

VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy



**Recenzovaný zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie**

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY**



Verejná správa a spoločnosť

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej na pôde Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach konanej dňa 30. septembra 2022 v Košiciach.



MINISTERSTVO
INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA
A INFORMATIZÁCIE
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Košice 2022

Konferencia sa uskutočnila v spolupráci s Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky.

Verejná správa a spoločnosť

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej na pôde Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach konanej dňa 30. septembra 2022 v Košiciach.

Zostavovatelia

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Mgr. Veronika Džatková, PhD.

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Recenzenti

doc. Mgr. Alexander Onufrák, PhD.

Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

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

Tento text je publikovaný pod licenciou CC BY NC ND Creative Commons Attribution-NonCommercial-No-derivates 4.0 („Uveďte pôvod – Nepoužívajte komerčne - Nespracovávať“)



Za odbornú a jazykovú stránku tohto diela zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Dostupné od: 21.12.2022

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

ISBN 978-80-574-0167-4 (e-publikácia)

Medzinárodný vedecký výbor konferencie

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD. - predseda

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

prof. Dr. Iván Halász, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Matúš Drotár

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, riaditeľ odboru tvorby a riadenia operačného programu

prof. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.

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

dr.h.c. prof. Ing. Pavel Nečas, PhD. MBA.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

prof. Dr. Oliver Sievering

Univerzita aplikovaných vied, verejnej správy a financií, Ludwigsburg

doc. Ing. Ivana Kraftová, CSc.

Fakulta ekonomicko-správna, Univerzita Pardubice

Dr. Polyxeni Papadaki, profesor

Univerzita Panteion, Atény

dr. hab. Wojciech Gizicki

Inštitút politických vied a administratívy, Katolícka univerzita Jána Pavla II. v Lubline

Prof. Oleksandr Khyzniak

Charkovská národná univerzita V. N. Karazina, Charkov

PhDr. Michal Kaliňák, PhD.

Združenie miest a obcí Slovenska

Organizačný výbor konferencie

PhDr. Jana Volochová, PhD. – predseda

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Mgr. Veronika Džatková, PhD.

Ing. Katarína Krokosová

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.

PhDr. Marcel Orenič

OBSAH

VÝVOJ LOKÁLNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY V MAĎARSKU PO ROKU 2010	
<i>Ivan HALÁSZ</i>	8
SUSTAINABLE ENERGY PROBLEMS IN GERMANY	
<i>Oliver SIEVERING</i>	16
VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÁ POLITIKA: ICH VZÁJOMNÉ VZŤAHY V TEÓRII A PRAXI	
<i>Stanislav KONEČNÝ</i>	25
ROZHODOVACIA ČINNOSŤ SPRÁVNÝCH SÚDOV V OBLASTI DANE Z NEHNUTEĽNOSTÍ - AKTUÁLNE OTÁZKY	
<i>Peter MOLITORIS</i>	38
MIESTNE DANE – NEVYHNUTNÁ SÚČASŤ AUTONÓMIE OBECNEJ SAMOSPRÁVY	
<i>Martin VERNARSKÝ</i>	49
REFORMA SPRÁVNEHO SÚDNICTVA	
<i>Hedviga GEFFERTOVÁ</i>	56
VYBRANÉ ZPŮSOBY PARTICIPACE OSOB NA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVĚ V PODMÍNKÁCH SLOVENSKÉ REPUBLIKY	
<i>Roman ŠIROKÝ</i>	66
NEČINNOSŤ VYBRANÝCH OBCÍ PRI ZVEREJŇOVANÍ VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ NA WEBOVEJ STRÁNKE OBCE	
<i>Patrik FAJAK</i>	78
NORMOTVORNÁ PRÁVOMOC OBCE V JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY	
<i>Júlia ONDROVÁ – Michal ÚRADNÍK</i>	86
PERSPEKTÍVY PODPORY OHROZENÝCH SKUPÍN OBYVATEĽOV OBCE V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH CESTOU FINANCOVANIA BEŽNÝCH VÝDAVKOV OBCE Z REZERVNÉHO FONDU	
<i>Rastislav KRÁL</i>	96
VEREJNÉ SLUŽBY POSKYTOVANÉ OBCAMI V ČESKEJ REPUBLIKE A V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	
<i>Stanislav KONEČNÝ - Marie SCISKALOVÁ</i>	103
POSTAVENIE OBCE AKO SUBJEKTU PRÁVA_(ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY)	
<i>Michal JESENKO - Martina KANTOROVÁ</i>	113
VYBRANÉ PROBLÉMY „MALÝCH“ OBCÍ V PREŠOVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI	
<i>Andrea KOŠÍKOVÁ</i>	121
FINANCOVANIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V KONTEXTE EURÓPSKEJ CHARTY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY	
<i>Viktória KRÁĽOVÁ</i>	131

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA VO VYBRANOM ŠTÁTE EURÓPY	
<i>Lukáš IVANČÍK</i>	142
VOLEBNÉ KVÓTY AKO NÁSTROJ NA PRESADZOVANIE RODOVEJ ROVNOSTI A ZVYŠOVANIA PARTICIPÁCIE ŽIEN V POLITICKOM ŽIVOTE	
<i>Viktória FERKOVÁ</i>	154
PREDNOSTI A ÚSKALIA SPOJENÝCH VOLIEB DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	
<i>Frederika FOGAŠOVÁ</i>	165
VÝKON VEREJNEJ FUNKCIE AKO PREKÁŽKA V PRÁCI VO VŠEOBECNOM ZÁUJME	
<i>Vladimíra ŽOFČINOVÁ</i>	175
SPOLUPRÁCA MALÝCH OBCÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	
<i>Jana VOLOCHOVÁ</i>	184
SOCIÁLNA PRÁCA V ZDRAVOTNÍCTVE NA SLOVENSKU A V ČESKEJ REPUBLIKE	
<i>Marianna KAPUSTOVÁ</i>	191
ČERPANIE FONDOV EÚ NA SLOVENSKU V ROKOCH 2014-2020 SO ZAMERANÍM NA FINANČNÉ NÁSTROJE POLITIKY SÚDRŽNOSTI EÚ	
<i>Eva VÝROSTOVÁ</i>	200
VZŤAHOVÁ KOMPARÁCIA VYBRANÝCH INTELIGENTNÝCH MIEST Z HĽADISKA APLIKÁCIE IMD SMART CITY INDEXU	
<i>Milan DOUSA</i>	211
NAKLADANIE S KOMUNÁLNYM ODPADOM V EURÓPSKEJ ÚNII VO VÄZBE NA PRIJORITY AGENDY 2030	
<i>Michal STRIČÍK - Pavol KALUHA</i>	223
PROCES EVIDENCIE A OHLASOVANIA STAVU KOMUNÁLNYCH ODPADOV NA ÚROVNÍ OBCÍ	
<i>Eva MIHALIKOVÁ - Darina KOREŇOVÁ</i>	234
ZMENY V KVALITE ŽIVOTA OBYVATEĽOV REGIÓNOV SR V KONTEXTE IMPLEMENTÁCIE PROJEKTOV IROP (2014 – 2020)	
<i>Zuzana HRABOVSKÁ</i>	245
ASIGNAČNÁ DAŇ AKO ZDROJ FINANCOVANIA NEZISKOVÉHO SVETA	
<i>Daniela HADAČOVÁ - Lenka MALIČKÁ</i>	257
EKONOMICKÁ EFEKTÍVNOSŤ ŠKÔL: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA ZÁKLADNÝCH ŠKÔL V KOŠICIACH	
<i>Miriám ŠEBOVÁ - Jaroslava SAKÁČOVÁ - Iveta KOROBIČOVÁ</i>	268
EKONOMICKÁ HODNOTA VEREJNÝCH SLUŽIEB: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA KNIŽNICE PRE DETI A MLÁDEŽ V KOŠICIACH	
<i>Miriám ŠEBOVÁ - Michaela NOVÁKOVÁ</i>	278
AKTUÁLNY VÝVOJ VEREJNÝCH FINANCIÍ A RIZIKO RECESIE	
<i>Viktória BOBÁKOVÁ</i>	289
ZMENY NA TRHU PRÁCE	
<i>Lenka PČOLINSKÁ</i>	300

