzi obce, VÚC a štátnu správu – toto obdobie je nazývané decentralizácia výdavkov. Následne došlo

k rozšíreniu a diverzifikácii príjmových oblastí obcí, ktoré mali zabezpečiť napĺňanie kompetencií obcí – ide o decentralizáciu príjmov (Medved' a kol., 2011).

Obce sa stali samostatnými územnými jednotkami a dostali možnosti získania finančných prostriedkov na plnenie a zabezpečovanie základných služieb verejnej správy. Legislatívu o decentralizácii príjmov definujú zákony a nariadenie vlády Slovenskej republiky, a to konkrétne Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorým sa zaviedol inštitút miestnych daní. Na tento zákon nadväzuje Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý vymedzuje najdôležitejšie pojmy, aspekty a pravidlá pre financovanie obcí a miest. Tretím je Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý určil daň z príjmu fyzických osôb ako jedinú podielovú daň. Ďalším právnym predpisom bolo rekonštruované nariadenie č. 668/2004 Z. z., ktoré stanovilo presné kritéria pri rozdeľovaní výnosu dane medzi jednotlivé úrovne územnej samosprávy. Prerozdeľovací koeficient sa od roku 2005 už niekoľkokrát zmenil, ato podľa aktuálnych potrieb centrálnej vlády.

Nový systém financovania územnej samosprávy vznikol s cieľom stabilizovať príjmy a umožniť postupný prechod na viacročné finančné plánovanie. Uplatnením fiškálnej decentralizácie sa okrem iného, zvýšila transparentnosť hospodárenia s financiami a dospelo sa k spravodlivosti pri prerozdeľovaní zdrojov štátneho rozpočtu. Momentálne, od roku 2005, na Slovensku stále prebieha tretia etapa fiškálnej decentralizácie. Systém financovania územnej samosprávy, ktorý vznikol v počiatkoch tretej etapy funguje dodnes s menšími zmenami. Jedna zo zmien sa uskutočnila v roku 2016, kedy došlo k zmene podielu miestnej územnej samosprávy na celoštátnom výnose z podielovej dane a zavedenie miestneho poplatku za rozvoj.

1.2 Financovanie samospráv na Slovensku

Klimovský (2013) uvádza, že Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len SR) uviedlo v návrhu Zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, aby sa podielovou daňou stala daň z príjmov fyzických osôb, o ktorej prerozdelení by rozhodovala vláda SR nariadením a to tak, že 70,9% z výnosu malo pripadnúť obciam a 27% samosprávnym krajom. Tento návrh sa nestretol s pochopením zo strany Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len ZMOS). V návrhu zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sa vláda SR

snažila posilniť miestne dane, nechcela však určiť horné limity ich sadzieb, čo sa ale nepáčilo niektorým aktérom ako napr. Národnej banke Slovenska či Republikovej únii zamestnávateľov. Aj návrh Zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy bol kriticky ohodnotený, no napriek tomu vláda SR akceptovala len niektoré pripomienky. ZMOS si presadilo niekoľko ustanovení zákonov. Návrhy zmien v kritériách a v spôsobe prerozdelenia výnosu z daní musia byť dohodnuté so združeniami obcí a zástupcami samosprávnych krajov. Ak by nastala situácia, v ktorej by došlo k úbytku príjmov obcí v dôsledku zmien sadzby podielovej dane, vláda bude povinná prijať také opatrenia, ktoré nahradia úbytok príjmov obcí. Vláda SR tieto zákony schválila v roku 2004.

Okrem daňou z príjmov fyzických osôb sa podielovou daňou mala stať aj daň z príjmu právnických osôb, no nakoniec k tomu nedošlo. Určením podielovej dane sa mal zjednodušiť systém financovania územných samosprávnych jednotiek. Postupne sa upravili podiely z celkového výnosu daní z príjmov fyzických osôb určené pre obce a samosprávne kraje. V súčasnosti patrí obciam 65,4% a samosprávnym krajom 21,9% zo spomínaných výnosov. Výška podielov obcí je určovaná nasledujúcimi kritériami na základe nariadenia vlády SR:

- nadmorská výška stredného bodu obce;
- veľkostná kategória obce – je ich 5 (1-1.000 obyvateľov, 1.001-5.000 obyvateľov, 5.001-10.000 obyvateľov, 10.001-50.000 obyvateľov, 50.001-100.000 obyvateľov) a osobitné postavenie majú mestá Bratislava a Košice;
- počet žiakov v školách, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti obce;
- počet obyvateľov obce s vekom nad 62 rokov (Klimovský, 20013).

Ministerstvo financií SR navrhovalo výrazne výhodnejšie koeficienty pre veľké obce, s cieľom dosiahnuť to, aby sa najmenšie obce zlučovali s väčšími obcami. Avšak, zástupcovia ZMOS-u s tým nesúhlasili. Rozdiel medzi koeficientami veľkých a malých obcí je minimálny.

Obce sú povinné financovať výkon kompetencií z vlastných zdrojov, a tak v roku 2005 prestali využívať dotáciu na výkon samosprávnych funkcií, čím sa znížili rozdiely medzi menšími a väčšími obcami. Obce môžu v rámci svojich kompetencií určiť všeobecne záväzným nariadením výšku daní a poplatkov. V súčasnosti ide napr. o daň z nehnuteľností – člení sa na daň z pozemkov, zo stavieb, z bytov a nebytových priestorov, daň za psa, daň za využívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň z predajných automatov, daň za nevýherné hracie prístroje, za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, za jadrové zariadenie a iné. Najznámejším poplatkom je poplatok za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Dovolíme si tvrdiť, že pri miestnych daniach a poplatkoch sa vyskytuje značný problém. Malé obce nedokážu efektívne využívať takéto

miestne dane, pretože majú nízku daňovú kapacitu. V mnohých obciach dochádza k tomu, že približne polovica financií z rozpočtu obcí pokrýva personálne výdavky.

Medzi príjmy rozpočtov obcí môžeme zaradiť (Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy):

- výnosy miestnych daní a poplatkov;
- nedaňové príjmy z vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií;
- úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce;
- sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou;
- dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce;
- podiely na daniach v správe štátu;
- dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy;
- účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv;
- prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel;
- iné príjmy.

Okrem toho medzi príjem rozpočtu obcí na Slovensku ďalej patria nasledujúce prostriedky:

- mimorozpočtových peňažných fondov;
- získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení;
- návratné zdroje financovania;
- združené prostriedky (Cibik, 2019).

2 ANALÝZA SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU

Úlohou každej obce je zabezpečiť pre svojich občanov verejné služby na primeranej úrovni, avšak vzhľadom na finančné a personálne kapacity malých obcí je to zložité, častokrát až nemožné. Takisto platí pravidlo, že pri poskytovaní služby pre väčší počet obyvateľov je služba lacnejšia. Z tohto pohľadu by bolo najjednoduchším spôsobom pripojiť malé obce k väčším, aby bolo zabezpečené efektívne využívanie verejných služieb. Avšak, tento pokus bol v minulosti na území Slovenskej republiky aplikovaný a bol neúspešný. Dovoľme si tvrdiť, že problém s optimálnou veľkosťou obce sa síce môže zdať ako ľahko riešiteľný, ale opak je pravdou. V praxi to funguje tak, že obyvatelia malých obcí, v ktorých síce bývajú a platia dane, využívajú verejné služby (napr. vzdelávanie, doprava, zdravotné služby a pod.) poskytované väčšími obcami, ktoré sa nachádzajú neďaleko malých.

Takýchto obyvateľov môžeme nazvať čierni pasažieri alebo tzv. fee-rideri. Nevýhodou je, že obyvatelia malých obcí, ktorí využívajú služby väčších obcí, nemajú právo rozhodovať o dani v týchto obciach. Autor Swienciewiczza (2003) navrhol ako možnosť riešenie platenie daní podľa miesta pracoviska ako je tomu v Bulharsku či na Ukrajine a nie podľa miesta trvalého pobytu ako je to v krajinách V4 (Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko).

Pri porovnávaní možností riešení fragmentovanej územnej samosprávy môžeme povedať, že neexistuje jednotný prístup, ktorý by bol aplikovateľný pre všetky krajiny. Podľa Klimovského je potrebné zohľadniť dve kritéria: veľkosť obcí a počet obyvateľov.

Tabuľka 1 Krajiny V4

Štát	Počet obcí	Priemerný počet obyv. na 1 obec	Priemerná rozloha v km ²	Počet obcí pod 1.000 obyv. v %
Slovensko	2.891	1.870	17	68
Česká republika	6.248	1.650	13	80
Poľsko	2.489	15.380	126	0
Maďarsko	3.152	3.170	29	54

Zdroj: Komunálna reforma – materiál pre verejnú diskusiu (2004), aktualizovaný počet obcí

Česká republika je najfragmentovanejšou z krajín V-4. Podarilo sa jej čiastočne odstrániť problémy roztrieštenosti obcí, keď v roku 2003 došlo ku kategorizácii obcí. Na základe odstupňovania obcí podľa ich veľkosti im boli pridelené kompetencie. Boli vytvorené tri typy obcí: obce prvého stupňa majú najmenší objem kompetencií, nasledujú obce druhého stupňa alebo tiež obce s povereným obecným úradom a posledným typom sú obce tretieho stupňa, ktoré majú rozšírenú pôsobnosť. Okrem kategorizácii obcí, môžu české obce dobrovoľne vstupovať do medziobecnej spolupráce. Vzhľadom na rozdielnu veľkosť krajín V-4 musíme brať ohľad na viaceré údaje. Česká republika má najviac obcí, najnižší priemerný počet obyvateľov na jednu obec, najmenšiu priemernú rozlohu v km² a najvyšší počet obcí s počtom obyvateľov menej ako 1.000.

Presným opakom je Poľsko, ktoré má najmenej obcí spomedzi krajín V-4, má najvyšší priemerný počet obyvateľov na jednu obec, najväčšiu rozlohu v km² a nemá ani jednu obec s počtom obyvateľov pod 1.000. Poľsko má systém verejnej správy členený na štátnu správu a samosprávu, pričom sa obe rozdeľujú do ďalších troch úrovní. Poľské obce môžu navzájom

spolupracovať, čím zabezpečia spoločný výkon určitých funkcií. Obce môžu na základe dohody odovzdať výkon svojich funkcií inej obci, avšak aj táto forma je zriedkavá. Poľské obce si ponechávajú podiel na miestnych daniach s cieľom zabezpečiť základné služby pre svojich občanov.

Maďarsko má menej o približne polovicu menej obcí ako fragmentovaná Česká republika, avšak priemerný počet obyvateľov na jednu obec má o takmer polovicu vyššiu. Priemerná rozloha v km² je menšia ako v Poľsku ale súčasne väčšia ako v Česku či Slovensku. Obcí s počtom obyvateľov pod 1.000 má Maďarsko viac ako Poľsko. Maďarsko je podobne ako Slovensko unitárnym štátom s určitou mierou decentralizácie, ktorá je v celej štruktúre štátnej správy. V Maďarsku je verejná správa zložená zo štátnej správy a samosprávy, tá sa ďalej člení na lokálnu a regionálnu úroveň. Lokálnu úroveň tvoria mestá a obvody hlavného mesta. Regionálnu úroveň tvoria župy a samospráva hlavného mesta. Medziobecná spolupráca maďarských obcí je zo strany vlády pomerne pretláčaná silnou motiváciou na jej realizáciu. Združenia sú finančne závislé od participujúcich obcí. Medziobecnou spoluprácou podmieňuje štát aj odovzdanie niektorých kompetencií.

Slovensko má síce počet obcí menej ako Česko a Maďarsko, avšak priemerný počet obyvateľov na jednu obec a priemerná rozloha v km² sú len o niečo vyššie ako je tomu v Česku. Počet obcí s počtom obyvateľov pod 1.000 má Slovensko viac ako Maďarsko ale zároveň menej ako Česko. Na Slovensku bolo pred rokom 1992 zo strany vlády nastolené násilné zlučovanie obcí, ktoré si však nezískalo priazeň medzi slovenskou populáciou. Po roku 1992 chýbala legislatíva, ktorá by mala vplyv na sídelnú štruktúru Slovenska, a tak sa obce mohli odčleňovať od už existujúcich obcí bez akýchkoľvek podmienok. Až novelou zákona o obecnom zriadení z roku 2002, boli stanovené podmienky rozdeľovania obcí: nová obec musí mať katastrálne územie tvoriace súvislý územný celok, najmenej 3.000 obyvateľov, obec nemožno odčleniť ak do obce boli vložené investície od ktorých je závislá celá obec (Zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení, odsek 5, par. 2a). V podmienkach ďalších krajín V-4, bolo obmedzenie na odčlenenie sa od obce stanovené na minimálny počet obyvateľov v Českej republiky na 1.000 obyvateľov, v prípade Maďarska dokonca iba na 300 obyvateľov.

DISKUSIA

Problémom, ktorým sa v tomto článku zaoberáme je financovanie malých obcí na Slovensku. Tento problém je potrebné riešiť práve kvôli tomu, aby sa zvýšila efektivita a kvalita poskytovaných služieb občanom, na čo poukázali aj viaceré nedávne štúdie (napr. Nemeč et al., 2021). Mohli by

sme navrhnúť nový model prerozdelenia finančných prostriedkov medzi štát, regionálnu a komunálnu samosprávu, avšak keby to spravíme, dosiahli by sme len to, že by štátu chýbali financie na iné činnosti, čím by sme mohli spôsobiť ďalšie problémy. Ako sme už spomínali, problém financovania malých obcí tu máme práve preto, že malé obce nedokážu zabezpečiť všetky verejné služby pre svojich obyvateľov. A práve preto sme sa rozhodli navrhnúť také možnosti riešenia, ktoré sú známe a používané.

Existujú tri typy riešenia problémov malých obcí. Prvým je zlučovanie obcí, ktoré je najradikálnejším riešením, a dokonca v niektorých krajinách aj najefektívnejším. Nevýhodou tohto spôsobu je, že predstavitelia obcí a ani samotní obyvatelia nesúhlasia so zlučovaním obcí, pretože by stratili svoju autonómiu, ktorá je založená na historickom, geografickom a inom základe. Kompenzačná kategorizácia obcí prebieha podľa veľkosti a významu obcí a s tým súvisiacou kompetenčnou kategorizáciou. Tento spôsob môžeme vidieť v Českej republike, avšak u nás sa nerealizuje. Medziobecná spolupráca predstavuje súbor nástrojov, ktoré umožňujú obciam využívať úspory z rozsahu bez toho, aby dochádzalo k ich nútenému zlučovaniu. Tento spôsob sa u nás využíva, a to konkrétne v rámci spoločných obecných úradov, mikroregionálnych združení, projektovej spolupráci a pod.

Medziobecná spolupráca je v Slovenskej republike založená na dobrovoľnej báze, bez akejkoľvek motivácie, čo považujeme za nedostatkové v porovnaní s ostatnými krajinami V-4. V Maďarsku je najrozšírenejšou formou vytvorenie spoločného notárskeho úradu. V Poľsku sa organizuje medziobecná spolupráca za účelom vykonávania verejných úloh a služieb, predovšetkým zásobovanie vodou, čistenie odpadových vôd a likvidácia komunálneho odpadu. Dovolíme si navrhnúť finančnú motiváciu pre predstaviteľov obcí prostredníctvom grantov pre tie obce, ktoré budú využívať medziobecnú spoluprácu. Parlament by prijal zákon, v ktorom by bola uzákonená finančná pomoc, ktorej výška by bola určitým percentuálnym podielom z celkovej výšky nákladov poskytnutej služby (napr. štát by preplatil 20% sumy, ktorú by museli zaplatiť dve obce za vývoz komunálneho odpadu).

ZÁVER

Efektívne fungovanie obce má priamy vplyv na kvalitu života jej obyvateľov. Nakoľko je medziobecná spolupráca v podmienkach slovenských obcí využívaná málo, je potrebné predstaviteľov obcí motivovať k jej častejšiemu využívaniu. Slovenské obce majú legislatívne predpoklady na rozvoj medziobecnej spolupráce, a práve preto sme sa rozhodli zamerať sa v diskusii tohto článku na jej využitie v praxi. Zahraničné štúdie potvrdzujú pozitívny vplyv medziobecnej spolupráce na

efektívnosť spravovania vecí verejných vo vzťahu k úspore finančných nákladov jednotlivých obcí.

Medziobecná spolupráca môže byť prínosom a pozitívnou zmenou, ktorá môže pomôcť pri riešení problémov vyplývajúcich z veľkého počtu malých obcí na Slovensku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BARDOVIČ, J. a kol. 2019. *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: UCM v Trnave. 2019. s. 112. ISBN 978-80-572-0022-2.
- ČAJKOVÁ, A. - BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ, I. - GARAJ, M. 2021. *The COVID-19 Pandemic and Budget Shortfalls in the Local Governments in Slovakia*. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, roč. 29, č. 1, č. čl. 1243. ISSN 1804-8048.
- ČERNĚNKO, T. - NEUBAUEROVÁ, E. - ZUBALOVÁ, A. 2021. *Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool?* Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, roč. 29, č. 1, č. čl. 1249.
- CÍBIK, L. 2019. *Financovanie komunálnej samosprávy*. In: *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. 2019. s. 38-50. ISBN 978-80-572-0022-2.
- KLIMOVSKÝ, D. - NEMEC, J. 2021. *Local Self-Government in Slovakia*. In: Brezovník, B. - Hoffman, I. - Kostrubiec, J. (eds). *Local Self-Government in Europe*. Maribor: Institute for Local Self-Government Maribor, s. 355 - 382. ISBN 978-961-7124-00-2.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry (Inšpirácia pre Slovensko)*. In *Acta Politologica*. ISSSN 1803-8220, Vol.1, No 2, 2009. s. 182-213.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. *Territorial Consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic*. In: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. (ed.): Swianiewicz, P. Budapest: OSI/LGI, s. 237 – 253. ISBN 978-963-9719-16-3.
- KLIMOVSKÝ, D. 2013. *Financovanie obcí v podmienkach Slovenskej republiky*. In *Denník verejné správy*. [online]. [Citované 2021-07-01]. Dostupné na internete: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6635344>>.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Inter-municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo mesto: Faculty of Organization Studies. ISBN: 978-961-93688-3-1.

- KLIMOVSKÝ, D. 2016. *Experience with Managerial and Political Reform Measures at the Local Level in Slovakia: Intended and Unintended Outcomes*. Bratislava: Comenius University in Bratislava, Slovakia. 2016. p. 135-160.
- KOMUNÁLNE VÝSKUMNÉ A PORADENSKÉ CENTRUM. 2014. *Zlučovanie a spolupráca obcí*. [online]. [Citované 2021-07-01]. Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/images/Zlu%C4%8Dovanie_a_spolupr%C3%A1ca_obc%C3%AD.pdf>.
- MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 299 s. ISBN 978- 80-89393-46-6.
- NEMEC, J. A kol., 2021. The Impact of Fiscal Rules on the Financial Management of Municipalities: A Comparative Analysis of the Czech Republic and Slovakia. In: Geissler, R. - Hammerschmid, G. - Raffer, C. (eds). *Local Public Finance*. Cham: Springer, s. 109 - 130. ISBN 978-3-030-67465-6.
- NIŽŇANSKÝ, V. - VALENTOVIČ, M. 2004. *Financovanie samosprávy VÚC od roku 2005*. Bratislava: M.E.S.A 10, 2004. 26 s. ISBN 80-89177-03-4.
- SWIANIEWICZ, P. 2003. *Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2003. [online]. [Citované 2021-07-10]. Dostupné na internete: <<http://komunal.eu/images/pdf/LGPP.pdf>>.
- Zákon č. 337/2015 Z.z. o zmene zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov.
- Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení.
- Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.
- Zákon č. 447/2015 o miestnom poplatku za rozvoj.
- Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
- Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
- Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.
- ŽÁRSKA, E. - KOZOVSÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Ekonom, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.

APLIKÁCIE SMART CITY V ČESKEJ REPUBLIKE

Ing. Michaela Kakašová²⁶

Abstract

The concept of smart city is a highly topical topic not only in the professional but also in the general public. It is considered a modern method of managing municipalities and cities, where the basis is the use of ICT equipment and related services. It consists of six dimensions: smart economy, smart people, smart governance, smart mobility, smart environment, smart living. A smart city or municipality carries out a lively activity on the way to the implementation of the smart city concept using a tripartite consisting of infrastructure, operations and people. The aim of the smart concept is to intelligently manage the resources available to the city, not only at the level of financial and material, but also at the level of human capital and educational and information capital, while striving to improve living standards and solve the city's problems in a long-term sustainable way. The aim of the paper is to acquaint the professional public with the applications of the smart city concept on the examples of cities in the Czech Republic. concepts.

KEY WORDS: *Concept of smart city, smart city applications, Czech republic.*

ÚVOD

Koncepcia smart city je vysoko aktuálna téma nielen v odbornej, ale aj širšej verejnosti. Je považovaná za modernú metódu riadenia obcí a miest, kde základom je využívanie IKT zariadení a nadväzujúcich služieb. Pozostáva zo šiestich dimenzií: smart economy, smart people, smart governance, smart mobility, smart environment, smart living. Smart mesto, alebo obec uskutočňuje živú činnosť na ceste za implementáciu konceptu smart city pomocou tripartity pozostávajúcej z infraštruktúry, operácií a ľudí. Cieľom smart konceptu je inteligentne narábať so zdrojmi, ktoré má mesto k dispozícii, nielen na úrovni finančnej a materiálnej, ale aj na úrovni ľudského kapitálu a vzdelanostno-informačného kapitálu, pričom sa snaží zlepšovať životnú úroveň a riešiť problémy mesta dlhodobou udržateľným spôsobom.

Cieľom príspevku je v praktickej rovine oboznámiť odbornú verejnosť s aplikáciami konceptu smart city na princípe prípadových štúdií miest

²⁶ Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Popradská 66, 041 32 Košice. Email: michaela.kakasova@student.upjs.sk, Tel. : 055 234 51 15

v Českej republike. Ku výskumnej časti sme definovali nasledovné tri výskumné otázky:

1. Má skúmané mesto dlhodobú stratégiu v oblasti smart city?
2. Vedia obyvatelia skúmaných miest vybaviť občiansku agendu online?
3. Existuje v skúmanom meste dátové centrum?

Pri výbere skúmaných miest sme zacielili na 2 najväčšie mestá v Čechách podľa počtu obyvateľov.

Tabuľka 1 Počet obyvateľov s trvalým alebo dlhodobým pobytom k 31.12.2020 p. ČSÚ

Mesto	Počet obyvateľov (v osobách)
Praha	1 335 084
Brno	382 405
Ostrava	284 982
Plzeň	175 219
Liberec	104 261

Zdroj: vlastné spracovanie p. ČSÚ 2021.

1 BRNO

Štatutárne mesto²⁷ Brno sa nachádza v Českej republike, s počtom obyvateľov 382 405, je druhým najväčším mestom v krajine, pričom sa v meste sústreďujú takmer tretina všetkých obyvateľov Juhomoravského kraja. Brno je jedným z najstarších priemyselných stredísk v strednej Európe. (ČSÚ 2016). V Českej republike patrí k druhému najväčšiemu vzdelávaciemu centru s 10 vysokými školami (Brno 2021a).

V roku 2018 Brno uviedlo do užívania elektronickú „šalinkartu“, ktorá primárne slúžila na úhrady v preprave. Mestu sa podarilo spojiť platby s dopravou. Občania si predplatili ročné predplatné na dopravu a pokiaľ mali aj včas zaplatený poplatok za odpad, tak dostali od mesta časť sumy s predplatného späť. Problém nastal, keď finančný úrad považoval tieto kreditné operácie na účtoch občanov ako príjem, ktorý je potrebné zdaňovať. Na takéto „dary od mesta“, nebola legislatíva pripravená. Vtedajší primátor mesta Petr Vokřál vyjednal odstránenie vzniknutej situácie na ministerstve financií ČR (Neovlivní.cz 2018).

²⁷ V ČR ide o mesto, ktoré má vlastný štatút, môže sa členiť na mestské obvody, alebo mestské časti s vlastnými orgánmi samosprávy (Z. 128/2000 Sb. o obciach v ČR)

1.1 #Brno2050

V rámci agendy smart city má mesto vytvorený projekt #brno2050. „Stratégia Brno 2050“ je základný rozvojový strategický dokument. Jeho hlavným cieľom je stanovenie kľúčových cieľov a priorít v rozvoji mesta. Stratégia vytvára rámec pre smerovanie dielčích sektorových politík a bude základom pri rozhodovaní v strednodobom a dlhodobom horizonte. Stratégia Brno 2050 je rozdelená do troch častí:

- Strategická časť - je v rovine vízie, strategických hodnôt a cieľov rozvoja mesta, je koncipovaná pre dlhšie časové obdobie (2050);
- Programová časť - je pre kratší časový úsek (2028) a obsahuje konkrétne priority a opatrenia;
- Akčný plán - je na najkratšia časový horizont (2020) a bude špecifikovať konkrétne aktivity a projekty, ktoré majú byť realizované.

Vďaka tomuto "modulárnemu systému" je do budúca umožnená priebežná aktualizácia jednotlivých častí stratégie pri zachovaní dlhodobej vízie rozvoja mesta.

V decembri 2017 schválilo Zastupiteľstvo mesta Brna prvú časť stratégie s názvom "Stratégia Brno 2050 - strategická časť", ktorá predstavuje dlhodobú víziu rozvoja mesta do roku 2050. Vízia predstavila prvý komplexný smer a ciele budúceho rozvoja mesta Brna.

Po schválení dlhodobej vízie sa spracovanie Stratégia BRNO 2050 posunulo do ďalšej fázy. Vymedzené strategické hodnoty Brna do roku 2050 sa stali odrazovým mostíkom pre prípravu programovej časti - konkrétnejších plánov pre strednodobý výhľad v rámci 5 tematických oblastí – prostredie, prosperita, služby, zdroje, a správa, medzi ktoré boli rozdelené nadefinované strategické hodnoty, ktoré tvoria víziu dlhodobého rozvoja mesta. Každá oblasť má svoje dielčie hodnoty, ktoré majú jasne zadefinované popis hodnoty, prínos mestu, ciele, indikátory sledovania (nielen tzv. tvrdé - vyjadrujúce počet ap., ale aj tzv. mäkké indikátory - vyjadrujúce cez sociologické prieskumy), a garanta hodnoty vízie (Brno 2020).

Brno neostalo len pri vytvorení strategického dokumentu. Všetky hlavné posolstvá stratégie si vedia obyvatelia mesta prehliadnuť na webovej stránke <https://brno2050.cz/>, kde majú možnosť vidieť výsledky prieskumu o požiadavkách obyvateľov, ktorý sa konal v období jar – leto 2018. Tento cieľ bol napĺňaný prostredníctvom dvoch aplikácií: „Pocitová mapa“ a „Takové chci Brno“, ktorá bola vytvorená vo verzii pre dospelých a vo verzii pre deti. Samozrejmosťou je kontaktný formulár pre jednoduché zasielanie nápadov pre Brno (Brno 2018).

1.2 BrnoID

Na riešenie potrieb bežného obyvateľa má mesto webovú platformu BrnoID, ktorej heslom je: „Řešte věci online.“ Tento priestor ponúka, pomocou vyššie spomínanej šalinkarty, riešiť MHD, odpady, knižnicu, ZOO, šport, rezidentné parkovanie, mestské cintoríny, darčekové poukazy, či turistov v meste. Funguje v dvoch verziách: basic a full. Basic Brno iD potrebuje len platnú mailovú adresu, avšak ponúka len obmedzené množstvo funkcií (neponúka knižnicu, rezidentné parkovanie, neponúka služby mestských cintorínov ap.). Full Brno iD je potrebné overenie pomocou občianskeho preukazu s čipom, či na niektorých z vyše 30 kontaktných centier. Tieto účty využíva v meste už skoro 172 000 registrovaných užívateľov. Pre rodičov ponúka možnosť podriadeného účtu pre svoje dieťa, keď sa stane maloletý dospelým, rodič vie účet dieťaťa osamostatniť (Brno 2021b).

1.3 Data.Brno

21. marca 2018 Brno spustilo dátový portál mesta Brna, prostredníctvom ktorého poskytuje mesto svoje dáta verejnosti. Dataportál vytvára mýceum, v ktorom môže ktokoľvek využívať mestská dáta pre svoje inovatívne projekty, pre výskum, kontrolu alebo pre informovanie sa o aktuálnom stave vecí v Brne. Portál obsahuje dáta pre výskum, aplikácie nielen pre širokú verejnosť, články, analýzy, či súhrnné správy o stavu mesta. Spomedzi aplikácií by sme radi upozornili na Kam kráčíš, Brno? 2020, Mapa 1968, ktorá spája udalosti, príbehy, plagáty a nápisy z vpádu armády zemi Varšavskej zmluvy, Hluková mapa mesta z výskumu ministerstva zdravotníctva ČR z roku 2017, Mapa brownfieldov, tzv. hnedých miest v meste, ktoré majú potenciál na zmenu, a množstvo ďalších, spolu až 75 aplikácií. Zodpovednosť za túto službu občanom má Oddelenie dátových analýz a evaluácií (Brno 2021).

2 PRAHA

Praha ako hlavné mesto Českej republiky je strediskom politiky, medzinárodných vzťahov, vzdelávania, kultúry a ekonomiky, nachádza v centre Stredočeského kraja. Je najväčším mestom v krajine s 1 335 084 obyvateľmi. Zo všetkých krajov je v Prahe najviac gymnázií a stredných odborných škôl. V Prahe je situovaných 8 vysokých škôl s 36 fakultami (ČSÚ 2014).

2.1 Smart Prague 2030

Smart Prague 2030 je koncepčno - metodickým dokumentom mesta, ktorý bol vypracovaný na základe dlhodobých priorít mesta stanovených Strategickým plánom mesta Praha. Koncept Smart Prague má povahu webovej platformy, ktorá stanovuje priority mesta a kreuje akčný plán a konkrétne projekty, funguje od roku 2017. Smart Prague definuje 6 kľúčových oblastí: mobilita budúcnosti, inteligentné budovy a energie, bezodpadové mesto, atraktívna turistika, ľudia a mestské prostredie a dátová oblasť. Stratégia je popísaná štyrmi základnými bodmi:

1. Stratégia jasne a konkrétne stanovuje smery, kam budú cieľiť Smart city projekty v Prahe;
2. Stratégia je odvážna;
3. Operátor ICT je driver technologického pokroku;
4. Verejnosť sa zapája návrhmi možných projektov.

Stratégia Smart Prague si kladie za cieľ zmeniť mesto od základných častí po ich usporiadanie, využívajúc inovatívne technológie s overovaním na pilotných projektoch v meste. Operátor ICT má úlohu koordinátora, ale o realizácii projektov rozhodujú orgány mesta. Operátor ICT funguje ako mestská akciová spoločnosť zabezpečujúca širokú ponuku služieb v oblasti informačno-komunikačných technológií (Praha 2021a,b).

Praha kladie veľký dôraz na dátovú časť koncepcie, pretože prepája všetky ostatné oblasti koncepcie. Z tohto dôvodu v roku 2018 sa začalo pracovať na pilotnom projekte Dátovej platformy Golemio. Prvá verzia dátovej platformy bola dodávaná ako SaaS²⁸. Na základe rozsiahlej analýzy z roku 2018 boli definované užívateľské požiadavky a to predovšetkým zvýšiť variabilitu a modularitu systému. Po potvrdení predpokladov prostredníctvom PoC²⁹ bola vytvorená a v júli 2019 spustená produkčná verzia Golemio. Starostlivosť o Golemio je realizovaná Operátorom ICT. Dátová platforma poskytuje možnosti na spoluprácu, prístup k dátam s úvodom, vizualizáciami, s informáciami o dátových zdrojoch. Golemio má spracované aj aplikácie na témy parkovania, kvalita ovzdušia, verejná doprava, či aplikácie pre obyvateľov a turistov (Operator ICT 2018).

Súčasťou koncepcie je aj Smart Prague Index ako priamy nástroj k hodnoteniu úspešnosti, naplňovaniu a dopadov koncepcie Smart Prague. Hodnotia sa implementované projekty vo dvoch prístupoch. Prvý prístup je pre projekty v pilotnom režime a druhý pre štandardné projekty podľa smernice Operátora ICT (Praha 2021a,b).

²⁸ SaaS – Software as a Service (Softvér ako služba)

²⁹ PoC – Proof of Concept (Dôkaz konceptu)

Posledným menovaným, avšak nemej dôležitým, považujeme aj akčný plán. Akčný plán bol schválený v novembri 2020 uznesením Rady hl. m. Prahy č. 2652. Akčný plán Smart Prague sa venuje SWOT analýze koncepcie Smart Prague 2030, opisuje pracovnú skupinu koncepcie, riadiacu štruktúru, projektové zámery, upozorňuje na potrebu zmeny legislatívy, na tvorbu propagácie projektov a edukácia verejnosti k nabádaniu vyžívania nových technológií. Súčasťou je prehľad nielen merateľných indikátorov, ale aj projektov a zoznam nápadov, tzv. idea note³⁰. K realizácii projektov sa môžu vyjadriť aj občania formou kontaktného formulára na stránke koncepcie Smart Prague, alebo pomocou aplikácií (Praha 2021b).

2.1 Portál Pražana

Portál Pražana je webová platforma pre obyvateľov mesta, ktorá im ponúka vyriešiť niektoré agendy mesta. V súčasnosti ponúka 4 služby ako rezervácia času na úrade, rezidentské parkovanie, komunálny odpad a vyplňanie/odosielanie elektronických formulárov. Možnosti na prihlásenie sú dve a to prostredníctvom elektronickej/bankovej identity alebo cez dátovú schránku Operator ICT 2021).

3 VÝSLEDKY

Praha a Brno majú koncepcie smart city podchytené a pracujú na ich vylepšovaní. V našom výskume sme si položili 3 výskumné otázky:

1. Má skúmané mesto dlhodobú stratégiu v oblasti smart city?
2. Vedia obyvatelia skúmaných miest vybaviť občiansku agendu online?
3. Existuje v skúmanom meste dátové centrum?

Odpovede:

1. Odpoveď na prvú výskumnú otázku.

Praha vytvorila webovú platformu, ktorej cieľom je strategicko-koncepcné smerovanie Prahy s využitím konceptu smart city. Nazýva sa Smart Prague 2030. Garantom koncepcie je magistrát hlavného mesta Praha, projektové riadenie má na starosti Operátor ICT. Spolupracujú s ďalšími partnermi: Inštitút pre rozvoj hl. m. Prahy, Karlova univerzita, České vysoké učení technické v Prahe, Dopravný podnik hl. m. Prahy, Technická správa komunikácii hl. m. Prahy, Technológie hl. m. Prahy, Prague City Tourism, Regionálny organizátor Pražské integrované dopravy, Pražské služby, Výstavisko Praha, Trade Centre Praha.

³⁰ Idea note je nápad, o ktorom si organizácia myslí, že by mohol byť realizovaný, ale zatiaľ neboli realizované žiadne, alebo len malé aktivity k vypracovaniu projektového zámeru.

Brno má vytvorenú dlhodobú stratégiu, ktorá sa ďalej rozvíja. Brno má vytvorený jeden hlavný dlhodobý strategický dokument, z ktorého vychádza strednodobý programový dokument, a následne aj najkratšie akčné plány. Prvý akčný plán sa má na zastupiteľstve v Brne schvaľovať v roku 2021.

2. Odpoveď na druhú výskumnú otázku.

Pražania dokážu zrealizovať z pohodlia služby online prostredníctvom portálu Pražana. Aktuálne majú obyvatelia Prahy k dispozícii 4 agendy a to, Poplatok za komunálny odpad, Vyplňovať a odosielať elektronické formuláre, Rezervovať si čas návštevy úradu a Upravovať rezidentské parkovanie.

Obyvatelia mesta Brno vedia z domu (online) vybaviť až 9 rôznych agend na úrovni mesta. Prostredníctvom platformy BrnoID obyvatelia mesta dokážu z pohodlia domova zakúpiť si predplatné na MHD, zaregistrovať sa a zaplatiť poplatky za odpad, dokážu si vybaviť knižnicu, kúpiť lístky do ZOO, prihlásiť sa a zaplatiť rezidentné parkovanie, vybaviť parkovanie remeselníkom či rodine, ktorá ich príde navštíviť, rezervovať a zaplatiť za hrobové miesto, či si pozrieť platnosť hrobového miesta, zaobstarať si športové služby spoločnosti STAREZ-SPORT a Športového a rekreačného areálu Kraví hora, zakúpiť darčekové poukazy, či turisti si vedia rýchlo vybaviť Brnopas, ktorá ponúka prepravné na MHD, vstupenky na pamiatky, kultúru, či šport.

Praha

3. Odpoveď na tretiu výskumnú otázku.

Praha má dátovú platformu Golemio. Je možné na ňu nazerať ako na súbor technických nástrojov pre integráciu, ukladanie, vizualizáciu a poskytovanie dát, alebo ako na pracovnú skupinu odborníkov na mestské dáta. Toto označenie má aj open-source software, ktorého zdrojové kódy sú voľne prístupné verejnosti od októbra 2019.

Brno má dátové a evaluačné centrum. Táto platforma slúži na zverejňovanie dát o meste. Vytvára priebežne dashbordy, články, či aplikácie na bežnej užívateľskej úrovni. Ich účelom je nielen transparentnosť, ale aj vzdelávanie o meste vhodnou formou pre širokú verejnosť.

4 DISKUSIA

Podľa Giffingera (2007), či Wokouna (in Pavlík, 2020) má mať SC stratégia 6 dimenzií: smart economy; smart mobility; smart environment; smart people; smart living; smart governance. Brno má vytvorené dimenzie kvalita života, kam patrí prostredie, prosperita a služby, ďalej zdroje a správu. Praha definuje 5+1 dimenzií: mobilita budúcnosti, inteligentné budovy a energie, bezodpadové mesto, atraktívna turistika, ľudia a mestské prostredie (5) a dátová oblasť (1).

Pri podrobnejšom pohľade na definície 6 dimenzií smart city (tab.č.2) zistujeme, že jazykový rozdiel vo význame dimenzií medzi literatúrou a Brnom, a medzi literatúrou a Prahou nie je taký významný, aby sme nemohli povedať, že Brno a Praha svojimi dimenziami pokrývajú všetky potrebné oblasti rozvoja. Wokoun (2020) tvrdí, že za najmenej posledných desať rokov musí každá stratégia, či iniciatíva smart city obsahovať minimálne jednu ak nie viac z vyššie spomenutých pilierov (In: Pavlík 2020, s:23). A túto podmienku spĺňajú obe skúmané mestá.

Tabuľka 2 Popis dimenzií SMART CITY P. Giffingera

Dimenzia smart city	Popis
Smart economy	Rozumie ako inteligentnú ekonomiku, či inteligentnú konkurencieschopnosť, ktorá zahŕňa charakteristiky ako inovácie, podnikanie, ekonomický imidž a ochranné známky, produktivity, flexibilita trhu práce, schopnosť prispôsobovania sa, a medzinárodná spolupráca.
Smart people	Inteligentných ľudí vymedzuje ako spoločenský a ľudský kapitál má tieto charakteristiky: kvalifikačnú úroveň, sklon k celoživotnému vzdelávaniu, sociálna etnická rôznorodosť, flexibilita, kreativita, otvorená myseľ (kozmpolitnosť) a účasť na verejnom živote.
Smart governance	Inteligentnú správu verejných vecí chápe ako participáciu a vymenúva spoluúčasť na rozhodovaní, verejné a sociálne služby, transparentná správa verejných vecí, politické stratégie a perspektívy ako charakteristiky tohto piliera.
Smart mobility	Za inteligentnú mobilitu považuje nielen dopravu ale aj informačno-komunikačné technológie (IKT) a preto v tomto pilieri sú tieto charakteristiky: miestna dostupnosť, medzinárodná a národná dostupnosť, dosiahnuteľnosť IKT a udržateľné, inovatívne a bezpečné dopravné systémy.

Smart enviroment	Identifikuje ako prírodné zdroje, kde sa pozerá na prítlačivosť prírodných podmienok, znečistenie, ochranu životného prostredia a manažment udržateľného rozvoja.
Smart living	Tento pilier charakterizuje ako kvalitu života ľudí. Tu upriamuje pozornosť na podmienky zdravotnej starostlivosti, individuálnu bezpečnosť, kvalitu bývania, vzdelávacie inštitúcie, turistickú atraktivitu a sociálnu súdržnosť.

Zdroj: vlastné spracovanie p. Giffingera 2007.

V oblasti online služieb občanov sa nám na základe výsledkov ukazuje, že Brno má viac agend (9) oproti Prahe (4). Nedostatkom tohto šetrenia však môže byť skreslenie, keďže v Prahe sme sa nedostali k typom elektronických formulárov, ktoré je možné odosielať. Tieto informácie neboli prístupné pre nezaregistrovaných užívateľov.

K dátovým centráram je potrebné poznamenať, že obe skúmané mestá na ne kladú dostatočnú pozornosť. Prístup oboch miest k dátam je ale rozdielny. Kým Brno má vytvorené množstvo aplikácií či máp pre širokú verejnosť, ktoré majú interaktívny charakter a informujú aj o zaujímavostiach nielen z histórie, Praha k informovaniu využíva spôsob na základe oblastí, krátkeho opisu javu a dashboardov. Tento spôsob informovania pôsobí erudovane avšak jednotvárne, čo však neuberá na kvalite a rozsahu poskytovaných informácií.

ZÁVER

V odbornom diskurze nikto nepochybuje o opodstatnenosti konceptu smart city. Pre každé mesto, sú dôležité iné aspekty, či spôsoby dosahovania podobného cieľa. Je potrebné za tým vidieť ako fundamentálnu a štrukturálnu rozdielnosť ako v charakteristike miest, tak aj potrebu rozličných cieľov v mestách. Mohli by sme to pomenovať aj ako disparity miest a pri každej implementácii projektov rôznych konceptov je potrebné na ne brať ohľad a vyhovieť im (vyhovieť disparitám, rozdielom).

Myslíme si, že obe skúmané mestá sú na ceste v naplňaní vízie o smart city. Je samozrejmé, že niektoré služby, môžu mať dočasné problémy, ale aj to je dôvodom, aby sa z miest stali laboratória nápadov v podobe pilotných projektov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BRNO. 2018. Strategie #brno2050. [cit. 2021-01-10]. Dostupné na internete: https://brno2050.cz/pdf/Brno2050_re_Vize_2050_final_RMB_ZMB_9_2020.pdf
- BRNO. 2021a. Vysoké školy v Brně [online]. 2021-05-24 [cit. 2021-9-17]. Dostupné na internete: <https://www.brno.cz/obcan/skolstvi-vzdelavani/vysoke-skoly/>. Web.
- BRNO. 2021b. BrnoID [online]. [cit. 2021-9-17]. Dostupné na internete: <https://www.brno.cz/cs/>. Web.
- BRNO. 2021c. [online]. [cit. 2021-5-17]. data.brno. Dostupné na internete: <https://data.brno.cz/>. Web.
- BRNO. Akční plán 2020 - strategie #brno2050: PRACOVNÍ VERZE 10/2018 [online]. [cit. 2021-01-10]. Dostupné na internete: https://brno2050.cz/wp-content/uploads/2018/12/Strategie_BRNO_2050_AP-2020_pracovn%C3%AD-verze_31-10-2018_web.pdf
- BRNO. Plány 2028: Programová část strategie #brno2050 [online]. 2018. [cit. 2021-01-10]. Dostupné na internete: https://brno2050.cz/wp-content/uploads/2018/12/Strategie_BRNO_2050_programova_cast_FINAL_publicita.pdf
- ČSÚ. 2014. Charakteristika hlavního města Prahy [online]. 2014-12-20 [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: https://www.czso.cz/cso/czso/13-1131-05-casova_rada-2_1_charakteristika_hlavniho_mesta_prahy. Web
- ČSÚ. 2016. Charakteristika okresu Brno-město [online]. 2016-01-04 [cit. 2021-9-17]. Dostupné na internete: https://www.czso.cz/csu/xb/charakteristika_okresu_brno_mesto. Web.
- ČSÚ. 2021. Veřejná databáze. [cit. 2021-09-10]. Dostupné na internete: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=uziv-dotaz#k=5&pvokc=43&uroven=70&w=>
- GIFFINGER, Rudolf a et al. 2007. Smart cities - Ranking of European medium-sized cities [online]. [cit. 2021-01-13]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/261367640_Smart_cities_-_Ranking_of_European_medium-sized_cities
- NEOVLIVNÍ.CZ. 2018. SMART CITY A BRNO: Hlavně žádné chytré lavičky [online]. Dead Line Media s.r.o. 2016 [cit. 2020-12-15]. Dostupné na internete: <https://neovlivni.cz/smart-city-a-brno-hlavne-zadne-chytre-lavicky/>
- OPERATOR ICT. 2018. Golemio [online]. [cit. 2021-9-17]. Dostupné na internete: <https://golemio.cz/>. Web.
- OPERATOR ICT. 2021. Portál Pražana [online]. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: <https://www.portalprazana.cz/>. Verzia: 0.0.912. Web.