DAŇOVÁ SILA KRAJSKÝCH MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY	
<i>Jana LUKÁČOVÁ - Lenka MALIČKÁ</i>	310
TRANSFERY V DECENTRALIZOVANOM FIŠKÁLNOHOM SYSTÉME SRBSKEJ REPUBLIKY	
<i>Siniša MALI - Lenka MALIČKÁ</i>	322
DRT AKO ALTERNATÍVA K PRÍMESTSKEJ AUTOBUSOVEJ DOPRAVE V KSK	
<i>Tomáš ŠTOFA - Marek GRÓF</i>	333
VYUŽITIE METÓD STANOVENÝCH PREFERENCIÍ PRI ANALÝZE DOPYTOVO ORIENTOVANÝCH MODELOV DOPRAVY VO VIDIECKÝCH REGIÓNOCH	
<i>Peter DŽUPKA - Radovan DRÁB</i>	344
ROZPOČET AKO NÁSTROJ ZAPOJENIA OBYVATEĽOV DO ROZHODOVANIA O VECIACH VEREJNÝCH	
<i>Darina KOREŇOVÁ</i>	353
ZHODNOTENIE MERANIA MATERIÁLNYCH PODMIENOK KVALITY ŽIVOTA OBČANOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY	
<i>Anna ČEPELOVÁ</i>	362
PODPORA ROZVOJA VIDIEKA PROSTREDNÍCTVOM DIGITALIZÁCIE A RODOVEJ ROVNOSTI	
<i>Simona ŠIMOVIČOVÁ</i>	371
NITRA A KONCEPT SMART CITY	
<i>Kristína DZUREKOVÁ</i>	383
SOCIÁLNA SPRAVODLIVOSŤ A STAROBNÉ DÔCHODKOVÉ SPORENIE V SR	
<i>Richard GEFFERT</i>	390
OCHRANA MAĎARSKEJ MENŠINY V SUSEDNÝCH ŠTÁTOCH MAĎARSKA V POLITIKE VLÁD VIKTORA ORBÁNA	
<i>Zlatica SÁPOSOVÁ</i>	398
MOŽNOSTI VYUŽITIA E-VOTINGU A ELEKTRONIZÁCIE PROSTRIEDKOV PRIAMEJ DEMOKRACIE NA ÚROVNI OBCE A VÚC	
<i>Ludovít MÁČAJ</i>	409
DIGITALIZÁCIA A UMELÁ INTELIGENCIA V MANAŽMENTE ĽUDSKÝCH ZDROJOV: PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE PRE MENEJ ROZVINUTÉ KRAJINY	
<i>Dominika PETRÁŠOVÁ</i>	418
PUBLIC ADMINISTRATION PROFESSIONAL ETHICS	
<i>Drahomíra ONDROVÁ</i>	427
AKO REAGUJÚ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE NA ZELENÉ VÝZVY	
<i>Silvia RUČINSKÁ - Michaela LUKAČÍNOVÁ</i>	438
SOCIÁLNE MÉDIÁ VO VEREJNEJ SPRÁVE: SÚČASNÉ TRENDY A VÝZVY	
<i>Ondrej MITAL</i>	454
INOVATÍVNE FORMY PARTICIPÁCIE: NÁRAST POŽIADAVIEK ALEBO PRÍLEŽITOSTÍ AKO BYŤ AKTÍVNYM OBČANOM	
<i>Veronika DŽATKOVÁ</i>	464
POSTOJE K IMIGRANTOM: PERCIPOVANÁ DIVERZITA A HROZBA	
<i>Iveta JELEŇOVÁ</i>	473

KOMUNIKÁCIA OBCÍ V ČASE PANDÉMIE COVID-19	
<i>Gabriela KRAVČÁKOVÁ - Karolína KOŽUŠKOVÁ</i>	480
VPLYV PANDÉMIE NA ŽIVOT SENIOROV V KONTEXTE POSKYTOVANIA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB	
<i>Lenka LACHYTOVÁ</i>	495
VPLYV INTERVENCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY POČAS PANDÉMIE COVID-19 NA KVALITU ŽIVOTA SENIOROV	
<i>Vitalii HOROVENKO</i>	504
VZŤAH ŠTUDENTOV K STARŠÍM DOSPELÝM CEZ PRIZMU VEDOMOSTÍ O STARNUTÍ A AGEISTICKÝCH POSTOJOV	
<i>Tatjana BÚGELOVÁ - Jana LUKÁČOVÁ</i>	513
POLITICKÁ A OBČIANSKA PARTICIPÁCIA VYSOKOŠKOLSKÝCH ŠTUDENTOV	
<i>Eliška ŽUPOVÁ</i>	524
LÍDER 21. STOROČIA	
<i>Marcel ORENIČ</i>	534

VÝVOJ LOKÁLNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY V MAĎARSKU PO ROKU 2010

DEVELOPMENT OF THE LOCAL AND REGIONAL SELF- GOVERNMENTS IN HUNGARY AFTER 2010

Ivan HALÁSZ

Abstract

The paper deals with the development of the Hungarian local and regional self-governmental system after 2010. This period was mainly characterised by recentralisation. This was a reaction to some of the dysfunctions of the pre-2010 system and partly to the financial and economic crisis in 2008. Local and regional self-government is increasingly seen as a part of the unitary system of state organisation rather than as the fourth branch of power. However, the elected system of local government has been retained, but the number of representatives has been significantly reduced. The main framework of state administration has now been changed to the county level, which in 2022 reverted to the old terminology of the prewar period. An important change is the restoration of the district administrative level, but without the self-government.

Key words: Fundamental Law, Hungary, local and regional self-government, reform

V súčasnej maďarskej odbornej terminológii sa pod pojmom miestna samospráva v podstate rozumejú dva stupne samosprávy: lokálna a regionálna samospráva. Obe majú v krajine dlhú históriu, ktorá siaha až do stredoveku. V modernej podobe sa však vytvorila až v období rakúsko-uhorského dualizmu. Vtedy prebehol spor medzi tzv. centralistami a municipalistami, ktorý nakoniec vyhrali tí prví. Nebol to ľahký súboj, lebo osobitne stolice v predchádzajúcich storočiach pôsobili ako hlavná bašta uhorského odboja proti panovníckemu absolutizmu. Dualistické Uhorsko – s výnimkou chorvátskej autonómie – zároveň jasne odmietlo myšlienku federalizácie krajiny, resp. vytvorenia národnostných autonómií. Pritom s určitou dávkou prehnania možno tvrdiť, že ak je súčasné, kultúrno-mentálne relatívne homogénne a dopravné dobre integrované Maďarsko takpovediac stvorené pre centralizáciu, tak staré multietnické a regionálne veľmi členené Uhorsko bolo stvorené skôr pre federalizáciu.