- PRAHA. 2021a. OPERÁTOR ICT [online]. [cit. 2021-9-17]. Dostupné na internete: <https://operatorict.cz/>. Web.
- PRAHA. 2021b. Smart Prague [online]. [cit. 2021-9-17]. Dostupné na internete: <https://smartprague.eu/o-smart-prague>. Web.
- USNESENÍ Rady hlavního města Prahy číslo 2652 zo dňa 30.11.2020 k Akčnímu plánu Smart Prague 2030]. 2020. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: https://www.smartprague.eu/files/R-37515-Ushneni_Rady_HMP-c.2652_verze_1.1.pdf
- WOKOUN, René. 2020. Regiony. PAVLÍK, Marek a et all. Regiony budoucnosti: spolupráce, bezpečí, efektivita : inspirace pro rozvoj měst a regionů s příklady dobré praxe. Praha: Grada, s. 19-26. ISBN 978-80-271-1310-1.
- Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení) [online]. 2000. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/zzcr/2000-128>

PARTICIPÁCIA SLOVENSKÝCH MIEST/OBCÍ V KONTEXTE RIEŠENIA PROBLÉMOV ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

PhDr. Róbert Király³¹

Abstract

The issue of solving the environmental problems of planetary ecosystem is during the last few years more and more popular not only on global or state level, but also on regional/local levels. This topic is very actual also in Slovak republic, where we can see already today a lot of towns/villages, which would like to participate for solving many "green" problems, f. e. climate changes, topic of sustainable mobility or excessive pollution. In our work we focus on instruments/competences of Slovakian towns/villages in the context of environmental problematic. During this research we evaluate the level of their sufficiency in comparison with actual environmental threats. A lot of examples from the world are show to us, that local and regional levels may play the big role in necessary „green transformation“ of our society. Together with the aspects of genius loci/regionis, can „green“ measures not only improve the current condition of our environment, but also the life-quality of local citizens. In our work we through descriptive, comparative, and analytical method evaluate actual legislative in Slovakia in the context of environmental problematic, whereas our main objective is to find out, if this legislation is on sufficient level for effective "green" participation of our towns/villages.

KEY WORDS: nature protection, Slovakia, towns, villages, participation

ÚVOD

Problematika ochrany životného prostredia sa stáva čoraz viac populárnejšou témou aj u lokálnych politických aktérov. Hrozba zmeny klímy, strata biologickej rozmanitosti, prechod na obnoviteľné zdroje energie či v neposlednom rade znečistenie všetkých zložiek životného prostredia si podľa nášho názoru vyžadujú pozornosť nielen centrálnych vlád, ale práve aj lokálnych zastupiteľstiev/exekutív. Tie v kooperácii s občanmi, mimovládny sektorom a pri zohľadnení aspektov dichotómie vnímania nomos a logos v kontexte genia loci/genia regionis, dokážu svoje politické rozhodnutia adaptovať takým spôsobom, aby sme ich mohli označiť buď prívlastkom „zelené“, alebo povedané inými slovami, zohľadňujúce nielen ekonomické aspekty (nepochybne nutné pre fungovanie

³¹ Inštitút politológie, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, Ul. 17. novembra 1, 080 78 Prešov, E-mail: kiralyr001@gmail.com

tej-ktorej územno-správnej jednotky), ale aj tie ekologické. Takto nastavená politika môže v konečnom dôsledku vyústiť do zlepšenia kvality života občanov, ich zdravotného stavu a samozrejme i životného prostredia so všetkými ďalšími zložkami, ktoré sú od neho existenčne závislé.

Z toho dôvodu sme sa preto rozhodli zvoliť si za cieľ tohto príspevku tému, akým spôsobom môžu slovenské lokálno-správne územné celky (mysliac tým obce/mestá) participovať pri presadzovaní agendy ochrany životného prostredia. V tomto kontexte sa budeme opierať nielen o analýzu súvisiacej legislatívy, ale aj ďalších nástrojov, ktoré môžu v konečnom dôsledku vyústiť do skvalitnenia lokálnej prírody a jej zložiek. V práci využívame komparatívnu, deduktívnu, analytickú i deskriptívnu metódu, pričom vychádzame z relevantných knižných a internetových zdrojov, ktoré doplníme o naše vlastné úvahy/postrehy.

1 ANALÝZA VYBRANEJ LEGISLATÍVY V KONTEXTE RIEŠENIA PROBLEMATIKY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA CEZ OPTIKU LOKÁLNYCH ÚZEMNO-SPRÁVNÝCH CELKOV

V rámci prvej časti nášho príspevku sa zameriavame na to, akými legislatívnymi právomocami slovenské obce/mestá disponujú v kontexte nami riešenej problematiky. Ako východiskový právny prameň nám pritom posluží zákon č. 369/1990 Zb., ktorý je aj u širšej verejnosti známy ako tzv. zákon o obecnom zriadení. Ten v rámci §1 definuje obec ako „samostatný, územný a samosprávny celok“, ktorého základnou úlohou v súvislosti s výkonom samosprávy je „starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia (pozn. autora mysliac tým obce) a o potreby jej obyvateľov“ (Zákon č. 369/1990 Zb.).

Do kategórie „všeobecný rozvoj obce“ môžeme zakomponovať práve aj ochranu životného prostredia. Špecifickejšie sa však táto téma rozvíja v §4, kde sa explicitne menujú samosprávne povinnosti/práva. Z nášho pohľadu sú najdôležitejšie nasledovné 3 body:

1. Ochránovať majetok obce, ako aj organizovať obecné služby, ktorých výsledok spočíva v zlepšení života obyvateľov, ale aj životného prostredia
2. Podieľať sa na ochrane a zveľadňovaní životného prostredia v obci
3. Napomáhať udržiavať poriadok v obci (Zákon č. 369/1990 Zb.)

Z vyššie uvedeného vyplýva, že mestá/obce majú explicitnú povinnosť spravovať svoje územie takým spôsobom, aby nedochádzalo k poškodzovaniu životného prostredia. Tieto body zároveň priamo súvisia aj s Ústavou SR, kde sa v čl. 44 explicitne uvádza o práve každého na priaznivé životné prostredie, pričom „nikto nesmie nad mieru ustanovenú

zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky (Ústava 2021).

Pre zefektívnenie svojej samosprávy môžu obce vytvárať rozličné združenia, ktoré majú svoje opodstatnenie aj v kontexte nami analyzovanej problematiky. Takzvané združenia obcí môžu podľa §20b napríklad utvárať a chrániť zdravé podmienky a zdravý spôsob života, či poskytovať starostlivosť o životné prostredie, a to najmä v súvislosti so správou komunálneho odpadu a čistenia odpadových vôd. Za dôležité však považujeme aj právo šírenia osvetovej činnosti, ktorá je podľa nášho názoru mimoriadne dôležitým prvkom pri komplexnom zlepšení ochrany životného prostredia³². Nutnosť diferenciacie nástrojov environmentálnej politiky je nutná aj podľa V. Mežrického, ktorý systém priameho administratívneho riadenia ochrany životného prostredia označuje dokonca za vyčerpaný (Mežrický; kol. 2002, s. 32).

Environmentálne vzdelaní občania/obyvatelia obce tak môžu podľa nášho názoru efektívnejším spôsobom vykonávať svoje povinnosti vyplývajúce zo zákona o obecnom zriadení. Aj obyvatelia totiž zohrávajú svoju úlohu pri správe životného prostredia, pričom neslúžia len ako pasívny kontrolný aktér pri procese prijímania politicko-právnych rozhodnutí v legislatívnom či exekutívnom orgáne obce. Podľa §3 sa obyvateľ obce má podieľať na rozvoji a zveľaďovaní obce, pričom má poskytnúť pomoc obciam napríklad aj pri ochrane životného prostredia. Za týmto účelom má povinnosť ochraňovať majetok obce, pričom sa môže podieľať na vykonávaní menších obecných služieb vedúcich k zlepšeniu stavu života, životného prostredia a ďalších sociálno-ekonomických prvkov v územno-správnom celku (Zákon č. 369/1990 Zb.).

Summa summarum, zákon o obecnom zriadení poskytuje obciam právomoci spolupodieľať na sa ochrane životného prostredia, čím sa stávajú aj v tejto agende akousi predĺženou rukou štátu. Takto realizovaná politika je pritom nielen efektívnejšia v kontexte diferenciacie nástrojov environmentálnej politiky štátu, ale aj v súvislosti s princípom subsidiarity, ktorý sa v mnohých politických témach ukazuje ako mimoriadne dôležitý prvok pri hľadaní čo najefektívnejšieho riešenia problému. To je podľa našej mienky obzvlášť dôležité práve pri „zelenej“ agende. Environmentálna kríza totiž označuje, slovami R. Sťahela, „situáciu, vzťahy a interakciu človeka, prípadne ľudstva a prírody nielen z aspektu biologického, ale aj sociálneho, psychologického, filozofického, etického, estetického, teologického, historického, právneho, ekonomického či politického“ (Sťahel 2019, s. 45). Takto diferencovaný problém si tak vyžaduje aj diferencované

³² Takto nastavená legislatíva/politika je v súlade aj s Aarhuským dohovorom, ktorý je garantom prístupu k informáciám o stave životného prostredia a s ústavným článkom č. 45 (Aarhuský 2020; Ústava 2021).

decentralizované riešenia zohľadňujúce aspekty génia loci/regionis tej-ktorej územno-správnej jednotky.

2 PARTICIPÁCIA SLOVENSKÝCH MIEST A OBCÍ V KONTEXTE RIEŠENIA VYBRANÝCH ENVIRONMENTÁLNYCH HROZIEB

V rámci tejto kapitoly sa zameriame na to, akým konkrétnym environmentálnym hrozbám Slovensko čelí, a akým spôsobom môžu mestá/obce participovať na či už vyriešení, alebo minimálne zlepšení tohto nepriaznivého stavu. V mnohých prípadoch slovenské environmentálne hrozby kvázi kopírujú tie svetové. Všeobecne ich môžeme definovať nasledovným spôsobom:

1. Problematika vypúšťania emisií skleníkových plynov
2. Ohrozovanie/strata biologickej rozmanitosti
3. Znečistenie všetkých zložiek ekosystému

Všetky vyššie zmienené problémy považujeme za nielen akútne, ale aj problematické z hľadiska budúcnosti, nakoľko majú tendenciu sa prehľbovať. Našu analýzu začneme ale postupne. Jej prvým bodom bude teda problematika vypúšťania emisií.

Emisie skleníkových plynov dnes dokázateľne signifikantným spôsobom ovplyvňujú celosvetovú klímu, čo má za následok sekundárne dôsledky typu extrémnych výkyvov počasia. Mnohé krajiny sveta, nadnárodné organizácie, mimovládne organizácie ale aj obyčajní občania sa preto rozhodli spomaliť/zvrátiť tento nepriaznivý trend tým, že participujú najmä na znižovaní emisií CO₂, ktorý sa vzhľadom na svoje množstvo v atmosfére a miere jeho vypúšťania zo strany ľudí, najväčšmi podieľa na klimatických zmenách³³. Ako je na tom Slovensko?

Podľa zistených dát vyplýva, že naša krajina v roku 2019 vypustila cca 33,31 miliónov ton teritoriálnych emisií CO₂, pričom za rovnaké sledované obdobie to bolo zhruba 6,10 ton/per capita³⁴. Slovensko, podobne ako ďalšie štáty EÚ, sa pritom zaviazalo k ich znižovaniu a to prostredníctvom podpísania a ratifikácie Parížskej klimatickej dohody z roku 2015, ale aj v rámci záväzkov vyplývajúcich z Európskeho ekologického dohovoru. Podľa tohto európskeho „zeleného“ plánu sa Brusel zaviazal znížiť emisie CO₂ o 55 % v komparácii s rokom 1990. Na margo témy sa vyjadril aj

³³ Environmentálna organizácia Greenpeace v tomto kontexte uvádza, že CO₂ síce nie je najnebezpečnejší skleníkový plyn, ale jeho hrozba spočíva práve v jeho obrovskej koncentrácii. Pre porovnanie, metán sa meria na úrovni ppb (t.j. particles per bilion – 1×10^9), zatiaľ čo CO₂ sa meria na úrovni ppm (particles per milion – 2×10^6) (Čo je 2020).

³⁴ Komplexné porovnanie slovenských emisií s inými krajinami/sledovanými obdobiami, sme spracovali v rámci nášho výskumu v roku 2021. Viac na: https://www.unipo.sk/public/media/39250/05_ASP_2021_1_Kiraly.pdf

vtedajší slovenský premiér Igor Matovič: „Samozrejme, že som išiel na samit tlmočiť aj predstavu 120-tisíc ľudí na Slovensku, ktorí podpísali petíciu, aby sme ten cieľ mali vyšší a presvedčili ostatné európske krajiny až na 65-percentné zníženie emisií, ale priznajme si, tá maximálna možná dohoda bola 55 percent“ (Matovič 2020; Slovakia 2021; Király 2021, s. 56).

Pozícia Slovenska a trend budúceho znižovania emisií CO₂ sú teda dané. Akým spôsobom môžu ale slovenské mestá/obce prispieť k riešeniu tohto globálneho fenoménu? V prvom rade považujeme za dôležité, aby mestá (ale aj štát) vyhlásili stav klimatickej núdze.

To môžu urobiť prostredníctvom schválenia tohto návrhu lokálnym zastupiteľstvom, pričom dôležité je aj vypracovanie konkrétnych „zelených“ krokov. V tejto súvislosti môžeme badať pozitívny trend. Únia miest Slovenska (ÚMS) v nedávnej minulosti deklarovala, že väčšina jej členských miest postupne stav klimatickej núdze vyhlási. Takýmto spôsobom chcú deklarováť svoj záujem na riešení klimatickej zmeny a prihlásiť sa k spoluzodpovednosti za tento stav. Na „stole“ sú už pripravené aj konkrétne kroky. Spomenúť môžeme napríklad Banskú Bystricu a jej projekt „Reakcia na zmenu klímy“, mesto Hlohovec so svojou „Stratégiou adaptácie na nepriaznivé dôsledky klímy“, mesto Žilina s projektom „Zmierňovanie a prispôsobovanie sa zmene klímy“ či Trnavu a jej „Stratégiu adaptácie mesta na dôsledky zmeny klímy – vlny horúčav.“ Tieto vyhlásenia a konkrétne lokálne projekty sú o to dôležitejšie, že sú v opozícii s názormi NR SR, ktorá dokonca odmietla petíciu organizácie „Klíma ťa potrebuje“, pod ktorú sa podpísalo vyše 120-tisíc občanov (Vyhlásenie 2021; V. Marcinková 2021).

Aj bez vyhlásenia stavu klimatickej núdze však môžu mestá/obce vykonávať aspoň čiastočné opatrenia, ktoré by znižovali ich podiel na emisiách skleníkových plynov. Menovite ide o:

1. Podpora výsadby nových stromov, budovanie mestských lúk/parkov či strešných záhrad
2. Snaha o obmedzenie počtu áut v meste/obci prostredníctvom podpory hromadnej dopravy, znižovania najvyššej povolenej rýchlosti v centre, podpory zdieľaných e-bicyklov/e-kolobežiek
3. Zníženie intenzity vykurovania v mestských/obecných budovách
4. Používanie úsporných elektrických zariadení v mestských/obecných budovách
5. Podpora prechodu na obnoviteľné zdroje energie
6. Spolupodieľanie sa na šírení environmentálnej osvetly
7. Podpora cezhraničnej spolupráce zameranej na výmenu skúseností

Ďalším veľkým environmentálnym problémom sužujúcim (nielen) našu krajinu je ohrozenie biodiverzity. Z údajov z roku 2018 vyplýva, že na Slovensku bolo 75 % druhov a 63,4 % biotopov európskeho významu

v zlom stave. Navyše, zhruba 155 druhom cievnatých rastlín hrozí vyhynutie. Túto negatívnu skutočnosť si uvedomuje aj náš aktuálny minister životného prostredia J. Budaj (OLaNO), ktorý na margo tejto témy uviedol: „V boji za zachovanie biodiverzity musíme zintenzívniť naše úsilie a presadzovať ambicióznejšie ciele, pretože nemáme k dispozícii na život žiadnu inú planétu. Vyzývam všetkých občanov, aby sa pri turistike, návšteve národných parkov, alebo len obyčajných potulkách prírodou, správali zodpovedne a ohľaduplne. Prežitie flóry a fauny je aj naším prežitím“ (Budaj 2021; Strata 2021; SAV 2021).

Túto skutočnosť si uvedomuje aj Európska únia a jednotlivé národné štáty. Pomôcť však môžu aj samotné mestá/obce. Už dnes máme na Slovensku mnohé projekty na ochranu biologickej rozmanitosti, ktoré sa ukazujú ako mimoriadne opodstatnené. Populárnym trendom sa posledné roky stávajú napríklad projekty mestských lúk, ktoré okrem toho, že sú vhodným útočiskom pre rôznorodú faunu a flóru plnia aj iné pozitívne úlohy. Spomenúť môžeme napríklad estetickú funkciu, zadržiavanie dažďovej vody v krajine, zachytávanie prachových častíc, pohlcovanie emisií skleníkových plynov a celkové budovanie mestskej mikroklímy. Takto vybudované mestské lúky už môžeme badať napríklad v Košiciach, Žiline, Bratislave, Banskej Bystrici, Trnave, Prešove či v Humennom. Počet miest, ktoré takýmto spôsobom zlepšujú ochranu životného prostredia a život obyvateľov v mestách pritom narastá (Projekty 2020).

Slovenské mestá sa však môžu pýšiť aj ďalšími zaujímavými projektami na záchranu (nielen) biodiverzity. Napríklad mesto Trnava začala s projektom zelených striech, ktoré pomôžu zvládať aj čoraz silnejšie letné horúčavy. Novinkou je ďalej vznik tzv. bezpesticídových zón v meste Snina, čo sú lokality, ktoré mesto využíva v súlade s princípmi prírody blízkych riešení. Ako uvádza M. Špitaliková z oddelenia strategického rozvoja sninského mestského úradu: „Cieľom týchto opatrení je zachovanie biodiverzity, pretože biodiverzita má veľký význam z hľadiska udržania života na Zemi. Každý živočích, rastlina či mikroorganizmus má svoju dôležitú funkciu a tvorí nenahraditeľný článok v zložitých zákonitostiach prírody“ (V Snine 2021; Projekty 2020; V Trnave 2021).

Na týchto konkrétnych príkladoch z praxe môžeme vidieť, že svoju veľkú rolu pri záchrane biodiverzity nezohráva len EÚ či štát, ale práve aj regionálne celky, resp. mestá/obce, ktoré môžu aj takýmto menšími krokmi prispieť k celkovému ozdraveniu biologickej rozmanitosti. V konečnom dôsledku takáto politika je v súlade aj s Ústavou SR či zákonom o obecnom zriadení. Summa summarum, slovenské mestá/obce môžu v kontexte tejto problematiky participovať nasledovným spôsobom:

1. Podpora projektov mestských lúk, záhrad, zelených striech či zelených parkovacích miest

2. Tvorba bezpesticídových zón
3. Používanie ekologickejších foriem postrekov proti hmyzu (napr. komárom)
4. Podpora a realizácia environmentálnej osvetovej činnosti
5. Obmedzovanie áut v mestách/obciach
6. Budovanie mestských parkov či zelených oddychových zón
7. Osadzovanie mestských úľov na podporu včiel/opeľovačov
8. Prehlbovanie cezhraničnej spolupráce zameranej na výmenu skúseností

V poslednej téme nášho príspevku sa budeme venovať problematike znečistenia zložiek životného prostredia. Slovensko, podobne ako iné krajiny na svete, trápí znečistenie vodných zdrojov, ovzdušia, pôdy či problematika s odpadmi. Naša krajina pritom drží nelichotivé prvenstvo v kontexte množstva skládok odpadov, ktoré výrazným spôsobom znižujú kvalitu životného prostredia. Odpady, a najmä ich triedenie a recyklácia, sa aj z toho dôvodu stávajú prioritou u mnohých komunálnych politikov, nakoľko obce/mestá majú v tejto agende svoje vlastné právomoci. Ako uvádza §4 zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, obec: „zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu“ (Zákon č. 369/1990 Zb.; Hlaváčková 2020).

V kontexte politiky ochrany životného prostredia tak mestá/obce majú v rámci tejto agendy silné práva/povinnosti, ktorými ovplyvňujú odpadovú politiku v tej-ktorej územno-správnej jednotke. Majú tak priamy dosah na to, akým spôsobom sa v meste/obci nakladá s odpadmi. Správne nastavená odpadová politika pritom výrazne dokáže zlepšiť nielen stav životného prostredia, ale aj kvalitu života miestnych obyvateľov. Príkladom takejto dobre nastavenej politiky je v súčasnosti naša metropola. Mesto Bratislava v roku 2021 vypracovala tzv. novú odpadovú stratégiu s názvom „Bratislava – mesto bez odpadov: Stratégia nakladania s komunálnymi odpadmi s cieľom prechodu na obehové hospodárstvo pre roky 2021-2026.“ Ide o prvé mesto na Slovensku, ktoré sa k takejto politike prihlásilo. Ako uvádza spoluzakladateľka Inštitútu pre cirkulárnu ekonomiku I. Maleš: „cieľom mesta Bratislava je prechod na obehové hospodárstvo. Chceme, aby Bratislava bola mestom, ktoré sa snaží o minimalizáciu zmesového odpadu. [...] Pre všetky druhy odpadov chceme nájsť odberateľa a spracovateľa, aby iba minimum končilo na skládke alebo v spaľovni“ (Hudec 2021).

Naša metropola tak „vykročila“ k boju s odpadmi naozaj ambiciózne, čo len potvrdzuje naše predchádzajúce tvrdenie, že obce/mestá majú veľmi dôležitú úlohu v kontexte odpadovej politiky. V tejto súvislosti ale zaostáva predovšetkým východné Slovensko. Podľa analýzy OZV ENVI-PAK z roku

2018, zostavené rebríčky ukazujú, že západnému Slovensku sa v triedení odpadu darí viac ako obciam/mestám na východe. Príčiny nemusia spočívať len v menšom rozpočte, ale aj v ľudskom faktore. Ako uvádza ENVI-PAK, dôležitá je aj disciplína občanov či šírenie environmentálnej osvedy. Radnica tak v komunikácii s občanmi môže vykonať oveľa viac, než by sa na prvý pohľad zdalo. Aj pri tejto agende tak môžeme konštatovať, že vzdelávanie obyvateľov v kontexte ochrany životného prostredia má svoje veľké opodstatnenie (Ktoré, 2018).

Súhrnne uvedené, v čom môžu slovenské mestá/obce participovať v rámci problematiky znečisťovania?

1. Podpora obehového hospodárstva, resp. cirkulárnej ekonomiky
2. Umožniť občanom dostupnosť nádob na zber triedeného odpadu
3. Spolu s VÚC a inými obcami zefektívniť boj proti tzv. čiernym skládkam
4. Šírenie environmentálnej osvedy u obyvateľov
5. Podporovať aktivačné práce s cieľom vyčistenia a skrášlenia okolia
6. Minimalizovať odpad v budovách pod správou obce/mesta
7. Vypracovať dlhodobú stratégiu nakladania s odpadmi

ZÁVER

Aj na príklade nášho príspevku sme ukázali, že agenda ochrany životného prostredia je nielen mimoriadne akútna, ale aj potrebná z hľadiska participácie nižších územno-správnych jednotiek. V prvej časti príspevku sme vykonali rozbor aktuálne platnej slovenskej legislatívy, ktorá udáva práva/povinnosti mestám/obciam v súvislosti s ochranou životného prostredia. Následne sme v druhej časti príspevku analyzovali možnosti participácie miest/obcí v kontexte vybraných environmentálnych hrozieb, ktoré podľa našej mienky najväčšmi zasahujú aj slovenský ekosystém. Menovite sme sa zamerali na problematiku emisií skleníkových plynov, ohrozenie biologickej rozmanitosti a problém znečistenia.

Sme toho názoru, že legislatíva dáva širokú možnosť slovenským územno-správnym jednotkám efektívne participovať na ochrane životného prostredia, čoho dôkazom sú aj konkrétne príklady z praxe, ktoré sme v príspevku uviedli. Považujeme za mimoriadne dôležité, aby sa do riešení environmentálnych hrozieb aktívne zapájalo čo najviac obcí/miest a spolu so svojimi občanmi postupne budovali udržateľnú budúcnosť aj pre budúce generácie. Navyše, lokálni politickí lídri pri zohľadnení aspektov génia loci/regionis dokážu prepojiť ekologické riešenia s ekonomickými možnosťami daného územia, čo v konečnom dôsledku dopomôže k zlepšeniu nielen environmentálnych, ale aj hospodárskych parametrov (napr. budovanie eko-turizmu). V neposlednom rade považujeme za dôležité, aby obce/mestá pristupovali aktívne aj v kontexte šírenia environmentálnej

osvety, ktorá sa ukazuje ako nenahraditeľný prvok pri hľadaní komplexného riešenia či už lokálnych, ale aj globálnych hrozieb životného prostredia. Spojenie aktívneho občianskeho prístupu s aktívnym prístupom zo strany miestnych vlád/parlamentov dokáže efektívnejšie nájsť riešenia nielen na problémy „zelenej“ politiky.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Aarhuský dohovor*, 2021. [online]. [cit. 06/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/medzinarodne-dohovory/aarhusky-dohovor.html>>.
- Budaj: Úbytok rastlín a živočíchov zvyšuje riziko prenosu zoovírusov zo zvierat na človeka*, 2021. [online]. [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.webnoviny.sk/nasvidiek/budaj-ubytok-rastlin-a-zivocichov-zvysuje-riziko-prenosu-zoovirusov-zo-zvierata-na-cloveka/>>.
- Čo je klimatická zmena? Kríza, ktorej sme už dnes svedkami*, 2020. [online]. [cit. 07/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.greenpeace.org/slovakia/clanok/3842/co-je-klimaticka-zmena-kriza-ktorej-sme-uz-dnes-svedkami/>>.
- HLAVÁČKOVÁ, L., 2020. *Slovensko je skládkovou veľmocou. Pribudne nám preto nový kontajner na triedenie odpadu* [online]. [cit. 10/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.tvnoviny.sk/domace/2003000_slovensko-je-skladkovou-velmocou-pribudne-nam-preto-novy-kontajner-na-triedenie-odpadu>.
- HUDEC, M., 2021. *Ivana Maleš: Žiadne mesto nebude bez odpadov, Bratislava sa k tomu chce priblížiť* [online]. [cit. 14/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/interview/males-o-bratislavskom-odpade-ziadne-mesto-nejbude-bez-odpadov-bratislava-sa-k-tomu-chce-priblizit/>>.
- KIRÁLY, R., 2021. *Analýza Parížskej klimatickej dohody ako nástroja na riešenie problematiky globálneho otepľovania*. In: *Annales Scientia Politica*. Roč. 10, č. 1, 2021. [online], [14/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.unipo.sk/public/media/39250/05_ASP_2021_1_Kiraly.pdf>. ISSN 1339-0732.
- Ktoré mestá a obce triedia odpad najlepšie? Pozrite si rebríček OZV ENVI-PAK*, 2018. [online]. [cit. 10/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/104037/ktore-mesta-a-obce-triedia-odpad-najlepsie-pozrite-si-rebricek-ozv-envi-pak.aspx>>
<<https://www.teraz.sk/slovensko/v-marcinkovu-mrzi-ze-parlament-nevy/538846-clanok.html>>.

- Matovič je s dohodou o znížení emisí spokojný, aktivisti nie*, 2020. [online]. [cit. 07/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22553441/premier-matovic-je-s-dohodou-o-znizeni-emisii-spokojny.html>>.
- MEŽRICKÝ, V.; kol., 2002. *Právo životného prostredia*. Bratislava: PF UK. 2002, 375 s. ISBN 80-968567-5-8.
- Projekty mestských lúk v slovenských mestách naberajú na popularite*, 2020. [online]. [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://ecohero.sk/projekty-mestskych-luk-v-mestach/>>.
- SAV: Viac ako 150 druhom rastlín na Slovensku hrozí vyhynutie*, 2021. [online]. [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/slovensko/enviro-viac-ako-150-druhom-rastlin-na/550691-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=.%253Bsearch>.
- Slovakia: Per capita: how much CO2 does the average person emit?*, 2021. [online]. [cit. 07/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://ourworldindata.org/co2/country/slovakia>>.
- Strata biodiverzity patrí medzi najväčšie hrozby pre ľudstvo*, 2021. [online]. [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/slovensko/strata-biodiverzity-patri-medzi-najva/543683-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=.%253Bsearch>.
- SŤAHEL, R., 2019. *Pojem krízy v environmentálnom myslení*. Bratislava: IRIS, 2019, 192 s. ISBN 978-80-8200-038-5.
- Ústava Slovenskej republiky*, 2021. [online]. [cit. 06/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>>.
- V. Marcinková mrzí, že parlament nevyhlásil stav klimatickej núdze*, 2021. [online]. [cit. 14/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/slovensko/v-marcinkovu-mrzi-ze-parlament-nevy/538846-clanok.html>>.
- V Snine vznikli na viacerých miestach bezpesticídové zóny*, 2021. [online]. [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/regiony/v-snine-vznikli-na-viacerych-miestach-b/566415-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=.%253Bsearch>.
- V Trnave nariadili osádzanie zelených striech, chcú zlepšiť klímu*, 2021. [online]. [cit. 09/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/regiony/trnava-pozaduje-od-stavebnikov-osadza/573304>>.

clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=%253Bsearch>.

Vyhlásenie stavu klimatickej núdze v mestách musí schváliť zastupiteľstvo, 2021. [online]. [cit. 07/09/2021]. Dostupné na internete: <<https://www.enviroportal.sk/clanok/enviro-vyhlasenie-stavu-klimatickej-nudze-v-mestach-musi-schvalit-zastupitelstvo>>.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, 2021. [online]. [2021-09-06]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>>.

REGIONÁLNE REFERENDUM NA SLOVENSKU – INŠTITÚT PRIAMEJ DEMOKRACIE, KTORÝ SA NEDÁ V PRAXI VYUŽIŤ

PhDr. Gabriel Kopúnek³⁵

Abstract

The referendum as an institute of direct democracy is part of the legal system of most European states, albeit only as a supplement to the representative form of democracy. Each state has its own rules of law governing the declaration, approval or commitment of a referendum. The differences can be seen not only in the amount of the mandatory quorum for the validity of the referendum, but also in the adoption of the valid result of the referendum as a binding legislative act. In Slovakia, the validity of the referendum is conditioned by the high participation of eligible voters. Citizens are also discouraged from initiating or participating in a referendum by the ambiguity of the legislation in the case of the binding nature of its valid result. Therefore, it is no wonder that only one national referendum has been valid in Slovakia so far and no referendum has been announced at the regional level so far. In the 18 years of local government existence, only about 400 local referendums have been initiated. Some basic causes of this condition are also addressed in this paper.

KEY WORDS: democracy, referendum, citizens, self - government, legislation

ÚVOD

Jednou z foriem participácie občanov na rozhodovaní o dôležitých témach týkajúcich sa ich života je využívanie referenda ako inštitútu priamej demokracie. V podmienkach Slovenskej republiky, ktorá je zastupiteľskou demokraciou, sú jednotlivé inštitúty priamej demokracie zakotvené v Ústave Slovenskej republiky len ako doplnok systému zastupiteľskej demokracie. Dá sa tvrdiť, že zákon zákonov o referende ako takom hovorí až príliš implicitne, od čoho sa aj odvíja rad problémov, ktoré so sebou využívanie inštitútu referenda od roku 1990 prinieslo. A je jedno, či na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Reforma verejnej správy i integračná snaha Slovenska do Európskej únie umožnila v roku 2001 do systému zakomponovať vyšší územný celok (VÚC) ako medzičlánok medzi štátnou správou a obecnou samosprávou. Proces vzniku regionálnej samosprávy (VÚC, samosprávny kraj) v konečnej fáze poznačili politicko-mocenské boje v rokoch 1998 až 2002, najmä čo sa týka územnosprávneho členenia

³⁵ Externý doktorand FSV UCM Trnava, gabriel.kopunek@gmail.com

a potom financovania VÚC a zabezpečenia jeho funkčnosti. Trpela tým aj príprava legislatívy, dva základné zákony o samospráve VÚC i o voľbách do VÚC sa prijímali na poslednú chvíľu. Možno tieto okolnosti zapríčinili, že do zákona sa ukotvilo regionálne referendum v takej podobe, že je takmer nerealizovateľné. Za 20 rokov existencie samosprávnych krajov sa na tom nič nezmenilo, a preto sa niet čomu čudovať, prečo sa ešte žiadne regionálne referendum na Slovensku neuskutočnilo. Autor príspevku sa aspoň v jednoduchosti snaží načrtnúť, prečo.

1 MIESTNE A REGIONÁLNE REFERENDUM AKO INŠTITÚTY PRIAMEJ DEMOKRACIE NA SLOVENSKU

Ústava Slovenskej republiky deklaruje v zmysle klasických princípov demokracie a suverenity ľudu výkon štátnej moci dvomi rovnocennými spôsobmi: priamo alebo voľbou svojich zástupcov. Najdôležitejší zákon štátu síce priamu demokraciu vo svojich článkoch (čl. 2 ods.1, čl. 7 ods.1, čl. 30 ods.1, čl. 67 ods.1, čl.93-100, čl. 106) nedefinuje vyčerpávajúco, no spoločenský vývoj i samotná realizácia priamej demokracie postupne aktualizovali jej právny stav. „*K výraznejším zmenám došlo v úprave ex lege (zo zákona, pozn. autora), keďže všetky ex constitutione (z ústavy) ustanovené formy priamej demokracie sú blanketným odkazom smerované na príslušnú konkretizujúcu zákonnú úpravu*“ (Krunková 2009).

Na základe ústavnej úpravy tak môžeme deliť inštitúty priamej demokracie na inštitúty na lokálnej úrovni (miestne referendum, referendum na území vyššieho územného celku, zhromaždenie obyvateľov obce) a na celoštátnej úrovni (celoštátne referendum, ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta).

Ústava SR lokálne referendum v čl. 67. Ako hovorí Procházka (2009a), tento článok dáva lokálnemu referendu právny základ. Ústavná úprava tak predpokladá dva explicitne vymedzené druhy lokálneho referenda - miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku (VÚC). Normami lex specialis k ústave v tejto súvislosti sú zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Uvádzané zákony okrem pôsobnosti územnej, resp. regionálnej samosprávy definujú aj orgány jednotlivých typov samospráv a vymedzujú spôsob, akým sa správa týchto samospráv môže vykonávať. Kým zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 2 určuje, že samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce a) orgánmi obce, b) miestnym referendom, c) zhromaždením obyvateľov obce, zákon o samospráve VÚC tretí spôsob využitia priamej demokracie neumožňuje, čo je pochopiteľné, keďže je za súčasných podmienok logisticky i technicky nemožné zrealizovať zhromaždenie obyvateľov samosprávneho kraja.

Keďže je referendum na území samosprávneho kraja ako forma priamej demokracie legislatívne mladšou ako miestne referendum, jeho ústavnoprávna koncepcia je obdobná ako pri miestnom referende. „Z toho dôvodu sú viaceré ustanovenia špecifikujúce koncepciu referenda na území vyššieho územného celku analogicky odvoditeľné z koncepcie miestneho referenda“ (Krunková 2013). Neznamená to však, že by špecifikácia jednotlivých ustanovení zákona o samospráve VÚC týkajúcich sa referenda bola na rovnakej úrovni alebo rozvinutejšia ako pri miestnom referende. Práve naopak. Ak sme aj pri Ústave SR konštatovali, že jednotlivé ustanovenia článkov týkajúcich sa referend nedefinuje vyčerpávajúco, formulácia § 15 zákona o samospráve VÚC je rovnako implicitná. Podľa ods. 1 zastupiteľstvo samosprávneho kraja vyhlási referendum o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy samosprávneho kraja, ak sa na tom uznesie, alebo ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov. Nejednoznačná formulácia „dôležitých otázok“ sťažuje samotnú realizáciu referenda, keďže poslanci zastupiteľstva, prípadne petičný výbor si musia byť istí, že predmet iniciovaného referenda je v súlade so zákonom, teda či zapadá do rozhodovacej pôsobnosti samosprávneho kraja.

1.1 Obligatórne a fakultatívne lokálne referendum

V slovenskom právnom poriadku bol inštitút lokálneho referenda na miestnej úrovni zakotvený priamo v prvotnom znení Ústavy SR v roku 1990, na regionálnej úrovni iba je roku 2001, keď bol Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. zakotvený v č. 64 ústavy vyšší územný celok ako súčasť územnej samosprávy. Obdobnosť ústavnoprávnej koncepcie pri tvorbe zákonov o obecnom zriadení a o samospráve VÚC vnímame aj pri porovnávaní pováh referenda na miestnej a regionálnej úrovni. Tieto rozdiely zrejme najlepšie spracoval Procházka (2009a, 2009b), ktorý pri oboch úrovniach referend zdefinoval ich povahy nasledovne:

- a) obligatórne referendum, ktoré člení na vecne obligatórne referendum a procesné obligatórne referendum
- b) fakultatívne referendum

Obligatórne referendum

Na úrovni obcí a samosprávnych krajov sa obligatórnosť referenda spája s predmetom referenda a jeho základnou podstatou je, že sa musí konať. „*Vecne obligatórne referendum sa musí konať z dôvodu povahy veci, o ktorej sa koná, pričom na rozhodnutie o danej veci nie je príslušný žiadny iný samosprávny subjekt. Procesne obligatórne referendum sa musí konať z dôvodu povahy subjektu, ktorý jeho konanie inicioval a kvalifikovaného spôsobu, akým ho inicioval, pričom v danej veci je prinajmenšom implicitne*

daná aj rozhodovacia pôsobnosť niektorého z orgánov samosprávy“ (Procházka 2009a, s. 1160). V prípade vecne obligatórneho referenda tak nemožno rozhodovanie občanov, resp. oprávnených voličov nahradiť výkonom zastupiteľstva ako orgánu samosprávy, ktorý jediný má právo referendum vyhlásiť. Pri procesne obligatórnom referende sa vo väčšine prípadov hlasuje o otázke, ktorá je predmetom platnej petície oprávnených voličov. Hoci majú obligatórne miestne a regionálne referendá rovnaký teoretický základ, ich využitie v praxi je rôzne, vid' tabuľka 1. Na lokálnej úrovni sa tak vecné obligatórne referendum zhodne iniciuje pri odvolaní starostu, resp. predsedu VÚC, procesné obligatórne referendum zas pri naplnení zákonných podmienok petície, ktorou sa obyvatelia obce alebo VÚC domáhajú riešenia problému, resp. chcú zabrániť jeho vzniku.

Tabuľka 1 Obligatórne lokálne referendum

Obligatórne referendum	Zákon o obciach	Zákon o samospráve VÚC
Vecné	Zlúčenie, rozdelenie, zrušenie, a zmena názvu a označenia obce Odvolanie starostu obce Ak to ustanovuje osobitný zákon (napr. banský)	Odvolanie predsedu VÚC
Procesné	Petícia obyvateľov obce s podporou aspoň 30% oprávnených voličov	Petícia obyvateľov VÚC s podporou aspoň 30% oprávnených voličov

Zdroj: Zákon 369/1990 Zb. a zákon 302/2001 Z. z.

Odvolanie starostu, predsedu VÚC

V oboch prípadoch spomínaná legislatíva jednoznačne hovorí, že mandát starostu či predsedu VÚC zaniká vyhlásením výsledku právoplatného referenda obyvateľov obce, resp. VÚC. V praxi je referendum o odvolaní starostu obce od jeho uzákonenia v roku 2001 najčastejšie využívaným. Na základe vlastného výskumu vieme zdokladovať, že v rokoch 2001 až do poslednej novely zákona o obciach v roku 2018, ktorá sa týkala referenda o odvolaní starostu, sa na území SR za týmto účelom uskutočnilo 54 referend z celkového počtu 98 miestnych referend. Dôvody pre odvolanie sa viacerými novelami zákona od roku 1990 do roku 2018 okresávali, resp. zmiernovali. Legislatíva v prípade odvolania predsedu VÚC referendom až taká pružná za 20 rokov existencie VÚC nie je. Paradoxne, kým novela zákona o obciach v roku 2018 zrušila sporné ustanovenie o možnosti vyhlásenia referenda zastupiteľstvom obce na odvolanie starostu, ak hrubo

alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu a porušuje zákony (§13a ods. 3 písm. a bod 2.), zákon o samospráve VÚC túto možnosť stále neodoprel, a tak zastupiteľstvo VÚC má právo iniciovať referendum, ak predseda hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti predsedu, a tým vznikajú vážne nedostatky v správe samosprávneho kraja. Rovnako zastupiteľstvo VÚC musí vyhlásiť referendum o odvolaní predsedu VÚC, ak jeho neprítomnosť alebo zdravotná nespôsobilosť na výkon funkcie je dlhšia ako 6 mesiacov. Zákon o obciach dikciu obdobného paragrafu zmiernil už novelou v roku 2001, keď dal obecnému zastupiteľstvu možnosť výberu, či pre tento dôvod starostu v referende odvolá, alebo nie.

Ďalšiu nuansu poskytuje tiež možnosť iniciovania referenda o odvolaní starostu alebo predsedu VÚC na základe petície obyvateľov obce, resp. samosprávneho kraja. A priori, ak neberieme do úvahy veľkosť územia, majú zo zákona rovnaké postavenie i totožné povinnosti. Odvolanie starostu malej obce petíciou občanov je však procesne jednoduchšie, ako odvolanie primátora mesta alebo predsedu VÚC. Možno konštatovať, že odvolať predsedu VÚC v referende je takmer nemožné a nezáleží na tom, aký spôsob by sa zvolil. Ako príklad môžeme uviesť početom obyvateľov je najmenší VÚC na Slovensku Trnavský samosprávny kraj. Vo voľbách v roku 2017 žilo na jeho území 473 880 oprávnených voličov. Ak by v tom období chceli formou petície iniciovať referendum o odvolaní predsedu VÚC, muselo by petíciu podpísať minimálne 142 164 oprávnených voličov. Toľko sa ich nezúčastnilo ani volieb v roku 2017. Pri účasti 24,74% ich hlasovalo iba 117 252. Ak by sa malo v referende rozhodovať na základe zvyšných ustanovení zákona 302/2001 Z. z., na to, aby bolo referendum platné, by sa ho muselo zúčastniť 236 940 oprávnených voličov, z ktorých by 118 471 muselo hlasovať za odvolanie predsedu. To je viac hlasov oprávnených voličov než získal v samotných voľbách. Vo voľbách do samosprávy VÚC v roku 2017 len v troch prípadoch prekročila účasť voličov 30% hranicu, ktorá by zodpovedala potrebnému kvóru na iniciovanie referenda petíciou oprávnených voličov. Vo voľbách v Banskobystrickom samosprávnom kraji bola účasť najvyššia 40,29%, ktorá by však v prípade referenda nestačila na odvolanie kontroverzného predsedu VÚC Mariana Kotlebu.

1.2 Regionálne referendum o dôležitých otázkach

Rovnako je tak na území VÚC ťažko realizovateľné aj procesné obligatórne referendum. Rozhodujúcim faktorom by bola váha, resp. sila predmetu požadovaného referenda, aby si ju osvojila väčšina obyvateľov samosprávneho kraja. Zákon 302/2001 Z. z. stanovuje, že sa dôležité otázky musia týkať výkonu samosprávy samosprávneho kraja. Znenie § 15 ods. 1 určuje, že referendum o dôležitých otázkach vyhlasuje zastupiteľstvo VÚC

na základe uznesenia zastupiteľstva, alebo ak o to petíciou požiada aspoň 30% oprávnených voličov. Podľa Procházku (2009b) je v tomto prípade procesným obligatónym referendum predložená kvalifikovane reprezentatívna petícia oprávnených voličov, keďže v takomto prípade zastupiteľstvo referendum vyhlásiť musí. Naopak, referendum vyhlásené o dôležitej otázke týkajúcej sa výkonu samosprávy samosprávneho kraja, na základe predchádzajúceho uznesenia zastupiteľstva, považuje za fakultatívne. A to aj napriek dikcii zákona: „zastupiteľstvo vyhlási...“. *„Ide o referendum nepovinné či už z hľadiska predmetu alebo procesu vyhlasovania, pretože jeho konanie je výlučne vecou voľnej úvahy zastupiteľstva. Zastupiteľstvo sa jednoducho môže, ale nemusí uznieť, že vyhlási referendum o dôležitej samosprávnej veci, a ak sa tak neuznesie, o danej otázke rozhodne vecne príslušný orgán samosprávneho kraja“* (Procházka, 2009b, s. 1167).

Procházka (2009a) referendum o otázke, ktorá je predmetom petície oprávnených voličov, definuje ako procesne obligatórne referendum, ktoré je zároveň vecne fakultatívnym. Podstatné je, či otázka referenda zapadá do rozhodovacej pôsobnosti samosprávneho kraja. Ako podotýka Krunková (2013), splnenie tejto podmienky posudzuje zastupiteľstvo samosprávneho kraja, čo pri iniciácii referenda na základe petície oprávnených voličov znižuje obligatórnosť takéhoto referenda. *„Od procesne obligatórneho referenda sa teda fakultatívne referendum líši iba v tom, že jeho vyhlásenie je predmetom voľnej úvahy zastupiteľstva“* (Procházka, 2009a, s. 1163). To sa týka aj miestneho fakultatívneho referenda. To sa môže konať, ak ide o rozhodovanie o dôležitej veci samosprávy obce a zároveň táto vec nie je predmetom petície obyvateľov obce. *„Takéto referendum je fakultatívne tak z hľadiska povahy veci, o ktorej sa rozhoduje, ako aj z hľadiska procesu, ktorý predchádza jeho vyhláseniu. Fakultatívne miestne referendum je oprávnené vyhlásiť výlučne zastupiteľstvo, a to na základe vlastnej úvahy“* (Procházka, 2009a, s. 1163).

Na základe výskumu môžeme konštatovať, že fakultatívne miestne referendá boli v rokoch 2001 až 2018 druhou najčastejšou formou referend na Slovensku. Z celkového počtu 98 miestnych referend sme ich zaevidovali 36. Z povahy ich vecí môžeme konštatovať, že väčšinou týkali výstavby a územného rozvoja i životného prostredia. Vzhľadom k tomu, že na území Slovenska dodnes nebolo iniciované žiadne obligatórne ani fakultatívne regionálne referendum, okruh tém, ktoré by sa dali na úrovni VÚC riešiť referendum nám ponúka zákon 302/2001 Z. z. prostredníctvom § 4 ods. 1. Samosprávny kraj sa pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov, pričom najmä:

a) zabezpečuje tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja

- b) vykonáva plánovacie činnosti týkajúce sa územia samosprávneho kraja
- c) obstaráva, prerokúva a schvaľuje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja a územné plány regiónov
- d) účelne využíva miestne ľudské, prírodné a iné zdroje
- e) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja a rozvoja samosprávneho kraja
- f) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie a iné právnické osoby podľa osobitných predpisov
- g) podieľa sa na tvorbe a ochrane životného prostredia
- h) utvára predpoklady na optimálne usporiadanie vzájomných vzťahov sídelných útvarov a ostatných prvkov svojho územia
- i) obstaráva a schvaľuje program rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb a spolupracuje s obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami pri výstavbe zariadení a bytov určených na poskytovanie sociálnych služieb
- j) utvára podmienky na rozvoj zdravotníctva
- k) utvára podmienky na rozvoj výchovy a vzdelávania, najmä v stredných školách, a na rozvoj ďalšieho vzdelávania
- l) utvára podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a stará sa o ochranu pamiatkového fondu
- m) utvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu a koordinuje tento rozvoj
- n) koordinuje rozvoj telesnej kultúry a športu a starostlivosť o deti a mládež
- o) spolupracuje s obcami pri tvorbe programov sociálneho a ekonomického rozvoja obcí
- p) podieľa sa na riešení problémov, ktoré sa týkajú viacerých obcí na území samosprávneho kraja
- q) rozvíja spoluprácu s územnými celkami a orgánmi iných štátov
- r) vykonáva ďalšie pôsobnosti ustanovené osobitnými zákonmi.

Zoznam úloh regionálnej samosprávy je rovnako bohatý ako obširný a je naozaj len na rozhodnutí zastupiteľstva, či sa pri riešení týchto úloh oprie o vyššiu legitimitu svojich rozhodnutí a dá o veci rozhodnúť v referende, alebo využije svoju právomoc a o veci rozhodne samo. Vzhľadom na logistickú a finančnú náročnosť fakultatívneho referenda zdá sa byť logické, že doteraz sa každé vážnejšie rozhodnutie riešilo iba na pôde zastupiteľstva VÚC. Pritom možnosti na vyhlásenie referenda uznesením zastupiteľstva v zmysle vymenovaných úloh boli v každom samosprávnom kraji. Týkali sa procesu optimalizácie siete stredných škôl, keď sa vo viacerých regiónoch rušili stredné školy a ich zariadenia aj napriek nesúhlasu verejnosti vyjadreného aj petíciami.

V iných prípadoch zas zastupiteľstvo VÚC nechalo na obciach, aby si problém vyriešili referendum samostatne. Ako príklad uvedieme snahu

Banskobystrického samosprávneho kraja (BBSK) presadiť svoj projekt na vybudovanie nadregionálnej spaľovne nebezpečného odpadu v areáli závodu Petrochema Dubová, ktorá mala nahradiť dovtedajšiu, zastaranú. Tá likvidovala odpad z Petrochemy a blízkeho okolia a prekračovala normy škodlivých emisií. Nová spaľovňa by bola majetkom BBSK, čo by umožnilo financovať jej výstavbu aj z európskych zdrojov. Konkrétne sa mala vyše miliardová investícia v slovenských korunách hradiť z eurofondov 75 percentami, zo štátnych zdrojov 20 percentami a zo zdrojov BBSK piatimi percentami. Kapacita novej spaľovne mala byť 22- až 25-tisíc ton nebezpečného odpadu ročne, v tej súčasnej sa za rok zlikvidovalo okolo 12-tisíc ton. Podľa investičného zámeru mala nová spaľovňa o vyše polovicu znížiť škodlivé emisie. V zmysle vyššie uvedených úloh pod písmenami a), e), g), m), o) a p) tak mala krajská samospráva v rokoch 2003 a 2004 príležitosť uznesením zastupiteľstva iniciovať referendum o vybudovaní nadregionálnej spaľovne. Namiesto toho BBSK len zverejnil svoj zámer a čakal na reakciu dotknutých obcí Nemecká, Brusno a Predajná v okrese Brezno. Zastupiteľstvá spomínaných obcí zareagovali iniciáciou miestneho referenda, ktoré sa uskutočnilo v deň 2. kola prezidentských volieb 19. apríla 2004. Vo všetkých troch obciach sa na ňom zúčastnilo zhruba po 65 percent oprávnených voličov, z nich okolo 90 percent spaľovňu odmietlo. Vtedajšia starostka Nemeckej Anna Zvarová uviedla, že obyvatelia sú ochotní akceptovať spaľovňu pre potreby Petrochemy a blízkeho okolia, nie však veľkokapacitnú nadregionálnu spaľovňu. Ocenila, že hoci Petrochema je v regióne významným zamestnávateľom, občania sa nebáli v referende vyjadriť proti spaľovni. „V najbližšom čase sa stretnem so starostkami Brusna a Predajnej a dohodneme sa na ďalších krokoch. Rozhodnutie občanov z referend pošleme krajskej samospráve aj na ministerstvo životného prostredia,“ dodala vtedy pre spravodajskú agentúru SITA Zvarová. Hovorkyňa BBSK Petra Polievková pre SITA uviedla, že krajská samospráva bude rešpektovať vôľu občanov a hľadať nové riešenie, zatiaľ však nevie aké (Občania odmietli spaľovňu odpadu, BBSK to akceptuje, 2004).

1.3 Účinnosť referenda na lokálnej úrovni

Všeobecne platí, že výsledky miestneho i regionálneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov, pričom rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda. Výsledky referenda sú samosprávy povinné vyhlásiť do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch referenda. Kým obci zákon určuje, že výsledky referenda musí zverejniť na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, zastupiteľstvo samosprávneho kraja je povinné výsledky vyhlásiť

bez bližšieho určenia spôsobu. Ústava SR a ani zákon 369/1990 Zb. účinky výsledkov miestneho referenda výslovne neupravujú. Procházka (2009a) napriek tomu považuje za nepochybné, že výsledok vecne obligatórneho referenda je pre orgány obce právne záväzný a tieto orgány ho musia nielen rešpektovať, ale v prípade potreby aj vykonať také opatrenia, aby sa zrealizovali. „*V prípade, ak by tak neurobili, mohlo by ísť o konanie spôsobilé byť predmetom komunálnej ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, keďže výsledok hlasovania obyvateľov obce je výsledkom uplatnenia ich ústavne chránenej samosprávnej pôsobnosti*“ (Procházka 2009a, s. 1164). Pri procesne obligatórnom a pri fakultatívnom referende však absencia výkladu zákona podľa Procházku (2009a) vytvára nerovnováhu medzi pôvodnou (obyvatelia obce) a dočasne delegovanou samosprávnou mocou (orgány obce), pretože platný výsledok referenda vo veci, o ktorej sa nemuselo rozhodovať v referende, no rozhodovalo sa, „...*môže znamenať buď absenciu právomoci orgánu obce o danej veci rozhodnúť inak ako o nej rozhodli obyvatelia obce, alebo právomoc orgánu obce 'prelomiť' výsledok hlasovania jej obyvateľov*“ (Procházka 2009a, s. 1164). Absencia právneho výkladu tak v reálnom živote stavia napríklad výsledok fakultatívneho referenda do roviny odporúčacieho charakteru, pričom fakt, že zastupiteľstvo obce môže, ale nemusí miestne referendum vyhlásiť, „...*neznamená nič iné, než to, že ak zastupiteľstvo cíti potrebu oprieť rozhodnutie svoje alebo starostovo o kvalitatívne vyššiu legitimitu, než akou disponuje orgán obce ako zákonom predpokladaný decízor, môže sa o získanie takejto podpory pokúsiť. Ak má mať takýto postup nejaký význam, potom jeho výsledkom iniciátor jednoducho musí byť viazaný*“ (Procházka 2009a, s. 1165). Preto by mal byť každý platný výsledok miestneho referenda bez ohľadu na jeho formu pre obec záväzný.

V prípade regionálneho referenda jeho platný výsledok bez ohľadu na jeho formu predstavuje podľa Procházku (2009b) právne účinný a právne záväzný spôsob výkonu samosprávnej pôsobnosti VÚC. Zatiaľ čo neplatný výsledok vecne obligatórneho referenda neumožňuje zastupiteľstvu VÚC rozhodovať v predmete referenda, neplatný výsledok pri procesne obligatórnom referende alebo fakultatívnom referende nevytvára prekážku v tom, aby aj napriek tomu zastupiteľstvo VÚC v danej veci rozhodlo, keďže v takomto prípade zostáva ako subsidiárna právomoc zachovaná pôsobnosť vecne príslušného orgánu samosprávneho kraja. To isté platí aj pri neplatnom výsledku miestneho procesne obligatórneho alebo fakultatívneho referenda. Kým z časového hľadiska zákon 302/2001 Z. z. jasne určuje, že referendum o tej istej veci možno opakovať najneskôr po uplynutí 24 mesiacov od jeho vykonania (netýka sa to referenda o odvolaní predsedu VÚC), zákon 369/1990 Zb. temporálne

účinky výsledku referenda nijako neupravuje. To môže vyvolať zmätok najmä pri platných výsledkoch procesne obligatórneho alebo fakultatívneho referenda, „pretože môžu znamenať definitívny zánik oprávnenia orgánu obce rozhodnúť v danej veci inak“ (Procházka 2009a, s. 1164). Nie je však zakázané, aby o danej veci vyhlásila obec referendum o rok neskôr, či v nasledujúcom volebnom období, pretože sa nemožno odvolávať ani na ústavný zákon, ani na zákon o samospráve VÚC.

Ak by sme porovnávali záväznosť miestneho a regionálneho referenda, z hľadiska právnej istoty v otázke účinkov referenda trpí výraznejšími nedostatkami skôr zákon o obecnom zriadení, ktorého najzávažnejším nedostatkom je podľa Procházku (2009b) absencia výslovného určenia právnych účinkov platných výsledkov miestneho referenda i absencia určenia ich temporálnych účinkov.

ZÁVER

Ústava SR dáva občanom právo priamo rozhodovať o dôležitých veciach ich života formou celoštátneho, regionálneho alebo miestneho referenda. Spolu s ďalšou príslušnou legislatívou stanovuje dôvod/príčinu aj spôsob využitia tohto inštitútu priamej demokracie, no zároveň absenciou pravidiel najmä v zákone o obecnom zriadení bráni k ich účinnosti. Aj keď je Slovenská republika zastupiteľskou demokraciou, s určitou periodicitou badať snahu politikov meniť nastavené pravidlá pre referendum, aby bolo využívané častejšie. Týka sa to najmä úpravy výšky potrebného kvóra na to, aby referendum ako také malo význam vyhlásiť. Názory politikov aj odborníkov na túto problematiku sa líšia a hoci úprava kvóra bola aj častým predvolebným sľubom, doteraz k tomu nepristúpila. Z hľadiska danej témy tejto práce sa výška potrebného kvóra 50% oprávnených voličov môže zdať vysoká, ale tiež primeraná. Podľa nášho názoru by mala o každej dôležitej zmene rozhodnúť reprezentatívna väčšina obyvateľov obce, pretože pre účasť či neúčasť na referende je podstatná dôležitosť predmetu referenda a jeho odkomunikovanie. Ak by sa takéto kvórum napríklad znížilo na 30, resp. 20% pri referende o odvolaní starostu obce, za danej legislatívy by sa dalo niekoľkokrát za volebné obdobie zneužiť pre politické ambície neúspešných kandidátov. Takáto hrozba by sa netýkala len obcí do 500 obyvateľov, ale aj menších miest.

Na druhej strane získať podporu 30% oprávnených voličov pri petícii a ešte aj ich 50% podporu pri samotnom referende sa javí pri regionálnom referende ako neuskutočniteľné. Aký závažný problém by to musel byť, aby spojil obyvateľov kraja? Ak by sme ako príklad uviedli Trnavský

samosprávny kraj, z teritoriálne hľadiska tu narážame hneď minimálne na tri skupiny obyvateľstva: Záhorie, Žitný ostrov, bývalý veľký Okres Trnava. Z vlastných dlhoročných skúseností môžeme tvrdiť, že obyvatel'ov Záhoria nezaujímajú problémy obyvateľ'ov trnavska a nie to ešte Žitného ostrova. Obyvatelia Žitného ostrova reflektujú len svoje priority a o ostatných veciach sú ochotní diskutovať len v prípade, ak im to prinesie politický alebo hospodársky prospech. Na Slovensku je, vďaka vzniku ôsmich samosprávnych krajov namiesto 12 ale 16, takýchto skupín obyvateľ'ov v každom VÚC. Určite by takýmto závažným dôvodom nebol ani podnet na odvolanie predsedu VÚC, keďže by išlo čisto o politicko-mocenský krok a na základe volieb do orgánov VÚC môžeme tvrdiť, že obyvatelia sa o regionálnu politiku nezaujímajú. Navyše, ak by boli dôvody na odvolanie predsedu VÚC trestno-právnej povahy, predseda by o mandát prišiel na základe právoplatného rozsudku. Dovtedy platí prezumpcia nevinu.

V odbornej spoločnosti i medzi politikmi rezonuje názor, že sa v komunálnej sfére referendá využívajú málo. Aj na základe nášho vlastného výskumu môžeme konštatovať, že referendum pri rozhodovaní využilo zhruba 14% miestnych samospráv z celového počtu 2 890. Od roku 1990 do roku 2018 sa na Slovensku uskutočnilo 399 miestnych referend, pričom až 276 sa týkalo rozdelenia či zlučovania obcí v rokoch 1990-1999. Je otázne, či by pri zrušení akéhokoľvek kvóra ich počet narástol, resp. sa treba zamyslieť, či by na základe zníženia kvóra naozaj rozhodla reprezentatívna zložka obyvateľ'stva a akú by malo takéto referendum legitimitu.

To sa, samozrejme, týka aj regionálneho referenda. V kontexte témy tejto práce tak môžeme konštatovať, že síce má referendum veľmi dobrú legislatívnu východiskovú pozíciu, no v praxi je ťažko zrealizovateľné, a preto je na mieste otázka, či by sa finančné prostriedky vynaložené na prípravu referenda nedali využiť prospešnejšie. Pravdou je, že si zákonodarcovia splnili svoju povinnosť a referendum na úrovni samosprávnych krajov ako inštitút priamej demokracie legislatívne ukotvili v ústave i v samotnom zákone 302/2001 Z. z. A tam skončil záujem nielen ich, ale aj samotných orgánov VÚC. Uvedený zákon totiž v § 15 ods. 8 zaväzuje zastupiteľ'stvo VÚC, že vypracuje a schváli všeobecne záväzné nariadenie, v ktorom ustanoví podrobnosti o organizácii referenda. Za 20 rokov existencie samosprávnych krajov tak spravili len štyri: Trnavský, Žilinský, Košický a Prešovský samosprávny kraj, a to až v rokoch 2019-2020. Ostatné samosprávne kraje o prijatí príslušného VZN v blízkom období ani neuvažujú.

Zákonodarcom tak môžeme dať len odporúčanie, že vzhľadom na všetky nedostatky by bolo najvhodnejšie prijať originálny zákon o referende, aký má napríklad Česká republika, v ktorom by boli zakotvené dôsledne dopracované všetky zákonné ustanovenia týkajúce sa predmetu referenda,

dôvodov pre jeho vyhlásenie, spôsob jeho realizácie a záväznej účinnosti pre všetky tri typy referend ukotvených v Ústave SR.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- KRUNKOVÁ, A. 2009. Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 175 – 196. ISBN 978-80-7097-777-4.
- KRUNKOVÁ, A. 2013. Referendum na lokálnej úrovni v Slovenskej republike. In: *Czasopismo Studia Prawnoustrojowe*. Vol. 7, No. 21, 2013. [online], [cit. 12/9/2021]. Dostupné na internete: <https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/Studia_Prawno_Ustrojowe/2013/21/133-143.pdf>. ISSN 1644-0412.
- PROCHÁZKA, R. 2009a. Miestne referendum a krajské referendum – 1. časť. In: *Justičná revue*. roč. 61, č. 10, 2009, s. 1159 – 1166. ISSN 1335-6461
- PROCHÁZKA, R. 2009b. Miestne referendum a krajské referendum – 2. časť. In: *Justičná revue*. roč. 61, č. 11, 2009, s. 1166 – 1170. ISSN 1335-6461

ZAMESTNANOSŤ V REGIÓNOCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY A TALIANSKA OVPLYVNENÁ PANDÉMIOU OCHORENIA COVID-19

Mgr. Andrea Košíková³⁶

Abstract

An important factor in achieving a work-life balance is the significant participation of women and older workers in the labor market, in order to ensure sustainable work for all. However, despite progress in reconciling these two aspects, namely work and private life, inequalities in labor markets persist in terms of gender equality, employment and quality of life..

KEY WORDS: *Unemployment. Pandemic. Slovak republic. Italy. Regional self-government.*

ÚVOD

Z histórie vieme, že každá kríza mala asymetrický dopad na rôzne odvetvia práce a povolania, ako aj rozdielny dopad na postavenie mužov a postavenie žien na trhu práce. Pre zamestnávateľa je východiskom dosiahnutie vysokej efektívnosti práce, preto sú určité kategórie zamestnancov, ktoré predstavujú pre trh práce menej výkonnú pracovnú silu, označované ako „ohrozené kategórie“. Sú nimi napríklad tehotné ženy, ženy s deťmi, ženy po dosiahnutí veku štyridsať rokov, muži po päťdesiatke alebo absolventi škôl (Žofčínová, 2007).

Pandémia ochorenia COVID-19 nie je a nebude výnimkou, ktorá ovplyvňuje vývoj na trhu práce a zamestnávanie „ohrozených kategórií“ zamestnancov. Hoci má pandémia silný a hlavne negatívny vplyv na ženy v rôznych doménach, rovnako poukazuje na štrukturálne rodové nerovnosti, ktoré v našej spoločnosti pretrvávajú. Problémy, ako napríklad nízke mzdy a zložité pracovné podmienky v zdravotníctve a sociálnej starostlivosti, sú čoraz viac pod drobnohľadom. Zamestnanci v spomínaných oblastiach sú nevyhnutnou a nepostrádateľnou pracovnou silou pre služby, ktoré v čase pandémie poskytujú (Eurofound, 2021).

³⁶ Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Katedra verejnoprávných disciplín, Popradská 66, 04011 Košice, andrea.kosikova@student.upjs.sk

1 VÝVOJ NAEZAMESTNANOSTI NA ÚROVNI REGIÓNOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V zmysle § 50j zákona č.96/2013Z.z. v znení neskorších predpisov, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, môže Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny poskytnúť príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti. Príspevok sa poskytuje zamestnávateľovi, ktorý priame na vytvorené pracovné miesto uchádzača o zamestnanie, ktorý je vedený v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny uvádza, že zamestnávateľ „*ktorý na vytvorené pracovné miesto prijme do pracovného pomeru na určitú dobu znevýhodneného uchádzača o zamestnanie vedeného v evidencii uchádzačov o zamestnanie najmenej tri mesiace, ak má viac ako 50 rokov alebo nižšie ako stredné odborné vzdelanie alebo znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, ktorý bol v evidencii uchádzačov o zamestnanie dlhšie ako 12 mesiacov*“. Príspevok sa poskytuje zamestnávateľovi, ktorým je obec, samosprávny kraj alebo právnická osoba, ktorej zakladateľom je obec alebo samosprávny kraj, takýto príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti „*sa realizuje z národného projektu Podpora zamestnanosti podľa § 54 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Oprávneným územím projektu je Slovenská republika, okrem Bratislavského samosprávneho kraja*“ (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2021).

Opatrenia, ktoré sú prijímané zo strany rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny, týkajúce sa miestnej a regionálnej zamestnanosti sú realizované prostredníctvom aktívnych opatrení na trhu práce, a to na základe zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zamestnanosť na úrovni regiónov Slovenska je od roku 2020 ovplyvnená aj opatreniami súvisiacimi s pandemiou ochorenia COVID-19. V boji s pandemiou ochorenia COVID-19 prijíma vláda Slovenskej republiky opatrenia na podporu zamestnávania a podnikateľských aktivít. Účinnosť opatrení v oblasti nezamestnanosti sme si priblížili prostredníctvom vývoja miery nezamestnanosti v rámci jednotlivých regiónov Slovenska (SBA, 2020).

Ako uvádzame v grafe 1, v každom regióne Slovenska nastal od apríla 2020 do decembra 2020 nárast evidovanej miery nezamestnanosti. Údaje predstavujú počet evidovaných záujemcov o zamestnanie, evidovaných na príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ku koncu sledovaného mesiaca (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2020). Z celkového počtu všetkých evidovaných uchádzačov o zamestnanie predstavovali ženy viac ako 50 % evidovaných nezamestnaných, ako uvádzame v tabuľke 1. Tento

stav, ktorý predstavoval väčší počet nezamestnaných žien, pretrvával v rámci regiónov SR už v apríli 2020. Do decembra 2020 bol nárast nezamestnanosti nepriaznivý ako pre ženy, tak aj pre mužov.

Zosumarizovali sme počet evidovaných uchádzačov o zamestnanie za apríl 2021 (tabuľka 2). Na základe získaných údajov, kedy nárast počtu nezamestnaných naďalej narastá, či už hovoríme o počte žien alebo celkovom počte evidovaných nezamestnaných, môžeme konštatovať, že opatrenia prijímané zo strany SR, nereagujú dostatočne rýchlo a efektívne na potreby spojené so zvyšovaním zamestnanosti v rámci regiónov Slovenska. Stále pretrvávajúci negatívny vývoj nezamestnanosti sa dotýka všetkých regiónov Slovenska bez ohľadu na veľkosť a vyspelosť regiónu.

Slovenská republika patrí medzi štáty, ktoré zasiahla pandémia ochorenia COVID-19 v oblastiach hospodárstva a zamestnanosti najvýraznejšie. Spomalenie ekonomiky a pokles zamestnanosti nastal vplyvom prijímaných protipandemických opatrení, ktoré predstavovali uzatvorenie prevádzok alebo čiastočné obmedzenia v činnosti podnikateľských subjektov (SBA, 2020).

V čase trvania pandémie ochorenia COVID-19 prijala vláda Slovenskej republiky viacero opatrení na zmiernenie negatívnych dopadov pandémie, ktorých cieľom je zabezpečiť zvyšovanie zamestnanosti, podporiť zamestnávateľov a podnikateľské subjekty, ktoré v čase prijatých protipandemických opatrení museli uzatvárať svoje prevádzky alebo museli prerušiť, či obmedziť svoju činnosť. Oprávneným žiadateľom sa rozumie „zamestnávateľ (okrem subjektov verejnej správy), vrátane SZČO, ktorá zamestnáva, ktorý v čase vyhlásenej mimoriadnej situácie, núdzového alebo výnimočného stavu udrží pracovné miesta aj v prípade povinnosti prerušenia alebo obmedzenia svojej prevádzkovej činnosti na základe Opatrenia ÚVZ. V takomto prípade je príspevok určený zamestnancom, ktorému zamestnávateľ nemôže pridelovať prácu z dôvodu prekážky na strane zamestnávateľa (§142 Zákonníka práce). Príspevok pozostáva z úhrady náhrady mzdy zamestnanca vo výške 80 % jeho priemerného zárobku, najviac vo výške 1 100,- EUR. Oprávneným žiadateľom je aj zamestnávateľ (okrem subjektov verejnej správy), vrátane SZČO, ktorá zamestnáva, na ktorého sa v čase vyhlásenej MS nevzťahuje povinnosť prerušenia alebo obmedzenia prevádzkovej činnosti na základe Opatrenia ÚVZ, ale ktorý napriek poklesu tržby udrží pracovné miesta. Rovnako ako vo vyššie uvedenom bode, príspevok je určený pre zamestnanca, ktorému zamestnávateľ alebo SZČO, ktorá je zamestnávateľom, nemôže pridelovať prácu z dôvodu prekážky na strane zamestnávateľa“ (SBA, 2020).

Oprávneným žiadateľom sa poskytuje príspevok v dvoch formách:

- „úhradou náhrady mzdy zamestnanca vo výške 80 % jeho priemerného zárobku, najviac vo výške 880,- EUR alebo ako
- paušálny príspevok na úhradu časti náhrady mzdy zamestnanca pre zamestnávateľa alebo SZČO, ktorá je zamestnávateľom, v závislosti od poklesu tržieb v porovnaní s rovnakým obdobím v roku 2019 (alt. s priemerom za rok 2019); v prípade, že žiadateľ neprevádzkoval v uvedenom období činnosť, dokladuje porovnateľné obdobie za február 2020“ (SBA, 2020).

Podľa dostupných dát bolo do apríla 2021 so zamestnávateľmi a SZČO uzatvorených približne stosedemdesiatpäťtisíc dohôd o poskytnutí pomoci v čase trvania protipandemických opatrení. Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny SR na základe dohôd prerozdělili v rámci pomoci približne 1,264 miliárd eur. Ako uvádza inštitút sociálnej politiky „za december dosiahol počet podporených pracovníkov takmer 289 tisíc a za január 2021 viac ako 352 tisíc. Podľa dostupných čísel za február dosiahol počet podporených pracovníkov bezmála 158 tisíc. Čísla za február budú podliehať úprave, pretože žiadosti a výkazy možno podávať až do 30. apríla 2021. Celková uhradená suma za obdobie marec až november 2020 predstavovala necelých 874 miliónov eur. Za december bolo vyplatených viac ako 118 miliónov eur, za január 167 miliónov eur a za február doteraz uhradená suma dosahuje približne 105 miliónov eur“ (Inštitút sociálnej politiky, 2021).

Vyššie uvedená suma by mala podporiť tretinu pracovných miest na Slovensku. Prioritnou oblasťou, kam smeruje finančná pomoc, je podpora ubytovacích a stravovacích služieb, veľkoobchodu, maloobchodu, priemyselnej výroby či stavebníctva. Súčasťou pomoci bolo aj prispôbenie systému sociálneho zabezpečenia, ktorý novú situáciu v súvislosti s pandemiou podporil cez tzv. „pandemické dávky“ (Inštitút sociálnej politiky, 2021).

Pandemické dávky predstavujú možnosť čerpať „pandemické nemocenské“ a „pandemickú OČR“. Pandemické nemocenské znamená „v porovnaní s bežným nemocenským vyplácaným počas dočasnej pracovnej neschopnosti (PN-ka) sa nemocenské, na ktoré vznikne nárok počas krízovej situácie (od 12. marca 2020 do jej skončenia) súvisiacej so šírením ochorenia Covid-19 : v prípade nariadenej karantény a izolácie vypláca aj zamestnancom od prvého dňa. To znamená, že ak ste zamestnanec a bola vám potvrdená dočasná pracovná neschopnosť z dôvodu nariadenej karantény alebo izolácie, už nežiadate zamestnávateľa o náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti (na tú nemáte v týchto prípadoch nárok). V takomto prípade kontaktujete ošetrojúceho lekára (telefonicky alebo mailom), ktorý vám na predpísanom tlačíve potvrdí dočasnú práceneschopnosť z dôvodu karantény alebo izolácie a zašle ho do Sociálnej poisťovne (rovnaký postup uplatňujú aj SZČO a dobrovoľne poistené

osoby).“ (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2020).

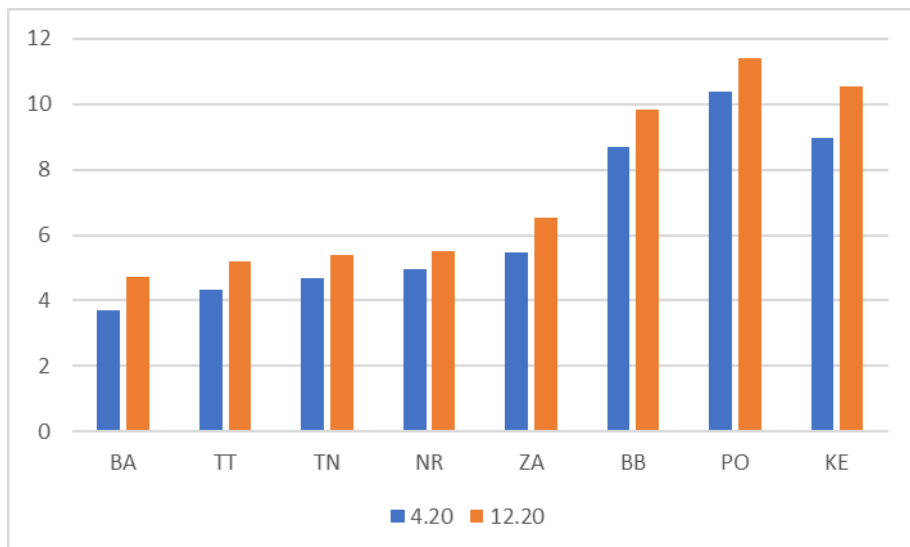
Pandemickú OČR definujeme ako „*nemocenská, peňažná dávka poskytovaná Sociálnou poisťovňou počas trvania krízovej situácie. Jej účelom je aspoň čiastočne finančne kompenzovať starostlivosť o blízkeho na úkor zárobkovej činnosti. Rozdiel medzi „klasickým“ ošetrovným (tzv. OČR) a pandemickým ošetrovným je v tom, že pandemické ošetrovné sa poskytuje na vopred neobmedzený čas počas celej krízovej situácie.*“ (Portál elektronických formulárov Sociálnej poisťovne, 2021).

V období od marca 2020 do februára 2021 vzrástol počet vyplatených dávok sociálnou poisťovňou o 453 402 dávok, čo predstavovalo nárast výdavkov o 148 miliónov eur. V období od marca 2020 až po jún 2021 výdavky na pandemické dávky vzrástli o ďalších 19,6 milióna eur. Ako uvádza Inštitút sociálnej politiky „*pocas prvého roka pandémie výrazne vzrástlo aj vyplácanie dávok nemocenské. V porovnaní s obdobím pred vypuknutím pandémie vzrástol počet vyplatených dávok o 571 676, čo sa premietlo aj do zvýšenia výdavkov o takmer 190 miliónov eur. V druhom roku pandémie (marec až jún 2021) vzrástli výdavky na nemocenské v porovnaní s obdobím pred pandemiou o dodatočných 117 miliónov eur (76 %).*“ (Inštitút sociálnej politiky, 2021).

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky prijalo 19.05.2021 novelizovaný Pandemický plán, ktorého cieľom je vymedziť postavenie MPSVR SR v čase pandémie. Medzi úlohy MPSVR SR spadá napríklad:

- „*príprava protiepidemických opatrení a usmernení pre výkon sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a pre poskytovanie sociálnych služieb v pôsobnosti rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny v súčinnosti s ÚVZ SR,*
- „*príprava návrhu sociálneho zabezpečenia - sociálnu pomoc, štátnu sociálnu podporu, sociálne poistenie, poskytovanie sociálnych služieb, vykonávanie sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, psychosociálnu pomoc formou Centra sústredeného sociálneho zabezpečenia pre prípad pandémie*“ (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2021).

Graf 1 Miera nezamestnanosti v regiónoch Slovenska v roku 2020



Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2020.html?page_id=971502

Tabuľka 1 Stav uchádzačov o zamestnanie ku koncu mesiaca a počet žien z celkového stavu uchádzačov o zamestnanie ku koncu mesiaca za rok 2020

Stav uchádzačov o zamestnanie a počet žien z celkového stavu uchádzačov o zamestnanie				
	Apríl 2020		December 2020	
BA	17 579	9 509	17 652	9 422
TT	16 299	8 834	16 001	8 561
TN	18 810	9 741	17 628	9 111
NR	22 924	12 841	20 853	11 797
ZA	24 687	12 733	24 616	12 468
BB	36 522	19 617	36 325	19 179
PO	50 131	26 060	49 912	25 300
KE	44 552	23 267	44 354	22 944

Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2020.html?page_id=971502

Tabuľka 2 Stav uchádzačov o zamestnanie ku koncu mesiaca a počet žien z celkového stavu uchádzačov o zamestnanie ku koncu mesiaca za rok 2021

Apríl 2021	Stav uchádzačov o zamestnanie	Počet žien z celkového stavu uchádzačov o zamestnanie
BA	18 469	9 846
TT	16 612	9 161
TN	17 627	9 393
NR	21 847	12 544
ZA	24 799	12 801
BB	37 317	19 835
PO	51 659	26 060
KE	46 142	23 910

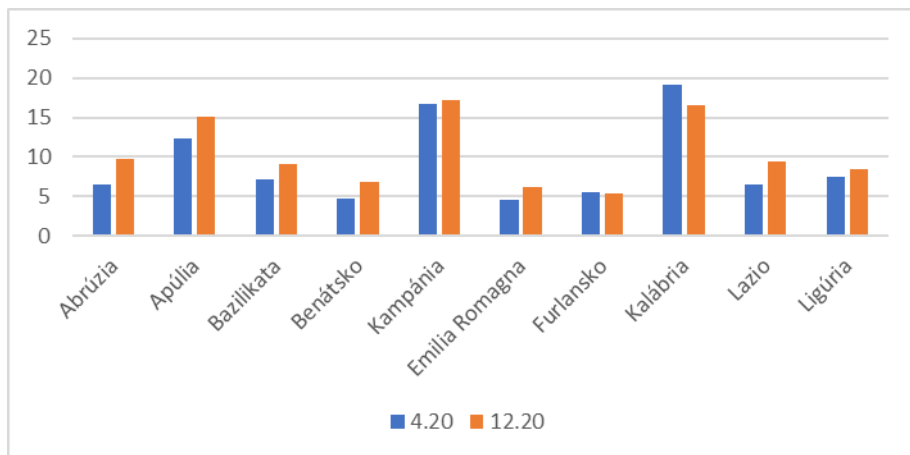
Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2020.html?page_id=971502

2 VÝVOJ NEZAMESTNANOSTI V REGIÓNOCH TALIANSKA

Pre Taliansko je typický trojúrovňový systém územnej samosprávy. Najvyššiu samosprávnú úroveň tvoria regióny, druhú úroveň tvoria provincie a provincie sú tvorené obcami, ktoré tvoria tretiu úroveň samosprávy v Taliansku. V Taliansku je 20 regiónov: Abrúzia, Apúlia, Bazilikata, Benátsko, Kampánia, Emilia-Romagna, Furlansko, Kalábria, Lazio, Ligúria, Lombardia, Marche, Molise, Piemont, Sardínia, Sicília, Toskánsko, Tridentso, Umbria, Údolie Aosty (Konečný, 2016).

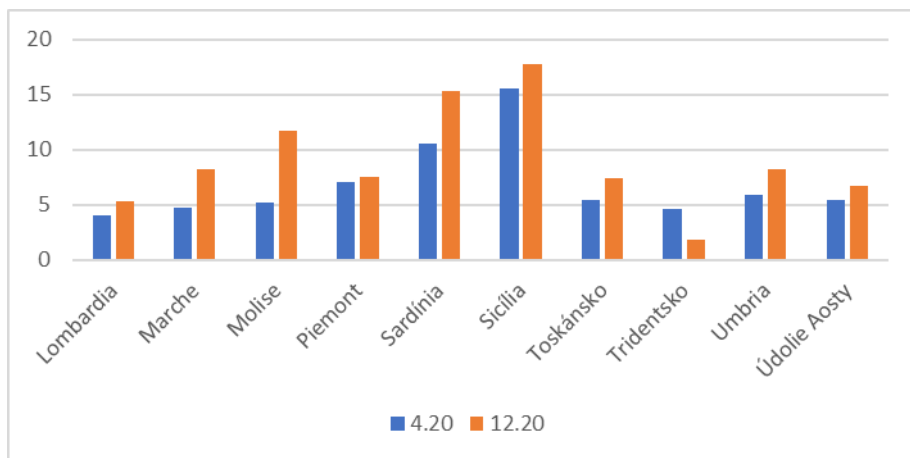
Z 20 regiónov Talianska disponuje autonómnym postavením 5 regiónov, a to: Sardínia, Valle d'Aosta Trentino-Alto Adige, Sicília a Friuli-Venezia Giulia (Klimovský, 2013).

Graf 2 Miera nezamestnanosti v regiónoch Talianska za rok 2020



Zdroj: <https://www.statista.com/statistics/778264/unemployment-rate-in-italy-by-region/>

Graf 3 Miera nezamestnanosti v regiónoch Talianska za rok 2020



Zdroj: <https://www.statista.com/statistics/778264/unemployment-rate-in-italy-by-region/>

Na základe údajov, ktoré sme uviedli v grafe 1 a 2, sa miera evidovanej nezamestnanosti v regiónoch Talianska od apríla 2020 do decembra 2020 zvyšovala. Výnimkou je región Furlansko a región Kalábria, v ktorých nastal pokles miery nezamestnanosti. V regióne Furlansko klesla miera nezamestnanosti z 5,5 % na 5,4 % a v regióne Kalábria klesla miera nezamestnanosti najvýraznejšie, a to z 19,2 % na 16,5 %.

Ak by sme nahliadli do štatistík týkajúcich sa zamestnanosti mužov a žien, miera nezamestnaných mužov v Taliansku bola v apríli 2020 na úrovni 7,1 % a miera nezamestnaných žien 7,7 %. Do decembra 2020 miera nezamestnanosti v Taliansku narástla, a to u mužov na 8,3 % a u žien až na 10 %. Situácia negatívneho vývoja miery nezamestnaných je porovnateľná so situáciou v rámci SR, kedy opatrenia prijímané na boj s poklesom nezamestnanosti nereagujú dostatočne a efektívne.

Taliansko zareagovalo na negatívny vplyv pandémie ochorenia COVID-19 prijatím Zákona č. 178 tzv. zákon o rozpočte, ktorý sa stal účinný od 1. januára 2021. Upravil a rozšíril niekoľko opatrení v oblasti sociálneho zabezpečenia týkajúcich sa napríklad predčasných dôchodkov. Cieľom týchto opatrení je poskytnúť krátkodobý stimul talianskej ekonomike počas pandémie ochorenia COVID-19 a zároveň riešiť dlhodobé rozdiely na trhu práce v pohlaví a veku zamestnancov, ako aj rozdiely v miere nezamestnanosti jednotlivých regiónov (Social Security Administration, 2021).

Medzi kľúčové ustanovenia nového zákona o rozpočte, ktoré majú vplyv na príspevky na sociálne zabezpečenie a predčasný dôchodok, patria: upustenie od príspevkov zamestnávateľa u niektorých mladších zamestnancov, to znamená, že „zamestnávateľa sú oslobodení od platenia ročných príspevkov až do výšky 6 000€, za každého nového zamestnanca vo veku do 35 rokov, ktorý je prijatý na dobu neurčitú na základe pracovnej zmluvy, v rokoch 2021 alebo 2022. Táto výnimka pre zamestnávateľov trvá 3 roky alebo 4 roky, pre nových zamestnancov v určitých ekonomicky postihnutých regiónoch, doba trvania výnimky sa začína od dátumu prijatia kvalifikovaného zamestnanca.“ (Social Security Administration, 2021).

Druhým kľúčovým ustanovením nového zákona o rozpočte je upustenie od príspevkov zamestnávateľa na zamestnanie určitej skupiny žien, čo bližšie znamená, že „zamestnávateľa sú oslobodení od platenia ročných príspevkov až do výšky 6 000€ za každú nezamestnanú ženu, ktorú prijímú do zamestnania v rokoch 2021 a 2022. Na získanie výnimky musí byť nová zamestnankyňa, nezamestnaná najmenej 6 mesiacov pred prijatím do zamestnania a jej zamestnávateľ musí preukázať, že výsledkom nového prijatia do zamestnania je čistý nárast počtu zamestnancov. Výnimka trvá 12 mesiacov od dátumu prijatia kvalifikovaného zamestnanca na pracovný pomer na určitú dobu alebo 18 mesiacov v prípade pracovného pomeru na dobu neurčitú“. Tretím kľúčovým ustanovením je znižovanie príspevkov zamestnávateľov v hospodársky postihnutých regiónoch, v tomto bode zákona sú „zamestnávateľa v súkromnom sektore pôsobiaci v 7 hospodársky postihnutých regiónoch južného Talianska - Abruzzo, Basilicata, Kalábria, Kampánia, Molise, Apúlia, Sardínia a Sicília - platia znížené príspevky za svojich zamestnancov v týchto regiónoch do roku 2029. Zníženie príspevku

je od roku 2021 do roku 2025- o 30%, od roku 2026 do roku 2027- o 20% a od roku 2028 do roku 2029- o 10%.“ (Social Security Administration, 2021).