Princíp centralizácie štátu sa síce začal presadzovať už pred rokom 1918, ale skutočne vysokú intenzitu nadobudol v medzivojnovom období tzv. verejnoprávneho provizória, keď bol pri moci režim admirála Miklósa Horthyho. Vtedy už Maďarsko existovalo v súčasnej územnej podobe. Obdobie tzv. štátneho socializmu v rokoch 1949 až 1989 túto tendenciu taktiež nezmenilo. Jednak to súviselo s danosťami krajiny, jednak s charakterom vtedajšieho režimu. K určitému decentralizačnému vzopätiu došlo až po páde starého režimu jedinej štátostrany a začiatku celkovej demokratizácie v rokoch 1989/1990. V posttranzičných rokoch sa skutočne posilnil princíp miestnej samosprávy a to osobitne na lokálnej – obecnej a mestskej úrovni. Nový demokratický režim podporoval aj iné formy verejnoprávnej samosprávy – napríklad v roku 1994 boli zvolené národnostné samosprávy a určitý čas v krajine existovali aj samosprávy sociálneho poistenia. Zabudnúť netreba ani na profesné a záujmové samosprávy.

Miestne spoločenstvá občanov získali v ústavnom texte z roku 1989/1990 právo na samosprávu, ktoré sa realizovalo cez inštitút miestnych samospráv. Na samosprávu sa postupne začalo nazerať ako na štvrtú vetvu v rámci rozdelenia moci. Obsah samosprávy na miestnej, (lokálnej) a územnej (župnej) úrovni však vôbec nebol rovnaký. Nový systém preferoval predovšetkým silnú lokálnu samosprávu a menej podporoval župný stupeň. Na rozdiel od ostatných vyšehradských štátov síce samospráva na župnej úrovni úplne nezanikla, ale stratila väčšinu kompetencií a finančných zdrojov. Stredný samosprávny stupeň sa preto v podstate vyprázdnil. V tomto procese určite zohrala svoju úlohu aj spomienka na silných župných straníckych bossov, ktorí tu efektívne pomáhali realizovať vôľu ústredných straníckych orgánov, ako aj strach z návratu predvojnového centralizmu, ktorý v regiónoch reprezentovali vládou vymenovaní hlavní župani. Spomienka na nich mala vtedy podstatne negatívnejší náboj, než je tomu v súčasnosti.

Model, ktorý sa zrodil prijatím zákona o miestnych samosprávach v roku 1990, charakterizovali nasledovné špecifiká: dominancia lokálnej samosprávy, ktorej orgány však boli pomerne roztrieštené, potom malá miera združovania sa, ktoré bolo ponechané úplne na základe dobrovoľnosti, nediferencované úlohy a kompetencie, ktoré nebrali do úvahy veľkosť, resp. rozlohu jednotlivých samospráv a nakoniec slabosť stredného samosprávneho článku. (Pálné Kovács I, 2017. 11.) Okresy, ktoré v strednej Európe vznikli ešte v prvých rokoch po porazenej revolúcii 1848/1849 boli úplne zrušené ešte v roku 1984. Avšak ani predtým nemali samosprávny charakter a počas demokratickej transformácie neboli obnovené.

Vtedajšia úprava sa veľmi málo a nekomplexne venovala štátnej správe na miestnej a župnej úrovni. Jej hlavným článkom sa postupne stali úrady na úrovni regiónov, ktoré však už

nevedol predtým dobre známy silný hlavný župan alebo stranický tajomník, ale najprv komisár republiky, a o niekoľko rokov neskôr vedúci župného úradu. V roku 1994 bola totiž pôsobnosť týchto orgánov štátnej správy znovu prispôbena územia jednotlivých žúp. Mnoho úradov s ich kompetenciami zostalo mimo pôsobnosti týchto vedúcich funkcionárov, lebo okrem menších výnimiek nedošlo k spájaniu dekoncentrovaných úradov pod jednu úradnú strechu. Racionalizačný proces sa časom predsa len začal, lebo veľmi slabý samosprávny článok sa mu nemal reálnu šancu brániť. Inak župy oslabovalo aj to, že sa v systéme zachovali mestá so štatútom župy, ktoré mali vlastné právomoci a orgány. Pritom nešlo automaticky len o všetky sídla žúp, ale aj o iné, väčšie, historicky, resp. regionálne významnejšie mestá.¹ Ich občania nevolili svojich zástupcov do spoločného župného zhromaždenia, ale mali vlastné samosprávne zastupiteľské orgány. Zároveň však cez svoje inštitúcie (napríklad zdravotnícke zariadenia, stredné a umelecké školy a pod.) poskytovali služby celému regiónu.

Postaveniu župného článku v celom systéme nepomohlo ani to, že v duchu neoliberálnych reforiem a pod vplyvom odporúčaní rozličných medzinárodných, resp. supranacionálnych organizácií typu OECD a EU, niektoré záležitosti začali prechádzať do rúk „paraštátnych“, prípadne skôr „paraadministratívnych“ organizácií alebo koordinačných rád.² Tito síce boli vhodné pre korporatívne konzultácie a harmonizáciu stanoviska, ale neboli optimálne pre zabezpečenie práva na samosprávu. (Pálné Kovács Ilona, 2019, 70.)

Skutočne čiernym rokom stredného článku samosprávy v Maďarsku bol rok 1996, keď bol prijatý zákon o územnom rozvoji, ktorý tieto samosprávy prakticky vynechal z oblasti, ktorá je pre ne mimoriadne dôležitá. Budovanie organizačných štruktúr rozvojových rád išlo úplne mimo žúp, len ich predsedovia dostali jedno miesto v týchto radoch. Po voľbách v roku 2002 sa začala príprava regionalizácie krajiny, ktorá mala vytvoriť nový regionálny článok na úrovni NUTS2. K územnému vymedzeniu takýchto regiónov síce došlo, ale vznik regionálnych samospráv sa kanoniec neuskutočnil, a to ani po voľbách v roku 2006, ktoré znovu vyhrala socialisticko-liberálna koalícia. Tá mala totiž veľa práce s riešením najprv politických

¹ Pôvodne mohli v zmysle úpravy z roku 1990 o toto postavenie žiadať len mestá nad 50 000 obyvateľov, to však o niekoľko rokov neskôr zrušili. Inak väčšie mestá mali osobitý štatút až aj pred druhou svetovou vojnou, ako aj počas socializmu, ich počet bol však nižší. Nakoniec sa ich počet ustálil na čísle 25. V zime 2022 bol počet týchto doplnený o dve mestá, ktoré nemajú charakter sídla samostatnej župy – t. j. o mesto Baja na juhu a o Ostrihom (Esztergom) na severe krajiny. Inak sem patrí ešte Békešská Čaba (Békéscsaba), Debrecín (Debrecen), Dunaújváros, Jäger (Eger), Érd, Ráb (Győr), Hódmezővásárhely, Kaposvár, Kecskemét, Miskovec (Miskolc), Veľká Kaniža (Nagykanizsa), Nyíregyháza, Pátkostolie (Pécs), Salgótarján, Segedín (Szeged), Sopron, Szekszárd, Stoličný Belehrad (Székesfehérvár), Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém (Veszprém), Zalaegerszeg. Tieto mestá majú inak svoje vlastné združenie, pozri webovú stránku <http://www.mjvsz.hu/szervezet/tagvarosok>

² Išlo napríklad o regionálne rady mládeže a športu alebo o župné rady pre verejné práce, resp. nadácie na rozvoj verejného vzdelávania a podobne.

a o niekoľko rokov neskôr finančno-ekonomických kríz. Okrem toho sa naplno prejavila slabosť nadžupných regionálnych identít. Väčší úspech malo vytvorenie malých – mikroregionálnych – združení, ktoré sa organizovali najprv zdola na základe štátom podporovaného zrdužovania. V každom prípade však pred rokom 2010 panovala v územnej organizácii na strednej úrovni, ako aj v plánoch na jej reformu pomerne veľká roztrieštenosť, ktorá sa však netýkala samosprávy na miestnej úrovni. (Pálné Kovács Ilona, 2019, 72-73.)