V poradí štvrtým ustanovením je upustenie od príspevkov pre niektoré samostatne zárobkovo činné osoby. Ustanovenie sa dotýka samostatne zárobkovo činných osôb, ktoré sú oslobodené od platenia príspevkov v roku 2021, a to v tom prípade „ak v roku 2019 zarobili 50 000€ alebo menej, a v roku 2020 zaznamenali najmenej 33-percentný pokles zárobkov v porovnaní s rokom 2019, a sú napríklad príslušníkov profesií postihnutých pandémiou COVID-19 a spĺňajú určité ďalšie podmienky“ (Social Security Administration, 2021).

Piate ustanovením nového zákona o rozpočte rozširuje prístup k predčasnému odchodu do dôchodku prostredníctvom zmlúv o rozšírení, kedy „minimálna veľkosť firmy potrebná na získanie zmluvy o rozšírení bola znížená z 1 000 zamestnancov na 250 zamestnancov. Expanzné zmluvy sú dohody medzi zamestnávateľmi a odbormi, ktoré podporujú investície do nových technológií a vytvárajú vysokokvalifikované pracovné miesta na úkor pozícií s nízkou kvalifikáciou. Vláda umožňuje zamestnancom, na ktorých sa vzťahuje zmluva o expanzii, odísť do dôchodku až 5 rokov pred obvyklým dôchodkovým vekom 67 rokov, ak splnia určité podmienky.“ Zároveň nový zákon o rozpočte rozšíril možnosti predčasného odchodu do dôchodku pre ženy, a to tým, že „ženy môžu pokračovať v odchode do predčasného dôchodku v roku 2021, ak do konca roku 2020 dosiahli vek 58 rokov alebo viac (ak boli samostatne zárobkovo činné osoby vo veku 59 rokov alebo staršie) a dostávali príspevky najmenej 35 rokov“ (Social Security Administration, 2021).

Ďalšími dvoma kľúčovými ustanoveniami nového zákona o rozpočte je predĺženie programu príspevkov na predčasný dôchodok a predĺženie možnosti predčasného odchodu do dôchodku na reštrukturalizáciu. V rámci programu príspevkov na predčasný dôchodok „môžu pracovníci dostávať starobný dôchodok už vo veku 63 rokov, ak sú nezamestnaní, zdravotne postihnutí, opatrovatelia alebo pracovníci v núdzi, majú príspevky najmenej 30 rokov (36 rokov pre pracovníkov v núdzi) a spĺňajú určité ďalšie podmienky, ktoré sa líšia podľa kategórií. Tento program zostáva v platnosti do roku 2021“ a v rámci predĺženia možnosti predčasného odchodu do dôchodku na reštrukturalizáciu ustanovuje možnosť zamestnancom firmami s nadmerným počtom zamestnancov „odísť do dôchodku až 7 rokov pred obvyklým vekom odchodu do dôchodku, ak tieto spoločnosti dojednali so svojimi odbormi a vládou osobitné dohody o reštrukturalizácii. Táto možnosť zostane k dispozícii do roku 2023“ (Social Security Administration, 2021).

ZÁVER

Rok 2020 bol poznačený pandémiou ochorenia COVID-19, ktorá pretrváva dodnes. Zdravotná kríza výrazne ovplyvnila hospodársky život a trh práce aj v štátoch, na ktoré sme v rámci príspevku poukázali. Údaje o zamestnanosti, ktoré sme v príspevku priblížili, umožňujú poukázať na vplyv krízy v dôsledku pandémie COVID-19 na zamestnanosť, s nahliadnutím do rozdielov v zamestnanosti u mužov a žien v Slovenskej republike a v Taliansku.

Pandémia ochorenia COVID-19 však otvorila významnú príležitosť pre európsku ekonomiku, a to pre vznik budúcich politík trhu práce. Jednou z nich môže byť napríklad podpora substitúcie ľudskej sily a implementácia programov na zvyšovanie povedomia o elektronickom obchode a práci, napríklad výkon práce prostredníctvom „home-office“ (Chi-Wei, Ke Dai, Ullah, Andlib, 2021).

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Chi-Wei S. – Ke Dai –Ullah S. –Andlib Z. 2021. *COVID-19 pandemic and unemployment dynamics in European economies*. [online]. [cit.9/9/2021]. Dostupné na internete: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1331677X.2021.1912627>
- Eurofound, 2021. *Good news for gender equality as we exit the COVID-19 crisis?*. [online]. [cit.6/6/2021]. Dostupné na internete: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/good-news-for-gender-equality-as-we-exit-the-covid-19-crisis>
- Inštitút sociálnej politiky, 2021. *Prvá pomoc Slovensku: priebežná správa o sociálnej pomoci pracujúcim a rodinám*. [online]. [cit. 25/8/2021]. Dostupné na internete: https://institutsocialnejpolitiky.sk/wp-content/uploads/2021/04/ISP_2021_Prva_pomoc_update11_final.pdf
- KLIMOVSKÝ, D. 2013. *Samospráva v Taliansku*. [online]. [cit.3/9/2021]. Dostupné na internete: http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/Klimovsky_slova_k_2013_Samosprava_v_Taliansku.pdf
- KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor, s.r.o., 2016, 75 s. ISBN 978-80-969133-8-1
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2021. *Pandemický plán Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky pre prípad pandémie*. [online]. [cit. 23/8/2021]. Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/sk/koronavirus-pracovna-socialna->

- oblast/pandemicky-plan-mpsvr-sr/novelizacia_pandemicky-plan-mpsvrsr-19052021_final.pdf
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2020. *Pandemické nemocenské*. [online]. [cit. 25/8/2021]. Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/sk/koronavirus-pracovna-socialna-oblast/osetrovne-nemocenske/pandemicke-nemocenske.html>
- POHORELÁ, P. 2020. Nové pravidlá EÚ: Rovnováha medzi pracovným a súkromným životom. [online]. [cit. 02-07-2021]. Dostupné z: <https://www.podnikajte.sk/pracovne-pravo-bozpz/pravidla-eu-rovnovaha-medzi-pracovnym-a-sukromnym-zivotom>
- Portál elektronických formulárov Sociálnej poisťovne, 2021. *Pandemické ošetrovné*. [online]. [cit. 25/8/2021]. Dostupné na internete: <https://eformulare.socpoist.sk/sluzby/ziadosti-o-ocr>
- PRÍKOPSKÁ, M. 2021. *Aktuálna informácia o stave a opatreniach rezortu práce týkajúcich sa regionálnej zamestnanosti*. [online]. [cit. 12/9/2021]. Dostupné na internete: file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/ZMOS_Akt.%20info.%20o%20stave%20a%20opatreniach%20rezortu%20pr%C3%A1ce%20t%C3%BDkaj%C3%BAcich%20sa%20region%C3%A1l%20zam.%2031032021_M%C3%A1ria%20Pr%C3%ADkopsk%C3%A1.pdf
- Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2020. *Nezamestnanosť - mesačné štatistiky*. [online]. [cit. 13/9/2021]. Dostupné na internete: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2020.html?page_id=971502
- Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2021. *Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti - § 50j*. [online]. [cit.3/9/2021]. Dostupné na internete: https://www.upsvr.gov.sk/sluzby-zamestnanosti/nastroje-aktivnych-opatreni-trhu-prace/prispevky-pre-zamestnavateľa/prispevok-na-podporu-rozvoja-miestnej-a-regionalnej-zamestnanosti-50j.html?page_id=292497
- SBA, 2020. *Podpora zamestnanosti v období koronakrízy v SR a v okolitých krajinách*. [online]. [cit.23/6/2021]. Dostupné na internete: <http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/08/Podpora-zamestnanosti-v-obdob%C3%AD-koronakr%C3%ADzy-v-SR-a-v-okolit%C3%BDch-krajina%C3%A1ch.pdf>
- Slov-Lex, 2021. *96/2013 Z. z. Časová verzia predpisu účinná od 01.01.2014*. [online]. [cit.3/9/2021]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/96/>
- Social Security Administration, 2021. *International Update, April 2021: Italy Amends Contribution Relief and Early Retirement Measures*. [online]. [cit.6/6/2021]. Dostupné na internete:

https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2021-04/index.html#italy

Statista, 2021. *Unemployment rate in Italy from the 2nd quarter to the 4th quarter of 2020, by region*. [online]. [cit.13/9/2021]. Dostupné na internete:<https://www.statista.com/statistics/778264/unemployment-rate-in-italy-by-region/>

ŽOFČÍNOVÁ, V. 2007. Limity ochrany práv osobitných kategórií zamestnancov (žien, tehotných žien, matiek, mladistvých) v kontexte medzinárodného pracovného práva. In: Dny veřejného práva: sborník příspěvků z mezinárodní konference. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 1265-1273. ISBN 978-80-210-4430-2

Územná samospráva ako vyvažujúci prvok verejnej moci v Slovenskej republike

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.³⁷

Abstract

The Slovak republic granted the constitutional basis to territorial self-government already upon the adoption of the Constitution of the Slovak republic (hereinafter also as “constitution”) in 1992, according to which the basis of territorial self-government is the municipality. The existence of territorial self-government is mainly associated with the decentralization of public administration. In the case of territorial self-government, however, legitimacy is also emphasized by the exercise of the right of citizens, or other natural persons, to participate in the management of public affairs at the local level. The principle of local self-government acquires a positive legal dimension in the legal order of the Slovak Republic, inter alia, also through the European Charter of Local Self-Government, by which the Slovak Republic is bound. The self-government needs to be perceived and evaluated in the context of the principle of subsidiarity. While in the case of municipal self-government the principle of subsidiarity is observable at first sight, in the case of higher territorial units the legal circle of powers comes to the fore, which fulfils the content of this new (in the sense of later) element of higher level of territorial self-government. After approximately twenty years of existence of self-governing regions, we have the opportunity to assess the legitimacy of their origin and existence, from various perspectives, which may not be narrowly legal focused only on the technique of public administration in the conditions of Slovak territorial self-government.

KEY WORDS: *Territorial self-government, subsidiarity, balancing and cultivation of public power.*

ÚVOD

Každý z nás je členom rôznych spoločenstiev. Pri niektorých vystupuje do popredia nevyhnutnosť ich existencie, ako je tomu napr. pri rodine, pri iných ich formálne zakotvenie. Územná samospráva v Slovenskej republike je tvorená obcami a vyššími územnými celkami, teda samosprávnymi krajinami. Obce vnímame už ako tradičnú úroveň územnej samosprávy, v prípade samosprávnych krajov ide o novší prvok územnej samosprávnej organizácie. Už v čase zrodu samosprávnych krajov prebiehali pomerne intenzívne diskusie o ich potrebnosti a podobe. Názory na počet samosprávnych krajov, ich územné vymedzenie a oprávnenia sa rôznili

³⁷ Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva, Kováčska 26 040 75 Košice, E-mail: stefan.ksenak@upjs.sk

a rôzňa sa doposiaľ. Dokonca sa vyskytujú aj úvahy, či sú vôbec potrebné. Slovenská republika je krajinou s výraznými regionálnymi rozdielmi a aj táto okolnosť je dobrým dôvodom na to, aby samosprávne kraje nielen existovali, ale aby sa ich postavenie posilnilo, pretože sú vhodnou platformou a na presadzovanie regionálnych záujmov.

1 LEGALITA A LEGITIMITA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Normatívny základ územnej samosprávy v Slovenskej republike je daný predovšetkým Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a zákonmi. Otázka legality teda nečiniť vážnejší problém, čo ale samozrejme neznamená, že sa vo vzťahu štátu a územnej samosprávy nemôžu vyskytnúť kolízne situácie.³⁸

Vnímanie existencie územnej samosprávy len z pozície vymedzenia jej postavenia štátom v súvislosti s výkonom verejnej správy so sebou prináša riziko zúženého pohľadu na funkcie, ktoré územná samospráva plní. Zmysel, účel a vlastne celkový spoločenský prínos územnej samosprávy nemožno redukovať len na náklady na jej fungovanie, na viac či menej efektívnu činnosť samosprávnych orgánov a pod. Odpoveďou na otázku, prečo vôbec existuje územná samospráva, nemôže byť to, s istou dávkou zjednodušenia, že preto, lebo štát tak rozhodol. Materiálnym základom jestvovania územnej samosprávy je nevyhnutnosť koexistencie a spolupráce obyvateľov na určitom území. Človek je bytosť, pre prežitie ktorej je potrebná existencia určitého spoločenstva. Ľudské tehotenstvo trvá v priemere 280 dní, čo je približne rovnaká doba ako u antropoidných opíc a napriek tomu sa ľudský novorodenec rodí výrazne nehotový (Sokol, 2016). Bez existencie spoločenstva by človek v prvých fázach svojho života nemohol vôbec prežiť, posledné fázy života, teda to čo vnímame ako pokročilý vek, by pravdepodobne neexistovali, resp. by boli výrazne redukované a celkovo by zachovanie ľudského rodu bez spoločenstva bolo nemožné. Človek je po celý svoj život členom nejakého spoločenstva, na ktoré je viac alebo menej odkázaný a pre ktoré je viac alebo menej prínosom. Prospešnosť, prípadne až nevyhnutnosť spolupráce je to, čoho následkom je existencia inštitucionalizovaných vzťahov v rámci nejakého spoločenstva. To, že vzťahy medzi ľuďmi vnímame na pozadí regulácií, teda, že sa riadime

³⁸ Ako takmer učebnicový možno uviesť príklad z Českej republiky, kde zastupiteľstvo obce Jindřichovice pod Smrkem prijímalo v rokoch 2003 a 2004 všeobecne záväzné vyhlášky, ktorými obec vyslovila „*zákaz vstupu všem úředníkům státní správy v přímé a přenesené působnosti při výkonu jejich povolání (dále jen „úředníci“) bez předchozího souhlasu, povolení nebo pozvánky Obecního úřadu na katastr obce Jindřichovice pod Smrkem a Dětrichovec (dále jen „katastr obce“).*“ Dostupné na internete: <https://www.jindrichovice.cz/files/00000035.pdf>

právnym poriadkom je dôsledkom toho, že vznik pravidiel úzko súvisí so spoluprácou medzi ľuďmi, ktorá z nás urobila rozumné, hovoriace a kultúrne tvory (Peregrin, 2011). A to, že existenciu akéhokoľvek spoločenstva, ktoré má inštitucionalizovanú podobu, vnímame predovšetkým cez jeho právne zadefinovanie, nás potom môže zvädzať k záveru, že existencia takéhoto spoločenstva je dôsledkom rozhodnutia normotvorcu, teda v prípade územnej samosprávy dôsledkom prejavu vôle štátu, ktorý normatívne zakotvil existenciu územnej samosprávy, ktorej potrebnosť odôvodnil výhodnosťou decentralizácie, blízkosťou územnej samosprávy k občanovi a pod. Od tejto línie uvažovania je potom už len krôčik k tomu otvoriť diskusiu o tom, či má občan (obyvateľ, človek) prirodzené právo na územnú samosprávu, alebo má územná samospráva základ výlučne v jej pozitívnoprávnom zakotvení. Odhliadnuc od toho, že takáto diskusia má síce isté kúzlo, prinajmenšom v rovine cibrenia sa v argumentácii, je otázne, či a nakoľko je vôbec zmysluplná a prínosná, pretože ako taká sa stane skoro samoučelnou, keď sa otvorí otázka, či vôbec nejaké *prírodné* práva existujú, či sú vôbec nejaké hodnoty, o ktoré možno prirodzenosť nejakých práv oprieť, teda či je vôbec nejaký hodnotový základ, ktorý spôsobuje, že nejaké práva existujú aj bez toho, že by ich zákonodarca zakotvil, a teda či viera v nejaké *prírodné* práva nie je niečím ako vierou v jednorozčco (Holländer, 2009) alebo čarodejnice.³⁹ Súčasne, ak by sme uvažovali o *prírodnoprávnom* rozmere územnej samosprávy, tento by sa nevyhnutne spájal s *právom občanov (obyvateľov) na územnú samosprávu* (Palúš, 2017). Na druhej strane ale diskusiu uzavrieť tým, že územná samospráva existuje, lebo to tak zakotvil zákonodarca by bolo asi neprípustným zjednodušením. Vzťah jednotlivca, územnej samosprávy a štátu treba vnímať z pohľadu subsidiarity, a to v uvedenom poradí. Pozrime sa na to na príklade rodiny. Rodina je takisto spoločenstvo ľudí, vzťahy medzi členmi rodiny sú takisto regulované právnou úpravou, ale zrejme by sme našli len ťažko niekoho, kto by tvrdil, že rodina, ako spoločenstvo ľudí v Slovenskej republike existuje len a práve preto, lebo je o nej zmienka v Ústave Slovenskej republiky, prípadne preto, že máme zákon o rodine. Ak vnímame činnosť zákonodarcu ako jeho „slobodu“⁴⁰ niečo právne zakotviť, tak v prípade právnej úpravy

³⁹ S istou dávkou humoru by sa dalo poukázať na fenomén označovaný ako tzv. Čierna labuť, ale tým nechcem povedať, že sa jedného dňa objaví jednorozec, hoci génové inžinierstvo dokáže veľa, ale veda nie sú čary a vedec, ako iste vieme, nie je čarodejník (hoci história pozná príklady, keď – z dnešného pohľadu - vedec skončil tak, ako podľa vtedajšieho práva mal skončiť „čarodejník“).

⁴⁰ V konečnom dôsledku je zákon výsledkom zákonodarnej činnosti parlamentu, ktorý je tvorený poslancami, ktorí majú reprezentatívny mandát a tak sa slobodne rozhodujú, čo v rámci zákonodarnej iniciatívy navrhnu a čo sa rozhodnú prijať. Ilustrovať to možno na známom aforizme o britskom parlamente, že môže urobiť všetko, iba čo nedokáže je zmeniť muža na ženu a ženu na muža.

rodiny je táto *sloboda*⁴¹ vľahom do nutnosti, resp. *pochopením nevyhnutnosti* (Peregrin, 2011). Ak by sa aj zákonodarca pokúsil existenciu rodiny ako spoločenstva eliminovať, mám na mysli samozrejme rodinu v pôvodnom slova zmysle, nie nejakú skupinu osôb, ktorá sa takto označí, hoci rodinou nie sú (i keď vzťahy medzi nimi môžu byť veľmi intenzívne a spolupráca mimoriadne efektívna), tak takáto snaha zákonodarcu by bola zrejme neúspešná. Jednoducho, takáto organizačná jednotka prirodzene existuje a pre štát bolo nutnosťou právne regulovať jej postavenie a tiež aj základné vzťahy medzi jej členmi. Istú podobnosť môžeme vidieť aj na úrovni obcí ako základných jednotiek územnej samosprávy, hoci intenzita vzájomných vzťahov medzi obyvateľmi obce, je pochopiteľne nižšia ako v rámci rodiny⁴² (Truffer, 2008). Obecná samospráva má však veľký význam nielen z pohľadu výkonu verejnej správy, tá by mohla byť koniec koncov vykonávaná aj orgánmi štátnej správy, ale aj z pohľadu komunitného života, rozvoja kultúry a pod., pričom tieto funkcie je ťažko kvantifikovať a v konečnom dôsledku sú aj súčasťou kultúrnej identity štátu.⁴³ Legitimita územnej samosprávy je podmienená jej potrebnosťou a celospoločenským prínosom, ktorý je v prípade obcí a miest zreteľne badateľný. Situácia je trochu zložitejšia pokiaľ ide o samosprávne kraje. Pri tomto stupni samosprávy vystupuje výraznejšie do popredia ich normatívne ukotvenie. Od právneho vymedzenia postavenia vyšších územných celkov, predovšetkým ich pôsobnosti, záleží miera ich prínosu, teda ich potrebnosť, čiže aj legitimita. Z pohľadu princípu subsidiarity sa samosprávne kraje v porovnaní s obcami javia byť v súčasnej štruktúre verejnej správy v krehkejšom postavení, dokonca sa objavujú názory, že by mali byť

⁴¹ Či chceme alebo nechceme zákon je prejavom vôle zákonodarcu, nepotrebuje takú formu odôvodnenia ako je tomu napr. v prípade napr. súdneho rozhodnutia, pri ktorom má byť z odôvodnenia zrejmé, prečo súd rozhodol práve tak a nie inak, t.j. že výroková časť rozhodnutia musí mať oporu v odôvodnení a čitateľ, ktorý sa oboznámi s odôvodnením pochopí, prečo súd rozhodol ako rozhodol (netvrďím, že je tomu vždy, veď koniec koncov, keby tomu tak bolo vždy, tak nie je potrebné, aby v právnom štáte bol taký robustný systém opravných prostriedkov), pričom dôvodová správa k návrhu zákona je skôr len argumentačnou platformou pre poslancov, ktorí majú – v demokratickom štáte – reprezentatívny mandát a rozhodujú sa podľa svojho vedomia a svedomia, hoci často podľa toho, ako sa vopred určená osoba chytí, či nechytí za bradu, prípadne zdvihne pero alebo napr. prst.

⁴² Vhodným príkladom na „prirodzenosť“ existencie obce ako spoločenstva ľudí na určitom území sú obce, ktoré vznikli v uzavretých horských oblastiach, v ktorých prežitie a existencia ľudí závisela od spolupráce v rámci miestneho spoločenstva, napr. v alpských oblastiach. Táto spolupráca sa zrejme neobmedzovala len na vzájomnú pomoc, ale prejavovala sa aj reguláciou využívania miestnych zdrojov, dokonca aj aktivitami smerujúcimi k vyššej miere „suverenity“, čo sa prejavovalo napr. vykúpením z podriadeného postavenia.

⁴³ V konečnom dôsledku história Slovenskej republiky je aj históriou miest a obcí

zrušené.⁴⁴ Tento názor sa opiera o tvrdenie, že samosprávne kraje majú slabé postavenie, preto mu možno čeliť argumentom, že problém nie je v existencii samosprávnych krajov, ale v tom, že tieto by mali mať silnejšie postavenie, aby sa využil potenciál, ktorým táto úroveň územnej samosprávy disponuje. S územnou samosprávou sa spája síce predovšetkým otázka decentralizácie verejnej správy, ale čoraz viac sa spomína aj otázka del'by moci, a to najmä v jej vertikálnom členení (Klíma, 2018), pričom môžeme zaznamenať aj názory o postavení územnej samosprávy v rámci horizontálnej del'by moci v štáte (Trellová, 2018). Teda zatiaľ čo pri obecnej úrovni územnej samosprávy vystupuje do popredia blízkosť k obyvateľovi obce a k právnickým osobám, ktoré na jej území majú sídlo, v prípade samosprávnych krajov treba brať do úvahy skutočnosť, že ide o väčšie celky, z čoho logicky vyplýva to, že nie sú obyvateľovi tak blízko ako obce, ktoré im navyše aj z hľadiska princípu subsidiarity predchádzajú, ale na druhej strane vyššie územné celky tým, že združujú pomerne veľký počet obyvateľov, môžu zohrať výraznú úlohu pri tvorbe regionálnych politik a v končnom dôsledku môžu vo vertikálnom členení verejnej moci zohrať dôležitú rolu.

Slovo *legitimita* sa aplikuje v rôznych kontextoch. Materiálnym zdrojom legitimacy územnej samosprávy je jej potrebnosť, teda potreba spravovať istý okruh záležitostí na určitom území obyvateľmi tohto územia, a to či už priamo alebo nepriamo prostredníctvom volených zástupcov.

Legitimita obecnej samosprávy je tak podmienená jej prínosom pre spoločnosť, a to nielen v regionálnom rozmere, ale aj z celoštátneho pohľadu. Ľudská pozornosť je však selektívna nielen na úrovni jednotlivca. Tak ako si človek uvedomí potrebnosť nejakého telesného orgánu predovšetkým vtedy, keď má zdravotný problém, rovnako tak si aj verejnosť uvedomuje potrebnosť existencie legálnej regulácie spoločenských vzťahov najmä v prípade, keď nastane závažnejší problém, ktorý sa dotkne väčšieho počtu ľudí. Spoločenská situácia nie je statická, pretože samotný vývoj ľudskej spoločnosti má dynamický charakter. Obec je povinná poskytnúť obyvateľovi obce pomoc v náhlej núdzi, táto povinnosť obci vyplýva priamo zo zákona (Zákon č. 369/1990, 1990), pričom z veľmi povrchného pohľadu by sa dalo povedať, že takúto pomoc môže poskytnúť obyvateľovi obce štát (prečo samospráva?) a s istou dávkou fantázie by sa dalo uvažovať aj o tom, že by takúto pomoc poskytol v rámci tzv. outsourcingu (Hollander, 2017), externý subjekt, napr. obchodná spoločnosť. Ale faktom ostáva to, že v prípade náhlej núdze je rozumnejšie spoliehať sa na miestne spoločenstvo,

⁴⁴ Napr. názor Únie miesta a obcí Slovenska, dostupné na internete: <https://www.uniamiest.sk/News/%C3%9Ania-miest-Slovenska-navrhuje-zru%C5%A1%C5%A5-s%C3%BA%C4%8Dasn%C3%A9-vy%C5%A1%C5%A1ie-%C3%BAzemn%C3%A9-celky-%28V%C3%9AC%29.->

než na nejaký *externý subjekt*. Potrebnosť existencie inštitucionalizovaných vzťahov v rámci miestneho spoločenstva manifestujúcich sa v podobe jednotky územnej samosprávy tak tvorí základ pre legitimitu územnej samosprávy. Iste, náhla núdza, živelná pohroma a pod. možno považovať za okolnosti prejavujúce sa veľmi výrazným zásahom do života ľudí, ale v civilizačnom okruhu, ku ktorému sa hlásime, je celkom jasne badateľný trend nárastu situácií, ktoré už možno považovať za závažnejšie a ktoré by pred rokmi boli považované za nedôležité.⁴⁵ V dôsledku toho narastá počet spoločenských vzťahov a sekundárne aj potreba ich právnej regulácie, pričom územná samospráva má veľký potenciál tento priestor kultivovať. Podoba verejnej správy, a teda aj postavenie územnej samosprávy, v konečnom dôsledku závisí však aj od relevantných politických síl, ktoré premietnu svoju predstavu do konkrétnej právnej podoby tak, aby vyhovovala najmä ich úzkym politickým a straníckym záujmom (Machyniak, 2013). To znamená, že k výraznejším zmenám dochádza spravidla výnimočne v dôsledku špecifickej spoločensko-politickej situácie.

2 Ústavnoprávny „priestor“ samosprávy

Vzťah štátu a občana je v základnej rovine upravený v čl. 2 ústavy, podľa ktorého štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú formou zastupiteľskej demokracie alebo priamo. Pokiaľ ide o legálny rámec konania štátnych orgánov, tieto podľa druhého odseku uvedeného článku ústavy môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon, pričom podľa tretieho odseku *každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá*.

Na prvý pohľad sa javí byť čl. 2 ústavy jednoznačným, ale položíme si otázku, kam by sme v rámci čl. 2 ústavy zaradili územnú samosprávu?

Pri výkone delegovanej štátnej správy je odpoveď jednoznačná, t.j. bude v postavení ako štátny orgán. Kam ale zaradiť územnú samosprávu pri realizácii územnej samosprávy? Zrejme sa zhodneme na tom, že nemá postavenie štátneho orgánu, ale rovnako tak je problematické zaradiť ju pod označenie „každý“ v zmysle tretieho odseku druhého článku ústavy. Možno sa táto otázka javí byť na prvý pohľad zbytočnou, ale zafinovanie postavenia územnej samosprávy je základným predpokladom pochopenia jej

⁴⁵ Zamyslime sa len nad tým, ako by pôsobila na človeka stredoveku správa, že vážnym problémom, ktorý sa v modernej spoločnosti rieši je nadváha alebo nadmerná konzumácia cukrov a pod. Ale je určite lepšie riešiť takéto problémy, než riešiť problém s hladomorom. Je lepšie žiť v obci, kde rodič rieši dilemu, či jeho dieťa bude v rámci voľnočasových aktivít navštevovať lyžiarsky krúžok alebo plavecký krúžok, než v obci, kde takáto voľba nebude možná, lebo tam nie je ani jeden z uvedených krúžkov.

postavenia a fungovania v podmienkach nášho právneho systému. Z pohľadu občana, teda z pohľadu „každého“ podľa čl. 2 ods. 3 ústavy je obec/samosprávny kraj aj pri výkone samosprávnej pôsobnosti subjektom v tzv. vrchnostenskom postavení. Podľa čl. 68 ústavy *vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia*. Všeobecne záväzné nariadenia, ako už vyplýva z ich názvu, majú všeobecnú záväznosť a podľa ústavy ich môže obec a samosprávny kraj vydávať pri zabezpečovaní úloh vyplývajúcich pre samosprávu. Čo plní obec pri výkone samosprávy je uvedené v zákone Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších prepisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), a to v § 4 ods. 3 demonštratívnym výpočtom. Obdobné vymedzenie okruhu samosprávnych úloh zvolil zákonodarca pri zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), keď v § 4 ods. 1 príkladným spôsobom vymenoval záležitosti patriace do pôsobnosti samosprávneho kraja.

Zákonodarca tak ani v prípade obcí a ani v prípade samosprávnych krajov nezvolil taxatívny výpočet, v dôsledku čoho sa vytvára priestor pre istú dynamiku v normotvorbe územnej samosprávy. Z pohľadu adresátov právnej úpravy to však môže byť istý problém, pretože flexibilita samosprávnych oprávnení môže viesť k otázke, kedy ešte môže obec (samosprávny kraj) niečo upraviť a kedy už nie. Príkladom môžu byť všeobecne záväzné nariadenia týkajúce sa tzv. estetiky obce. Ak by obec záväzne nariadila povinnosť pre vlastníkov pozemkov nachádzajúcich sa na území obce zabezpečiť kosenie trávy napr. v mesiaci jún minimálne dvakrát, tak to bude vnímané určite inak, než keby sa malo v júni kosiť napr. denne alebo obdeň. V oboch uvedených prípadoch by nariadenie obce upravovalo rovnakú povinnosť, teda povinnosť kosiť, ale rozdiel by bol v intenzite zásahu do sféry vlastníkov pozemkov, teda „každého“ v zmysle čl. 2 ods. 3 ústavy. Podobne by tomu bolo v prípade regulácie niektorých aktivít – napr. obmedzenie hluk spôsobujúcich činností cez víkend. Naznačený príklad demonštruje problematiku, na ktorú chcem poukázať. Územná samospráva je v oblasti normotvorby relatívne samostatná a môže vhodne vyplňať priestor, ktorý nie je regulovaný zákonom, ale s reguláciou ktorého prevažná časť obyvateľov súhlasí.⁴⁶ Tento súhlas je jedným z prejav sociálneho

⁴⁶ V obci, v ktorej nadobudnú nehnuteľnosti a prihlásia sa na trvalý pobyt obyvatelia pôvodom z väčších miest, ktorí za prácou dochádzajú do susedného mesta, bude oveľa vyššia miera konsenzu v prípade obmedzovania aktivít spôsobujúcich vyššiu mieru hluku v čase dň pracovného pokoja, než v obci, kde budú žiť obyvatelia, ktorí síce v istej miere za prácou takisto dochádzajú do susedného mesta, ale v danej obci sa narodili a spôsob ich života v mnohom kopíruje život ich predkov. V prvom

kontextu v rámci jednotky územnej samosprávy. Samotný sociálny kontext je svojim spôsobom jedinečný a bude sa v rôznych územných oblastiach líšiť. To vytvára priestor pre orgány územnej samosprávy, aby svoju normotvorbu prispôbovali miestnym podmienkam a súčasne to stanovuje pre orgány štátu povinnosť rešpektovať a zohľadňovať tento sociálny kontext, resp. miestne podmienky. Nie je to jednoduché, pretože štátne orgány, napr. orgány prokuratúry budú mať tendenciu prípady, s ktorými sa stretnú, „unifikovať“. Lenže nie vždy je možné medzi zákonnosťou a nezákonnosťou identifikovať jasnú deliacu čiaru a v prípade normotvorby územných samosprávnych jednotiek je to, aj vzhľadom na demonštratívny výpočet vymedzenú pôsobnosť, nezriedka zložitá. V prípade takejto kolízie rozhodne o tom, kto má pravdu až súd, ak podá proti prokurátor žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. A súd pri svojom rozhodovaní by mal, v prípade ak hranica medzi zákonnosťou a nezákonnosťou bude veľmi nejasná, zohľadňovať celý kontext prípadu, a pozrieť sa na vec aj optikou miestnych podmienok, v ktorých pôsobí žalovaná jednotka územnej samosprávy. Inými slovami, ak zaujmeme postoj, že územná samospráva môže pri výkone samosprávnej pôsobnosti len to, na čo ju výslovne splnomocní zákon, tak demonštratívny výpočet oprávnení územnej samosprávy sa zdá byť zbytočný a samosprávna pôsobnosť sa vtesnáva do rámca normovaného čl. 2 ods. 2 ústavy spôsobom, ktorý stiera rozdiel medzi výkon delegovanej štátnej správy a samosprávy. Pritom už z ústavného princípu územnej samosprávy je zrejmé, že táto má nielen formálne existovať, ale v rámci svojej „samosprávnosti“ má aj istý špecifický priestor, ktorého ochrany sa môže podľa ústavy aj domáhať, a to tzv. komunálnou ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127a ústavy. V Českej republike, teda v krajine s porovnateľnou právnou kultúrou, môžeme identifikovať otázku, či územná samospráva nie je podľa Ústavy Českej republiky „samostatnou mocou“ (Klíma, 2012).

Okrem kultivácie lokálneho života miestnych komunít existujúca štruktúra jednotiek územnej samosprávy v Slovenskej republike vytvára predpoklad aj na to, aby územná samospráva bola v rámci verejnej moci vyvažujúcim prvkom, ktorý má potenciál v značnej miere kultivovať výkon verejnej správy a súčasne zvyšovať záujem obyvateľov na správe vecí verejných. Slovenská republika má parlamentnú formu vlády, čo znamená, že slovenský parlament má pomerne silné postavenie. Ústavný systém Slovenskej republiky zakotvuje del'bu štátnej moci, čo je zrejmé už aj z formálneho hľadiska, v rámci ktorého je, rešpektujúc trojdelenie štátnej moci, každej zložke štátnej moci venovaná samostatná hlava ústavy, pričom

prípade pôjde o predstaviteľov mestského kultúrneho okruhu, ktorí sa do predmetnej obce prisťahovali a v druhom prípade pôjde o predstaviteľov skôr vidieckej kultúry.

toto základné delenie je doplnené aj o existenciu orgánov kontrolného charakteru a orgánov ochrany práva, teda vzťah jednotlivých zložiek štátnej moci je previazaný množstvom oprávnení a povinností rešpektujúc princíp bŕzd a vyvážení. Vzájomný vzťah zákonodarnej moci a výkonnej moci však odráža to, že sme štátom s parlamentnou vládou formou, a preto je celkom prirodzené, že vzťah parlamentu a vlády je determinovaný faktickou politickou situáciou, teda tým, aké zázemie a oporu má vláda Slovenskej republiky v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej aj ako „národná rada“). Ak analyzujeme zmeny na ústavnoprávnej úrovni, tak vidíme, že aktuálnym trendom je postavenie parlamentu skôr posilňovať.⁴⁷ Navyše treba do úvahy vziať aj to, že volič má zásadný vplyv na to, kto sa do parlamentu dostane, ale po voľbách v podstate stráca na poslancov národnej rady, aj s prihliadnutím na reprezentatívny mandát poslanca, akýkoľvek dosah. Aktuálna rozhodovacia prax ústavného súdu⁴⁸ nie je naklonená k možnosti skrátenia voleného obdobia národnej rady prostredníctvom využitia inštitútu celoštátneho referenda. Pri voľbách do národnej rady sa aplikuje proporčný volebný systém, volič odovzdáva hlas politickej strane, nevolí konkrétneho kandidáta, hoci má možnosť využiť inštitút preferenčného hlasovania. Politická strana sa mu vo voľbách prezentuje predovšetkým svojim volebným programom a samozrejme aj „tvármi“ politickej strany. Po získaní mandátov v parlamente však realizácia volebného programu nie je vynútitelná, rovnako tak nie je možné docieľiť ani to, aby poslanci neopustili poslanecký klub strany, na kandidátnej listine ktorej kandidovali do parlamentu. Politické strany vždy hľadali spôsoby, ako docieľiť konformitu svojich členov, a to napr. bianko reverzmi (volebnými reverzmi), ktoré sú ale v súčasnosti neprípustné.⁴⁹ To, že volič môže správanie poslancov zohľadniť v nasledujúcich voľbách je síce pravda, rovnako ako je pravdou aj to, že podobný príbeh sa môže zopakovať aj po ďalších voľbách, ale predovšetkým to vedie k tomu, že vo vnútri politickej strany sa oslabujú samoregulačné mechanizmy. Istým riešením by bola ústavnoprávna zmena, ktorá by spočívala v tom, že by sa zaviedla druhá komora parlamentu, ktorá by mala voľby v inom časovom období ako prvá komora. V takomto prípade by samoregulácia víťazov volieb bola oveľa vyššia, pretože v prípade nepredvídateľného správania sa víťazného politického spektra, resp. odklonu od volebného programu alebo v prípade

⁴⁷ Napr. novela ústavy ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorou sa do čl. 125 ods. 4 zakotvilo, že ústavný súd nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou. Táto zmena bola zrejme reakciou na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019

⁴⁸ Nález ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 -150 zo dňa 07.07.2021

⁴⁹ Zaujímavé je porovnať aplikáciu bianko reverzov v tzv. prvorepublikovej Československej republike s tzv. kauzou Gaulieder.

správania, ktoré by vnímali voliči ako neprípustné, by dochádzalo ku korekcii pri voľbách do druhej komory, čo by prispelo k vyvázenejšiemu politickému zafarbeniu parlamentu ako celku, nehovoriac už o skvalitnení legislatívneho procesu. Takáto zmena je ale s veľkou pravdepodobnosťou politicky neprierodná. Možným vyvážením by mohlo byť zakotvenie oprávnení samosprávnych krajov vo vzťahu k samotnému zákonodarnému, resp. aj ústavodarnému procesu. Uvedomujem si, že protiargumentom pre takéto oprávnenia samosprávnych krajov by mohlo byť to, že by sa legislatívna činnosť parlamentu skomplikovala, resp. aj výrazne spomalila. Koniec koncov zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj ako „rokovací poriadok národnej rady“) upravuje prerokúvanie návrhov zákonov v procese troch čítaní, ale zrejme značná časová náročnosť štandardnej legislatívnej činnosti vedie k tomu, že nezanedbateľná časť zákonov je prijímaná v skrátanom legislatívnom konaní.⁵⁰ Posilnenie postavenia samosprávnych krajov aj vo vzťahu k celoštátnej úrovni by mohlo plniť aj funkciu vyvažovania záujmov jednotlivých regiónov vo vzťahu k Slovenskej republike. Slovenská republika sa vyznačuje značnými regionálnymi rozdielmi, a to predovšetkým v ekonomickej oblasti. Najvýznamnejšie štátne orgány sa koncentrujú v hlavnom meste, ktoré sa nachádza na juhozápadnom okraji štátu. V súčasnosti nebadáť politickú vôľu, že by sa niektoré z nich umiestnili mimo hlavného mesta.⁵¹ Práve naopak, v budúcnosti možno očakávať skôr redukciu niektorých štátnych orgánov v menších mestách, napr. niektorých okresných súdov a pod. Tieto kroky sa odôvodňujú efektivitou a nezriedka aj ekonomicou stránkou. Na druhej strane ale absentuje potrebná diskusia o tom, že takéto zmeny so sebou môžu priniesť ako dôsledok aj značné prehĺbenie nerovnováhy medzi regiónmi. Pritom sme svedkami, že dotačná politika v členských štátoch Európskej únie, predovšetkým pokiaľ ide o pôdohospodárstvo, má slúžiť nielen na udržiavanie kultúrnej krajiny, ale aj na to, aby nedochádzalo k vyludňovaniu vidieka. Rušenie niektorých inštitúcií, resp. zložiek štátnych orgánov však k tomuto trendu prispieva, na čo poukazujú aj predstavitelia územnej samosprávy. Politické reprezentácie na úrovni obcí a samosprávnych krajov sú legitimované vo voľbách voličmi, ktorí sú obyvateľmi týchto jednotiek územnej samosprávy, preto je pre nich názor týchto voličov veľmi dôležitý, pretože rozhoduje o ich volebnom úspechu či neúspechu. Bolo by zlé, ak by sa na snahu predstaviteľov jednotiek územnej samosprávy pozeralo

⁵⁰ V skrátanom legislatívnom konaní sa podľa § 89 ods. 3 rokovacieho poriadku národnej rady neaplikujú niektoré obmedzenia, čím sa legislatívny proces zrýchli.

⁵¹ Výnimkou je napr. Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý má sídlo v Košiciach. Umiestnenie vrcholných orgánov súdnej moci mimo centra iných štátnych inštitúcií je vo svete vcelku bežným javom.

s podozrením, že ide najmä o snahu získať viac oprávnení alebo výraznejší dosah na verejné rozpočty. Ide o celkom prirodzenú aktivitu politicky aktívnych reprezentantov, teda niečo, čo je v podmienkach demokratického štátu nielen prirodzené, ale aj žiaduce.

ZÁVER

Existencia územnej samosprávy je v značnej miere nevyhnutnosťou, čo vystupuje do popredia predovšetkým pri obecnej samospráve, ktorá je v Slovenskej republike základnou jednotkou územnej samosprávy a ktorá je najbližšie k obyvateľovi. Pokiaľ ide o samosprávne kraje, táto úroveň územnej samosprávy má značný potenciál byť prínosom pre Slovenskú republiku v súvislosti s vertikálnym vyvažovaním verejnej moci a presadzovaním záujmov obyvateľov vyšších územných celkov. Je veľa oblastí, v ktorých by bolo možné využiť možnosti samosprávnych krajov, napr. aj posilnením v otázkach týkajúcich sa verejných rozpočtov. Možno niektoré názory pôsobia na prvý pohľad nesystémovo, ale najskôr ich treba podrobiť podrobnej analýze a zohľadniť aj prínosy, ktoré sa prejavujú v dlhodobej perspektíve.⁵² Predstavitelia orgánov jednotiek územnej samosprávy majú eminentný záujem presadzovať také opatrenia, ktoré sú prínosom pre obyvateľov obcí a samosprávnych krajov, pretože títo sú ich voličmi. Istá nedôvera voči územnej samospráve pramení aj z toho, že kvalitný výkon verejnej správy predpokladá aj kvalifikovaný personálny aparát, ktorým najmä malé obce nemusia disponovať. Zákonná úprava však zabezpečuje podmienky pre kontrolné činnosti týkajúce sa územnej samosprávy, a to jednak prostredníctvom vonkajších kontrolných mechanizmov, ako aj formou vnútornej kontroly v jednotkách územnej samosprávy, pričom tieto kontrolné mechanizmy v zásade spĺňajú aj kritéria medzinárodných štandardov kontrolnej činnosti vo verejnom sektore (Tekeli, 2013).

Jedným zo zásadných problémov Slovenskej republiky, žiaľ problémom, ktorého riešenie je časového hľadiska a z pohľadu komplexnosti, veľmi náročné, je odchod veľkého množstva prevažne mladých ľudí do zahraničia. Tento trend je akcelerovaný aj tým, že mnohé vyspelé štáty majú pomerne kvalitne prepracované imigračné stratégie.⁵³ Možno z vládnej úrovne je redukcia výdavkov na činnosť verejnej správy prioritou, ale takéto plus sa môže v dlhšom časovom horizonte prejaviť mínusmi. Je veľmi pravdepodobné, že prístup štátu k územnej samospráve je v značnej miere

⁵² Napr. aj v daňovej oblasti. Istá moderácia daní v závislosti od regiónu by zrejme mala vplyv aj na znížovanie regionálnych rozdielov.

⁵³ Stačí sa pozrieť na to, koľko ľudí zo Slovenska študuje na vysokých školách v Českej republike, resp. navštíviť nemocnice v Českej republike.

determinovaný aj tým, že personálny substrát štátnych orgánov na celoštátnej úrovni – národnej rady, vlády a pod. je veľmi výrazne previazaný s hlavným mestom, a preto optika pohľadu na regióny môže byť do istej miery skreslená. Táto okolnosť je ešte zvýraznená aj existujúcim volebným systémom pri parlamentných voľbách.

Územná samospráva preto tvorí reálny vyvažujúci prvok vo vzťahu k štátnej moci. Rozvíjanie tohto vyvažujúceho prvku napomáha aj k vyššej miere konsenzu v spoločnosti. Vytvorenie vhodných podmienok pre existenciu územnej samosprávy a posilnenie jej postavenia môže napomôcť znižovaniu trendu narastajúcich regionálnych rozdielov v Slovenskej republike. V neposlednom rade plnia voľby do orgánov územnej samosprávy aj integračnú funkciu pri začleňovaní cudzincov s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky do aktívneho politického života, pretože aktívne a pasívne volebné právo pri voľbách do orgánov územnej samosprávy obcí má okrem štátneho občana Slovenskej republiky aj cudzinec s trvalým pobytom v obci, resp. v prípade samosprávnych krajov aj cudzinec, ktorý *má trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo má trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia* (Zákon č. 180/2014, 2014). Pod trvalým pobytom v súvislosti s voľbami treba rozumieť formálny trvalý pobyt (Domin, 2019), čo predpokladá právne začlenenie cudzinca s právnymi dôsledkami, ktoré trvalý pobyt so sebou prináša. Sociálny kontext pohľadu na regionálnu samosprávu by mal byť oveľa širší než len pohľad optikou efektivity výkonu verejnej správy, ktorá je síce veľmi dôležitá, ale nezohľadňuje všetky možné prínosy, ktoré je možné získať v časovo dlhšom horizonte.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Domin, M.: *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie*. Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018, 246 s. ISBN: 978-80-8168-911-6

Holländer, P.: *Filipika proti redukcionizmu*, KALLIGRAM, Bratislava 2009, 174 s. ISBN 978-80-8101-244-0

Holländer, P.: *Príběhy právních pojmu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 285 s. ISBN 978-80-7380-654-5

<https://www.jindrichovice.cz/files/00000035.pdf>

<https://www.uniamiest.sk/News/%C3%9Ania-miest-Slovenska-navrhujezru%C5%A1i%C5%A5-s%C3%BA%C4%8Dasn%C3%A9-vy%C5%A1%C5%A1ie-%C3%BAzemn%C3%A9-celky-%28V%C3%9AC%29.->

- Klíma, K.: Aktuální dilemata veřejné správy v současných evropských ústavních systémech. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Recenzovaný zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach 2018, s. 6 – 13. ISBN 978-80-8152-701-2. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2019/fvs/verejna-sprava-v-sucasnom-state-1-web.pdf>
- Machyniak, J.: TRANSFORMÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU PO ROKU 1989 –VÝZVY A REALITA. In: „*Teória a prax verejnej správy*“ Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Košice 2013, s. 54 – 63. ISBN 978-80-8152-061-7. Dostupné na internete: <https://www.upjs.sk/public/media/10170/Te%C3%B3ria%20a%20prax%20verejnej%20spr%C3%A1vy%20-%20Zborn%C3%ADk%20pr%C3%ADspevkov.pdf>
- Palúš, I: Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach 2017, s. 14-27. ISBN 978-80-8152-543-8. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2017/fvs/formy-uskutocnovania-obecnej-samospravy-web.pdf>
- Peregrin, J.: *Člověk a pravidla*. Dokořán, 2011, 166 s. ISBN 978-80-7363-347-9.
- Sokol, J.: *Člověk jako osoba*. Vyšehrad, 2016, 3. vydanie 2016, 273 s. ISBN 978-80-7429-682-6.
- Tekeli, J. – Hofmann, M.: *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava EUROKÓDEX, s.r.o., 2013, 280 s. ISBN: 978-80-89447-97-8
- Trellová, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018, 228 s. ISBN: 978-80-8168-842-3
- Truffer, B., P.: *The History of Zermatt*. 1. Edition 2008. Aloleit-Verlag, Haus Saphir, Zermatt. 116 s. ISBN 3-905097-21-4
- Zákon č. 369/1990 Zb.: *Zákon o Slovenskej národnej rade o obecnom zriadení*. 1990. Dostupné na internete: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>.
- Zákon č. 180/2014 Zb.: *Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. 2014. Dostupné na internete: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180>.

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA V SÚČASNOSTI

JUDr. Stanislav Michal⁵⁴

Abstract

In the article we will focus on current shape of self-governing regions in the Slovak republic. In the introduction, a brief analysis of history and phases of development until the current status of self-governing regions will be presented. Next, the legal basis based in the national legal regulations of self-governing regions will be defined. Later, we will analyze in more detail the characteristics of the self-governing region, its organizational structure and the competencies that self-governing regions currently have on the basis of and within national legislation. Selected competencies, such as legal norm-setting or cross-border projects in international cooperation, will provide us with the basis to identify the functioning and performance of self-governing regions. We will also reflect on the current regulation of competencies in the context of the coronary crisis, currently taking place in Slovakia. In conclusion, we will take a stand in the contradictory opinions if there is a need for the existence of self-governing regions in Slovakia.

KEY WORDS: *self-government, county, higher territorial unit, self-governing regions*

ÚVOD

Regionálna samospráva, vyšší územný celok, samosprávny kraj alebo župa sú pomenovania, ktoré od histórie až po súčasnosť pomenávajú na Slovensku reprezentanta územnej samosprávy. Podľa súčasnej právnej teórie poznáme dvoch reprezentantov územnej samosprávy, a to vyššie územné celky a obce resp. mestá. „*Miestnu regionálnu správu najprv dlho vykonávali hradní špáni (župani) v sústave hradných španstiev, ktorá bola kráľovskou, čiže v podstate štátnou správnu organizáciou. Regionálne celky na Slovensku nadviazali do 13./14. storočia na podobné jednotky Veľkej Moravy. V latinčine mali tieto útvary veľa rôznych označení, až v 13. storočí sa ustálil názov „comitatus“, odkiaľ pochádza aj slovo komitát.*“ (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2007, s. 8)

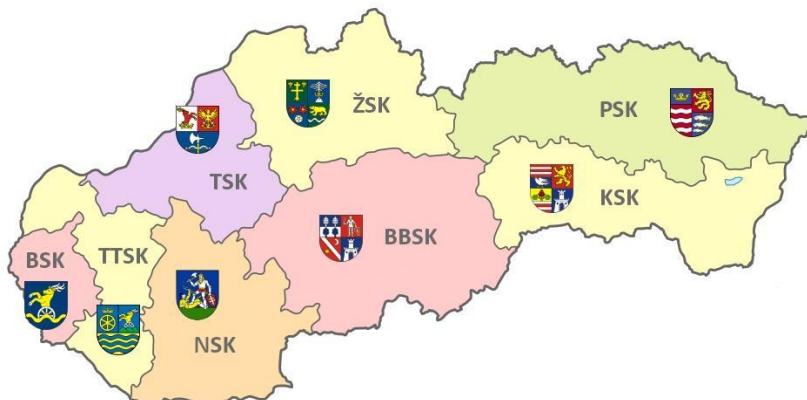
Komitáty sa plynutím času pretransformovali na šľachtické stolice a tie boli postupne po roku 1849 nahradzované dnes už známym zriadením – župou. Následne potom v rámci zmien, prechádzala regionálna samospráva rôznymi zmenami, ktoré sa niesli v duchu vzniku okresov, neskôr boli župy

⁵⁴ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, E-mail: stando223@gmail.com

nahradené krajmi, ktoré boli v neskoršom období zrušené. Definitívne ustálenie názvu prišlo so zákonom č. 302/2001 Z. z o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Tento zákon riešil okrem názvu aj ďalšie oblasti existencie vyšších územných celkov (ďalej aj „samosprávny kraj“ alebo „VÚC“). Kompetenčný rámec bol ovplyvnený aj zákonom č. 416/2001 Z. z o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Okrem vnútroštátnej úpravy samosprávnych krajov existuje úprava aj na úrovni Európskej únie. Je ňou napríklad Európska charta miestnej samosprávy. (*Európska charta miestnej samosprávy, 1985*)

Pokus schváliť dokument Európska charta regionálnej samosprávy vo výsledku nebol úspešný a bola prijatá len úprava v podobe deklarácie. (*Košičiarová, 2017, s. 133*) V súčasnosti je na Slovensku 8 samosprávnych krajov.

Obrázok 1 Samosprávne kraje na Slovensku



Zdroj: Vavrová, 2013

1 POSTAVENIE A ORGANIZÁCIA VYŠŠIEHO ÚZEMNÉHO CELKU

Vyššie územné celky sú verejnoprávnymi korporáciami (spoločenstvami) združujúcimi fyzické osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt, a tiež sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. (*Košičiarová, 2017, s. 133*) V súčasnosti je právny základ VÚC obsiahnutý v štvrtej hlave Ústavy Slovenskej republiky ako aj v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o

samosprávnych krajoch). V rámci štvrtej hlavy Ústavy SR s názvom územná samospráva je zadefinovaný aj vyšší územný celok ako jeden zo základných pilierov územnej samosprávy na Slovensku. Okrem ústavy a zákona o samospráve vyšších územných celkov, však zasahujú do fungovania samosprávnych krajov aj iné zákony. Príkladom je : zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov, zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme, zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku, zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predmetný výpočet právnej úpravy je len deklaratórny, nakoľko kompetencie vyššieho územného celku sú obsiahle a ich úprava je tak rozdelená v mnohých právnych predpisoch. „*Vyšší územný celok ako nositeľ územnej samosprávy sa vyznačuje týmito znakmi: a) územím, b) orgánmi, c) obyvateľmi, d) názvom, e) symbolmi.*“ (Koščiarová,2017,s.140) Orgánmi vyššieho územného celku sú podľa ústavy aj podľa zákona o samospráve vyšších územných celkov zastupiteľstvo vyššieho územného celku a predseda vyššieho územného celku. „*Predseda samosprávneho kraja zastupuje kraj navonok.*“ (Domin-Hodás-Korpáš-Príbelský,2017,s.88) Okrem vyššie uvedených orgánov, zákon zakotvuje zriadenie hlavného kontrolóra ((v § 19 písm. e) a nasl. zákona č. 302/2001 Z. z. Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)), komisií ((v § 20 a nasl. zákona č. 302/2001 Z. z. Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)), úradu ((v § 21 a nasl. zákona č. 302/2001 Z. z. Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)). Okrem hlavného kontrolóra sa zriaďuje podľa § 19 písm. f) aj tzv. útvar hlavného kontrolóra a jeho úlohou je zabezpečovanie odbornej, administratívnej a organizačnej pomoci pri výkone funkcie hlavného kontrolóra. Kompetencie hlavného kontrolóra sú vymedzené v § 19 písm. e) zákona o samosprávnych krajoch. Samosprávny kraj musí podľa § 20 zriadiť mandátovú a finančnú komisiu. Prípadne môže zriadiť aj iné komisie za predpokladu, že to vyžaduje osobitý predpis. Napríklad v roku 2019 mal Trnavský samosprávny kraj zriadené nasledovné komisie:

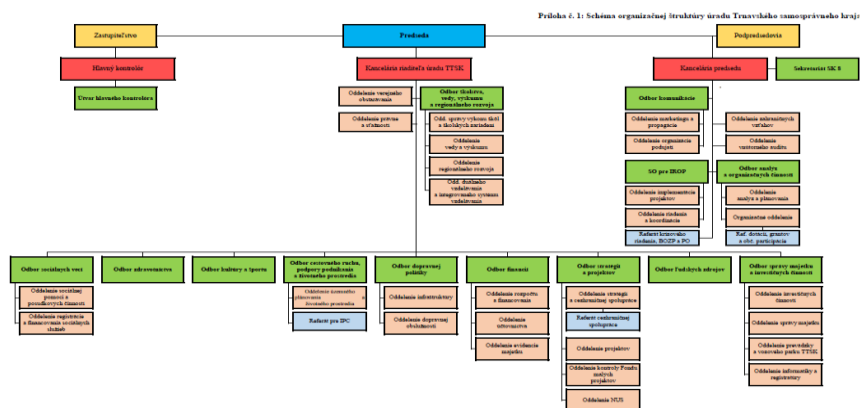
1. Finančná komisia,
2. Komisia hospodárenia a nakladania s majetkom,
3. Komisia pre pozemné komunikácie a dopravu,
4. Komisia pre regionálny rozvoj, cestovný ruch a cezhraničnú spoluprácu,

5. Komisia pre sociálnu oblasť,
6. Komisia pre školstvo, telesnú kultúru a kultúru,
7. Komisia pre zdravotníctvo,
8. Komisia pre životné prostredie a rozvoj vidieka.

(Konsolidovaná výročná správa Trnavského samosprávneho kraja za rok 2019, 2019, s.14)

Administratívne a organizačné veci zastupiteľstva, predsedu a ďalších orgánov zriadených zastupiteľstvom zabezpečuje úrad. Vnútornú štruktúru úradu spravidla tvoria odbory, oddelenia, referáty a ďalšie, a to podľa toho ako je vnútorná štruktúra zakotvená vo vnútornom predpise (zvyčajne pomenovaný ako organizačná štruktúra, ktorá tvorí prílohu organizačného poriadku) toho ktorého vyššieho územného celku. Pod pojmom „odbor“ môžeme rozumieť väčšiu organizačnú jednotku riadenia a rozhodovania na úseku danej oblasti činnosti. Pod oddelením môžeme rozumieť menšiu organizačnú jednotku (zväčša býva začlenená do odboru), ktorá vykonáva určitú činnosť podľa zamerania v danej oblasti. Pod pojmom referát môžeme rozumieť organizačnú jednotku so špecifickými úlohami. Aké úlohy plnia jednotlivé odbory, oddelenia alebo referáty určuje organizačný poriadok. Tento dokument zatrieduje jednotlivé činnosti podľa toho, v akých oblastiach má samosprávny kraj kompetencie. V priebehu volebného obdobia, predovšetkým na jeho začiatku sa často stretávame so zmenami organizačnej štruktúry. Zmena môže spočívať v zmenšení počtu jednotlivých zložiek úradu alebo v jeho zväčšení, a to vytvorením alebo zrušením, prípadne zlúčením jednotlivých odborov alebo oddelení. Cieľom každej zmeny je dosiahnuť čo najvyššiu efektivitu pri výkone kompetencií samosprávneho kraja. Do určitej miery, každá takáto zmena odráža nastavenie predsedu samosprávneho kraja.

Obrázok 2 Schéma organizačnej štruktúry Úradu Trnavského samosprávneho kraja



Zdroj: Konsolidovaná výročná správa Trnavského samosprávneho kraja za rok 2019

2 KOMPETENCIE SAMOSPRÁVNEHO KRAJA

„Obec a vyšší územný celok ako verejnoprávne korporácie budované na územnom princípe a právnické osoby odlišné od štátu nie sú súčasťou organizačného systému štátnej správy.“ (Košičiarová, 2017, s. 132) Preto pri ich činnosti treba rozlišovať, či ide o výkon originálnej pôsobnosti alebo ide o prenesený výkon štátnej správy. Pri prenesenom výkone štátnej správy ide o situáciu, kedy štát výkon svojich kompetencií deleguje na predstaviteľa samosprávy, zväčša s cieľom dosiahnuť maximálnu efektívnosť pri danom výkone. „Zákonodarcu vymedzil samostatnú pôsobnosť samosprávneho kraja v podobe univerzálnej kompetenčnej klauzuly spočívajúcej v tom, že analyzovaná pôsobnosť je ustanovená všeobecne a široko, pri svojej konkretizácii však nepripúšťa uzavretý taxatívny výpočet verejných úloh.“ (Giba- Braník- Domin- Lalič- Trellová, 2019, s. 380)

Právny základ delegovania kompetencií zo štátu na samosprávu je zakotvený v čl. 71 Ústavy Slovenskej republiky: (1) Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. (2) Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzná nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon. Ďalej zákon o samosprávnych krajoch rieši prenesený výkon štátnej správy, a to konkrétne v § 6 ods. 1., „Na samosprávny kraj možno

zákonom preniesť niektoré úlohy miestnej štátnej správy“, a v § 6 ods. 2: „S prenesením úloh na samosprávny kraj podľa odseku 1 štát poskytne samosprávnemu kraju potrebné finančné a iné materiálne prostriedky. “ Pri prenesenom výkone štátnej správy na samosprávny kraj, vystupuje samosprávny kraj v rámci celého procesu výkonu na náklady štátu, v mene štátu, na zodpovednosť štátu. Pri výkone originálnych kompetencií vystupuje samosprávny kraj vo vlastnom mene, na vlastné náklady a na vlastnú zodpovednosť.

Jednotlivé oblasti pôsobnosti samosprávnych krajov sú určené v § 4 ods. 1 písmená a) až r) zákona o samosprávnych krajoch. V stručnosti by sa dali oblasti, v ktorých má samosprávny kraj kompetencie pomenovať nasledovne:

- a) Školstvo,
- b) Kultúra,
- c) Sociálna starostlivosť,
- d) Zdravotníctvo,
- e) Doprava,
- f) Územné plánovanie,
- g) Životné prostredie,
- h) Regionálny rozvoj.

Okrem vyššie spomenutých kompetencií tiež samosprávne kraje môžu vytvárať aj tzv. cezhraničnú spoluprácu. Táto spolupráca je zakotvená v §5 a určuje, že, ak chce samosprávny kraj spolupracovať s územným celkom alebo úradom, ktorý vykonáva regionálne funkcie v inej krajine, tak sa môže stať členom tzv. medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov. Základom takejto spolupráce je dohoda o spolupráci medzi jednotlivými subjektami. Príkladom takejto spolupráce je spolupráca Trnavského samosprávneho kraja a Jihomoravského kraja. Výsledkom tejto spolupráce je vybudovanie lávky medzi moravskou obcou Mikulčice a slovenskými Kopčanmi v okrese Skalica. (*Smlouva o dílo na zhotovení stavby "Lávka přes reku Moravu včetně přístupové komunikace v archeologickém parku Mikulčice - Kopčany", 2018*) V tomto projekte sa dve samosprávy spojili a vytvorili spoločný projekt, ktorý spája obyvateľov dvoch krajín. (*Doprastav-Lávka cez rieku Moravu, 2020*) Ide o jeden z mnohých príkladov, ktoré dokazujú, že spolupráca medzi samosprávami rôznych krajín, prispieva k tvorbe všeobecne prospešných projektov, ktoré majú nadlokálny dopad. Ďalším príkladom môže byť projekt: Projekt ConnReg SK-AT, Interreg V-A Slovenská republika – Rakúsko, Projekt 3E-MoravaNature, Projekt Clean Mobility, Interreg V-A Slovenská republika – Maďarsko a iné. (*Konsolidovaná výročná správa Trnavského samosprávneho kraja za rok 2019, 2019, s. 28-36*)

Dohoda o spolupráci musí byť v písomnej podobe a schvaľuje ju príslušné zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Na schválenie je potrebné získať súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov zastupiteľstva. Všetky medzinárodné spolupráce daného samosprávneho kraja sa dajú dohľadať na webovej stránke samosprávneho kraja. Podstatnou podmienkou v rámci medzinárodnej spolupráce je tiež to, že či už ide o dohodu o spolupráci alebo členstvo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov, ani v jednom prípade nesmie prísť k porušeniu Ústavy Slovenskej republiky, k porušeniu ústavných zákonov, k porušeniu vnútroštátnych zákonov a k porušeniu medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, alebo sa nesmie dostať do rozporu s verejným záujmom.

Okrem vyššie uvedených kompetencií je jednou z najdôležitejších normotvorba, zakotvená v § 8 zákona o samosprávnych krajoch. Dôvodová správa k tomuto zákonu uvádza mimo iné že : „*Predložený návrh zákona zakotvuje ako jednu z hlavných pôsobností samosprávnych krajov aj vydávanie všeobecne záväzných nariadení.*“ (Dôvodová správa k zákonu č. 302/2001 Z. z., o samosprávnych krajoch, 2001) Normotvorba samosprávnych krajov v podobe všeobecne záväzných nariadení je ohraničená na ich vydávanie v oblasti územnej samosprávy, pričom nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi a s nariadeniami vlády. Ak ide o prenesený výkon štátnej správy, v takom prípade samosprávny kraj môže normotvorbu uskutočniť len na základe splnomocnenia zákona a len v jeho medziach. Za začatie procesu prijímania všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj ako „VZN“) môžeme považovať zverejnenie jeho návrhu na úradnej tabuli príslušného samosprávneho kraja. Pod vyvesením sa rozumie sprístupnenie jeho návrhu na fyzickej úradnej tabuli a na elektronickej úradnej tabuli samosprávneho kraja. Napríklad Trnavský samosprávny kraj zverejňuje návrhy VZN na stránke: <https://osam.trnava-vuc.sk>. V § 8 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch je zakotvená lehota, podľa ktorej, program rokovania zastupiteľstva musí byť zverejnený aspoň 15 dní pred uskutočnením rokovania zastupiteľstva. Následne dňom zverejnenia obsahu navrhovaného nariadenia, ktoré má byť prerokované v zastupiteľstve, plynie lehota, ktorá musí byť v minimálnom v rozsahu 10 dní. Počas plynutia tejto lehoty, môžu fyzické alebo právnické osoby pripomienkovať zverejnený obsah navrhovaného nariadenia. Fyzické alebo právnické osoby môžu pripomienky uplatniť podľa § 8 ods. 4 zákona o samosprávnych krajoch v písomnej podobe, elektronicky alebo ústne do zápisnice na úrade príslušného samosprávneho kraja. Obsahom pripomienky má byť návrh

nového textu nariadenia alebo návrh úpravy navrhovaného a zverejneného textu. Konkrétna pripomienka musí obsahovať odôvodnenie, a musí mať predkladateľa. V prípade, ak bude absentovať jedna z dvoch podmienok, nemusí sa na pripomienku prihliadať. V prípade mimoriadnej situácie sa predošlý postup nemusí dodržať. Pripomienky podľa predchádzajúceho textu vyhodnocuje predkladateľ navrhovaného všeobecne záväzného nariadenia. Pre účely vyhodnotenia môže byť zriadená aj komisia. Výsledné vyhodnotenie pripomienok musí navrhovateľ predložiť poslancom zastupiteľstva samosprávneho kraja. Pripomienka musí byť predložená v písomnej forme a minimálne 3 dni pred uskutočnením zasadnutia zastupiteľstva, na ktorom sa má hlasovať o pripomienkovanom návrhu nariadenia. V zastupiteľstve sa hlasuje o finálnej podobe návrhu nariadenia s tým, že, ak sa niektorý poslanec stotožní s pripomienkou, ktorá mu bola predložená, môže vystúpiť na zastupiteľstve s pozmeňujúcim návrhom k zneniu textu navrhovaného nariadenia. Návrh všeobecne záväzného nariadenia schvaľuje zastupiteľstvo samosprávneho kraja trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Prijaté nariadenie sa následne musí vyhlásiť. V súlade s § 8 zákona o samosprávnych krajoch sa vyhlásenie realizuje vyvesením úplného znenia prijatého nariadenia na úradnej tabuli samosprávneho kraja. Príkladom uvádzame elektronickú úradnú tabuľu Trnavského samosprávneho kraja <https://www.trnava-vuc.sk/10570-sk/uradna-tabula/>. Úradnú tabuľu má samosprávny kraj aj vo fyzickej podobe.

V zmysle § 8 zákona o samosprávnych krajoch sa schválené nariadenie vyhlasuje jeho zverejnením najmenej na 15 dní. Ak nie je stanovený neskorší začiatok účinnosti, je nariadenie účinné 15. dňom od jeho vyvesenia na úradnej tabuli. Podľa § 8 ods. 10 zákona o samosprávnych krajoch: *„Vyhlásenie nariadenia podľa odseku 4 je podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj v mieste obvyklým spôsobom.“* Podrobnosti o priebehu rokovania zastupiteľstva si samosprávne kraje upravujú prostredníctvom rokovacieho poriadku. Ako príklad uvádzame odkaz na rokovací poriadok Trnavského samosprávneho kraja prijatý v roku 2019: <https://osam.trnava-vuc.sk/OSamApi/fileDownloadDocument/8b391841-45f7-42ae-8dd2-175cc15bd291>. Informačná povinnosť vo vzťahu k VZN je zakotvená v § 8 ods. 11 zákona o samosprávnych krajoch: *„V záujme toho, aby sa obyvatelia samosprávneho kraja mohli zoznámiť s nariadeniami vydávanými samosprávnym krajom, zákon ustanovuje povinnosť zasielať jeden výtlačok nariadenia každej obci, a to bezodplatne. Zároveň obec má zabezpečiť, aby nariadenie samosprávneho kraja bolo prístupné každému, kto o to prejaví záujem.“* (Dôvodová správa k zákonu č. 302/2001 Z. z., o samosprávnych krajoch, 2001)

Medzi posledné kompetencie by sme chceli zaradiť tie, ktoré úzko súvisia s obyvateľmi samosprávneho kraja. Vybavovanie podnetov, sťažností, referenda, info-žiadostí. Každé podanie, ktoré je doručené samosprávnemu kraju sa prerozdelení na príslušnú vnútornú zložku podľa jeho obsahu. Medzi časté podania patria sťažnosti, ktoré sa vybavujú v režime zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach. Tie sú zväčša na úradoch samosprávnych krajov vybavované na oddeleniach sťažností alebo právnych oddeleniach, a to podľa vnútornej štruktúry daného úradu samosprávneho kraja. Rovnako sa tu zvyknú riešiť aj petície, či žiadosti o sprístupnenie informácií v režime zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Územná samospráva sa uskutočňuje aj referendum na území vyššieho územného celku podľa čl. 67 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to v režime zákona o samosprávnych krajoch. *(Koščiarová, 2017, s. 141)*

Samosprávny kraj vykonáva svoje kompetencie aj prostredníctvom príspevkových a rozpočtových organizácií, medzi ktoré patria napríklad: domovy sociálnych služieb, špecializované zariadenia, stredné školy-odborné, obchodné, jazykové, kultúrne inštitúcie – divadlá, múzeá, galérie, osvetové strediská, knižnice, hvezdárne, správa a údržba ciest. Okrem iného môže samosprávny kraj zriaďovať právnické osoby za účelom realizácie jeho kompetencií. Príkladom v rámci Trnavského samosprávneho kraja je SMS TTSK s. r. o. a Trnavská cestná spoločnosť, s. r. o..

Za posledné obdobie môžeme sledovať zaujímavú situáciu, keď v dôsledku opatrení vlády SR vyvolaných pandemickou situáciou, zostalo rozhodovanie zastupiteľstva samosprávnych krajov a rovnako tak aj miest a obcí ochromené. Keďže nebolo možné stretávanie viacerých osôb v interiéri, museli samosprávy riešiť problém, akým spôsobom zabezpečiť rozhodovanie zastupiteľstva tak, aby bolo v súlade so všetkými všeobecne záväznými predpismi. Na túto situáciu zareagoval zákonodarca prijatím zákona č. 73/2020 Z. z. zo 7. apríla 2020, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR v súvislosti s ochorením COVID-19. Do zákona o samosprávnych krajoch bol týmto zákonom doplnený „§23b *Prechodné ustanovenia súvisiace s krízovou situáciou spôsobenou ochorením COVID-19*“. Táto novela umožnila uskutočniť rokovanie zastupiteľstva prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. Zákonodarca reflektoval aj na iné situácie, ktoré v činnosti samosprávnych krajov nastali počas krízovej situácie a ktorých riešenie nebolo možné realizovať zákonným spôsobom práve z dôvodu pandemických opatrení. Preto sa predmetnou novelou umožnilo neplynie niektorých lehôt vyplývajúcich z tohto zákona a tiež sa predĺžilo funkčné obdobie hlavného kontrolóra v prípade, že toto skončilo v čase krízovej situácie.

Za podstatnú v systéme fungovania samosprávnych krajov považujeme tiež skutočnosť, že samosprávne kraje vytvorili združenie SK8, ktoré bolo založené 16. mája 2006 s cieľom efektívne presadzovať záujmy obyvateľov samosprávnych krajov na celoštátnej úrovni. „Združenie má svoje odborné, metodické a iniciatívne orgány, takzvané „odborné sekcie“, pre oblasti identické s pôsobnosťou ústredného orgánu štátnej správy, prípadne iného orgánu, voči ktorému je združenie reprezentantom a hovorcom.“ (Združenie samosprávnych krajov SK 8)

ZÁVER

Debata o budúcnosti samosprávy na území Slovenska bez existencie samosprávnych krajov alebo s ich existenciou nie je zďaleka na konci. Existujú dva protichodné názorové prúdy, ktoré stoja proti sebe v otázke zachovania alebo zrušenia samosprávnych krajov. Jeden tábor hlási zrušenie samosprávnych krajov a ich kompetencie prerozdeliť medzi štát a obce. (napríklad: *Trend-Beblavý chce zrušiť VÚC, pripravil 28 zákonov, 2017* alebo *Obecné noviny-Návrh reformy verejnej správy rozvíja aj možnosť zrušenia krajov, priznáva ÚMS, 2020* alebo *Pravda-Sulíkovcom premenovanie krajov na župy nestačí, chceli by ich úplne zrušiť, 2013* alebo *Topky-Poslanec Sme rodina Krajčír navrhuje zrušiť bratislavskú župu: Ukázalo sa, že nemá opodstatnenie, 2020*). Druhý tábor je naopak za zachovanie samosprávnych krajov, prípadne posilnenie ich kompetencií. (*Nový čas-Únia miest Slovenska navrhuje zrušenie VÚC: Podľa Drobu by sa, naopak, mali posilniť, 2020, Bratislavské noviny- J. Droba: Lúživé zrušenie žúp prinesie úsporu maximálne v odmenách poslancov a župana, 2019*) „Zámerom konferencie bolo otvoriť konštruktívnu diskusiu o kompetenciách a výzvach verejnej správy, ktoré v Slovenskej republike zabezpečuje štátna správa a územná samospráva. Na konferencii vystúpili predstavitelia samosprávnych krajov, ktorí prezentovali návrhy, ako by bolo možné lepšie zabezpečovať verejné služby pre obyvateľov regiónov.“ (Konferencia SK 8: *Budúcnosť regionálnej samosprávy na Slovensku, 2019*)

Ak by sme vychádzali z historických skúseností, vždy pri zrušení niektorých úradov alebo inštitúcií bolo nevyhnutné zabezpečiť prechod kompetencií na iné orgány a zároveň zabezpečiť kvalifikovaných pracovníkov tak, aby činnosť mohla kontinuálne prebiehať aj počas procesu rušenia danej inštitúcie alebo orgánu. Napríklad ako argument za zachovanie samosprávnych krajov by sme mohli považovať skutočnosť, že podľa Tabuľky č. 1 (Územnosprávne usporiadanie niektorých krajín Európy) v okolitých krajinách ako je Česká republika, Maďarská republika, Poľská republika existuje územný útvar totožný so samosprávnym krajom. V teoretickej úvahe, v ktorej by prišlo k zrušeniu samosprávnych krajov, by

bolo potrebné dôkladne analyzovať, čo by bolo prínosom, ak by k zrušeniu reálne prišlo. Či by prišlo k finančnej úspore, ku väčšej kompetenčnej prehľadnosti alebo predpoklad, že subjekty by vedeli efektívnejšie vykonávať získané kompetencie. Ak by sme sa na zrušenie samosprávnych krajov pozerali z čisto kompetenčného uhľa pohľadu, potom by prenos kompetencií nemusel byť prekážkou, nakoľko všetky kompetencie, ktoré má samosprávny kraj v určitom rozsahu a určitej podobe vykonávajú aj obce alebo štát. Tak isto, zrušením samosprávnych krajov by mohlo prísť k väčšej prehľadnosti na úrovni verejnej správy aj samosprávy. Po finančnej stránke je zrušenie samosprávnych krajov otázkou vypracovania podrobnej finančnej analýzy. Nakoľko susedné krajiny disponujú podobnými územnými útvarmi ako sú na Slovensku samosprávne kraje, bolo by výzvou vytvoriť plán rušenia samosprávnych krajov a následného presunu kompetencií na obce a štát. Rušenie samosprávnych krajov by z nášho pohľadu neprinieslo výrazné poškodenie systému samosprávy s poukazom na skutočnosť, že história ukázala, že samospráva dokázala fungovať aj bez samosprávnych krajov.

Tabuľka 1 Územnosprávne usporiadanie niektorých krajín Európy

Krajina	Počet obyv. v mil.	Rozloha v tis. km ²	Územnosprávne usporiadanie
Česká republika	10,5	78,9	14 krajov, 77 okresov, 6 254 obcí
Maďarská republika	10,0	93,0	19 žúp, 3 175 obcí
Poľská republika	38,5	312,7	16 vojvodstiev, 379 okresov, 2 478 obcí
Belgické kráľovstvo	10,1	30,5	3 regióny, 3 komunity, 9 provincií, 597 obcí
Dánske kráľovstvo	5,3	43,0	14 regiónov, 275 obcí
Fínska republika	5,1	338,0	1 autonómny región, 19 regiónov, 455 obcí
Francúzska republika	59,9	547,0	26 regiónov, 100 provincií, 36 433 obcí
Holandské kráľovstvo	15,5	42,0	12 provincií, 633 obcí
Luxemburské veľkovojevodstvo	0,4	2,6	118 obcí

Spolková republika Nemecko	81,9	357,0	16 krajov, 9426 okresov, 16 086 obcí, 11 okresných miest
Portugalská republika	10,5	92,0	2 autonómne regióny, 305 obcí
Rakúska republika	8,1	83,8	9 krajov, 2 347 obcí
Španielske kráľovstvo	39,3	505,0	17 regiónov, 50 provincií, 8 098 obcí
Veľká Británia	58,0	244,0	34 okresov, 238 krajov, 167 združených spoločenstiev
Švajčiarska konfederácia	8,5	41,0	27 kantónov, 2 485 obcí

Zdroj: Gecikova, 2013

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ASB, 2020, Lávka cez rieku Moravu [online], [cit. 18/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.asb.sk/stavebnictvo/inziniarske-stavby/mosty/lavka-cez-rieku-moravu>
- Bratislavské noviny.sk. 2019. J. Droba: Ľúbivé zrušenie žúp prinesie úsporu maximálne v odmenách poslancov a župana, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.bratislavskenoviny.sk/samosprava/57393-j-droba-lubive-zrusenie-zup-prinesie-usporu-maximalne-v-odmenach-poslancov-a-zupana>
- Domin M. – Hodás M. – Korpáš E. – Príbelský P. 2017, Repetitórium ústavného práva, IURIS LIBRI, 2017, 88s. ISBN 9788089635344
- Giba M. - Braník M. – Domin M. – Ľalík T. – Trellová L. 2019 Ústavné právo, vyd. Wolters Kluwer SR, 2019, 380s. ISBN 978-80-571-0086-7
- Epi.sk. 2019. Dôvodová správa k zákonu č. 302/2001 Z. z., o samosprávnych krajoch [online], [cit. 19/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-302-2001-z-z.htm>
- Košičiarová, S. 2017, Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 133 s. ISBN 978-80-7380-684-2
- Konsolidovaná výročná správa Trnavského samosprávneho kraja za rok 2019, Trnava 2020 [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete https://www.trnava-vuc.sk/data/files/4476_2019-individualna-a-konsolidovana-vyrocnna-sprava.pdf
- Konferencia SK 8: Budúcnosť regionálnej samosprávy na Slovensku. 2019. [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete

- <http://samosppravnekraje.sk/blog/konferencia-sk-8-buducnost-regionalnejsamospravy-na-slovensku>
- MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY SEKCIA VEREJNEJ SPRÁVY ODBOR KOORDINÁCIE A MODERNIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY - STRUČNÝ PREHLAD VÝVOJA ÚZEMNÉHO A SPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKA, Bratislava 2007, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky - Európska charta miestnej samosprávy, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>
- Nový čas. 2020. Únia miest Slovenska navrhuje zrušenie VÚC: Podľa Drobu by sa, naopak, mali posilniť, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.cas.sk/clanok/1051700/unia-miest-slovenska-navrhuje-zrusenie-vuc-podla-drobu-by-sa-naopak-mali-posilnit/>
- Obecné noviny. 2020. Návrh reformy verejnej správy rozvíja aj možnosť zrušenia krajov, priznáva ÚMS, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://obecne-noviny.sk/clanky/navrh-reformy-verejnej-spravy-rozvijsa-aj-moznost-zrusenia-krajov-priznava-ums>
- Pravda. 2013. Sulíkovcom premenovanie krajov na župy nestačí, chceli by ich úplne zrušiť, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/282709-sulikovcom-premenovanie-krajov-na-zupy-destaci-chceli-by-ich-uplne-zrusit/>
- Trend.sk. 2017. Beblavý chce zrušiť VÚC, pripravil 28 zákonov, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.trend.sk/spravy/beblavy-chce-zrusit-vuc-pripravil-28-zakonov>
- Topky.sk. 2020. Poslanec Sme rodina Krajčír navrhuje zrušiť bratislavskú župu: Ukázalo sa, že nemá opodstatnenie!, [online], [cit. 19/09/2021]. Dostupné na internete <https://www.topky.sk/cl/10/2009943/Poslanec-Sme-rodina-Krajcir-navrhuje-zrusit-bratislavsku-zupu--Ukazalo-sa--ze-nema-opodstatnenie->
- TTSK. Názov zmluvy: Smlouva o dílo na zhotovení stavby "Lávka pres reku Moravu včetně prístupové komunikace v archeologickém parku Mikulčice - Kopčany", [online], [cit. 19/09/2021]. Dostupné na internete <https://crz.trnava-vuc.sk/786399-sk/trnavsky-samospravny-kraj/zmluvy/zmluva-o-dielo/>
- Združenie samosprávnych krajov SK 8, [online], [cit. 20/09/2021]. Dostupné na internete <http://samosppravnekraje.sk>
- zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)
- zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

REGIONAL SELF-GOVERNMENT, SELF-GOVERNING REGIONS AND REGIONAL ENTREPRENEURSHIP⁵⁵

doc. PhDr. Ing. Ladislav Mura, PhD.⁵⁶

Abstract

Slovakia is a country that is considered a rural country. A large part of its territory is made up of rangy and mountainous regions with difficult and unbuilt infrastructure where more investment can not be expected. Larger enterprises are not localised in these regions. Small and medium-sized enterprises are established in the regions of Slovakia, which very often have the character of family businesses at regional level. The role of regional self-government in creating a regional business environment and supporting business activities is significant and irreplaceable. In Slovakia, however, the interdependence of regional self-government and the business sector is extremely weak. The aim of this contribution is to highlight the importance and possibilities of regional self-government in the field of regional entrepreneurship support.

KEY WORDS: *self-government, self-governing regions, regional economy, regional entrepreneurship, family businesses*

INTRODUCTION

Regional self-government is most often perceived as the administration of public affairs in the territory of a certain region, which is given possibly by the current legislative. This statement is naturally true, but it is not exhaustive. There are many discussions in the professional and lay public about the competence of regional self-government, including its competences and the real exercise of these competences in practice. However, the issue of regional self-government is less discussed in the context of entrepreneurial activity in individual regions. This is despite the fact that this issue is very topical, necessary and important for the effective functioning of businesses in the regions. From an area that links the theory of regional self-government and regional business, there are literally a few publications in Slovakia. This is also one of the reasons why we decided to

⁵⁵ This research was supported by the project GAAA 5-5/2020 Development of family businesses in Slovak regions, which has received funding from Grant Agency Academia Aurea.

⁵⁶ Faculty of Economics and Business, Pan-European University in Bratislava, Tematínska 10, 851 05 Bratislava, ladislav.mura@gmail.com

pay attention to the examination of this issue as part of the solution of the current research on the business of family businesses in the regions of Slovakia.

Regional self-government is still a very dynamic area of governance today, as there are a number of factors involved in its dynamics. Although the legislation in force forms the starting point, the follow-up legislation is often changed. Likewise, macroeconomic, social and political circumstances are changing, which again has a significant impact on the functioning of regional self-government. For modern governance and increasing the efficiency of the performance of regional self-government in Slovakia, many countries with advanced democracy and advanced market mechanisms can be a model. It is therefore appropriate to adopt or adapt those elements that have proven themselves in management to national (Slovak) conditions in order to build a strong and well-functioning self-government of the regions. Slovakia is a country with eight self-governing regions, and each region has its own conditions under which it can and can function. The role of political leaders is to help (in particular through legislative channels and support mechanisms) regional governments to become a more flexible self-government, meeting citizens living in the region.

The legal definition of regional self-government is based on act No. 302/2001 Z. z. on self-government of higher territorial units (Act on Self-Governing Regions). The creation of regional self-government was a longer-awaited act, and like the representatives of the state, municipalities and citizens, they gave hope to more efficient and, above all, flexible governance, concerning the daily life of the citizen (Mura, 2021). It should be borne in mind that, like other parts of public administration, regional self-government is involved in ensuring that the needs of citizens in its territory are met.

The creation of eight self-governing regions as a second level in self-government reflected to a large extent the historical, cultural, but also economic or geographical specificities of individual regions. A particular regional self-government reflects the natural, socio-economic and social circumstances of the region concerned. One of the problems often discussed is the lack of agreement between the citizens of the region and the regional self-government. This clearly needs to be corrected as soon as possible. Many citizens do not even know what competences regional self-government actually has, in which regional self-government can help citizens and businesses on its territory. The development of regions also depends on the level and intensity of cooperation between regional self-government, citizens, businesses, organisations and other institutions on its territory. The common objective should be a prosperous region, bringing competitive conditions for all economic operators on its territory.

Regional self-government affects, among other things, the functioning of local businesses, organisations and others, although this topic is less discussed. In the following paper, we will focus our attention precisely on bringing this interdisciplinary issue closer, which clearly needs to be addressed.

1 AIM, MATERIAL AND METHODS

As one of the important pillars of governance, regional self-government deserves appropriate space. Some areas of its activity, as well as the coexistence of regional self-government and its business environment, are often on the margins of interest. Therefore, as part of the ongoing research activity, we consider it necessary to take a closer look at this sub-issue as well.

The main aim of this contribution is to highlight the importance and possibilities of regional self-government in the field of regional entrepreneurship support. The partial objective is to present the need to address the issue of entrepreneurship in the regions, as this area is less discussed.

Based on the established issue, it was also necessary to prepare the background material necessary for the preparation of this contribution. The design of the contribution is based on the study and subsequent processing of information from secondary documents. In this contribution, literary sources from Slovak authors dealing with partial issues are used as secondary sources. Opinions and approaches from authors presenting their opinions in professional and scientific publications are elaborated. In part, we also had to rely on the legislation in force. From the primary sources we used the opinions of representatives of regional self-government and representatives of the business sector in individual regions of Slovakia. In particular, representatives of family SMEs operating in individual regions provided their views from the business sector. These opinions helped us to objectize the interdisciplinary issues of regional self-government and regional business.

The contribution is mainly theoretical in nature, with a partial overlap in everyday practice. This also predetermined the need to choose methods for processing the contribution. We are based mainly on qualitative methods such as the study of literary sources, observation, and logical procedures applied in scientific contribution. Finally, we will outline options heading into the next period.

2 REGIONAL SELF-GOVERNMENT

In a democratically established society and in the democratic administration of the state, the subsystems of governance play an important role. They can rightly be seen as the main pillars of the realisation of democracy in the area of public affairs governance. Regional self-government as a subsystem and at the same time part of wider governance represents a number of citizens and subsystems located on its territory. As such, the regional self-government is dedicated to many experts, such as Bardovič et al. (2018), Machyniak (2020a), Brix (2020). The importance of regional self-government will only be enhanced after Slovakia's accession to the European Union, but due to further political, economic and social developments.