Systém, ktorý vznikol po roku 1990 síce umožnil občanom pocítiť pocit samosprávy, ale finančne a organizačne sa ukázal byť veľmi náročným a čoskoro sa začali prejavovať aj problémy so stúpajúcou zadlženosťou miest a obcí. Osobitne sa to prejavilo po finančno-ekonomickej kríze v roku 2008. Tento vývoj pripravil pôdu pre veľkú recentralizačnú administratívnu reformu, ktorá sa začala po voľbách v roku 2010, ktoré vyhrala národno-konzervatívna koalícia Fidesz-KDNP (t. j. Fidesz a kresťanskí demokrati). Táto reforma súvisela s celkovou snahou o zmenu systému riadenia, ktorý sám seba začal nazývať Systémom národnej spolupráce. Myslenie reformátorov ovplyvňovali aj neoweberiánske koncepty a snaha prekonať nedostatky predchádzajúceho neoliberálneho modelu. (Pálné Kovács I. 2017. 12.)

V roku 2011 bol prijatý nový Základný zákon Maďarska, ktorý výrazne zmenil ustanovenia predchádzajúcej ústavy. Miestne spoločenstvá občanov-voličov napríklad stratili predtým vyslovene deklarované základné právo na samosprávu. To síce neznamenal jej úplné odstránenie, ale skôr výraznú zmenu v jej chápaní. Novú koncepciu nakoniec pregnantne a explicitne vyjadrila preambula nového zákona o miestnych samosprávach z roku 2011. (Balász I. 2012. 38-39.) Išlo o zákon číslo CLXXXIX. z roku 2011, ktorý nahradil dovtedajší samosprávny zákon číslo LXV. z roku 1990. Preambula zákona síce v prvej vete deklarovala, že Snem rešpektuje a chráni právo komunit miestnych voličov na samosprávu, ale zároveň v druhej vete prehlásila, že „... miestne samosprávy ako súčasť jednotného organizačného systému štátu prispievajú k realizácii štátnych cieľov vyjadrených v Základnom zákone a napomáhajú plneniu zákonných povinností.” Inak preambula sa aj naďalej odvolávala na vlastné pokrokové samosprávne tradície, ako aj na Európsku chartu miestnych samospráv.

Hlavný rámec pre výkon štátnej správy na miestnej úrovni predstavuje po reformách župná úroveň, na ktorej boli vytvorené župné vládne úrady, na čele ktorých stojí po terminologických zmenách realizovaných jedenástou novelou Základného zákona z leta 2022 hlavný župan. V zmysle tejto novely sa predchádzajúce župy (*megye*) vrátili k oficiálnemu – archaizujúcemu – názvu hradná župa (*vármegye*), ktorý bol dominantný pred rokom 1945. Stredný – t. j. župný – stupeň štátnej správy zintegroval niekoľko desiatok typov úradov, čo znamenalo približne

250 organizácií a okolo 23 000 pracovníkov. Povereníci vlády – dnes hlavní župani – dostali jednoznačne politický charakter a väčšinou už pochádzajú z politickej sféry. (Pálné Kovács Ilona, 2019, 75-76.)

K 1. januáru 2013 v krajine znovu vznikli okresy a okresné úrady, ktoré vykonávajú približne 80 úloh a kompetencií štátnej správy. Na vidieku existuje v súčasnosti 175 okresov a takýto štatút má aj 23 obvodov hlavného mesta Budapešť. Okresné a obvodné úrady predstavujú integrálnu súčasť vládnych úradov na župnej úrovni. Postupne prevzali aj veľkú časť agendy notárov miestnych samospráv (ide o primátorom menovaných vedúcich pracovníkov samosprávnych úradov) s výnimkou matričných záležitostí a vecí, ktoré súvisia výlučne s miestnou normotvorbou založenou na miestnom uvážení. (<https://jarasinfo.gov.hu/jarasokrol>) V krajine postupne zanikla regionálna úroveň riadenia a rozvoja. Po roku 2010 boli zrušené aj regionálne rady rozvoja. Väčšinu ich úloh a kompetencií prevzali župné samosprávy.

Reformy sa výrazne dotkli aj lokálnych samospráv, ktoré stratili časť svojich dovtedajších úloh a právomocí. Po roku 2011 napríklad došlo k úplnému poštátneniu verejného – základného a stredného – školstva. To v súčasnosti celé patrí pod Klebelsbergove centrum, ktoré má postavenie ústredného úradu patriaceho po rezort školstva.³ Viac-menej len národnostné samosprávy si zachovali kontrolu nad svojimi školami, miestne samosprávy takéto možnosti dnes už nemajú. Väčšina kompetencií v oblasti zdravotníctva a sociálnych vecí taktiež prešla do kompetencie štátu. Centrálné štátne orgány okrem toho získali väčšiu kontrolu nad možnosťami samospráv brať úvery – v podstate v určitých prípadoch môžu túto možnosť vetovať. Okrem toho v súčasnosti je miestnym samosprávam už možné nariadiť aj povinné združovanie sa. (Pálné Kovács I. 2019. 81-82.) Intenzívny etatizmus a organizačná centralizácia rozličných sfér riadenia a života krajiny teda charakterizuje celý vývoj po roku 2010. Tento trend sa ešte posilnil v čase protipandemických opatrení, hoci v niektorých reláciách došlo aj k presunom kompetencií medzi lokálnou a regionálnou úrovňou, a to zväčša v prospech posledne menovanej. Netreba však zabudnúť, že v župných samosprávach má vládna koalícia silnejšie pozície, než v mnohých mestských samosprávach.

Ďalšou zvláštnosťou novej maďarskej verejnej správy a samosprávy je inštitút náhradného nariadenia obsiahnutý v 138. článku zákona o miestnych samosprávach. V prípade, ak samospráva zanedbá svoju normotvornú/legislatívnu povinnosť, tak hlavný župan môže po

³ Stredné a základné školstvo patrilo do volieb v roku 2022 pod tzv. superministerstvo ľudských zdrojov, v súčasnosti však už patrí pod ministerstvo vnútra.

uplynutí predpísaných lehôt sám prijať v mene samosprávy chýbajúce nariadenie, ktoré on sám aj podpisuje. To potom musí byť zverejnené v úradnej zbierke, resp. vestníku. V Maďarsku ide o *Magyar Közlöny*. Už vyhlásené miestne samosprávne nariadenie potom župný vládny úrad pošle dotknutej samospráve, ktorej notár musí zabezpečiť jej zverejnenie na mieste v zmysle miestnych organizačných predpisov. Miestne samosprávne zastupiteľstvo môže takéto nariadenie novelizovať alebo zrušiť výlučne len po nasledujúcich samosprávnych voľbách. Pred uplynutím tejto doby má možnosť zmeniť dané nariadenie len vedúci župného vládneho úradu. Tu vlastne ide o maďarské špecifikum, ktoré inde v Európe nemá veľmi obdobu.