In the regional self-government sees Horváth a kol. (2014) a relatively strong position in the eligibility of mutual participation in higher territorial units not only on their own, but also on each other. According to the author's collective, the regional government is also quite strong in its contact with other institutions and in relation to other States for which regional self-government is the activity. The legislator attaches a number of rights to higher territorial units, including the possibility of be integrated into the structures and memberships of international forms of cooperation and of different associations. This creates quite a considerable space for the development of other activities that are closely linked to the region concerned.

Regional territorial units, as representatives of regional self-government, are based on two basic sources in the performance of their activities: legislative and economic assumptions. In order to carry out the tasks assigned to them by law, they must also have economic preconditions (Machyniak, 2020b). The author considers the possibility of active participation of citizens in public affairs as an essential feature of regional self-government. Thus, the self-government of the regions carries out the public interest in practice, which is very important for normal as well as economic life in the regions of Slovakia. The role of public policy actors is equally important at regional level, adds Horváth (2019).

The role of regional self-government in the functioning and development of the regional economy is indispensable. Self-government in the regions is directly linked to local economic players and is forced to participate with them in its daily functioning. On the other hand, the regional economy is necessary for the functioning of self-government because it provides it with financial revenues.

Without the participation of regional self-government, regional development activity would also not have been possible. Regional development policy is one of the important policies that puts not only my

country at the forefront, but also the European Union itself. Kordoš (2019) sees many opportunities for Slovak regions in regional development, especially in the area of network cooperation of stakeholders, whose common goal is to develop activities for all-round and especially economic and social benefits. This benefit is then felt not only in individuals, but also in groups, organisations and mutual cooperation. In the conditions of Slovakia, there is still room for new possibilities and perspectives, where regional policy in the field of regional development can move a particular region forward.

The changes taking place at regional level are quite dynamic and cannot be seen as a stabilising element from the point of view of regional development management. And contrary. This all the more increases the requirement for regional governments to exercise their competences as effectively as possible in their entirety, including their competence in the field of regional development and support for the regional economy (Marišová, et al., 2021).

The role of regional self-government in regional development and the regional economy is in many ways also dependent on the financing of its activities. There has been a diversification of power, but a second aspect is also needed – coverage of performance by financial resources, warns Cívik (2019). Public finances also play a leading role in the financing of regional self-government. Other financial resources form only a fraction (Cívik, 2020). Even under the influence of uneven financial coverage of performances, but also by natural conditions and economic performance itself, considerable disparity arises in the regions of Slovakia Brix (2019).

We add that this issue has been discussed for years, yet there is a constant deterioration of disparity in the regions, which has a direct impact on the economic activity not only of business entities, but also of other economic operators and organisations.

It is clear that regional self-government is closest to citizens in the regions. That is why citizens are asking this subsystem of public administration for help and support in dealing with their everyday life situations. We add that it is the interaction links of regional self-government that can help individual regions also in the area of regional development and also in the development of regional business.

3 REGIONAL ENTREPRENEURSHIP

As mentioned above, regional self-government is very closely linked to the regional economy. And therefore significantly more than it might seem at first glance. Both sides need each other. Through its competences, regional self-government can actively contribute to the creation of a

beneficial regional business environment and help business entities to carry out their business activities in the region concerned.

On the other hand, the existence of economic operators in individual regions of Slovakia is equally important. Economic operators of different natures, but above all business operators help to ensure the daily satisfaction of the wishes of the inhabitants of the region. Slovakia is mainly a rural country, where various forms of small business find their application. These small (micro- and small) businesses are predominantly of a family nature and know the needs of regional citizens in great detail. By the fact that family businesses are most closely linked to regions, it can be noted that the leading carriers of regional entrepreneurship are mainly family businesses.

The regional economic level is different from the macroeconomic level and in terms of its development. Slovakia has many hard-to-reach regions because of its mountainous nature, where naturally larger businesses cannot even come. Here, at the level of regional business, family businesses find application. The legislative framework for small and medium-sized enterprises is determined not only by Slovak legislation, but also by higher legislation that applies throughout the European Union.

Regional self-government can be given a particularly important role in creating in the regional business environment and in the field of support activities. This is not just about helping access to financial support schemes and a common procedure for developing regional projects aimed at developing the region. Supporting the regional community for regional businesses is very important. By supporting regional entrepreneurs by using their services and purchasing products, the inhabitants of the regions contribute directly and indirectly to the achievement of common objectives. At the same time, they help to contribute to regional financial budgets. There is mutual support.

In Slovak conditions, the interconnectedness of regional self-government and regional business is still at an unsatisfactory and weak level. This is not favourable to either of the interested parties. In fact, both sides could benefit from closer alliance and closer cooperation. Regional self-government has opportunities to help and support the regional business environment and regional entrepreneurship. Especially in the sphere of the report in charge, but also by coordinating a number of activities on its territory for the purpose of shared prosperity.

Regional self-government can help the regional business environment by maintaining and gradually building better transport accessibility and favourable infrastructure. One of the most criticised parameters in the regions by entrepreneurs is precisely inappropriate infrastructure, which hinders the further development of business activities. Another area where regional government can help regional entrepreneurship is creating

favourable conditions for the establishment of investments and the creation of industrial parks to which small and medium-sized enterprises are linked. Family businesses need to be promoted in hard-to-reach regions, as these enterprises are very flexible and can operate even where other businesses do not.

Another area where there is scope for regional self-government and its aid to regional entrepreneurship is the promotion of technology and innovation. It is innovation and modern technology that are literally a drag in small and medium-on-medium business. Involving regions in challenges and operational programmes in the form of an alliance with the business sector is one way to promote regional entrepreneurship. Public administration itself also plays an important role in this area, in particular its effective functioning.

CONCLUSION

Over the past 20 years, regional self-government in Slovakia has been at the centre of many reforms whose common goal was to create the best possible functioning governance. In individual regions of Slovakia, citizens are closest to regional governments and local governments, which know perfectly the needs of the regional population and entrepreneurs in the appropriate territory. In addition to the classic tasks provided by regional self-government, it would be desirable to make greater efforts on the part of regional administration in the field of regional entrepreneurship. It should be remembered that the development of the regions of Slovakia is closely linked to the entrepreneurial activity of mainly small, medium enterprises and family businesses. They can actively support and develop the regional economy. All this helps the progress of the regions and their prosperity.

ACKNOWLEDGEMENT

This research and paper was supported by the project GAAA 5-5/2020 “Development of family businesses in Slovak regions”, which has received funding from Grant Agency Academia Aurea.

REFERENCES

BARDOVIČ, J. – BRIX, R. – CÍBIK, L. – KARASOVÁ, J. – LUKÁČ, M. – MACHYNIAK, J. – MIKUŠ, D. – ŠRAMEL, B. – ŠVIKRUHA, M. 2018. Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Bratislava: Iris, 2018. 110 s. ISBN 978-80-8200-022-4

- BRIX, R. 2019. Sídlná štruktúra na území Slovenska. In Mikuš, D. (ed.): Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2019. s. 51 – 58. ISBN 978-80-572-0022-2
- BRIX, R. 2020. Alternatívy vývoja sídelnej štruktúry na Slovensku. In: *Transformace veřejné správy ve vybraných zemích střední Evropy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2020. s. 118-125. ISBN 978-80-7556-068-1
- CÍBIK, L. 2019. Financovanie komunálnej samosprávy. In Mikuš, D. (ed.): Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2019. s. 38 – 50. ISBN 978-80-572-0022-2
- CÍBIK, L. 2020. *Financovanie verejnej správy*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2020. 83 s. ISBN 978-80-572-0071-0
- HORVÁTH, P. – JUHÁS, P. – MACHYNIÁK, J. – SEKAN, F. 2014. Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky pre študentov FSV UCM. Trnava: Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied, 2014. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9
- HORVÁTH, P. (2019). *Aktéri verejnej politiky : Slovensko 2012 – 2016*. Bratislava : IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2019. 106 s. ISBN 978-80-8200-042-2.
- KORDOŠ, M. 2019. *EU and Slovak Cluster Policies Interactions within the Regional Development Enhancement (perspectives, challenges, issues)*. Szczecin: Centre of Sociological Research, 2019, 209 s. ISBN 978-83-952923-3-0
- MACHYNIÁK, J. 2020a. Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu. Slovensko 1990 - 2020. [online]. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2020. 123 s.
- MACHYNIÁK, J. 2020b. Verejná správa a verejná politika. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2020. 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8
- MARIŠOVÁ, E. – LICHNEROVÁ, I. - MACHYNIÁK, J. (2021). Efficiency of the functioning of public administration: Regional empirical study. *Administratie si Management Public*, 36, 165-180. DOI: 10.24818/AMP/2021.36-10
- MURA, L. 2021. *Komunikácia regionálnej samosprávy s jej občanmi*. Trnava: DP, 2021. 106 s.
- Zákon č. 302/2001 Z. z. Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)

SPOLOČNÉ OBECNÉ ÚRADY AKO ALTERNATÍVA K ZLUČOVANIU OBCÍ NA SLOVENSKU⁵⁷

Mgr. Matúš Novák⁵⁸

Abstract

The paper deals with the issue of joint municipal offices, as one of the forms of merging municipalities in Slovakia. The aim of this paper is to consolidate theoretical knowledge in the field of inter-municipal cooperation in the Slovak Republic, also to find out the legislative conditions for the establishment of Joint Municipal Offices in Slovakia and evaluate the functioning of the Joint Municipal Office for Spatial Planning and Building Regulations in Stará Ľubovňa in 2020. several research methods were used, especially the method of analysis and synthesis, but also the method of concretization.

KEY WORDS: Municipality, Merger of municipalities, Joint municipal office Stará Ľubovňa, Inter-municipal cooperation

ÚVOD

Riešenú problematiku pred príspevku možno považovať za veľmi aktuálnu, pretože v rámci Slovenskej republiky je potrebná rozsiahla reforma miestnej samosprávy, predovšetkým v oblasti efektívneho využívania finančných prostriedkov, hospodárenia s majetkom obcí, ale aj posilnenia kompetenčných činností na miestnej úrovni. Miestnu samosprávu na Slovensku tvorí vysoký počet malých obcí, ktoré so svojim majetkom a finančnými prostriedkami nedokážu efektívne hospodáriť, preto je otázka reformy miestnej samosprávy a zlučovania obcí na správnom mieste. Väčšina európskych krajín realizovala reformu sídelnej štruktúry k spájaniu malých obcí, respektíve tých, ktoré neboli funkčné do samosprávnych jednotiek – municipalít, ktoré nateraz predstavujú efektívny a životaschopný systém verejnej správy. Štáty, v ktorých bola vykonaná reforma verejnej správy, spoluprácu a združovanie obcí neberú ako neobvyklú a výnimočnú vec (Nižňanský a kol., 2009).

57 Táto práca bolapodporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja prostredníctvom grantu č. APVV-19-0108: "Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku".

58FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, maatus.novak@gmail.com

1 SPOLOČNÉ OBECNÉ ÚRADY V RÁMCI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Potreba komunálnej reformy na Slovensku sa argumentuje hlavne veľkým počtom malých sídel, za ktoré sú považované obce do 1000 obyvateľov. Takéto malé sídla sú prevažne situované na strednom a východnom Slovensku (Bajan a kol., 2020).

Tabuľka 1 Veľkostná štruktúra obcí v rámci Slovenska za rok 2020

Počet obcí s počtom obyvateľov do 99	124
Počet obcí s počtom obyvateľov od 100 do 499	1 021
Počet obcí s počtom obyvateľov od 500 do 999	774
Počet obcí s počtom obyvateľov od 1 000 do 4 999	855
Počet obcí s počtom obyvateľov od 5 000 do 9 999	65
Počet obcí s počtom obyvateľov od 10 000 do 19 999	36
Počet obcí s počtom obyvateľov od 20 000 do 49 999	42
Počet obcí s počtom obyvateľov od 50 000 do 99 999	8
Počet obcí s počtom obyvateľov od 100 000	2
Počet obcí spolu	2 927

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2021 – vlastné spracovanie

Vo vyššie uvedenej tabuľke možno vidieť počet obcí a ich veľkostnú štruktúru v rámci Slovenska za rok 2020. Ako bolo už vyššie spomínané, veľkým problémom na Slovensku je vysoký počet malých obcí, ktoré nedokážu efektívne hospodáriť. Z celkového počtu 2 927 obcí, je až 1 919 obcí do 1000 obyvateľov, čo predstavuje 65,56% z celkového počtu. Vo veľkostnej kategórii do 500 obyvateľov je až 1 145 obcí, čo predstavuje 39,11% z celkového počtu.

Tabuľka 2 Veľkostná štruktúra obcí v krajinách V4

Obyvateľov	do 1 000	do 2-tisíc	do 5-tisíc	do 10-tisíc	do 50-tisíc	do 100-tisíc	nad 100-tisíc
Štát							
Slovenská republika	68,40%	18,6%	8,7%	1,8%	2,1%	0,3%	0,1%
Česká republika	79,6%	10,04%	5,8%	2,1%	1,8%	0,2%	0,1%
Poľsko	0,0%	0,0%	23,4%	42,6%	30,0%	2,2%	1,8%
Maďarsko	53,7%	21,0%	16,3%	4,5%	3,8%	0,4%	0,3%

Zdroj: Bajan a kol., 2020

Bolo by vhodné spomenúť, že legislatívne podmienky spolupráce obcí na Slovensku sa líšia od iných zahraničných príkladov. V zahraničí prebehla reforma komunálnej samosprávy výraznou redukciou najnižších samosprávnych jednotiek, napríklad v Belgicku z 2359 na 589, v Dánsku z 1388 na 275 a vo Švédsku z 2500 na 288. Treba však spomenúť aj, že táto reforma trvala určité obdobie, napríklad v takom Švédsku to bolo 12 rokov. V porovnaní so Slovenskou republikou sa neočakáva, že by mala aj u nás v súčasnosti prebehnúť takáto radikálna reforma komunálnej samosprávy, keďže by to mohlo “stroskotat” na odpore miestnych samospráv, ale aj samotných občanov (Babinský, 2015).

V súčasnosti medzi najrozšírejšiu formu spolupráce obcí na Slovensku patria spoločné obecné úrady (ďalej len “SOÚ”). SOÚ vznikajú ako dobrovoľná forma spolupráce obcí na základe zmluvy o zriadení SOÚ, minimálne dvoch obcí. Takáto zmluva musí byť schválená obecným zastupiteľstvom všetkých obcí, ktoré chcú byť súčasťou tohto združenia. Jednotlivé obce, ale aj mestá, môžu z tejto spolupráce vystúpiť alebo sa zmluva vopred uzavrie na určitý čas (Tichý, 2005).

SOÚ majú predstavovať východisko efektívneho riešenia, ako aj kvalitnejšieho výkonu prenesených kompetencií, a to hlavne v malých a stredných obciach (Babinský, 2015)

Osobitný zákon upravujúci samotnú obecnú spoluprácu Slovenská republika doposiaľ nemá. Problematika spoločných obecných úradov na Slovensku sa opiera o zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb., a taktiež má podporu v štvrtej hlave Ústavy Slovenskej republiky.

Na Slovensku upravuje inštitút SOÚ až zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Účinnosť zákona č. 453/2001 Z. z. je od 1. januára 2002 (Paulinská a kol., 2012).

Medzi hlavné charakteristiky fungovania SOÚ na Slovensku by sme mohli zaradiť:

- SOÚ vzniká na základe zmluvy minimálne dvoch obcí,
- každá obec ma aj po vzniku SOÚ svoju vlastnú identitu, ktorú vznik tohto úradu nijako nenaruša,
- SOÚ sa nezaraďuje medzi právnické osoby,
- zriaďuje sa za účelom lepšieho výkonu prenesených kompetencií, efektívnejšieho hospodárenia s financiami a majetkom obce, zlepšenie kvality poskytovaných služieb, a pod.,
- zmluvu o zriadení SOÚ nemusia zriadiť len susediace obce, ale aj obce, ktorých územia priamo nesúvisia,
- úlohou úradu je príprava podkladov na rozhodovaciu činnosť starostov obcí, SOÚ môže vystupovať aj ako podateľňa písomnosti pre obce, ktoré sú účastníkmi tejto zmluvy, a pod. (Paulinská a kol., 2012).

Prvé SOÚ začali vznikať už v roku 2002, ako odozva obcí na prvé štátom prenesené kompetencie. Prvé SOÚ na Slovensku vznikali len v oblasti pôsobnosti stavebnej agendy, preto si môžeme dovoliť tvrdiť, že ich pôsobenie umožnilo obciam vytvárať skúsenosti z medziobecnej spolupráce, ale iba v ohraničenom rozsahu činnosti. Na krajských úradoch bolo v roku 2004 zaregistrovaných 172 SOÚ, ktoré združovali 2644 obcí. Od februára 2003 vedie Ministerstvo vnútra SR na sekcii verejnej správy nepovinný prehľad SOÚ (Ištok, Klamár, 2004).

SOÚ sa vytvárajú na základe určitých samosprávnych zásad. Medzi tieto zásady by sme mohli zaradiť zásadu dobrovoľnosti, recipročnú výhodnosť, zásadu ekvivalentnosti postavenia obcí, ale aj autonómne postavenie obci v rámci rozhodovania. Vytváranie takýchto spoločných obecných úradov ma veľký význam, hlavne v hospodárení s financiami malých a stredných obcí (Babinský, 2015).

SOÚ vykonávajú pôsobnosť v oblastiach, ako sú stavebný úrad, špeciálny stavebný úrad pre miestne a účelové komunikácie, kolaudačné konanie, pozemné komunikácie, stavebný poriadok a územné plánovanie, vyvlastňovacie konanie, štátna vodná správa, ochrana prírody a krajiny, ochrana ovzdušia, školstvo a PaM škôl a školských zariadení, PaM a spracovanie miezd všetkých obcí, regionálny rozvoj a cestovný ruch, sociálne vecí, ekonomické a právne služby, správu daní a poplatkov, civilná ochrana, ochrana pred povodňami, odpadové hospodárstvo, starostlivosť o životné prostredie, priestupky a správne konanie, účtovníctvo, telesná kultúra, proces verejného obstarávania, ochrana pred požiarmi, dopravné stavby (Ministerstvo vnútra SR, 2021).

Aby mohli SOÚ vzniknúť musia byť dodržané viaceré základné princípy. Medzi prvý a veľmi dôležitý patrí princíp dobrovoľnosti, pri ktorom každá obec vstupuje do tohto úradu dobrovoľne, bez akéhokoľvek nátlaku, či už zo strany zákonodarcu alebo inej zúčastnenej strany. Ďalším princípom, je princíp vzájomnej výhodnosti. Ide o to, aby táto spolupráca formou SOÚ bola výhodná pre všetky obce, ktoré do tejto spolupráce vstupujú. Tretím princípom je rovnocennosť postavenia obce. Každá obec by mala mať rovnaké postavenie bez ohľadu na počet obyvateľov a iné ovplyvňujúce faktory. Posledným, je princíp zachovania autonómnosti rozhodovania každej obce, čo znamená, že každá obec by mala mať aj naďalej právo rozhodovať vo veciach, ktoré sa jej priamo dotýkajú. O rovnocennosti postavenia obce a o zachovaní autonómnosti rozhodovania obce sa často vedú diskusie, či už zo strany predstaviteľov alebo obyvateľov, ktoré zvyknú tieto princípy vyvracať (Hasprová, Drábik, Žák, 2012).

Tabuľka 3 Počet SOÚ a ich vývoj podľa krajov v SR

Kraj	Počet SOÚ k 31. 08. 2003	Počet SOÚ k 20. 04. 2009	Počet SOÚ k 30. 09. 2018
Bratislavský	10	14	14
Trnavský	21	22	21
Trenčiansky	13	25	23
Nitriansky	24	32	28
Žilinský	24	35	34
Banskobystrický	26	36	35
Prešovský	17	34	30
Košický	12	33	29
Spolu	147	231	221

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2021 – vlastné spracovanie

2 PERSONÁLNE A FINANČNÉ ZABEZPEČENIE SOÚ

Otázka počtu zamestnancov, spôsobu financovania, ale aj určenia starostu a iných organizačných vecí je vecou zmluvy o zriadení úradu. Starosta plní funkciu štatutárneho orgánu v majetkovoprávných veciach týkajúcich sa úradu a v pracovnoprávných veciach týkajúcich sa zamestnancov úradu. Štatutárnym orgánom je spravidla ten starosta obce, v ktorej sa sídlo úradu nachádza. Počet zamestnancov SOÚ je v závislosti od toho, koľko úloh má úrad plniť. V zákone č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe je vymedzené, aké kvalifikačné predpoklady ma mať zamestnanec SOÚ. Medzi zamestnancami úradu a SOÚ nevzniká pracovnoprávny vzťah, plnia iba jeho úlohy, môžu však mať aj pracovnoprávny vzťah k jednotlivým obciam alebo k obci, ktorá je sídlo úradu. Za činnosť tohto úradu zodpovedá prednosta SOÚ, ktorého do tejto funkcie menuje a odvoláva starosta tej obce, ktorá je po dohode s ostatnými starostami sídlom úradu. Ak vzniknú medzi obcami, ktoré sú účastníkmi zmluvy o zriadení SOÚ spory, tak o nich rozhoduje súd na návrh ktorejkoľvek z týchto obcí (Ministerstvo vnútra SR, 2021).

Otázka financovania SOÚ môže byť zabezpečená na základe dvoch princípov. Prvým je participácia na princípe podielu z hľadiska počtu obyvateľov, veľkosti územia obce alebo iného vecného ukazovateľa tak, že sa vopred dohodne čiastka, ktorú bude každá obec do rozpočtu SOÚ prispievať. Logicky, čím má obec viac obyvateľov alebo väčšie územie obce, tým vyššiu sumu bude prispievať. Druhým princípom, avšak veľmi výnimočným, je financovanie podľa počtu výstupov. Financovanie SOÚ sa

prepočítava podľa počtu vydaných rozhodnutí alebo iným spôsobom (Paulinská a kol., 2012).

Medzi najväčší problém fungovania SOÚ patrí vymožitelnosť týchto príspevkov od členských obcí, ale aj financií od štátu, ktoré by mala dostávať každá obec na plnohodnotný chod a na zabezpečenie prenesených kompetencií. Z toho vyplýva aj požiadavka, ktorú majú zástupcovia SOÚ. Chcú, aby sa tok financií od štátu za prenesený výkon zmenil priamo do SOÚ. Zákon ukladá štátu plne financovať výkon prenesených kompetencií, avšak skutočnosť je úplne iná. Je bežne, že samosprávy financujú výkon týchto prenesených kompetencií z vlastných finančných zdrojov, čoho dôkazom je aj nižšie uvedená tabuľka 4, v ktorej sú údaje vychádzajúce z evaluačných materiálov (Paulinská a kol., 2012).

Tabuľka 4 Miera financovania prenesených kompetencií z vlastných zdrojov obcí SR za rok 2010

Kompetencia	Percento financovania z vlastných zdrojov obcí
Register obyvateľstva	39,48%
Školský úrad	14,37%
Špeciálny stavebný úrad	25,02%
Stavebný úrad	31,75%
Agenda ŠFRB (bývanie)	12,04%
Starostlivosť o životné prostredie	57,10%

Zdroj: Paulinská a kol., 2012

Vo vyššie uvedenej tabuľke môžeme vidieť, koľko percent financií vynakladá obec na výkon prenesených kompetencií. Najviac predstavuje starostlivosť o životné prostredie, a to vo výške 57,10%, naopak najmenšou čiastkou je 12,04% v oblasti agendy ŠFRB (bývanie). Financovanie stavebného úradu predstavuje 31,75%.

3 FUNGOVANIE SPOLOČNÉHO OBECNÉHO ÚRADU PRE ÚZEMNÉ PLÁNOVANIE A STAVEBNÝ PORIADOK V STAREJ ĽUBOVNI

Mesto Stará Ľubovňa sa pri zakladaní SOÚ dohodlo s niektorými okresnými obcami na vzniku tohto úradu. Následne bolo potrebné pripraviť zmluvu o zriadení SOÚ a podpísať ju všetkými zúčastnenými stranami. Táto zmluva má potrebné náležitosti a uvádza sa v nej, kto je účastníkom zmluvy, predmet zmluvy, čas, na ktorý sa zmluva uzatvára, aké majú jej účastníci práva, ale aj povinnosti. Ďalej sa v zmluve uvádza podiel každej obce na

majetku získanom spoločnou činnosťou, spôsob odstúpenia od zmluvy a vysporiadanie majetkových či finančných záväzkov, sídlo SOÚ, určuje sa počet zamestnancov, ako aj spôsob financovania nákladov SOÚ. Zmluva tiež obsahuje aj to, kto bude štatutárnym orgánom zastupujúci tento úrad v majetkoprávných a pracovnoprávných veciach.

Mesto Stará Ľubovňa uzatvorilo 1. januára 2010 zmluvu o zriadení SOÚ na dobu neurčitú s 39 obcami, vrátane mesta Stará Ľubovňa. Dňa 1. januára 2017 k týmto obciam pribudla jedná nová obec, Forbasy. Počet obcí v SOÚ Stará Ľubovňa je ku dňu 15. septembra 2021 v počte 40. Obce združené v tomto SOÚ Stará Ľubovňa sú nasledovné: Stará Ľubovňa, Čirč, Ďurková, Hajtovka, Haligovce, Hraničné, Hromoš, Chmeľnica, Jakubany, Jarabina, Kamienka, Kolačkov, Kremná, Kyjov, Lacková, Legnava, Lesnica, Litmanová, Ľubotín, Malý Lipník, Matysová, Mníšek nad Popradom, Nižné Ružbachy, Nová Ľubovňa, Obručné, Orlov, Plaveč, Plavnica, Pusté Pole, Ruská Vôľa nad Popradom, Starina, Stráňany, Sulín, Šambron, Šarišské Jastrabie, Veľká Lesná, Veľký Lipník, Vislanka a Forbasy (Mesto Stará Ľubovňa, 2021).

Pozornosť však chceme upriamiť na rozsiahlosť zmluvy o vzniku SOÚ, ako aj množstvo ďalšej legislatívy, o ktorú sa opiera. Zmluva bola zriadená za účelom zabezpečovania činnosti SOÚ v zmysle § 20a zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a výkonu úloh štátnej správy zverených zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obec v úseku:

- a) Územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovacieho konania v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. (Stavebný zákon) v znení neskorších predpisov,
- b) pozemných komunikácií v súlade s ustanoveniami zákona č. 135/1961 Zb. v znení neskorších predpisov,
- c) životného prostredia v súlade s ustanoveniami:
 - zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny,
 - zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách,
 - zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia,
 - zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch
 - zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami (Zmluva SOÚ, 2009).

SOÚ v Starej Ľubovni vedie také konania, ktoré sú v súlade so zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, ale aj s právnymi predpismi v danej oblasti. Ďalej tento úrad vydáva správne rozhodnutia a je zodpovedný za ich včasné a vecne vydávanie. V rámci svojho výkonu úrad vedie správne, ale aj priestupkové konania, v ktorom rozhoduje o uložení pokút. Tieto pokuty môže úrad aj vymáhať. Úrad vedie evidenciu všetkých vydaných rozhodnutí za určité časové obdobie. V kompetencií SOÚ v Starej Ľubovni je aj rozhodovanie o výške správnych poplatkov. Tieto vyššie spomenuté činnosti

vykonáva SOÚ v Starej Ľubovni pre všetky združené obce vrátane mesta Stará Ľubovňa, v ktorých žije približne 42 960 obyvateľov (Zmluva o SOÚ, 2009).

V zmluve o zriadení SOÚ sa uvádzajú aj práva a povinnosti účastníka zmluvy. Mesto Stará Ľubovňa, ako prevádzkovateľ sa zaväzuje zabezpečiť prevádzku spoločného úradu, odborné vedenie agendy v zmysle platnej legislatívy, podľa predmetu zmluvy o zriadení úradu, pre účastníkov združujúcich sa v tomto spoločnom úrade. Obce združujúce sa v SOÚ Stará Ľubovňa majú povinnosť včas a v dohodnutej výške prispievať na náklady spojené s výkonom tejto kompetencie na účet Mesta Stará Ľubovňa, ďalej poskytovať súčinnosť a podieľať sa na získavaní potrebných informácií.

Súčasťou Zmluvy o zriadení SOÚ Stará Ľubovňa je aj podiel každej obce na majetku získanom spoločnou činnosťou. Keďže predmetom činnosti tohto úradu nie je nadobúdanie spoločného majetku, tak sa tento majetok nadobudne len po vzájomnej dohode účastníkov zmluvy. Spoločný majetok je možné nadobudnúť aj osobitnou zmluvou medzi účastníkmi, ktorá bude zároveň riešiť jeho vysporiadanie (Zmluva o SOÚ, 2009).

Pri zriadení SOÚ zákon ukladá povinnosť do zmluvy uviesť aj spôsob odstúpenia od zmluvy a vysporiadanie majetkových a finančných záväzkov. Inak tomu nie je ani v tomto prípade. V zmluve o zriadení SOÚ sa uvádza, že zmluvu je možné ukončiť písomnou dohodou jednej z obcí, výpoveďou alebo výpoveďou za hrubé porušenie zmluvy. Výpoveď môže byť podaná z oboch zúčastnených strán a vždy k 31. 12 príslušného roku. Od nasledujúceho mesiaca, kedy bola výpoveď podaná začína plynúť 3 mesačná výpovedná lehota. V prípade výpovede zo strany obce sa zmluvné strany dohodli, že obec uhradí skutočne vynaloženú príslušnú časť mzdových nákladov a ostatných prevádzkových nákladov za obdobie ku dňu skončenia zmluvného vzťahu. Hrubým porušením zmluvy sa považuje neodborné poskytovanie služieb a včasné nezaplatenie dvoch splátok. Ak nastane takýto prípad, môže byť zmluva ukončená ktoroukoľvek zo zmluvných strán písomnou formou. Účinky skončenia nastávajú 1. dňom nasledujúceho mesiaca po doručení písomného oznámenia. Aj v takomto prípade sa uskutočňuje finančné vysporiadanie a to ku dňu skončenia platnosti zmluvy (Mesto Stará Ľubovňa, 2021).

4 FINANCOVANIE SPOLOČNÉHO OBECNÉHO ÚRADU PRE ÚZEMNÉ ROZHODOVANIE A STAVEBNÝ PORIADOK V STAREJ ĽUBOVNI

SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa je financovaný tromi spôsobmi. Prvý spôsob financovania je zo štátneho decentralizačného príspevku na prenesený výkon štátnej správy, ktorého

výška je stanovená zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Túto decentralizačnú dotáciu posielala obec na účet mesta Stará Ľubovňa do 10 dní od pripísania týchto prostriedkov na účet obce. Druhým spôsobom je príspevok obcí na 1 obyvateľa za rok a to vo výške na ktorej sa účastníci zmluvy dohodnú, tento príspevok bude stanovený na nasledujúci rok do 15.11. Príspevok obcí v SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa bol na 1 obyvateľa v roku 2016, 0,90EUR, od 1. januára 2017 sa tento príspevok na jedného obyvateľa zvýšil z pôvodných 0,90EUR na 1,10EUR. Príspevok na obyvateľa obce môžu uhradiť buď jednorazovo k 31. marcu príslušného roka alebo v troch pomerových splátkach a to k 31. marca, 30. júna a k 30. septembru v roku bez vystavenej faktúry (Zmluva o SOÚ, 2009).

Obce sa dohodli, že v prípade omeškania úhrady sa vyrúbe úrok z omeškania, a to vo výške dvojnásobku diskontnej sadzby aktuálnej v čase kedy nárok vznikol. Tretím spôsobom je financovanie z vybraných správnych poplatkov v stavebnom konaní na území obce. Obec tieto peniaze zasiela na osobitný účet spoločnej úradovne vo vopred dohodnutých termínoch podľa zmluvy o zriadení úradu. Kancelária SOÚ Stará Ľubovňa každoročne v termíne do 15.11 príslušného roka zašle účastníkom zmluvy o zriadení úradu rozpis skutočných nákladov, ktoré vznikli pri spoločnej činnosti za obdobie od januára do októbra príslušného roka a zároveň s tým pošle aj predpokladané náklady do konca kalendárneho roka, ktoré sú hneď aj podkladom na stanovenie výšky nákladov na nasledujúci rok.

Vyúčtovanie ročných nákladov na SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok zašle kancelária SOÚ Stará Ľubovňa do 10. januára nasledujúceho roka. V ročnom zúčtovaní sa skutočné náklady na chod úradu prepočítajú na počet konaní. V prípade, že obec v priebehu roka tento úrad pre svoje potreby nevyužije, príspevok, ktorý obec dala na obyvateľa sa jej vráti, čo je odlišné od príspevku od štátu, ktorý sa nevracia. Ak nastane pri hospodárení prebytok, tak ho SOÚ Stará Ľubovňa zašle na účet obcí. Naopak ak nastane schodok, obec pošle príslušnú sumu na účet mesta a to najneskôr do 15. februára nasledujúceho roka. Kancelária SOÚ Stará Ľubovňa vytvorí návrh nákladov na nasledujúci rok, ale pred jeho odoslaním je povinný štatutárny zástupca SOÚ tento návrh prerokovať na spoločnom rokovaní účastníkov zmluvy a návrh musí taktiež vychádzať z reálnych nákladov na prevádzku spoločného úradu. Návrh nákladov na nasledujúci kalendárny rok musí byť schválený všetkými účastníkmi zmluvy a to najneskôr do 15. decembra príslušného roka. V prípade ak nastane situácia, že jedná z obcí neakceptuje navrhovanú výšku nákladov na nasledujúci rok, môže byť podaná výpoveď zo zmluvy oboma stranami.

Tabuľka 5 Celkové príjmy SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa za rok 2020

Príjem	Suma v €	Podiel v %
Vlastné príjmy	32 200,00	19,01
Dotácie a príspevky od štátu	137 186,00	80,99
Celkové príjmy SOÚ	169 386,00	100,00

Zdroj: SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa, 2020 – vlastné spracovanie

Celkové príjmy SOÚ pre územne rozhodovanie a stavebný poriadok v Starej Ľubovni činili za rok 2020 dohromady 169 386,00 EUR. Výdavky tohto úradu sa vyšplhali na 164 509 EUR.

Tabuľka 6 Celkové výdavky SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa za rok 2020

Výdavky za	Suma v €	Podiel v %
Mzdové náklady	100 263,00	60,95
Odvody z miezd	34 688,00	21,09
Energie + poštovné	16 041,00	9,75
Materiál	2 041,00	1,24
PHM	1 460,00	0,89
Služby	10 016,00	6,08
Celkové výdavky SOÚ	164 509,00	100,00

Zdroj: SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa, 2020 – vlastné spracovanie

Zámer programu bol v roku 2020 splnený v plnom rozsahu. Bežne výdavky boli za daný rok plnené v sume 164 509,00 na 100,78%. Na zabezpečenie tohto zámeru bola v rámci programu schválená jedna aktivita s názvom „Stavebný úrad so zámerom flexibilná činnosť v rámci povolovacích procesov“. Spomínaná aktivita bola splnená v plnom rozsahu, v zmysle platných právnych predpisov.

Medziročne v rámci SOÚ dochádza k nárastu bežných výdavkov na jeho činnosť o 22 793,00 EUR. Medziročný nárast je spôsobený valorizáciou platov zamestnancov od 1. januára 2020 vo výške 10%. Suma medziročného rastu miezd a odvodov spolu dosiahla výšku 12 928,00 EUR. Vyššie čerpanie príplatkov bolo spôsobené nižším objemom čerpania dovoleniek.

Treba poznamenať, že k tomu dochádza aj z dôvodu, nižšieho čerpania položky tarifné platy.

Vyšší objem výdavkov v sume 2 355,00 EUR bol dosiahnutý aj v oblasti energií, vody a komunikácie. Bolo to spôsobené vyšším počtom konaní a vyšším medziročným objemom výdavkov na poštovné. Koncom roka bolo vyplatené odchodné a odstupné zamestnankyni, ktorá odišla do starobného dôchodku. Z dôvodu pandémie Covid-19, došlo k čerpaniu nemocenských dávok, v roku 2019 tieto dávky neboli čerpané. Medziročný nárast výdavkov v týchto dvoch položkách predstavuje sumu 7 455,00 EUR.

Výdavky tohto programu sú finančne kryté z transferov zo štátneho rozpočtu, príspevkami združených obcí a príjmom zo správnych poplatkov za činnosť úradu. Pri zúčtovaní činnosti za rok 2020 vznikol rozdiel medzi príjmami určenými na finančné krytie činnosti úradu a výdavkami úradu – preplatom vo výške 4 876,74 EUR. Ten bol v priebehu prvého štvrtroka 2021 vysporiadaný (Mesto Stará Ľubovňa, 2021).

Tabuľka 7 Medziročné zmeny objemu bežných výdavkov SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok

Výdavky – skutočnosť 2020	Výdavky – skutočnosť 2019	Zmeny v %	Nárast/pokles v €
164 509,00	141 716,00	16,08	22 793,00

Zdroj: SOÚ pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok Stará Ľubovňa, 2020 - vlastné spracovanie

ZÁVER

Vzhľadom k veľkému množstvu malých a stredných obcí (z hľadiska počtu obyvateľov), ktoré nedokážu efektívne a samostatne vykonávať prenesené kompetencie od štátu, je realizácia reformy miestnej samosprávy nevyhnutným procesom, ktorému sa či už obce, predstavitelia obce, ale aj ich obyvatelia nevyhnú. V súčasnosti sa tejto problematike venuje dostatočná pozornosť, či už v oblasti samotných samospráv, ich zákonodarcov alebo v rámci akademickej obce. Je pravdepodobne otázkou času, kedy sa dostane do centra spoločenskej diskusie aj jej samotná realizácia, či samotný spôsob a forma realizácie. Obciam chýbajú finančné prostriedky, ale aj kvalifikovaní pracovníci na výkon, či už vlastných alebo prenesených kompetencií a preto obce na Slovensku už pristúpili k spolupráci s väčšími alebo viacerými obcami. Problému s chýbajúcimi finančnými prostriedkami v obciach a mestách nedopomohla ani aktuálna situácia s pandemiou Covid-19. Ako uvádzajú autori Čajková, Butoracová,

Garaj (2021) vo svojej štúdií “*miestne vlády nie sú schopné vyrovnat’ sa so situáciou Covid-19 a s dostupnými rozpočtovými prostriedkami*”.

Obce v rámci Slovenskej republiky môžu spolupracovať rôznymi formami. V rámci predkladaného príspevku sme sa predovšetkým zamerali na SOÚ a zhodnotili fungovanie SOÚ pre územné plánovanie a stavebný poriadok v Starej Ľubovni za rok 2020.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BABINSKÝ, P. 2015. *Medziobecná spolupráca*. [online]. Trenčín : Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, 2015. [cit. 2021-08-29]. Dostupné na internete: <<http://databaze.mikroinovace.eu/wp-content/uploads/2015/07/Babinsk%C3%BD.pdf>>.
- BAJAN, V. a kol. 2020. *Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov*. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2020. [par. 2021-08-11].
- ČAJKOVÁ, A. – BUTORACOVÁ, I. – GARAJ, M. 2021. *The COVID-19 Pandemic and Budget Shortfalls in the Local Governments in Slovakia*. In. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration 2021, 29(1), 1243. DOI: 10.46585/sp29011243 editorial.upce.cz/SciPap.
- HASPROVÁ, M. – DRÁBIK, P. – ŽÁK, Š. 2012. *Možnosti a perspektívy medziobecnej spolupráce*. [online]. Bratislava : Ekonomická univerzita v Bratislave, 2012. [par. 2021-08-14]. Dostupné na internete: <http://of.euba.sk/konfVeda2012/Prispevky/Hasprova_Maria_Drabik_Peter_Zak-Stefan.pdf>.
- IŠTOK, R., KLAMÁR, R., 2004. *Geografické aspekty vytvárania spoločných obecných úradov v kontexte mikroregionálnej medziobecnej spolupráce*. [online]. Prešov: Fakulta prírodných a humanitných vied, Prešovská univerzita, 2004. [par. 2021-09-17]. Dostupné na internete: <<https://www.unipo.sk/public/media/13200/Geografick%C3%A9%20aspekty%20vytv%C3%A1rania%20spolo%C4%8Dn%C3%BDch%20obecn%C3%BDch%20C3%BAradov%20na%20mikroregion%C3%A1lnej%20medziobecnej%20spolupr%C3%A1ci.pdf>>.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Výúčtovanie za rok 2020 : Spoločný obecný úrad pre územné rozhodovanie a stavebný poriadok v Starej Ľubovni*. [par. 2021-09-16]. Dostupné na: Registratúra mesta Stará Ľubovňa.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Záverečný účet a výročná správa za rok 2020*. [par. 2021-09-16]. Dostupné na: Registratúre mesta Stará Ľubovňa.
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2021. *Prehľad spoločných obecných úradov v evidencií Ministerstva vnútra SR*. [online]. 2021. [par. 2021-08-

- 22]. Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?spolocne-obecne-urady&subor=245852>>.
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2021. *Spoločné obecné úrady*. [online]. 2021. [par. 2021-08-20]. Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?spolocne-obecne-urady>>.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zličovanie obcí na Slovensku*. [online]. 2009. [par. 2021-09-20]. Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/images/pdf/Model_komunalnej_reformy_na_Slovensku.pdf>.
- PAULINSKÁ, E. a kol. 2012. *Spoločné obecné úrady a ďalšie formy medziobecnej spolupráce*. [online]. 2012. [par. 2021-09-10]. Dostupné na internete: <<http://www.crs.sk/storage/medziobecna-spolupraca-p-ch.pdf>>.
- SPOLOČNÝ OBECNÝ ÚRAD STARÁ ĽUBOVŇA. 2009. *Zmluva o zriadení SOÚ v Starej Ľubovni*. [par. 2021-09-15]. Dostupné na: Registratúre mesta Stará Ľubovňa.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2021. *Databáza DATAcube*. [online]. 2021. [par. 2021-08-10]. Dostupné na internete: <<http://datacube.statistics.sk/ZM1WebSK/TM1WebLogin.aspx>>.
- TICHÝ, D. 2005. *Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov*. In: *Ekonomický časopis*. Vol. 53, No. 4, s. 364-382. [online]. 2005. [par. 2021-08-15]. Dostupné na internete: <http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/PC405.pdf>.
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

VOLEBNÁ A OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V TRNAVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI⁵⁹

PhDr. León Richvalský, PhD.⁶⁰

Abstract

Regional self-government in the conditions of the Slovak Republic was introduced twenty years ago, since when many gradual changes and deepening of decentralization took place. However, the regional level of self-government failed to establish itself in civic consciousness during this period, which is evident in the repeatedly low voter turnout. In this paper, we will focus in detail on the realities of the Trnava self-governing region, where we examine voter turnout in all types of elections organized in the Slovak Republic and analyse citizens' interest in terms of civic participation - by analysing the establishment of civic associations in the Trnava self-governing region. Using the analysis of voter turnout and the establishment of civic associations, we will come to the conclusion whether the problem is the overall lack of interest of citizens of the Trnava self-governing region, or whether this problem is isolated only for elections to its bodies. In the last elections in 2017, however, there was an increase in voter turnout. This trend is likely to continue in the upcoming 2022 elections, mainly due to the merging of these elections with municipal elections, i.e. elections to municipal self-government bodies.

KEY WORDS: *regional self-government, voter turnout, civic association, elections, participation*

ÚVOD

Krajská úroveň samosprávy bola v podmienkach Slovenskej republiky implementovaná zákonom č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Pôvodný vládny návrh, ktorý do väčšej miery zodpovedal historickému župnému členeniu slovenského územia, obsahoval rozdelenie Slovenskej republiky na 12 samosprávnych krajov, v ktorom mali byť okrem súčasne existujúcich samosprávnych krajov (Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Košický) vytvorené aj kraje: Liptovsko – oravsko – turčiansky, Pohronský, Gemersko – novohradský, Spišský, Šarišský a Zemplínsky. (Volko, Kiš, 2007). Pri konečnom rozhodnutí napokon došlo k prikloneniu sa k existujúcemu krajskému členeniu Slovenskej republiky na 8 krajov,

⁵⁹ Tento príspevok vznikol s podporou projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 s názvom „Dynamika premen verejnej správy v Slovenskej republike“

⁶⁰ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, leon.richvalsky@ucm.sk

resp. k rozhodnutiu, že novovytvorené samosprávne kraje budú územne zhodné s 8 administratívnymi krajmí vytvorenými na základe zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky. Tieto kraje však nerešpektovali historické a prirodzené regionálne hranice, čím došlo na niektorých miestach k neprirodzenému rozdeleniu, čoho najznámejším príkladom je rozdelenie Spiša medzi Prešovský a Košický samosprávny kraj. (Láštic, 2010) Napriek tomu, že krajská úroveň samosprávy má vďaka decentralizácii vo svojich kompetenciách pomerne dôležité oblasti občianskeho života – napríklad v oblastiach zdravotníctva, školstva, sociálnych služieb, dopravnej infraštruktúry či ochrany životného prostredia, podľa pravidelne nízkej volebnej účasti sa zatiaľ nepodarilo tento jej význam preniesť do povedomia občanov.

1 VOLEBNÁ PARTICIPÁCIA V TRNAVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI

Krajská samospráva sa na Slovensku stretáva s viacerými problémami, z ktorých najvýraznejší je práve nezáujem občanov o jej fungovanie. (Mikuš, 2014). Dôkazom sú pravidelne nízke účasti na voľbách do orgánov samosprávnych krajov, kedy celoslovenská účasť zatiaľ neprekročila hranicu 30%, hoci posledné voľby v roku 2017 mali k tejto hranici najbližšie. (Horváth, 2018) Voľby v roku 2017 prebehli už ako jednokolové, účasť bola historicky najvyššia a správnosť tejto zmeny je teda otázkou vývoja v priebehu nasledujúcich rokov. O samotnom význame alebo možnostiach zlepšenia postavenia samosprávnych krajov sa vedú viaceré diskusie, aj zo strany politikov, aj vo sfére odbornej verejnosti. Výrazným hlasom je v tomto smere bývalý politik Miroslav Beblavý, ktorý dokonca navrhoval zrušenie samosprávnych krajov ako neefektívnych a nedostatočne fungujúcich orgánov. (Beblavý, 2017) Analytik Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, Dušan Sloboda, sa o samosprávnych krajoch vyjadril ako o umelých regiónoch s nedostatočným systémom financovania a minimálnou previazanosťou na občanov, ktoré v súčasnej podobe vyššiu popularitu získať nemôžu. (Mihočková, 2013)

Náš príspevok sa zameriava na volebnú a občiansku participáciu v Trnavskom samosprávnom kraji. Preskúmame skutočnosť, či je občiansky nezáujem o krajskú úroveň samosprávy prítomný aj v Trnavskom samosprávnom kraji, do akej miery, a či je nezáujem izolovaný na voľby do jej orgánov, alebo je badateľný aj v iných oblastiach občianskej participácie. Na sledovanie tohto ťažko merateľného javu sme ako jeden z indikátorov zvolili volebnú účasť občanov z Trnavského samosprávneho kraja vo všetkých druhoch volieb na Slovensku. Prostredníctvom toho, koľko občanov túto možnosť využije a pristúpi k volebným schránkam, budeme

nazerat' na záujem občana o participáciu a dianie v spoločnosti, ako aj v mieste svojho bydliska. Zároveň zistíme, o ktorú úroveň samosprávy mali občania v sledovaných rokoch väčší záujem – či o komunálnu alebo krajskú, alebo sa významne viac občanov zúčastnilo volieb s celoštátnym a európskym dopadom, teda volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb prezidenta SR a volieb do Európskeho parlamentu. Ako druhý indikátor občianskej participácie využijeme údaje o vzniku občianskych združení v Trnavskom samosprávnom kraji, pričom zanalyzujeme jeho vývojový trend.

V nasledujúcej tabuľke porovnáme volebnú účasť v Trnavskom samosprávnom kraji vo všetkých typoch volieb organizovaných na území Slovenskej republiky. Nakoľko sa zatiaľ uskutočnilo 5 volieb do orgánov samosprávnych krajov (2001, 2005, 2009, 2013 a 2017), z ostatných typov volieb uvádzame pre lepšiu ilustráciu taktiež výsledky z posledných piatich uskutočnených volieb. Výnimkou sú len voľby do Európskeho parlamentu, ktoré sa v rámci Slovenskej republiky uskutočnili zatiaľ len 4 krát.

Tabuľka 1 Volebná participácia v rámci Trnavského samosprávneho kraja - výsledky piatich posledných vykonaných volieb každého typu organizovaného v rámci SR. (zľava doprava, od najnovších k najstarším)

Typ volieb	Volebná účasť v percentách					Priemerná účasť
Parlamentné voľby	66,93	59,82	59,41	59,93	54,56	60,13
Komunálne voľby	49,32	47,83	50,62	47,98	50,43	49,24
Voľby do orgánov samosprávnych krajov	24,74	17,46 / 17,28	20,47 / ---	14,50 / 9,42	33,73 / 36,87	22,18 / 21,19
Prezidentské voľby	47,17 / 40,80	42,42 / 51,28	42,98 / 53,83	39,39 / 35,83	72,21 / 74,73	48,83 / 51,29
Voľby do EU parlamentu	21,46	12,19	18,15	15,22	---	16,75

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2021

Pri pohľade na volebnú účasť v rámci Trnavského samosprávneho kraja a priemeru účasti v posledných piatich voľbách každého typu konštatujeme, že najnižší záujem je o voľby do Európskeho parlamentu. Druhým najmenej

populárnym druhom volieb sú práve voľby do orgánov samosprávnych krajov. Historický najnižšia účasť bola zaznamenaná vo štvrtom období z nášho porovnania posledných piatich, v prípade tohto typu volieb to boli voľby v roku 2005. Účasť v druhom kole vtedy nepresiahla ani 10%, v prvom kole bola na úrovni necelých 15%, čo je porovnateľné napríklad s predchádzajúcimi (2019) a prvými (2004) voľbami do Európskeho parlamentu. V prípade ostatných troch typov volieb sa takto nízka účasť v posledných piatich volebných obdobiach nevyskytovala, pohybovala sa skôr na úrovni 50% (s výnimkou štvrtého a piateho porovnávaného obdobia v rámci prezidentských volieb, v tomto prípade to boli roky 1999 a 2004).

Voľby a účasť v nich však nie sú jediným spôsobom, ktorý sa dá použiť na zmeranie občianskej participácie. Keďže kompetencie krajského stupňa samosprávy sa do určitej miery týkajú každodenného života samotných občanov (aj keď nie v takej miere ako miestna, komunálna úroveň), môže byť príčinou aj znížený záujem občanov o participáciu, združovanie sa a rozvoj tzv. občianskej spoločnosti. Napriek tomu, že účasť v komunálnych voľbách je v Trnavskom samosprávnom kraji na relatívne dobrej úrovni, v nasledujúcej kapitole preskúmame samotnú občiansku aktivitu na úrovni dobrovoľného združovania sa.

2 OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V TRNAVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI

V súčasnosti je možné občianske združovanie realizovať viacerými spôsobmi, primárne však v rámci mimovládnych neziskových organizácií (MNO). Združovanie prebieha aj na iných úrovniach ako občianskej, napr. v politických stranách a hnutiach, vo veci zárobkovej činnosti, alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolání, v cirkvách a náboženských spoločnostiach, alebo v rámci výkonu poľovného práva. (Zákon 83/1990 Zb). Predmetom nášho záujmu sú však organizácie pôsobiace primárne ako vyjadrenie občianskej spoločnosti, v ktorých môže slobodne participovať každý občan, resp. nestáva sa členom či podporovateľom pôsobením externých vplyvov, iba na základe svojej vôle a presvedčenia.

Základnou platformou na združovanie a rozvoj občianskej spoločnosti v SR sú občianske združenia. Ich existenciu ustanovuje priamo Zákon o združovaní občanov (83/1990 Zb.), ktorý ich definuje ako právnické osoby vznikajúce za účelom dobrovoľného združovania. Ciele ich činnosti nie sú definované, sú vymedzené len negatívne - teda nesmú porušovať Ústavu SR, zákony a iné právne dokumenty záväzné pre SR. (Zákon 83/1990 Zb.) Rovnako je vymedzený aj ich názov. Vznikajú návrhom na registráciu podaným Ministerstvu vnútra SR minimálne tromi občanmi. Ku dňu 19. apríla 2020 bolo v SR registrovaných 55 854 občianskych združení.

(Register mimovládnych neziskových organizácií, 2020) Pri skúmaní občianskych združení je dôležitým faktorom najmä počet obyvateľov v danom kraji, preto počet občianskych združení vyjadříme prostredníctvom ich počtu na tisíc obyvateľov. Pri občianskych združeníach môže byť rozhodujúcim faktorom aj hustota obyvateľov, keďže je frekvencia vzájomnej interakcie vyššia, čo môže v určitej miere zvyšovať motiváciu združovať sa.

2.1 Vznik občianskych združení v Trnavskom samosprávnom kraji

Trnavský kraj je z hľadiska výskumu fungovania neziskového sektora zaujímavou oblasťou z viacerých dôvodov. Z geografického hľadiska je z pohľadu Slovenskej republiky unikátny v tom, že hraničí s tromi krajinami, Českou republikou, Rakúskom a Maďarskom. Podľa Analýzy podnikateľského prostredia v regiónoch SR (2018) je Trnavský kraj druhým ekonomicky najrozvinutejším krajom SR. Analýza kladie dôraz na jeho vysokú atraktivitu pre zahraničné investície, dobrú geografickú polohu z hľadiska hustoty dopravných sietí a diverzifikovaný priemysel. Táto pozícia vyplýva z jeho blízkosti k hlavnému mestu a celkovo ekonomicky najsilnejšiemu Bratislavskému kraju, ktorý z vnútroštátnej strany po celom obvode obopína. Na druhom mieste v rámci Slovenskej republiky je Trnavský kraj aj v priemere nominálnej výšky mesačnej mzdy, čo vyplýva z poslednej správy o hospodárskom vývoji v krajoch SR (Štatistický úrad SR, 2020). Z hľadiska cestovného ruchu je Trnavský kraj zaujímavý aj výskytom liečebných kúpeľov, ktoré sa na území Bratislavského kraja nenachádzajú, zo západnej strany sú teda kúpele v Piešťanoch a Smrdákoch najbližšími slovenskými kúpeľnými mestami. (Kúpele na Slovensku, 2020)

Pri porovnaní s ostatnými kraji v SR má Trnavský kraj napriek druhej najmensej rozlohe druhé miesto z pohľadu hustoty obyvateľov (136 na km²). Ako príčinu tohto stavu môžeme označiť jeho geografickú pozíciu blízku Bratislavskému kraju, ale aj jeho vlastnú ekonomickú rozvinutosť. (Regionálne štatistiky, 2019) Hustota obyvateľstva je zároveň dobrým predpokladom pre rozvoj občianskeho združovania. Trnavský kraj pozostáva zo siedmich okresov, ktoré sa okrem disparít z hľadiska ekonomických aktivít (Analýza podnikateľského prostredia v regiónoch SR, 2018) výrazne odlišujú aj geografickým a demografickým rozložením.

Tabuľka 2 Okresy Trnavského kraja, ich základné údaje a počet občianskych združení k 19. aprílu 2020

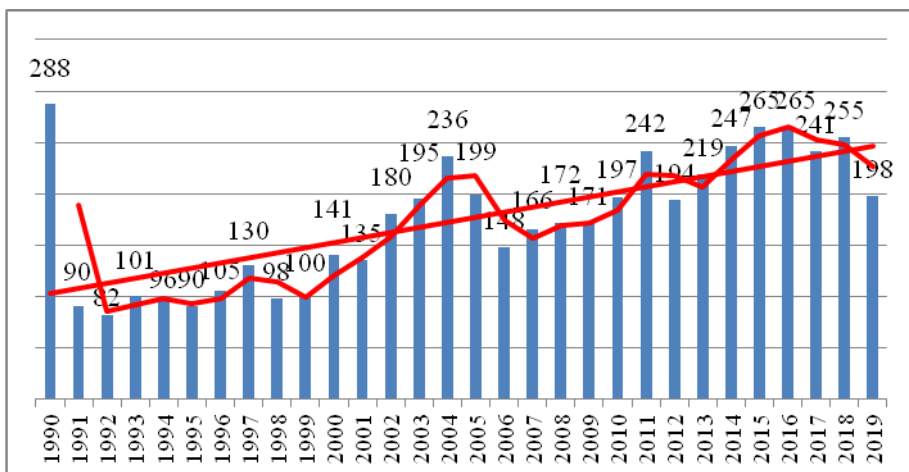
Okres	Rozloha v km ²	Počet obyvateľov	Hustota obyvateľov na km ²	Počet OZ	OZ na 1000 obyvateľov
Dunajská Streda	1074,6	122 825	114	1 124	9,15
Galanta	641,7	94 147	146	789	8,38
Hlohovec	267,3	44 943	168	397	8,83
Piešťany	381,1	62 726	165	625	9,96
Senica	683,3	60 419	88	504	8,34
Skalica	357,2	47 078	132	412	8,75
Trnava	741,4	120 410	179	1 395	10,50

Zdroj: Regionálne štatistiky, 2019; Register mimovládnych neziskových organizácií, 2020

Rozlohou aj počtom obyvateľov je najväčší okres Dunajská Streda, z hľadiska hustoty obyvateľstva je však na predposlednom mieste. Najvyššiu hustotu obyvateľstva vykazuje okres Trnava, čo vyplýva z jeho pozície ekonomického centra Trnavského kraja, ktorý je podľa vyššie uvádzaných analýz druhým ekonomicky a hospodársky najrozvinutejším regiónom SR. Okresom s najväčším počtom občianskych združení je okres Trnava, čo je predpokladaným stavom, keďže sa jedná o sídlo krajského mesta, v ktorom sa nachádza 910 občianskych združení. V absolútnom vyjadrení počtu vychádza okres Hlohovec ako oblasť s najmenším počtom občianskych združení, pri vyjadrení v prepočte na tisíc obyvateľov sa však poradie mierne upravilo. Prvenstvo v počte občianskych združení zostáva aj po prepočte okresu Trnava, na poslednom mieste je okres Senica – okres Hlohovec sa po prepočte dostal na štvrté miesto. Okresom s druhým najväčším počtom občianskych združení je okres Piešťany.

Od roku 1990 došlo samozrejme aj k zániku občianskych združení, v Trnavskom kraji zaniklo k 19. aprílu 2020 celkovo 469 občianskych združení. Pri aktuálnom počte 5 246 občianskych združení (k rovnakému dátumu), je pomer zaniknutých občianskych združení menej ako 10% (8,94%).

Graf 1 Vývojový trend vzniku občianskych združení aktívnych k 19. aprílu 2020 v Trnavskom kraji



Zdroj: Register mimovládnych neziskových organizácií, 2020

Trnavský kraj vykazoval v sledovanom období vo veci zakladania občianskych združení niekoľko charakteristík, ktoré môžeme vysvetliť v kontexte daného obdobia. Rok 1990 v tomto kontexte znamenal hromadné zakladanie občianskych združení, ktoré prebiehalo v dôsledku zmeny politického režimu, kedy došlo k zrušeniu masových spoločenských organizácií s centralizovaným riadením podliehajúcim neslobodnému režimu. (Dudeková, 1998) Okrem tejto transformácie priniesla politická zmena aj možnosť oficiálneho vzniku združeniam ktoré dovtedy fungovali v ilegalite, vo forme disidentských zoskupení. (Horváth, Machyniak, 2018; Mannová, 1991). V nasledujúcich rokoch sa situácia diametrálne zmenila a až do roku 1997 bolo zakladanie nových občianskych združení utlmené. Obdobie deväťdesiatych rokov, konkrétne obdobie medzi rokmi 1991 až 1999, môžeme teda označiť v tomto kontexte za najmenej plodné. Vtedajšia vláda tretí sektor a neziskové organizácie považovala skôr za konkurenciu a nátlakovú platformu opozície, čo sa v druhej polovici tohto obdobia stalo do istej miery pravdou, nakoľko vláda svojim autoritárskym prístupom mnohých odborníkov a opozičných predstaviteľov vytlačila práve do neziskových organizácií. (Bútorá, 2010) Tento antagonizmus vyvrcholil parlamentnými voľbami v roku 1998, čomu predchádzala kampaň neziskových organizácií s cieľom podporiť volebnú účasť a záujem verejnosti o politickú situáciu. Tieto skutočnosti sa do istej miery mohli pozitívne odzrkadliť na počte občianskych združení založených v roku 1997,

ktorý bol výrazne vyšší ako v rokoch predchádzajúcich a aj dvoch nasledujúcich.

O významnom náraste počtu vznikajúcich občianskych združení môžeme v kontraste so situáciou v predchádzajúcom období hovoriť v rokoch 2002 až 2004, počas ktorých sa tento počet v priemere zdvojnásobil a stále narastal. Tento vývoj možno pripísať postaveniu neziskového sektora, ktoré sa vplyvom novej vlády zlepšilo (Bútora, 2010), ale aj zavedeniu mechanizmu daňovej asignácie, ktorý znamenal pre občianske združenia ďalší zdroj financií. V roku 2004 boli daňové asignácie rozšírené aj na právnické osoby a SR vstúpila do EÚ, čím sa pre MNO významne rozšírili možnosť finančnej podpory a vzrástla motivácia zakladať nové subjekty.

Po poklese v rokoch 2005 až 2009 došlo k opätovnému nárastu a kulminácii v rokoch 2015 a 2016, ktoré boli počtom novo založených občianskych združení najbližšie k roku 1990. Tento vývoj do určitej miery pripisujeme legislatívnemu vývoju, keďže v tomto období došlo k viacerým novelizáciám zákona o združovaní, napr. zákonmi o poľovníctve (2009), o dobrovoľníctve (2011), o dobrovoľnej požiarnej službe (2011) a o športe (2015). Rozvoj združovania a občianskej spoločnosti je aj v záujme vlády, ktorá v tejto oblasti vyvíja viaceré aktivity a kontinuálne rozširuje spoluprácu s MNO. V roku 2011 bola zriadená pozícia Splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a v roku 2012 aj Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie. (Rozvoj občianskej spoločnosti, 2020).

ZÁVER

Trnavský samosprávny kraj z pohľadu volebnej participácie potvrdzuje celoslovenský trend nízkeho záujmu občanov o krajskú úroveň samosprávy. Porovnanie s podstatne vyššou účasťou v komunálnych voľbách poukazuje na fakt, že o samosprávu ako takú občania záujem majú a dokážu ju transformovať aj do merateľnej podoby – pristúpením k volebnej schránke. Občania Trnavského samosprávneho kraja majú záujem o participáciu v občianskej a mimovládnej sfére, ktorú sme pozorovali na zakladaní občianskych združení na jeho území. Zakladanie občianskych združení má dlhodobý rastúci trend, čo spolu so zdravou volebnou účasťou v komunálnych voľbách vypovedá o záujme občanov participovať v rámci svojej komunity, ako aj lokálnej politiky. Problém zníženého záujmu je teda v rámci Trnavského samosprávneho kraja podobne ako na celoštátnej úrovni izolovaný na voľby do inštitúcií, ktoré občania nepovažujú za natoľko dôležité – do Európskeho parlamentu a orgánov samosprávnych krajov.

Kompetencie samosprávnych krajov sú vďaka postupnej decentralizácii občanom v súčasnosti oveľa bližšie ako v čase ich vytvorenia, verejná

mienka sa však mení len pomaly – posledné voľby do orgánov Trnavského samosprávneho kraja z roku 2017 mali v porovnaní s minulými najvyššiu účasť, prvý ročník zatiaľ neprekonali. Nakoľko tento nárast zapríčinilo zjednodušenie volieb a nakoľko je dôsledkom postupného preniknutia samosprávnych krajov do občianskeho povedomia bude možné hodnotiť až na základe výsledkov ďalších volieb. Zvýšeniu volebnej účasti, tým pádom aj zvýšeniu legitimity krajského stupňa samosprávy, pravdepodobne pomôže aj spojenie termínu ich konania s termínom konania komunálnych volieb. Na záver konštatujeme, že občianska participácia v Trnavskom samosprávnom kraji vykazuje z dlhodobého hľadiska stúpajúci trend v zakladaní nových občianskych združení, čo spolu so zvýšením volebnej účasti v posledných voľbách do orgánov samosprávnych krajov ale aj výrazným zvýšením účasti vo voľbách do Európskeho parlamentu vytvára dobrú prognózu pre ďalší rozvoj občianskej participácie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Analýza podnikateľského prostredia v regiónoch SR. 2018. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete:
<http://www.sbagency.sk/sites/default/files/analiza_podnikatelskeho_prostredia_v_regionoch_sr_final1.pdf>
- BEBLAVÝ, M. 2017. 7 dôvodov, prečo chceme zrušiť VÚC. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete:
<<https://blog.sme.sk/beblavy/politika/7-dovodov-preco-chceme-zrusit-vuc>>
- BÚTORA, M. 2010. Občianska spoločnosť na Slovensku: kontexty, problémy a výzvy. In *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita*. Bratislava : VEDA, 2010. 610 s. ISBN 978-80-224-1173-8
- DUDEKOVÁ, G. 1998. Dobrovoľné združovanie na Slovensku v minulosti. Bratislava : SPACE, 1998. 102 s. ISBN 80-967403-8-5
- HORVÁTH, P. - MACHYNIÁK, J. 2018. The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989. In *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin : UMCS, 2018. 206 s. ISBN 978-83-227-9101-1.
- HORVÁTH, P. 2018. Výsledky volieb do orgánov VÚC v roku 2017 – analýza z pohľadu volebnej účasti. In: Machyniak, J. (ed.) *Dynamika regionálnej samosprávy na Slovensku – Voľby 2017*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, FSV, 2018. ISBN 978-80-8105-924-7
- Kúpele na Slovensku. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete:
<<https://www.vodnesvety.sk/kupele>>

- LÁŠTIC, E. 2010. Územná samospráva (učebný text). Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. 98 s. ISBN 978-80-223-2827-2
- MANNOVÁ, E. 1991. Prehľad vývoja spolkového hnutia na Slovensku z aspektu formovania občianskej spoločnosti. In Občianska spoločnosť, problémy a perspektívy v ČSFR. Bratislava : SAV, 1991. 184 s. ISBN 80-8068-123-4.
- MIHOČKOVÁ, E. 2013. Dušan Sloboda: Osem krajov je Mečiarove dedičstvo. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://konzervativizmus.sk/dusan-sloboda-osem-krajov-je-meciarove-dedicstvo/>>
- MIKUŠ, D. 2014. Je model 8 VÚC vhodný pre Slovensko? In: Juhás, P. (ed.) 2014. Regionálne voľby 2013 na Slovensku - výsledky, dôsledky a budúcnosť. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2014. Str. 57-67. ISBN 978-80-8105-558-4.
- Regionálne štatistiky. 2019. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/>>
- Register mimovládnych neziskových organizácií. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://ives.minv.sk/rmno/>>
- Rozvoj občianskej spoločnosti. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?ros_rozvoj-os>
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Voľby a referendá. [online]. Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/index.html>
- Štatistický úrad SR. 2020. Správa o hospodárskom vývoji v krajoch SR za rok 2019. Bratislava : ŠÚSR Informačný servis, 2020. 86 s. Kód publikácie: 90620
- VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. MVSR, 2007. 117 s. [online]. [cit. 10.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>>
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)
- Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov.

MIESTNA SAMOSPRÁVA A MARGINALIZOVANÉ RÓMSKE KOMUNITY

JUDr. Marek Šafár⁶¹

Abstract

The local self-government is entrusted by law with many competencies that cities and municipalities must implement. Cities and villages in the implementation of these competencies are based on different needs and local realities. The needs of individual towns and villages are determined e.g. by its geographical location, the character of the municipality (town or village), the size of the municipality or by its position within the micro-region. It is characteristic of a significant part of Slovak municipalities that they include the settlements of marginalized Roma communities. These are usually concentrations of dwellings in which, to a certain degree of segregation, part of the population of a given municipality lives. The article discusses the challenges and problems faced by these municipalities and at the same time comments the basic areas in which local self-government can help to the gradual inclusion of the inhabitants of marginalized communities. These areas are mainly employment, education and housing. Together with the area of health and the fight against anti-Roma racism, these are also priority areas of the new national Strategy for Equality, Inclusion and Roma Participation until 2030 (National Roma integration Strategy).

KEY WORDS: *self-government, municipality, Roma communities, Roma integration*

ÚVOD

Miestna samospráva je neoddeliteľnou súčasťou systému verejnej správy v Slovenskej republike. Obecnú, resp. miestnu samosprávu predstavuje na Slovensku celkovo 2927 obcí, medzi ktoré patria mestá (141), mestské časti Bratislavy (17), Košíc (22) a v neposlednom rade vidiecke obce vrátane troch vojenských obvodov (2749)⁶². Súčasnému stavu sídelnej štruktúry obcí na Slovensku predchádzali historické okolnosti vzniku jednotlivých samospráv. Vplyvom migrácie obyvateľstva za prácou, sťahovaním do miest, ktoré poskytujú viac pracovných a životných príležitostí, však mnohé obce postupne stratili svoj niekdajší vplyv. Vplyv takejto prirodzenej migrácie sa dotýka jednotlivých regiónov v rozdielnej miere. Sťahovanie obyvateľstva, ako aj ďalšie socio-ekonomické dôvody sa zvlášť dotýkajú aj

⁶¹ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta Sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava; maro.safar@gmail.com.

⁶² http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php

obcí, v ktorých sa nachádzajú osídlenia rómskych komunít. Okrem počtu obyvateľov obcí, sa v týchto prípadoch mení aj jeho štruktúra.

Získanie relevantných dát o počte Rómov na Slovensku a v jednotlivých obciach, je často spojené s viacerými problémami. Príčinu tohto stavu možno hľadať po roku 1989 a spočívala v presvedčení, ktoré je dnes už na odbornej úrovni prekonané, že akékoľvek zisťovanie rasy, etnicity, jazyka, sociálneho pôvodu a pod. vedie k diskriminácii (Mušínska, 2012). Významný posun v oblasti získavania dát v tejto oblasti, priniesol Atlas rómskych komunít na Slovensku, ktorý bol prvý krát vydaný v gescii Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity a to v r. 2004. Aktuálna verzia dát je z roku 2019.

V zmysle aktuálnych údajov z Atlasu rómskych komunít⁶³ (ďalej len „Atlas“), sú osídlenia rómskych komunít prítomné v 825 obciach na Slovensku, pričom toto číslo nemusí byť definitívne. Za osídlenie sa považuje koncentrácia rómskych obyvateľov, žijúcich spravidla oddelene mimo obce, na okraji obce ale tiež vo vnútri obci. V jednej obci sa zároveň môže nachádzať aj niekoľko samostatných rómskych osídlení. Atlas eviduje spolu 1052 osídlení, v ktorých žije približne 417.000 Rómov. Nie je možné konštatovať, že ide o celkový počet Rómov žijúcich na Slovensku, keďže ide iba o Rómov žijúcich v 825 obciach, kde sú známe rómske osídlenia – v zmysle koncentrácie.

1 OBCE S PRÍTOMNOSŤOU MARGINALIZOVANÝCH KOMUNÍT

Po komparácii a analýze údajov z Atlasu môžeme konštatovať, že najviac obcí s prítomnosťou marginalizovanej rómskej komunity sa nachádza v Prešovskom a Košickom samosprávnom kraji. Takýchto obcí je 224 v každom z týchto krajov. Na treťom mieste je Banskobystrický kraj s 210 obcami, v ktorých sa nachádza rómska komunita. Nitriansky kraj má síce v porovnaní s predchádzajúcimi kraji pomerne nízky počet obcí s marginalizovanými komunitami, avšak tento kraj je charakteristický tým, že sa tu nachádza najviac komunít tzv. Olašských Rómov.

⁶³<http://romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit/atlas-romskych-komunit-2019/>

Tabuľka 1 Počet obcí s rómskou komunitou v jednotlivých krajoch SR

Počet obcí s rómskou komunitou v jednotlivých krajoch SR	
Kraj	Počet obcí s rómskou komunitou
Prešovský (PO)	224
Košický (KE)	224
Banskobystrický (BB)	210
Nitriansky	71
Trnavský	38
Bratislavský	22
Trenčiansky	21
Žilinský	15

Zdroj: Atlas rómskych komunit 2019

Na Slovensku sa zároveň nachádzajú aj obce, v ktorých je podiel Rómov viac ako 90% zo všetkých obyvateľov obce. Z celkového počtu 16 takýchto obcí, sa až polovica nachádza na území Banskobystrického samosprávneho kraja. Nižšie uvedené obce Banskobystrického samosprávneho kraja však patria, čo sa týka celkového počtu obyvateľov k menším obciam a žiadna z nich nemá viac ako 1000 obyvateľov. Tieto obce tak nepatria medzi najväčšie rómske komunity na Slovensku, aj keď podiel Rómov v týchto obciach je takmer absolútny.

Tabuľka 2 Obce na Slovensku s podielom Rómov viac ako 90% zo všetkých obyvateľov obce

Obce na Slovensku s podielom Rómov viac ako 90% zo všetkých obyvateľov obce					
	Kraj	Okres	Obec	Počet obyvateľov	Podiel Rómov v obci
1.	BB	Rimavská Sobota	Radnovce	969	91% - 100%
2.	BB	Rimavská Sobota	Barca	571	91% - 100%
3.	BB	Rimavská Sobota	Sútor	568	91% - 100%
4.	BB	Lučenec	Trenč	564	91% - 100%

5.	BB	Lučenec	Nitra nad Ipľom	368	91% - 100%
6.	BB	Revúca	Šivetice	364	91% - 100%
7.	BB	Rimavská Sobota	Čakov	331	91% - 100%
8.	BB	Rimavská Sobota	Kesovce	240	91% - 100%
9.	KE	Košice	Luník IX	6907	91% - 100%
10.	KE	Košice-okolie	Kecerovce	3580	91% - 100%
11.	KE	Košice-okolie	Vtáčkovce	1163	91% - 100%
12.	KE	Sobrance	Blatné Remety	695	91% - 100%
13.	PO	Stará Ľubovňa	Lomnička	3021	91% - 100%
14.	PO	Kežmarok	Stráne pod Tatrami	2016	91% - 100%
15.	PO	Kežmarok	Jurské	1027	91% - 100%
16.	PO	Bardejov	Petrová	913	91% - 100%

Zdroj: Atlas rómskych komunit 2019

V určitom protiklade k tomuto porovnaniu podielu Rómov na celkovom obyvateľstve obce, uvádzame tiež zoznam obcí, v ktorých vo väčšine z nich síce celkový podiel Rómov v obci nedosahuje tak výrazné percentuálne zastúpenie, avšak čo sa týka celkového počtu obyvateľov marginalizovaných rómskych komunitách v týchto obciach, ide o najväčšie koncentrované osídlenia na Slovensku.

Tabuľka 3 Zoznam obcí s najpočetnejším zastúpením rómskych obyvateľov

Zoznam obcí s najpočetnejším zastúpením rómskych obyvateľov						
	Kraj	Okres	Obec	Celkový počet obyvateľov	Podiel rómskych obyvateľov	Predpokladaný počet rómskych obyvateľov
1.	KE	Košice	Luník IX	6907	100,00%	6907
2.	KE	Trebišov	Trebišov	23523	28,40%	6681
3.	PO	Sabinov	Jarovnice	6866	88,00%	6042
4.	BB	R. Sobota	R. Sobota	22450	18,00%	4041
5.	BB	Lučenec	Fiľakovo	10037	35,20%	3533
6.	KE	Košice-okolie	Kecerovce	3580	97,80%	3501
7.	PO	Levoča	Levoča	14530	24,00%	3487
8.	PO	Prešov	Prešov	85748	4,00%	3430
9.	BB	Lučenec	Lučenec	28090	12,00%	3371
10.	KK	Michalovce	Pavlovce n. U.	4637	72,00%	3339

Zdroj: Atlas rómskych komunit 2019

Samosprávou s najväčšou rómskou komunitou je tak mestská časť Košíc – Luník IX. V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že oficiálny počet obyvateľov (Rómov) v tejto mestskej časti nekorešponduje so všeobecnými odhadmi predstaviteľov miestnej samosprávy a odhaduje sa, že v súčasnosti žije na košickom Luníku IX cca 4000 obyvateľov. V zmysle oficiálnych dát za Luníkom IX nasleduje komunita v meste Trebišov a obec Jarovnice.

2 MOŽNOSTI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY PRI INKLÚZII MARGINALIZOVANÝCH RÓMSKÝCH KOMUNIT

Oprávnené možno konštatovať, že samospráva je vo svojich najrozličnejších podobách jedným z pilierov demokratického poriadku spoločnosti. Nakoľko sa týka relatívne veľkého počtu lokálnych spoločenstiev, má svoje politické, ekonomické a sociálne dimenzie. Samospráva sa ukazuje ako nástroj posilnenia občana - nositeľa štátnej moci, ako aj sprostredkovateľ solidarity určitého spoločenstva (Machyniak, 2021). Zvlášť miestna, lokálna samospráva môže mať bezprostredný a nemalý

vplyv na bežný život obyvateľov príslušnej obce. V zmysle zákonnej definície, je obec samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, ktorý združuje osoby s trvalým pobytom na jej území. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.⁶⁴ Aj v kontexte tejto definície obec skutočne môže a má byť „sprostredkovateľom solidarity“. V ktorých oblastiach môžu byť obce nápomocné pri inklúzii svojich obyvateľov žijúcich v marginalizovaných rómskych komunitách a aké k tomu majú nástroje?

Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 181/2021 dňa 7. apríla 2021 bola prijatá Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030 (ďalej iba „Stratégia 2030“). Stratégia je rámcovým dokumentom a záväzkom vlády Slovenskej republiky, ktorý na úrovni priorít definuje smerovanie verejných politík, za účelom dosiahnutia viditeľnej zmeny v oblasti rovnosti a začleňovania Rómov. Prioritnými oblasťami Stratégie sú zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie a bývanie. Osobitný dôraz sa kladie na nediskrimináciu a zintenzívnenie intervencií v boji s protirómskym rasizmom. Ako sa totiž uvádza v dôvodovej správe k odporúčeniu Rady z 12. marca 2021 o rovnosti, začleňovaní a účasti Rómov – neexistuje rovnosť, keď pretrváva diskriminácia.

Vzhľadom na pôsobnosť a kompetencie obcí je zrejmé, že spomedzi prioritných oblastí definovaných v Stratégii, majú obce určitý vplyv vo všetkých týchto oblastiach. Miera dosahu jednotlivých obcí na konkrétne oblasti pritom môže byť rôzna a závislá od faktorov ako napr. ekonomická sila obce, veľkosť obce, geografická poloha obce a predovšetkým sídelný charakter obce – t. j. či ide o mesto alebo vidiecku obec.

2.1 Oblasť zamestnanosti

Vidiecke obce spravidla nie sú zriaďovateľom alebo akcionárom významnejších obchodných spoločností, ktoré by zároveň boli vplyvným a dôležitým zamestnávateľom v obci či v regióne. Iba výnimočne tak priamo obec, resp. prostredníctvom obecnej spoločnosti dokáže zamestnať významnejší počet zamestnancov. O to dôležitejšie môže byť využívanie zákonných možností, ktoré predpokladá napr. zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Dôležitým nástrojom je tzv. aktivačná činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj. Aktivačná činnosť je podpora udržiavania pracovných návykov dlhodobo nezamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi.

⁶⁴ § 1 zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

V zmysle § 52 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, menšie obecné služby pre obec organizované obcou, spočívajú v aktívnej činnosti dlhodobo nezamestnaného občana vykonávaním prác, ktoré sú určené na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti. Dlhodobo nezamestnaný plnoletý občan poberajúci dávku pomoc v hmotnej núdzi a príspevky k dávke v hmotnej núdzi, je zároveň povinný zúčastniť sa týchto aktívnych prác. Príklady dobrej praxe ukazujú, že vykonávanie zmysluplných a skutočne užitočných menších prác pre obec, môže na jednej strane motivovať nezamestnaného občana k tomu, aby sa, pokiaľ je to možné uchádzal o riadne zamestnanie a na druhej strane majú tieto práce priaznivý efekt aj na zveľádovanie obce. Medián počtu ľudí zamestnaných na tejto forme práce je 16 pracovníkov za obec. Celkový počet priemerne evidovaných aktívnych pracovníkov obcí Atlasu je takmer 26 tisíc. Priemer vyše sto aktívnych pracovníkov vykazuje 49 obcí, najviac z nich Rimavská Seč (500), Trebišov (400) a Lomnička (340) (Ravasz, 2021).

Nové príležitosti pre sociálne aj zdravotne znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie poskytuje zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov prostredníctvom zavedenia podpory integračných sociálnych podnikov. Tento typ podpory spočíva v zamestnávaní znevýhodnených alebo zraniteľných osôb. Na rozdiel od aktívnych prác ponúka práca v integračnom podniku riadny pracovný pomer a väčší priestor na rozvoj zručností cenných pre potenciálnych zamestnávateľov. Novým nástrojom v rámci financovania integračných sociálnych podnikov je príspevok pre zamestnávateľa, ktorý bude podporovať svojich zamestnancov pri hľadaní zamestnania na otvorenom trhu práce.

Priestorom pre zvyšovanie zamestnanosti je zapojenie obcí do národných, alebo dopytovo orientovaných projektov, akými sú aktuálne napríklad projekty: Komunitné služby v mestách a obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunit; Terénna sociálna práca a terénna práca v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunit; Projekt inklúzie v materských školách, Projekt asistentov podpory zdravia

alebo napr. aj Národný projekt Covid, ktorý je zameraný na riešenie nepriaznivých situácií súvisiacich s ochorením COVID - 19 v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít pomocou terénnych asistentov a poskytovaním podporných intervencií prostredníctvom krízových poradných tímov.

2.2 Oblasť vzdelávania

Zo záverečnej správy: Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením vyplýva, že vzdelávací systém na Slovensku dlhodobo čelí problémom so začleňovaním detí z marginalizovaného prostredia, resp. detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. V porovnaní s ostatnými deťmi majú sociálne znevýhodnené deti takmer o polovicu nižšiu účasť na predprimárnom vzdelávaní. Zároveň majú viac ako štvornásobne vyššie zastúpenie v špeciálnom školstve a až osemnásobne vyššiu mieru opakovania ročníka. Realizácia systémových zmien v oblasti vzdelávania nepatrí do kompetencie obcí, avšak obce sú taktiež orgánom vykonávajúcim štátnu správu v školstve.

Obec pri prenesenom výkone štátnej správy zriaďuje všeobecne záväzným nariadením a zrušuje základné školy. Obdobnú kompetenciu majú obce aj v prípade základných umeleckých škôl, materských škôl, školských klubov detí (ako súčasť základnej školy), centier voľného času alebo tzv. školských jedální.

V zmysle § 6 ods. 3) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, obec vytvára podmienky na:

- výchovu a vzdelávanie detí a žiakov najmä tým, že zriaďuje školy a školské zariadenia,
- plnenie povinného predprimárneho vzdelávania v materských školách, ktorých je zriaďovateľom,
- plnenie povinnej školskej dochádzky v základných školách, ktorých je zriaďovateľom,
- zabezpečenie výchovy a vzdelávania detí a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami²⁴⁾ v školách a v školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom,
- zabezpečenie výchovy a vzdelávania detí a žiakov s mimoriadnym nadaním a talentom v školách a v školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom.

2.3 Oblasť bývania

Primerané bývanie patrí medzi základné ľudské potreby. Kvalita bývania má vplyv aj na ďalšie aspekty života, ktorými sú napr. vzdelanie, zamestnanie ale tiež zdravie. Monitorovacia správa občianskej spoločnosti o implementácii národnej stratégie integrácie Rómov na Slovensku⁶⁵ konštatuje, že Naďalej pretrvávajú výrazné rozdiely medzi Rómami a väčšinou populáciou v kvalite ich bývania a bývanie zostáva oblasťou, v ktorej sú obrovské rozdiely medzi väčšinovým obyvateľstvom, Rómami žijúcimi v rozptyle medzi väčšinou populáciou a marginalizovaných rómskych komunít, najmä segregovaných, tzv. „rómskych osád“ a mestských get. Zlepšenie kvality bývania má pritom priame dopady a pozitívny vplyv na vzdelanie, na zlepšenie prípravy na zamestnanie, jeho získanie, ako aj a priamu súvislosť so zdravotným stavom a priaznivo ovplyvňuje celkové sociálne začlenenie. Zlepšenie podmienok bývania osôb z marginalizovaných komunít – či už získaním nového bývania, alebo rekonštrukciou a legalizáciou ich doterajšieho technicky vyhovujúceho bývania – má preukázateľný pozitívny vplyv na sociálnu inklúziu. Zároveň ide o pomerne citlivú tému, na ktorú je časť väčšinovej spoločnosti nadpriemerne senzibilná. Extrémnym dôsledkom týchto faktorov je existencia segregovaných osídlení, v ktorých chýba základná technická a občianska vybavenosť, kvalita bývania a životného prostredia je nízka a dochádza k procesom tzv. getoizácie so štrukturálnymi znevýhodňujúcimi dôsledkami na životy ich obyvateľov. V novoprijatej Stratégii rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030 sa konštatuje, že v ďalšom období by mal štát aktívne pristupovať k rezidenčnej desegregácii osídlení marginalizovaných komunít a zároveň aktívne brániť vzniku nových segregovaných osídlení, ktoré sú výsledkom jednak demografických a ekonomických trendov, ale aj vedomých administratívnych a politických rozhodnutí. Judikatúra slovenských súdov potvrdila zodpovednosť štátu za využívanie verejných financií poskytovaných samosprávam, ktoré nesmú byť využívané na vytváranie či prehlbovanie rezidenčnej segregácie.⁹⁰ Naopak, štát má povinnosť realizovať svoje strategické záväzky v oblasti bývania Rómov, ktoré obsahujú cieľ bojovať proti segregácii.

Európska únia stanovuje podrobné pravidlá pre investície z fondov EÚ do bývania s cieľom predchádzať nelegálnej segregácii a podporovať desegregáciu. Podľa týchto pravidiel (Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation) je potrebné sa vždy pokúšať o desegregačné riešenia –

⁶⁵ <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-slovakia-2018-eprint-finsk.pdf>

teda v prípade intervencií v oblasti bývania sťahovanie (aspoň časti) obyvateľov segregovaných osídlení do integrovaného prostredia. A iba v prípade, že takéto riešenie nie je objektívne možné, je možné investovať aj do zlepšovania životných podmienok v segregovaných osídleniach; takéto investície však nesmú prehlbovať existujúcu segregáciu a takisto sa nemá investovať do výstavby nových bytov v segregovaných osídleniach. Navyše investície do zlepšovania životných podmienok v segregovaných osídleniach musia obsahovať desegregačné prvky (napríklad presťahovanie aspoň niektorých rodín do integrovaného prostredia, územné plánovanie obce zamerané na postupnú konvergenciu a prepájanie segregovaného osídlenia a územia obce) a/alebo byť prepojené s desegregáciou v iných oblastiach (napríklad desegregácia vo vzdelávaní a rozvoj verejných služieb využívaných spoločne s väčšinovým obyvateľstvom). Zároveň z ohľadom na judikatúru slovenských súdov nie je možné realizovať oddelené projekty verejného bývania pre Rómov a väčšinovú populáciu, ale obe skupiny by mali využívať spoločné sociálne bývanie. Investície do bývania by mali znižovať priepasť medzi Rómami a väčšinovou populáciou a zlepšovať prístup marginalizovaných komunit k verejným službám a to najmä vzdelávaniu) a trhu práce.