Po voľbách v roku 2010 sa taktiež zmenil počet poslancov miestnych samospráv. Vtedajšia víťazná koalícia totiž už pred voľbami sľúbila výraznú redukciu poslancov parlamentu a miestnych samospráv. Počet poslancov parlamentu sa zmenšil z 386 osôb na 199 poslancov. V prípade samospráv išlo približne o 40 percentnú redukciu. Od roku 2014 sa volebný cyklus v prípade volených samospráv líši od parlamentu. Poslanci parlamentu majú totiž mandát naďalej na štyri roky, avšak mandát miestnych a národnostných poslancov sa predĺžil na päť rokov. Jedným z cieľov tejto reformy bolo zabrániť tomu, aby sa samosprávne voľby konali v rovnakom roku, ako voľby Snemu. Dovtedy totiž samosprávne voľby vždy nasledovali parlamentné voľby len o niekoľko mesiacov neskôr a väčšinou zopakovali ich výsledky.⁴

Podrobnosti o voľbách starostov a primátorov, resp. miestnych poslancov upravuje zákon L. z roku 2010, ako aj zákon číslo XXXVI. z roku 2013 o volebnom konaní. Tu ide vlastne o komplexný volebný procesný kódex, ktorý je spoločný pre všetky stupne volieb. V súčasnosti sú samosprávne voľby jednokolové a neuplatňuje sa v nich prah platnosti. Inak sa voľby na rozličných úrovniach a v lokalitách rozličnej veľkosti výrazne líšia.

Starostov volia na všetkých úrovniach priamo. Maďarská terminológia nerozlišuje medzi pojmom primátor a starosta. Maďarský výraz *polgármester* je viac-menej prekladom nemeckého pojmu *Bürgermeister*. Nakoľko však slovenský ekvivalent tohto výrazu – t. j. mešťanosta – znie trochu archaicky, pre potreby danej publikácie je vhodnejšie používať všeobecnejší výraz starosta. Inak priamo volený starosta je riadnym členom zastupiteľstva.

Voľby poslancov miestnych zastupiteľstiev v menších obciach do 10 000 obyvateľov sa však líšia od volieb vo väčších územných sídlach. V prvom prípade voliči volia svojich zástupcov cez individuálne kandidátne listiny. Na nich sú uvedené mená všetkých kandidátov a voliči môžu zakrúžkovať toľko mien, koľko poslancov má ich zastupiteľstvo. V sídlach nad 10 000 obyvateľov sa uplatňuje zmiešaný volebný systém. Jednak tu existujú individuálne

⁴ Voľby do parlamentu sa od roku 1990 konali vždy na jar, do miestnych a menšinových samospráv na jeseň.

volebné obvody, kde sa relatívnym väčšinovým spôsobom volí jeden poslanec. Zbytok mandátov sa rozdelí cez kompenzačnú listinu, na ktorú sa priamo nehlasuje, ale mandáty sa z nej rozdeľujú cez tzv. zbytkové zlomkové hlasy, ktoré boli odovzdané v individuálnych obvodoch, ale tam neviedli k získaniu poslaneckého mandátu. Pri rozdelení mandátov sa používa formula Sainte-Laguë. V tomto prípade sa používa päť percentný prah pre vstup do zastupiteľstva. (Horváth Attila, 2018. 294-295.)

Počet poslancov jednotlivých zastupiteľstiev závisí od počtu obyvateľov konkrétneho sídla. V obciach do 10 000 obyvateľov je možné zvoliť v závislosti od konkrétneho počtu obyvateľov minimálne dvoch a maximálne osem poslancov. Vo väčších sídlach – prevažne mestách – sa počet mandátov pohybuje od 11 do 34. Hlavné mesto Budapešť má spolu 33 poslancov, ktorí sú volení špeciálnym spôsobom. Jedným z poslancov je priamo volený hlavný starosta (primátor), 23 poslancov predstavujú starostovia jednotlivých samosprávnych obvodov hlavného mesta, ktorí sú na úrovni obvodu volení priamo a nakoniec sa deväť mandátov rozdeľuje z kompenzačnej listiny hlavného mesta. Voliči teda – na rozdiel od minulosti – priamo nehlasujú na poslancov zastupiteľstva hlavného mesta. Kompenzačnú kandidátnu listinu môže postaviť každá organizácia, ktorá sa pokúsila získať pozíciu starostu aspoň v polovici obvodov – teda v prípade 12 obvodov. Aj tu sa používa pojem zlomkových zbytkových hlasov, ktoré na prvom stupni neviedli k získaniu mandátu. Pri ich rozdelení sa používa formula d'Hondta. (Horváth Attila, 2018. 298.)

Tá sa používa aj v prípade volieb do župných zhromaždení. V ich prípade celá župa predstavuje jeden volebný obvod, ktorého súčasťou však nie sú mestá so župným štatútom. Ak má župa menej ako 400 000 obyvateľov, tak by mala mať jedného poslanca na každých 20 000 obyvateľov, avšak najmenej ich musí byť 15. Oblasti s počtom obyvateľov od 400 000 do 700 000 osôb si volia najmenej 20 poslancov, plus jedného poslanca na každých 30 000 obyvateľov, o ktorých ich populácia prekročí hranicu 400 000 obyvateľov. Župy nad 700 000 obyvateľov si volia 30 poslancov a plus jedného poslanca na každých 40 000 obyvateľov, o ktorých obyvateľstvo danej župy prekročí počet 700 000 osôb. (Horváth Attila, 2018. 299.)

Na celoštátnej úrovni taktiež existuje len jeden volebný obvod, v ktorom sa volí podľa pravidiel zmiešaného volebného systému. Jeden obvod posilňuje úlohu centrálnych straníckych orgánov a neumožňuje výraznejšiu aktivizáciu miestnych elít. Aj týmto spôsobom sa teda posilnila úloha veľkých strán. Skutočne veľkou stranou je v súčasnosti spojenectvo Fidesz-KDNP. Koniec-koncov aj posledná (teda zatiaľ jedenásta) novela Základného zákona z leta 2022 sa formou spojenia termínu samosprávnych volieb a volieb do Európskeho parlamentu snaží posilniť politické a ideologické súvislosti na miestnej úrovni. Jednotlivé

strany totiž pravdepodobne len ťažko budú vedieť vo volebnej kampani rozlíšiť tieto dve dimenzie.

Po roku 2010 v Maďarsku teda došlo k výraznej zmene koncepcie miestnej a regionálnej samosprávy, resp. celej samosprávnej filozofie. V rámci ústavných a zákonných reforiem sa jednoznačne posilnila úloha štátu a jeho orgánov, postupne sa vytratilo právo miestnych komunít na samosprávu a jej orgány sa museli začleniť do viac-menej jednotnej sústavy exekutívnych orgánov. Základný zákon neskrýva snahu o vytvorenie efektívneho a silného štátu. V tomto procese ústava aj zákony vidia dôležitý prostriedok práve v recentralizácii štátu. Samosprávny princíp sa síce úplne nevytratil, ale v politickom myslení súčasnej väčšiny ustúpil do úzadia. Menší dôraz sa kladie aj na priamu participáciu občanov a zastupiteľský princíp.

Literatúra

- BALÁZS I. (2012) A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*. Ročník 5. No. 10. 37-42. s. ISSN 2060-4599
- BALOGH-BÉKESI N. – ORBÁN B. A. (2018) A helyi önkormányzatok. In: TÉGLÁSI A. (Ed.) *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus, 239-253. s. ISBN 978-615-5764-48-6
- HORVÁTH A. (2019) Közvetett demokrácia és a választási rendszer. A választások és a pártok jogállása. In: GÁRDOS-OROSZ F. – HALÁSZ I. (Eds.) *Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg Campus, 279-308. s. ISBN 978-615-6020-24-6
- Járásokról. <https://jarasinfo.gov.hu/jarasokrol>
- PÁLNÉ KOVÁCS, I. (2019) *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Budapest: Dialóg Campus, 222 s. ISBN 978-615-6020-20-8
- PÁLNÉ KOVÁCS, I. (2017) Helyi önkormányzatok. In: JAKAB A. – FEKETE B. (Eds.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017) 12-18. s.
- <http://www.mjvsz.hu/szervezet/tagvarosok>

Kontaktná adresa

Prof. Ivan Halász DSc.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika

ivan.halasz@upjs.sk

SUSTAINABLE ENERGY PROBLEMS IN GERMANY

Oliver SIEVERING

Abstract

Germany is highly dependent on Russian oil and gas. But Germany itself is to blame for this. In 2005, the federal government under Chancellor Gerhard Schröder signed a declaration of intent for the construction of North-Stream 1 gaspipeline. The pipeline runs through the Baltic Sea and transport Russian gas directly to Germany. In 2011, North-Stream 1 was put into operation. In 2015, the „Great Coalition“ under Chancellor Angela Merkel (CDU) agreed to build another pipeline on the Baltic Sea route: North-Stream 2 - one year after the annexation of Crimea in violation of international law. Germany saw the pipelines merely as an economic project because it gets “cheap gas” for the industry and for the households. After Russia's war of aggression, Germany is trying to make itself independent of Russia's gas and oil, but that isn't easy. Intense discussions began on how best to do this. What are the implications? The self-made problems will pose huge challenges for Germany for a long time.

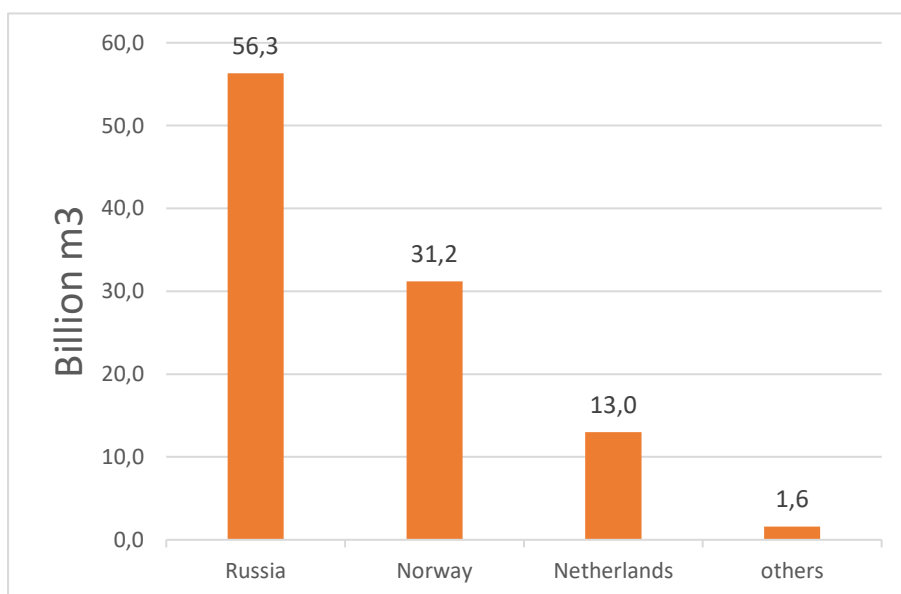
Key words: *North Stream, Russian energies, Nuclear power plants*

1 Germany's dependence on Russian gas

For years, German government has deliberately relied on Russia as one of the main energy suppliers. This applies in particular to gas. In 2005, the federal government (coalition of SPD and the Green-party) under Chancellor Gerhard Schröder (SPD) signed a declaration of intent for the construction of North-Stream 1 natural gas-pipeline. This pipeline runs through the Baltic Sea and transport Russian gas directly to Germany. In 2011, North-Stream 1 was put into operation. In 2015, the „Great Coalition“ of CDU and SPD under Chancellor Angela Merkel (CDU) agreed to build a second pipeline on the Baltic Sea route: North-Stream 2 - one year after the annexation of Crimea in violation of international law. Also in 2015 the Russian state energy company Gazprom bought a quarter of Germany's natural gas storage facilities from the chemical company BASF. Germany considered these measures merely as economic projects because it gets “cheap gas” for the industry and for the households. Internationally, these projects were heavily criticised. Previously, Russian gas exports were (and currently still) handled via pipelines that run through the territory of other Eastern European countries such as Poland, Slovakia or Ukraine. Politicians in East-Europe countries considered the North-

Stream projects as a means of geopolitical pressure by Russia against their own countries and the Ukraine. North Stream 2 runs parallel to North Stream 1 and was completed in September 2021. Scholz, who held on to this project for a long time, stopped the permitting process in February 2022 in response to international pressure in view of Russia's preparations for the invasion of Ukraine. With the commissioning of North Stream 2, dependence on Russia would have become even greater than it already is. In 2020 Germany imported around 101 billion cubic metres of gas - mainly from three countries: Russia, Norway and the Netherlands – the most, 55 percent, from Russia. It should be borne in mind that some Eastern European countries are much more dependent on Russian gas.

Picture no 1: Germany gas-suppliers 2020



Source: Bundeszentrale für politische Bildung 2022.

But Germany is not only dependent on Russia for gas; this also applies to oil and coal. In 2020, Russia's share of German oil imports was 35 percent and for coal 50 percent. (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022) These shares have been massively reduced in recent months. This is because oil and coal can be substituted well from other countries. But this is not so easy with gas, since gas flows mainly via pipelines that cannot be newly built to other countries so quickly.

There are therefore appeals to save gas significantly. In the short term, price elasticities for natural gas demand are low (0.21 to 0.25, i.e. a 1 percent price increase would reduce demand by 0.21 percent to 0.25 percent), since certain adjustment processes can only be medium or long

term, such as the expansion of renewable energies. (Pittel at. al 2022) In addition to reducing demand, however, it is also necessary look for alternative sources. Germany currently purchases significantly more gas from Norway and the Netherlands. But currently it's not enough to fully compensate Russian gas. Therefore, the German government is trying to get gas (from other countries). This encounters other problems.