Nevyhovujúce bývanie sa podieľa aj na rizikovosti bývania najmä pri živelných pohromách. Napriek tomu, že prírodné či iné živelné katastrofy si svoje obeť nevyberajú, rizikovou skupinou obyvateľstva sú často najmä obyvatelia žijúci v marginalizovaných rómskych komunitách. A to najmä z dôvodov nedostatočnej dopravnej a technickej infraštruktúry, nevyhovujúcemu stavebno-technickému stavu obydlí či napríklad lokalizáciou niektorých segregovaných rómskych osád mimo zastavaného územia obcí, na územiach, ktoré nie sú vhodné na zástavbu rodinných domov, ku ktorým nevedú vhodné cesty na záchranu alebo prepravu humanitárnej pomoci. Sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva taktiež nedisponujú dostatočnou finančnou rezervou a spravidla nemajú svoj majetok ani poistený. V prípade mimoriadnej udalosti je preto situácia takýchto rodín o to viac komplikovaná. V prípade vzniku požiaru či napr. povodne v takejto segregovanej rómskej osade, ktorej obydlia nespĺňajú bezpečnostné a protipožiarne štandardy, existuje objektívne zvýšené riziko rozšírenia negatívnych následkov s vysokým rizikom strát na životoch.

V prípade takýchto mimoriadnych udalostí zhráva kľúčovú úlohu práve miestna samospráva, ktorá má nezastupiteľné postavenie práve v systéme úloh civilnej ochrany. Samospráva, resp. obce a mestá, ktorých povinnosti v čase mimoriadnej situácie definujú jednotlivé zákonné normy a ustanovenia. Za plnenie úloh civilnej ochrany, ktoré sú definované v § 6 ods. 1) zák. č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov, zodpovedá v rozsahu ustanovenom týmto zákonom

vláda, ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, iné ústredné štátne orgány, okresné úrady, samosprávne kraje, obce, právnické osoby a fyzické osoby; pri plnení týchto úloh spolupracujú v rozsahu ustanovenom týmto zákonom s obdobnými inštitúciami iných štátov. Obyvatelia obce či mesta majú právo na včasné varovanie pred hroziacim nebezpečenstvom, na evakuáciu a ukrytie a na informácie o spôsobe ochrany, na bezprostrednú pomoc pri ohrození života, zdravia a majetku. Mimoriadnu situáciu na území obce vyhlasuje starosta alebo primátor obce. Mimoriadna situácia sa vyhlasuje a odvoláva prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov, na základe rozhodnutia starostu obce, resp. oprávnenej osoby. Povinnosť obcí aj v tomto smere je upravená tiež v ustanovení § 3 ods. 2) písm. g) v zmysle ktorého majú obyvatelia právo požadovať od obce pomoc v čase ich náhlej núdze, pričom medzi najzávažnejšie prípady patrí práve náhla strata bývania.

Výzvami pred ktorými mnohé obce s prítomnosťou osídlení marginalizovaných komunit stoja, sú tiež otázky nakladania s odpadmi, likvidácia nelegálnych skládok odpadu, ale tiež napr. vysporiadanie pozemkov (najmä) pod osídleniami marginalizovaných komunit, ktoré sú základným a nevyhnutným predpokladom napr. pre budovanie základnej technickej infraštruktúry, vodovodných prípojok ako aj prístupových komunikácií v osídleniach marginalizovaných komunit, nakoľko uvedené faktory majú priamy vplyv na rozvoj a kvalitu bývania. Majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov a následná legalizáciou nelegálnych stavieb je predpokladom získania právnej istoty v bývaní pred hrozbou vyst'ahovania z nelegálne postavenej stavby, ktorá sa nachádza vo väčšine prípadov na cudzom, resp. nevysporiadanom pozemku (Chynoradský, 2012, s. 142-145).

ZÁVER

Komunálna politika prináša množstvo situácií, ktoré sú v jednotlivých obciach často diametrálne odlišné. Miestne zastupiteľstvo rozhoduje o rozpočte, územnom plánovaní, stave hospodárstva a všetkých aspektoch rozvoja obce. Kvalita života obyvateľov slovenských miest a obcí preto často závisí od rozhodnutí orgánov miestnej samosprávy – poslancov obecných zastupiteľstiev a starostov (Hrustič, 2013). Týka sa to pochopiteľne aj obcí, v ktorých sú prítomné marginalizované rómske komunity. Najpodstatnejším a najdemokratickejším znakom územnej samosprávy nielen v našich podmienkach, je práve spôsob participácie občanov na správe vecí verejných (Machyniak, 2020). Komunálnu samosprávu vykonávajú obyvatelia, ktorí sú nositeľmi moci v obci (Horváth – Machyniak, 2017). Majú aj Rómovia z miestnych komunit vplyv na dianie vo svojej obci a na výkon samosprávy?

V rámci komunálnej politiky pôsobia mnohí Rómovia ako starostovia, či poslanci obecných zastupiteľstiev. Viacerí kandidovali ako nestranícki kandidáti, alebo ako kandidáti politických strán a hnutí. Zvolenie rómskeho starostu alebo poslanca obecného zastupiteľstva je zvlášť dosiahnuteľná meta v obciach kde majú Rómovia významnejší podiel. Nehovoriac o obciach s väčšinovým podielom Rómov, kde je štandardom, že minimálne v miestnom zastupiteľstve majú primerané zastúpenie aj Rómovia. Ako však uvádza Orgovánová (2013), miera participácie akejkoľvek menšiny závisí od stropu, ktorý jej určí spoločnosť a politici.

Aj v prípade obcí, kde nie sú obyvatelia miestnych rómskych komunít priamo zvolení do miestneho zastupiteľstva je dôležité, aby boli súčasťou rozhodovania o smerovaní lokálnych aktivít, súčasťou strategického plánovania v obci, ktoré by sa malo dotýkať všetkých obyvateľov obce bez ohľadu na ich národnosť, etnický pôvod alebo sociálny status. Príkladom môže byť napr. obec Spišský Hrhov. Na začiatku väčšieho rozvoja tejto obce bola ochota jej predstaviteľov, ale v prvom rade to bola realizácia strategického plánu obce, ktorý nielen analyzoval situáciu, ale rozpracoval riešenia, časový harmonogram a zdroje. Celý proces plánovania sa pritom realizoval vďaka zapojeniu ľudí z obce vrátane samotných Rómov, obecného zastupiteľstva, profesionálnych facilitátorov, akademického prostredia a pod. (Mušínska, 2012).

Aj iné príklady dobrej praxe v samospráve ukazujú, že participácia a zapojenie miestnych rómskych komunít na riadení samosprávy a pri tvorbe lokálnych stratégií, môže prispieť ku všeobecnému rozvoju celej obce a vo všetkých oblastiach výkonu samosprávy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Atlas rómskych komunít 2019.

Dostupné na internete: <http://romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit/atlas-romskych-komunit-2019/>

CHYNORADSKÝ, L. 2012. Právo na primerané bývanie a legalizácia nelegálnych rómskych stavieb. In: *(Ne)legálne osady: Možnosti samospráv a mechanizmy vysporiadania pozemkov v prostredí rómskych osídlení*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity, 2012, s. 141-163. ISBN 978-80-555-0532-9.

Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/thematic_guidance_fiche_segregation_en.pdf

HOJSÍK, M. 2008. In: *Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2008, s. 204-222. ISBN 80-89345-115-1.

- HORVÁTH, P. – MACHYNIAK, J. 2017. *Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky*. In: Verejná správa a spoločnosť, 2017, s. 33 – 47. ISSN 1335-7182.
- HRUSTIČ, T. 2013. Pohľad starostov a poslancov. In: *Teoretické a praktické otázky politickej participácie rómov na lokálnej úrovni*. Prešov: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, 2013, s. 68. ISBN 978-80-89540-24-2.
- MACHYNIAK, J. 2021. *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu Slovensko 1990-2020*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021, 125 s. ISBN: 978-80-572-0121-2.
- MACHYNIAK, J. 2020. *Verejná správa a verejná politika*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2020, 81 s. ISBN 978-80-572-0103-8
- MATLOVIČOVÁ, K., MATLOVIČ, R., MUŠINKA, A., ŽIDOVÁ, A. 2012. The Roma population in Slovakia. Basic characteristics of the Roma population with emphasis on the spatial aspects of its differentiation. In: *Roma population on the peripheries of the Visegrad countries. Spatial trends and social challenges*. Debrecen 2012, s. 77 - 104. ISBN 978-615-5212-07-9.
- MUŠINKA, A. 2012. *Podarilo sa. Príklady úspešných aktivít na úrovni samospráv smerujúcich k zlepšeniu situácie Rómov*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove, 2012, 218 s. ISBN 978-80-555-0531-2.
- ORGOVÁNOVÁ, K. 2013. Možnosti a limity Rómov v politickom živote. In: *Teoretické a praktické otázky politickej participácie rómov na lokálnej úrovni*. Prešov: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, 2013, s. 33. ISBN 978-80-89540-24-2.
- SALNER, A. – KOŠŤÁL, C. 2013. *Skúsenosti s realizáciou komplexného prístupu na Slovensku*. 2013, 45 s. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. Dostupné na internete: https://www.governance.sk/gov_project/skusenosti-s-realizaciou-komplexneho-pristupu-na-slovensku/
- RAVASZ, A. – KOVÁCS, E. – MARKOVIČ, F. 2020. *Atlas rómskych komunít 2019*. Bratislava: Veda, 2021, 93 s. ISBN 978-80-224-1874-4.
- RAVASZ, A. a kol. 2019. *Dobrá prax aktivačnej práce*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Ministerstvo vnútra SR, 2019, 32 s. ISBN: 978-80-89051-22-9.
- Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Ministerstvo vnútra SR: *Pôsobnosť obcí v prípade mimoriadnych situácií s osobitným zameraním na obce s marginalizovanými komunitami*. Bratislava. 2018. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/publikacie/Posobnost%20obci



%20v%20pripade%20mimoriadnych%20situacii%20s%20osobitnym%20zameranim%20na%20obce%20s%20MRK%20komunitami.pdf

PODPORA ŠPORTU NA REGIONÁLNEJ ÚROVNI

Mgr. Peter Šamalik⁶⁶

Abstract

In 2001 were the self-government regions in Slovakia established and significant part of a competencies has been transferred into their scope. Therefore, the regional authorities figure as an important actor in a several policies including education, transport, health care, regional development, etc. The competency framework regarding with the sports financing, support of young sportsmen and athletes is inseparable part of the regional agenda as well. The regional bodies have plenty of financial tools for support and help to regional sports associations, civic association or sport clubs. Through common collaborations they can create proper conditions for young, gifted sportsmen and last but not least for the regional residents and recreational athletes too. The principle purpose of the paper is analyse competency framework of the self-government regions and the system and tools of financing regional sport. The first chapter consists of theoretical definitions and legislation regarding with the sports policy. The second chapter focuses on the financing tools of the regional authorities and their revenues in this field. The insight to support of Czech self-government regions is described in the last chapter.

KEY WORDS: *Sport, self-government regions, support of sports, sports financing.*

ÚVOD

Význam športu pre spoločnosť je neopísateľný. Ide o globálny fenomén, ktorý je rozšírený naprieč celým svetom bez výnimky Slovenska. Športovci svojimi výkonmi a správaním vytvárajú na verejnosť obrovský vplyv a tak sa podieľajú na tvorení a formovaní výraznej časti občianskej spoločnosti, či už na globálnej, národnej, alebo regionálnej úrovni. Na súčasný šport môžeme nahliadať z viacerých pohľadov. Profesionálny šport vytvára pre občanov určitú alternatívu kultúrneho, spoločenského vyžitia sa a spôsob zábavy. Športoviská a všetky zariadenia určené na výkon rôznych typov športu predstavujú atraktívnu možnosť pre obyvateľov pri realizácii rekreačných športov a voľnočasových aktivít. Tým sa buduje v spoločnosti rôznych geografických celkov zastúpenie zdravého životného štýlu, čo pozitívne vplyva na všetky vekové kategórie.

Často sa v súčasnosti objavujú rôzne myšlienky a určitý skepticizmus, či spolužitie športu a orgánov verejnej moci je vôbec prospešné. Mnohokrát sa

⁶⁶ Fakulta sociálnych vied Univerzity Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, samalikpeter@gmail.com

tiež verejne konštatovalo, že pre šport na Slovensku nie je politická vôľa. Otvára sa preto priestor na otázku, aký je vzťah športu a orgánov verejnej moci. Keby sme nahliadali na politiku, ako súbor nástrojov zameraných na komplexnú podporu a rozvoj verejného blahobytu, ako na určitú službu nielen občanom a športovcom, ale aj štátu z hľadiska napredovania v oblastiach všeobecnej propagácie danej krajiny, v takomto prípade politika do športu jednoznačne patrí. Priam môžeme konštatovať, že by šport bez štátu a samospráv ani nemohol existovať. Šport nepredstavuje len oblasť, kde jednotlivci a skupiny realizujú svoje osobné záujmy. Od profesionálneho k rekreačným možnostiam zasahuje aj do ďalších segmentov verejného života (Chmelár, 2014). Sekot (2008) nadväzuje na zasahovanie športu aj do ďalších oblastí spoločnosti, pričom konštatuje, že šport je masovým fenoménom a určitým nástrojom spájajúcim ľudí bez rozdielu vierovyznania, rasy, veku a iných demografických atribútov a vo všeobecnosti pozitívne vplýva zo sociálneho aj kultúrneho hľadiska. Zároveň zasahuje do budovania miestnych, regionálnych a aj národných komunit, rozširuje celosvetové povedomie o jednotlivých štátoch.

Od roku 2001 kedy vznikla úroveň regionálnej samosprávy sa presunula významná časť kompetencií práve na regióny, respektíve tzv. vyššie územné celky. Tiež teda vystupujú ako významný aktér, ktorý svojou pôsobnosťou v rozvoji športu a podpory mládeže zohráva dôležitú úlohu. I keď pre kraje je kompetenčný rámec v tejto oblasti limitovanejší, stále môžu mať značný podiel pri činnostiach zameraných na všeobecný rozvoj športu a telesnej kultúry na svojom území.

Z vyššie uvedeného textu musíme konštatovať, že problematika športu a orgánov verejnej správy je určite previazaná, avšak značne komplikovaná. Preto sa predkladaný príspevok venuje tejto oblasti a snaží sa poukázať na nástroje a mechanizmy, ktoré samosprávne kraje používajú.

1 REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA V KONTEXTE PODPORY A ROZVOJA ŠPORTU

Regionálna samospráva v súčasnosti predstavuje významný prvok v systéme slovenskej verejnej správy, pričom od vzniku samostatnej Slovenskej republiky boli práve regióny absentujúcou časťou. Právna úprava zaoberajúca sa obecným zriadením bola schválená už v roku 1990, avšak na druhú úroveň samospráv sa čakalo až do roku 2001, kedy bola prijatá riadna legislatíva kreujúca tzv. vyššie územné celky (Sloboda, 2014). Konkrétne sa jedná o zákony č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov, Zákon č. 333/2001 o voľbách do samosprávnych krajov a Zákon č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obec a na vyššie územné celky. Pojem VÚC je tiež zadaný vo štvrtéj hlave

Ústavy SR. Legislatívne predpisy posilnili postavenie krajov a prideliť im významné právomoci vo viacerých oblastiach verejného života (Láštic, 2010). Vznik vyšších územných celkov bol pre slovenskú prax netradičným. Z histórie sme poznali viacero ekvivalentov pre regionálnu úroveň, rovnako sa vo vládnych kruhoch diskutovalo o vzniku žúp. Nakoniec pri kreovaní právneho vymedzenia vznikol nový termín tzv. „vyššie územné celky“. Mätúcu skutočnosť predstavuje fakt, že v niektorých zákonoch sa hovorí o VÚC a v iných zase o samosprávnych krajoch. Samotný zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov má vo svojom názve uvedené označenie VÚC, avšak v texte je charakterizované, že vyšší územný celok je samosprávny kraj a tento výraz sa aj v zákone používa. Problematickosť regionálnej samosprávy nepredstavovalo len samotné pomenovanie, ale aj zhodnutie sa na modely a počte územno-správnych jednotiek. Koncepciu a stratégiu o napredovaní pri decentralizácii mal na starosti splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy Viktor Nižňanský. Aj cez skutočnosť, že existovala vládna dohoda ohľadom modelu s dvanástimi vyššími územnými celkami, pre konflikty v koalícii sa nakoniec schválil model s ôsmimi krajochmi z dielne opozičnej HZDS (Brix – Švikruha, 2012). Konkrétne ide o stále aktuálnu štruktúru pozostávajúcu z Bratislavského, Trnavského, Nitrianskeho, Trenčianskeho, Žilinského, Banskobystrického, Košického a Prešovského samosprávneho kraju. Ide teda o pôvodné územno-správne delenie z roku 1996, ktoré nerešpektuje podstatné vymedzenie takzvaných prirodzených regiónov (Sloboda, 2014).

V zákone č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov je zadané, že samosprávny kraj dbá na komplexný rozvoj daného územia a o naplnenie záujmov svojich občanov. Konkrétne to vykonáva činnosťami ako sú kreovanie a implementovanie programov a stratégií pre sociálny, hospodársky a kultúrny rozvoj, realizáciou územného plánovania, efektívne využíva prírodných, ľudských a iných zdrojov, ktoré patria do vlastníctva kraja. Taktiež má možnosť realizovať vlastnú ekonomickú činnosť, napomáha pri chránení životného prostredia, snaží sa o podporu zdravotníctva, vzdelávania a ochraňuje kultúrne dedičstvo situované na území regiónu. Zároveň kolaboruje s obcami v rámci svojich geografických hraníc a vytvára vzťahy so zahraničnými územnými jednotkami. Pre nami spracovávaný príspevok je najdôležitejšia kompetencia v oblasti športu, ktorá umožňuje samosprávnym krajoch „koordináciu v rozvoji telesnej kultúry a športu a starostlivosť o deti a mládež“ (§ 4 Zákona č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov).

Príjatiím takzvaného kompetenčného zákona č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky sa pridali do pôsobnosti samosprávnych krajov aj právomoci v oblasti spravovania ciest druhej a tretej triedy, vydávanie autobusových licencií

a schvaľovanie medzi okresných spojov na území príslušných krajov. V oblasti zdravotníctva kraje spravujú nemocnice a vybrané typy polikliník, ktoré majú vo svojom vlastníctve, prípadne môžu odvolať riaditeľa, alebo nemocnicu predať. V oblasti školstva majú vyššie územné celky vo svojej kompetencii správu stredných škôl. Prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia môžu školy zriadiť, respektíve zrušiť. Rovnako môžu menovať a odvolávať ich riaditeľov. V oblasti telesnej kultúry spadá do pôsobnosti regiónov kreovanie koncepcií pre podporu športu a rozvoja mládeže v rámci svojich územných hraníc.

Na nutnosť a dôležitosť tvorby strategickej dokumentácie a koncepcií upozorňuje aj Mikuš (2012). V tomto smere je vhodné, aby samosprávne celky mali spracované svoje koncepcie. V tých sa definujú priority, ciele a programy, pomocou ktorých pracujú na celokrajskom rozvoji a postupne pomáhajú a modernizujú jednotlivé oblasti, kde je to nutné najviac.

Kompetenčný rámec samosprávnych krajov bol bližšie špecifikovaný až schválením zákona č. 440/2015 o športe. Konkrétne § 63 do pôsobnosti okrem právomocí zo zákona č. 416/2001 a zákona č. 302/2011 ďalej pridáva pomoc zo strany krajských orgánov v smere renovácií a budovania športovej infraštruktúry a športovísk, ktoré sú v objektoch stredných škôl. Rovnako môžu celky zriaďovať regionálne zväzy a športové centrá pre mládež. Aktívne sa zapájajú pri organizovaní amatérskych udalostí spojených s pohybovými aktivitami a takisto môžu udeľovať ocenenia atlétom a športovým odborníkom za zásluhy.

Podpora a rozvoj športu zo strany orgánov verejnej správy zostal výrazne zasiahnutý transformáciou spoločnosti po roku 1989, kedy sa zmenil systém financovania občianskych združení zameraných na profesionálny a najmä aj rekreačný šport. Prechod na trhovo orientovanú ekonomiku bol v športovej sfére komplikovaným. Deľba právomocí nebola príliš jasná a najviac to zasiahlo práve regionálnu samosprávu, ktorá vznikla až v roku 2001. V tomto prípade nie je reč výhradne o podpore profesionálnom športe, ale aj o rekreačných športoviskách, znižovaní sociálnych rozdielov a dostupnosti športu pre každého občana kraju. Je nutné poznamenať, že správne smerovanie v budovaní športovej infraštruktúry a rozvoja mládeže, či zdravého životného štýlu zasahuje do viacerých úrovní štátu. Štátne orgány, miestne a regionálne samosprávy v tejto sfére musia spolupracovať a hľadať spoločné riešenia a plniť si nadväzne svoje zodpovednosti (Mikuš, 2012).

Tabuľka 1 Prehľad koncepcií pre rozvoj športu a mládeže v jednotlivých samosprávnych krajoch

Názov samosprávneho kraju	Aktuálne koncepcie	Koncepcie z predošlých období
Bratislavský samosprávny kraj	2021-2025	2011-2015, 2016-2020
Trnavský samosprávny kraj	X	2009-2014
Nitriansky samosprávny kraj	X	2008-2015
Trenčiansky samosprávny kraj	X	X
Žilinský samosprávny kraj	2018-2022	2013-2017
Banskobystrický samosprávny kraj	2020-2025	2010-2017
Prešovský samosprávny kraj	X	X
Košický samosprávny kraj	2020-2025	2007-2012

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zverejnených dokumentov na stránkach samosprávnych krajov za obdobie medzi 2021 až 2007

Podľa zákona č. 416/2001 a zákona 440/2015 majú samosprávne kraje v kompetencii tvorbu koncepcií v oblasti rozvoja športu. Rovnako Mikuš (2012) poukazuje na dôležitosť takejto dokumentácie, pričom ale ani za jeho posledného pôsobenia vo funkcii predsedu Trnavského samosprávneho kraja však nebola zriadená. Ako môžeme vidieť podľa Tabuľky 1, niektoré z krajov koncepcie nespracovávajú vôbec. V oblasti športu tak fungujú na určitých krátkodobých plánoch a rozhodnutiach. Zároveň sú z tabuľky spozorovateľné rozličnosti pri časovom rozložení koncepcií. Bratislavský samosprávny kraj napr. vypracováva materiály pravidelne každé štyri roky a berie dôraz na ich aktuálnosť. Banskobystrický kraj ku príkladu zasa tvorí koncepciu na dlhšie obdobia. Pri dokumente na obdobie 2010-2017 to bolo spôsobené aj náročnými prípravami na udalosť Európske mesto športu 2017.

2 FINANCOVANIE ŠPORTU NA REGIONÁLNEJ ÚROVNI

Po vzniku regionálnej samosprávy a prenesení časti kompetencií nastala komplikovaná situácia pri financovaní samosprávnych krajov. Problém

predstavovala absencia fiškálnej decentralizácie. Rozpočty vyšších územných celkov boli nestabilné a nedisponovali dostatočnými finančnými nástrojmi na zabezpečenie komplexného financovania všetkých oblastí, do ktorých ich kompetencie zasahujú. Všetko sa zmenilo až v roku 2004, kedy bol prijatý zákon 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (Laštic, 2010).

Mihaliková (2011) pridáva, že práve tento zákon zabezpečil požadovanú finančnú autonómiu pre samosprávne kraje a dostatočné príjmy na realizáciu všetkých povinností. Zároveň definoval rozpočet samosprávnych krajov ako základný nástroj na plánovanie všetkých príjmov a výdavkov. Ten je schvaľovaný zastupiteľstvom na obdobie jedného roka. Skladá sa z viacerých zložiek. Z pohľadu príjmov ho tvorí 30% podiel z výnosu dane z príjmov fyzických osôb, transfery zo štátneho rozpočtu smerované na zabezpečenie plnenia preneseného výkonu štátnej správy, tzv. kapitálové príjmy napr. z predaja nehnuteľností regiónov, nedaňové zisky z podnikania a iné finančné aktivity spojené napr. s úvermi od bankových subjektov. Skutočný výsledok každého účtovného roka je zobrazený v rámci záverečného účtu vyššie územného celku. Rovnako je podobne ako rozpočet schvaľovaný zastupiteľstvom.

V súčasnosti je odvetvie športu a podpory mládeže na úrovni regionálnych samospráv financované prostredníctvom príspevkov, ktoré majú jednotlivé kraje definované vo všeobecne záväzných nariadeniach zaoberajúcich sa ohľadom poskytovania dotácií z rozpočtu vyšších územných celkov. Následne sa jedná o viaceré nástroje ako dotačné programy, grantové schémy, alebo aj participatívny rozpočet vo vybraných krajoch. V rámci týchto projektov môžu subjekty spĺňajúce vopred stanovené predpoklady žiadať o príspevok (VZN BSK č. 5/2018).

Tabuľka 2 Prehľad financií vynaložených na podporu športu a mládeže v samosprávnych krajoch

Názov samosprávneho kraja	2020	2019	2018	2017	2016
Bratislavský samosprávny kraj	326 974€	438 269€	389 200€	312 102€	340 038€
Trnavský samosprávny kraj	-	159 022€	169 118€	54 400€	64 210€
Nitriansky samosprávny kraj	430 369€	889 911€	880 060€	777 217€	427 945€

kraj					
Trenčiansky samosprávny kraj	24 260€	105 106€	93 100€	93 162€	87 910€
Žilinský samosprávny kraj	121 000€	101 635€	148 087€	121 811€	98 982€
Banskobystrický samosprávny kraj	179 221€	242 333€	249 980€	298 040€	212 955€
Prešovský samosprávny kraj	141 753€	203 500€	290 219€	285 441€	278 514€
Košický samosprávny kraj	185 843€	250 230€	299 720€	294 870€	280 250€

Zdroj: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov jednotlivých samosprávnych krajov za roky 2020, 2019, 2018, 2017, 2016

V Tabuľke 2 môžeme vidieť, koľko financií jednotlivé kraje vynaložili na podporu športu a skutočne boli aj zúčtované od druhých subjektov. U všetkých krajov je viditeľný pokles výdavkov v roku 2020. Tento fakt je spôsobený pandemiou, ktorá výrazne narušila harmonogram čerpania a prakticky úplne zastavila všetky športové aktivity a udalosti. Zároveň sa dá predpokladať, že bolo nutné financie použiť v rámci iných oblastí verejného života. Aj skrz pandemiou si Bratislavský samosprávny kraj drží relatívne vysoké a podobné sumy vynaložené na šport. Bratislavský úrad podporuje šport a mládež prostredníctvom programov v rámci koncepcií a aj pomocou grantových schém. Trnavský samosprávny kraj nemá v rámci záverečného účtu za rok 2020 vyčíslené financie investované do športu. Po minulé roky investoval relatívne aktívne a do širokého množstva projektov. Výraznejšie začali od zvolenia nového predsedu Jozefa Viskupiča. Nitriansky samosprávny kraj má spomedzi všetkých slovenských krajov najväčšie výdavky na podporu športu. Zároveň čiastky rozdeľujú aj medzi jednotlivé okresy rovnovážne až na okres Nitra, ktorý v každom z posledných piatich rokov značne vyčnieval. Trenčiansky samosprávny kraj podporuje šport z finančného hľadiska zo všetkých krajov najmenej. V roku 2020 pozastavil skoro úplne grantové čerpanie na šport a vybral len zhruba 20 projektov. Žilinský samosprávny kraj je jediný, u ktorého z roku 2019 na 2020 narástli výdavky a rovnako aj počet podporených projektov príspevkom. Banskobystrický kraj má podobné financie vynaložené na šport za posledných päť rokov. Pri bystrickom regióne sa prvýkrát objavuje stav,

kedy jeden z okresov za celý kalendárny rok neposlal vôbec žiaden projekt alebo žiadosť o dotáciu. Stalo sa tak v prípade okresu Poltár v roku 2019. Najviac financií smerovalo do okresov Banská Bystrica a Zvolen. Prešovský kraj po roku 2018 mierne znížil výšku financií poskytnutých na šport, pričom je rovnako možné spozorovať, že vyššie výdavky smerovali na zdravotníctvo a dopravu. Aj cez tento fakt však môžeme konštatovať, že vynaložili veľkú časť župných financií pre rozvoj športu a mládeže. Zaujímavosťou pri prešovskom regióne je, že žiaden z občianskych združení, alebo športových klubov z okresov Snina, Medzilaborce a Stropkov v rokoch 2018-2020 nežiadal o príspevok. Významnú časť si rozdelili okresy Prešov a Poprad. Košický samosprávny kraj preukazuje relatívne vyrovnanú podporu pre šport.

Pri pohľade na záverečné účty samosprávnych krajov môžeme sledovať viacero aktivít, ktoré územné celky zo svojich rozpočtov v oblasti športu financujú. Jedná sa o pomerne širokú škálu pozostávajúcu z dvoch hlavných oblastí. Prvou oblasťou je podpora športu prostredníctvom dotovania regionálnych športových zväzov, mládežníckych športových klubov a občianskych združení pomocou finančných grantov v oblasti viacerých športov. Za zmienku stojí napr. krajské zväzy, asociácie a federácie futbalu, ľadového hokeja, tenisu, hádzanej, basketbalu, volejbalu, gymnastiky, vodného póla, karate, či dokonca menej známych športov ako je hokejbal, floorball, frisbee, veslovanie a veľa ďalších. Tiež tam radíme subjekty združujúce napr. hráčov šachu alebo hendikepovaných športovcov. Pri sledovaní záverečných účtov z obdobia posledných piatich rokov sa jedná vo väčšine prípadov o poskytnuté prostriedky v rozmedzí od 500 až 10-tisíc eur. V závislosti od účelu využitia príspevku. Účelovosť grantov opäť tvorí veľké množstvo aktivít, ktoré kraje podporujú. Školské a neprofesionálne turnaje v rôznych pohybových športoch ako futbal, volejbal, basketbal, a aj ďalšie ako sú napr. súťaže v športovej kynológii. Taktiež sú tam školské alebo verejné súťaže v rekreačnom aj súťažnom behu a atletike. Regionálne samosprávy takisto zaobstarávajú materiálne zabezpečenia pre občianske združenia zastrešujúce rôzne športy, prípadne menej náročné renovácie a starostlivosť o športoviská.

Druhou oblasťou je stredoškolský šport radiaci sa však pod úsek školstva. V tabuľke 2 teda zobrazená nie je, avšak tiež zasahuje do agendy športu na regionálnej úrovni. Môžeme tam zaradiť napr. športovú infraštruktúru, kde sa rekonštruujú školské športoviská, telocvične a nakupuje nové vybavenie do týchto priestorov. Nutnosťou je dodať, že pri náročných operáciách ako sú rekonštrukcie telocvični sa sumy pohybujú aj v stovkách tisíc eur a sú financované aj za pomoci štátneho rozpočtu a najmä operačných programov Európskej Únie.

Za zmienku stojí tiež spomenúť, že šport pre samosprávne kraje nepredstavuje výhradne oblasť, do ktorej musia iba investovať bez možnosti žiadneho príjmu. Športové zariadenia ako telocvične a ihriská zriadené v priestoroch stredných škôl často prenajímajú mimo vyučovacích hodín pre rekreačných športovcov. Tí následne za použitie športoviska zaplatia poplatok a pre kraje to predstavuje takzvaný príjem z prenajatých budov alebo zisk z prenájmu nehnuteľného majetku. Rovnako niektoré zo škôl majú vo svojom vlastníctve a priestoroch umiestnené aj iné priestory na športovanie napr. plavárne.

Novou zaujímavou metódou financovania športu na úrovni regionálnej samosprávy sa stal aj participatívny rozpočet. Tento nástroj otvoril nové možnosti pre občianske združenia a iné subjekty zaoberajúce sa nielen športom na území jednotlivých krajov. V Trenčianskom samosprávnom kraji sa každoročne uchádza o určitú sumu v rámci participatívneho rozpočtu napr. mládežnícky hokejový klub z Nového Mesta nad Váhom alebo Považskobystrický basketbalový klub organizujúci pravidelné turnaje pre svojich mladých talentov. Ďalej sa tiež podporovali výstavby viacerých ihrísk. Všetkým z vyššie uvedených projektov bol poskytnutý príspevok vo výške medzi 2-tisíc až 4-tisíc eur (TSK, 2019).

3 PRÍKLAD PODPORY ŠPORTU NA ÚROVNI JUHOMORAVSKÉHO KRAJA V ČESKEJ REPUBLIKE

Juhomoravský kraj je jedným zo 14 českých samosprávnych krajov. Jeho regionálne hranice susedia aj so slovenským Trnavským samosprávnym krajom a v menšej miere aj s Trenčianskym samosprávnym krajom, pričom medzi sebou aj tieto regióny kolaborujú v rámci cezhraničnej spolupráce. Z pohľadu demografického hľadiska ho obýva až 1,1 milióna občanov. Z geograficko-správneho členenia sa delí ho na ďalších 7 okresov, 50 miest a 673 obcí. Najväčším mestom je Brno, kde aj sídli úrad Juhomoravského kraja. Na čele Juhomoravského regiónu od roku 2020 stojí hejtman Jan Grolich, ktorého si nepriamou voľbou volí zastupiteľstvo (JMK, 2021).

Kompetencie v oblasti športu sú podobne ako na Slovensku, tak aj v Česku rozdelené medzi centrálnu a samosprávne úrovne. Všetky právomoci majú jednotlivé štátne úrovne definované v zákone č. 115/2001 o podpore športu. Kraje podľa § 5 v tejto oblasti vytvárajú vhodné podmienky pre podporu športu a rozvoja športovej mládeže a zároveň hendikepovaných športovcov. Zastrešujú budovanie, renovácie a komplexnú údržbu profesionálnych športovísk a aj rekreačnej infraštruktúry v rámci kraja. Zákon tiež prikazuje vyčleniť určitú časť financií z ročného rozpočtu. V neposlednom rade kraje vypracovávajú stratégiu rozvoja športu a sú priamo zodpovedné za jej realizáciu. V prípade výstavby a rekonštrukcií

športových zariadení kraje podobne ako na Slovensku spravujú tie, ktoré sú súčasťou stredných škôl.

V prípade financovania je šport dotovaný z ročných rozpočtov jednotlivých krajov. Regionálne zastupiteľstvá každoročne vyčleňujú určitú časť peňazí, ktoré sa rozhodnú poskytnúť na realizáciu jednotlivých naplánovaných projektov v rámci svojich koncepcií. Konkrétnejšie používajú nástroje ako dotačné programy, kde môžu jednotlivé združenia a športové kluby žiadať o granty, podobne ako na Slovensku. V prípade Juhomoravského kraja však existujú ešte ďalšie dva finančné nástroje. Prvým sú individuálne dotácie, ktoré sú poskytované mimo dotačného programu a často sa jedná o poskytnutie príspevku v nejakej výnimočnej situácii. Poskytnutie takejto formy príspevku schvaľuje zastupiteľstvo na podnet návrhu predloženého od rady kraja. Z najaktuálnejších tam môžeme radiť poškodenie telocvične a šatní strednej školy v Hodoníne spôsobené tornádom. Z predošlých dotácií kraj podporoval amatérsky futbalový klub, ktorý potreboval zabezpečiť rekonštrukciu strechy šatní v rámci svojho areálu. Aj cez skutočnosť, že sa jedná o špecifické prípady, kraj futbalový klub dotoval približne sumou 9,8-tisíc eur na prepočet. Účtovný výsledok rekonštrukcie telocvične strednej školy ešte známy nie je, predpokladá sa so sumou až vo výške zhruba 40-tisíc euro. Druhou metódou financovania mládeže je poskytovanie tzv. športových poukazov. V tomto prípade ich však neposkytuje výhradne samotný Juhomoravský kraj, ale spolupracuje s mestom Hodonín, ktoré hradí väčšiu časť sumy vynaloženej na preukazy. Kraj napomáha vo výške zhruba 10-20% z celkovej ročnej sumy. Najväčšie poskytnutá čiastka bola v roku 2019 vo výške 3,4 mil. CZK, čo predstavuje na prepočet zhruba 130-tisíc eur. Je potrebné však dodať, že sa jedná o ojedinelý unikát v podpore mladých talentov, ktorý by sme ešte mohli v rámci Európy nájsť len vo Francúzsku. Požiadať o preukaz môže už aj elektronicky právny zástupca dieťaťa vo veku medzi 6 až 16 rokov (Krajský úrad Juhomoravského kraja, 2019).

Tabuľka 3 Výdavky Juhomoravského kraja v oblasti podpory športu a záujmovej činnosti

Rok	2020	2019
Suma v CZK/€	107,9 mil. CZK/ 4,1 mil. €	167,1 mil. CZK/ 6,5 mil. €

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa záverečných účtov Juhomoravského kraja za roky 2020 a 2019

Rovnako ako v prípade hospodárenia slovenských samosprávnych krajov vidíme v roku 2020 pokles vo výdavkoch, ktorý spôsobila pandémia

a prerušenie športovej činnosti a organizovania podujatí. V tabuľke 3 vidíme zobrazené len dva posledné roky. Je to z dôvodu, pretože v predošlých obdobiach sa šport a záujmová činnosť ako je uvedené v názve samotnej tabuľky radili pri hospodárení pod odbor školstva a rozvoja mládeže. V posledných dvoch rokoch vznikla samostatná oblasť nazývajúca sa podpora športu a záujmovej činnosti. V porovnaní napr. s Nitrianskym samosprávnym krajom, ktorý finančne podporuje mládež a šport najviac v rámci Slovenska je spozorovateľný značný rozdiel. Je to spôsobené aj tým, že v prípade Juhomoravského kraju sú v sume započítané aj výdavky za rekonštrukcie a prerábky stredoškolských športovísk a v prípade slovenských celkov tam tieto financie uvedené nie sú. Juhomoravský kraj tiež patrí k jedným z organizátorov Veľkej Ceny Moto GP na okruhu v Brne. V roku 2020 do tohto podujatia investovali až 21,4 mil. CZK (835-tisíc €), čo predstavuje necelých 20% z celkového rozpočtu. Ďalšie náročné finančné operácie tvorili najmä dotácie pre spravovania a Pri pohľade na ostatné výdavky tam patrí podobne ako na Slovensku podpora a organizovanie športových podujatí v rámci kraja. Príspevky pre mládežnícke športové oddiely na zabezpečenie materiálneho a iného vybavenia. Juhomoravský kraj je tiež spoločne s regionálnym zväzom zriaďovateľom nižších futbalových líg.

ZÁVER

Regionálna samospráva disponuje širokou škálou kompetencií zasahujúcich do každej oblasti verejného života vrátane športu a podpory mládeže. Pri sledovaní kompetencií vyšších územných celkov môžeme konštatovať, že ide o dosť všeobecnú definíciu pôsobnosti v skúmanej oblasti a spôsobom akým celky zasahujú a podporujú šport je správna, avšak nie postačujúca. Z pohľadu vynaložených financií to stále nie je dostatočné a ako jediný adekvátny príklad podpory športu môžeme označiť Nitriansky samosprávny kraj. Ak sa zameriame na ich prístup mimo vysokej čiastky poskytnutých financií, ide o kraj, ktorý podporuje šport svojou činnosť po celom svojom území rovnomerne. Ako bolo spomenuté v druhej kapitole, okres Nitra ako určité centrum regiónu vyčnieva, ale o príspevky žiada aj veľa ďalších subjektov z iných okresov a kraj ich často podporuje. V prípade Banskobystrického a Prešovského samosprávneho kraja sme zaznamenali nepredloženie žiadosti o príspevok. To je nutné konštatovať vo veľkej miere negatívne. Krajské úrady by mali vynaložiť väčšie úsilie pri medializovaní svojich grantových schém, výziev a zapájať všetky kúty svojho územia a snažiť sa o vyvážený celokrajský rozvoj športu. K zabezpečeniu práve optimálnej podpory a správneho si rozdeleniu cieľov z geografického aj časového hľadiska môže napomôcť koncepcia rozvoja športu a podpory

mládeže. Pomocou analýz si dokážu kraje lepšie vytýčiť oblasti, kde je pomoc práve nutná a zároveň si naplánujú, akými projektami sa budú zaoberať v budúcnosti. Ako ideálny príklad by sme uviedli Bratislavský samosprávny kraj, ktorý vypracováva dokumentáciu každé štyri roky, prípadne Juhomoravský kraj a ich model päť ročných koncepcií. Z prípadu Juhomoravského kraja tiež určite stojí za zmienku myšlienka športových poukazov. Množstvo mladých talentovaných športovcov v rámci krajov vykonáva športy ako napr. ľadový hokej, ktorý je finančne náročný. Aj pri menších peňažných sumách by to jednoznačne napomohlo mladým hokejistom, ktorí by v budúcnosti mohli reprezentovať svoje kraje a štát.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- BRIX, R. – ŠVIKRUHA, M. 2012. *Volby zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy v Čechách a na Slovensku*. www.law.muni.cz [online]. [cit. 13.09.2021]. Dostupné na internete: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/BrixRichard_SvikruhaMartin.pdf>.
- CHMELÁR, F. 2014. *Šport a mierová politika*. In *Spoločenský význam športu*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, 43 s. ISBN 978-80-89460-16-8.
- JIHOMORAVSKÝ KRAJ. 2021. *O kraji*. www.jmk.cz [online]. [cit.23.09.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.jmk.cz/content/10870>>.
- KRAJSKÝ ÚRAD JIHOMORAVSKÉHO KRAJE. 2019. *Koncepcie rozvoje športu v Juhomoravskom kraji do roku 2025*. www.kr-jihomoravsky.cz [online]. [cit. 27.09.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.krajihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=388446&TypeID=7>>.
- LÁŠTIC, E. 2010. *Územná samospráva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, 26-79 s. ISBN 978-80-223-2827-2.
- MIHALIKOVÁ, E. 2011. *Finančná situácia a výkonnosť v samospráve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 26-27. ISBN 978-80-70978-98-6.
- MIKUŠ, T. 2012. *Aktuálnosť regionálnej športovej politiky*. In *I. športové fórum na Slovensku*. www.olympic.sk [online]. [cit. 15.09.2021]. Dostupné na internete: <https://www.olympic.sk/sites/default/files/field_media_file/2012-11/zbornik-z-i_sportoveho-fora-na-slovensku-57447_1.pdf>.
- SEKOT, A. 2008. *Sociologické problémy športu*. Praha: Grada Publishing, 2008, s. 7-8, ISBN 978-80-247-2562-8.

- SLOBODA, D. 2014. *Slovensko. Kraje alebo župy?* www.samosprava.institute.sk [online]. [cit. 13.09.2021]. Dostupné na internete: <https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/slovensko_kraje_alebo_zupy_2014_f.pdf>.
- TRENČIANSKY SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2019. *Participatívny komunitný rozpočet 2019*. www.tsk.sk [online]. [cit. 25.09.2021]. Dostupné na internete: <https://www.tsk.sk/dokumenty/financie/participativny-komunitny-rozpocet/vyhodnotenie-pkr2019.html?page_id=706714>.
- Všeobecne záväzné nariadenie Bratislavské samosprávneho kraja č. 5/2018 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Bratislavské samosprávneho kraja
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov
- Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky
- Zákon č. 115/2001 o podpore športu
- Zákon č. 440/2015 o športe
- Záverečné účty BSK, TTSK, NSK, TSK, ŽSK, BBSK, PSK, VUCKE za roky 2016-2020.
- Záverečné účty Jihomoravského kraja za roky 2020 a 2019.

PUBLICY 2021 – časť II.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Editori: PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.
PhDr. Richard Brix, PhD.
Mgr. Matúš Novák
JUDr. Stanislav Michal

Vydavateľ: **Fakulta sociálnych vied**
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Rok vydania: **2021**

Rozsah strán: **253**

Náklad: **100 ks**

Vydanie: **Prvé**

ISBN **978-80-572-0212-7**