A 13 billion cubic metre North Sea gas field has been discovered in German territorial waters. The coalition agreement of SPD, Greens and FDP from autumn 2021 speaks a clear language: The government do not want any new permits for oil and gas drilling in the North Sea and in the Baltic Sea. In view of the energy supply crisis, however, the Federal Ministry of Economics, led by the greens, is now prepared to change course. In principle, the statement of the coalition agreement applies, but the current situation demands decisions that are appropriate to the situation. Here, too, considerable internal resistance had to overcome. But the German reserves will not be nearly enough to replace Russian gas.

As an additional alternative to international imports, an expansion of German natural gas production is increasingly being discussed. In view of the almost exhausted conventional natural gas reserves, such production would be based on fracking - a technology that is highly controversial in Germany. To cope with the crisis, fracking in Germany is probably not able to contribute a solution in short term, because of the approval processes, environmental regulation and preliminary exploration, which are likely to take several years. However, the scepticism about new fracking gas in Germany is viewed critically in the Netherlands: "The Germans are not willing to use the fracking method, but are asking the Netherlands to expand their production." The Netherlands produces a considerable part of its natural gas with the fracking method. This has already led to minor earthquakes in the Groningen area.

Germany now must look for other countries to obtain gas. There are large natural gas reserves in countries such as Iran, Iraq, Kuwait, Saudi Arabia and Qatar. But all these countries are not real democracies and do not particularly respect human and women's rights. The Economics and Energy Minister Robert Habeck of the Green Party visited Qatar and the United Arab Emirates a few months ago, as did German Chancellor Olaf Scholz. But some German human rights activists saw problems, because foreign and economic policy should be guided by value-led positions - it was expressed by various politicians and ministers at the beginning of the government period. Moreover, the negotiations were slow. Germany wanted short-term supply contracts to bridge the shortage, while the negotiating partners wanted long-term contracts. Now Germany gets more from Norway, the Netherlands, also from the USA and

Canada. Germany receives liquid gas (LNG) from the latter two. Especially for transport and storage purposes, LNG has great advantages. Economical transport of gaseous natural gas is only possible in pipelines. LNG, on the other hand, can be transported in special transport containers by road, rail and water. Until now, this type of transport has only played a minor role for Germany, because of the complex liquefaction process - and it is more expensive than the "Russian pipeline gas". Germany does not have its own LNG terminals. Until now, Germany has received the gas from North America in particular via Belgian terminals. On 27 February 2022, during a special session of the German Bundestag, Chancellor Olaf Scholz announced that two liquefied gas terminals will be built in Germany in a short term. One terminal is to be built in Wilhelmshaven and the other terminal in Brunsbüttel.

In the meantime, Germany has bought a lot of gas. The storage facilities are more than 99 percent full. This is significantly more than at the same time a year ago. This helps Germany to get through the winter. However, Germany is accused of having paid more, and "drove up prices" - prices that poorer countries can't afford.

Dispute over nuclear power

In addition to conventional energy sources, renewable energies are becoming increasingly important for electricity generation in Germany. For electricity production, in the first half of 2022, 51,5 percent conventional energy sources were used and 48,5 percent renewable energy sources were used, but "green progress" is relatively slow. Greater progress would have to be made here, not only for environmental reasons but also for energy security. It is remarkable that natural gas, although scarce and currently very expensive, with a share of 11,7 percent is used to produce electricity. Due to the merit-order electricity pricing system, the high price of gas is also responsible for current high electricity prices.

Table no. 1: Sources of electricity production in Germany 1st half-year 2022

Conventional energy sources %	51.5	Renewable energy sources	48.5 %
Coal %	31.4	Wind power %	25.7
Nuclear Energy %	6.0	Biogas %	5.7

Natural Gas %	11.7	Photovoltaics %	11.2
Other %	2.4	Hydropower %	3.2
		Other %	2.7

Source: Statistisches Bundesamt 2022.

Merit order is the term used to describe the order in which power plants are deployed. These are determined by the marginal costs of electricity generation. Starting with the lowest marginal costs (costs for 1 kwh of electricity), power plants with higher marginal costs are switched on until demand is met. On the electricity exchange, the price is determined with the help of the unit price procedure. In this procedure, the last bid that is accepted determines the price of electricity. The price for electrical energy is therefore determined by the most expensive power plant that is still needed to cover the demand for electricity. This power plant is also called a marginal power plant.

Renewable energies (photovoltaics, wind energy, biomass) have lower electricity production costs than conventional power plants due to the EEG subsidy. According to the law in Germany, they are allowed to feed their electricity production into the grid on a priority basis. On sunny and windy days, renewable energies mean that the more expensive conventional generation plants are no longer needed to meet electricity demand. Power plants with higher costs are thus displaced from the merit order and replaced by cheaper electricity production plants from renewable energies.

In the past, the coal-fired power plants "as the most expensive last-connected power plants" determined the electricity prices. But since gas prices are currently very high, gas plants "as the very most expensive last connected power plants" form the electricity prices - which have risen extremely sharply in recent months. Normally, you would think that these expensive gas-fired power plants should be the first to be taken off the grid - but they are needed to cover all the demand - and they are responsible for the high electricity price because of their high costs. Nuclear energy, on the other hand, is significantly cheaper (if you consider the running plants and not the hazardous waste). The share of nuclear energy in electricity production was six percent in the first half of 2022. However, the use of nuclear energy is particularly controversial in Germany. The Green Party wants to get out of nuclear energy as quickly as possible.

After the Fukushima disaster in 2011, it was decided in Germany to shut down all nuclear power plants by the end of 2022. The general population agreed. So this has happened bit by bit over the last years. Now (2022) Germany has only three nuclear power plants in operation (Emsland, Neckarwestheim 2 and Isar 2). Currently there is a dispute whether they should run longer or not. Would be continued operation of the remaining nuclear power plants sustainable?

Electricity has become scarce. The fear of a blackout is definitely present in the population, even if experts tend not to assume it. A heated discussion began. Some advocate a shutdown at the end of 2022 (especially a lot of the greens) some are in favour of letting the nuclear power plants run through the winter, and some still favour a longer operating time. Many members of the Greens are vehemently opposed to extending the operating lives of nuclear power plants. They are even more in favour of restarting coal-fired power plants that have already been shut - even though they emit a lot of CO₂ which is very harmful to the climate. On the other side in the government are the Liberals, who are in favour of a significant lifetime extension of the existing ones. In the end, Chancellor Olaf Scholz recently put his foot down and decided in his capacity as chancellor that the lifespan of the nuclear reactors will be extended until mid-April. In view of the energy crisis, a clear majority of 55 percent of German citizens are in favour of continuing to operate the remaining three nuclear power plants after April 2023, according to a survey. 36 percent of all respondents are in favour of the recently agreed government compromise, according to which the nuclear power plants are to be shut down by mid-April, according to the "ZDF-Politbarometer", which was published in October. Only eight percent are in favour of a shutdown at the end of the year, as previously envisaged. The poll was conducted by the Forschungsgruppe Wahlen among 1,389 eligible voters. (ZDF Presseportal 2022)

Relief for the citizens

Prices have risen significantly in recent months. Cheap Russian oil and gas are being replaced by expensive oil and gas from other countries. In order to mitigate the financial impact of the sharp rise in energy costs for the people and the economy, the Federal Government has launched comprehensive measures for relief and social support with three relief packages with a total volume of around 95 billion Euro. (Bundesministerium der Finanzen 2022) Some selected measures are:

- Reduction of an electricity levy of 6.75 cents (per kwh)
- 350 euros heating cost subsidy for recipients of housing benefit

- Tax relief (tariff reductions of income tax for all tax-payers)
- Lower taxes on petrol: 30 cents, diesel: 14 cents (for 3 month)
- 9 Euro ticket (per month) for 3 months (regional trains)
- 300 Euro flat-rate energy allowance for all employees (must be taxed, however)
- 100 euros one-time per child
- 200 euros one-time for welfare recipients

However, poverty associations criticised some measures. The main criticism is that the principle of "scattergun approach" is being applied: "Everyone is relieved - even those who do not need it because they are wealthy". For example, the 9-Euro-ticket (per month): It was a one-time special offer limited to the months of June, July and August 2022. It was valid throughout Germany on buses and trains in local and regional transport. Long-distance services were excluded, for example ICE, IC, EC as well as long-distance buses. Affluent persons who have no problem paying for a normal ticket could also buy the 9-euro ticket just like welfare recipients. Critics argue that if the same amount of money (2.5 billion euros) had been used to make tickets cheaper only for those who really need them, it would have been enough for a much longer period than three months. And those who live in rural areas have no benefit, since local transport hardly exists there.

Criticism was also voiced about the fuel rebate. The so-called tank rebate was intended to relieve motorists. For petrol, 35 cents less tax per litre was charged for the three months of June, July and August 2022, and 17 cents less for diesel. Estimated cost of this measure for the state: 3.4 billion euros. The main beneficiaries of these measures are the "much driving SUV owners" - they do not really need such a subsidy at all.

Poverty associations argue: The federal government should have concentrated its relief measures on those who are particularly burdened by inflation in their everyday coping. It should have taken measures that "create more equality from below" and those who have a lasting effect. Instead of income-proportional tax relief, expensive fuel reductions and a 9-euro ticket for everyone, the level of income-oriented welfare benefits such as Hartz IV, basic old-age security and housing benefit should have been raised significantly.

Politicians are still arguing about a gas price cap or an electricity price cap. However, such a cap is to be introduced soon.

Conclusion

Germany has made itself dependent on Russian energy to a considerable extent. Germany has only itself to blame. For years it relied on cheap energy from Russia - without recognising the possible dangers. Other countries have warned Germany (USA but also many East-European Countries), but Germany has ignored the warnings. Since the Russian war of aggression, Germany has been trying to do without Russian energy as much as possible. But it is not easy. For coal, substitution is quite easy, because there are enough countries from which coal can be sourced. For oil, this is more difficult, but here too there are alternatives. Much more difficult it is for gas, because gas is mainly transported via pipelines. It will take some time before Russian gas can be substituted. Renewable energy is a good alternative, but it also takes time. In the meantime, Germany is trying to get oil and gas from other countries. At the beginning of the new reign in 2021, Germany propagated a "values-driven foreign policy". However, large gas reserves are located in countries that do not particularly respect human rights and women's rights. Germany contacted some of these countries, especially in the Arab region - which has led to considerable discussion about whether we should trade with them. There is also a controversial discussion in Germany about whether the remaining three nuclear reactors, which were supposed to be shut down at the end of the year, should continue to operate. An extension of the duration can provide certain energy security. Now they are supposed to run until mid-April. No matter what measures are taken, it will be more expensive at first. However, energy prices have already risen significantly in recent month. This is a particular burden on poor households. That is why the federal government has initiated some relief measures. However, these have been criticised for being partly unspecific - they also benefiting wealthy person.

References

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2022. Schnelle und spürbare Entlastungen in Milliardenhöhe;

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html>

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND KLIMASCHUTZ 2022. Dritter Fortschrittsbericht

Energiesicherheit;

https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220720_dritter-fortschrittsbericht_energiesicherheit.pdf?__blob=publicationFile&v=12

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2022: ([https://www.bpb.de/kurz-](https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/507243/deutschlands-abhaengigkeit-von-russischem-gas/Times)

PITTEL et al. 2022: Gaskrise 2022. Wo stehen wir, und was können wir tun? In: ifo Schnelldienst 9/2022.

STATISTISCHES BUNDESAMT 2022. Sources of electricity production 1st half-year 2022; https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Energie/Erzeugung/_inhalt.html

ZDF PRESSEPORTAL 2022. Politbarometer; <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zdf-politbarometer-oktober-2022>

Contact address

Prof. Dr. Oliver Sievering

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Department of Public Management

Reuteallee 36, D-71634 Ludwigsburg, Germany

sievering@hs-ludwigsburg.de

VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÁ POLITIKA: ICH VZÁJOMNÉ VZŤAHY V TEÓRII A PRAXI

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY: THEIR INTERRELATIONS IN THEORY AND PRACTICE

Stanislav KONEČNÝ

Abstract

The relationship between public administration and public policy, or their theoretical reflections, is sometimes understood very simply, at most with respect to the older origins of the former, sometimes also as a relationship between politicians and civil servants (reducing public administration to bureaucracy), and to the question of how far administration should be independent of politics. The study provides a view of the evolution of public administration in terms of its characteristics of development in this dimension, but also traces the development of public administration theory in the dimension of its oscillation between normative and empirical orientations (in relation to its orientation towards legal, economic or organizational starting points in the different stages of its creation). It then looks at the emergence and development of public policy and its theory (again in terms of changes in its empirical orientation, particularly under the influence of sociology). These analytical and comparative procedures lead to the conclusion that the more fundamental difference and also the starting point of the relationship between public administration theory and public policy theory lies in the predominantly normative characteristics of the former and the predominantly empirical characteristics of the latter.

Key words: *public administration, public policy, public administration theory, public policy theory*

Úvod

Pojmy verejná správa a verejná politika používame bežne ale často zároveň bez toho, aby sme si kládli otázku o ich vzájomnom vzťahu. Najjednoduchší prístup možno charakterizovať ako paralelný. Generalizujúce charakteristiky sú pomerne vzácne a nie vždy detailne vyargumentované. M. Potůček a L. T. LeLoup (2005, s. 12) napríklad píše, že „verejná správa

zahrňuje zabehnuté, rutinne sa opakujúce činnosti v rámci vopred daných regulatívov, zatiaľ čo verejná politika je tvorbou čohosi nového, prekračujúceho súčasnú prax uplatňovaného verejného záujmu“. Ako jadro problému vzťahu verejnej správy a verejnej politiky sa často uvádza vzťah administratívy a politiky, či vzťah medzi odborným a politickým rozhodovaním, redukovaným ešte niekedy na otázku, nakoľko a či vôbec má byť výkon úradníka ovplyvňovaný politikmi. Pritom tak verejná správa ako aj verejná politika ale aj ich teoretické reflexie prešli bohatým vývojom a v tomto vývoji sa menil aj ich vzájomný vzťah. Pri našom pokuse o analýzu tohto vývoja sme analyzovali širší súbor textov, v tejto prezentácii sa však zmienime len o niektorých najmarkantnejších súvislostiach a spomenieme len niektorých vybraných predstaviteľov teórie verejnej správy a teórie verejnej politiky.

Zvolili sme pritom postup, ktorý rešpektuje následnosť krokov od praxe k jej teoretickej reflexii najprv v rovine vzťahu verejnej správy a jej teórie, cez rovinu vzťahov verejnej politiky a jej teórie ku finálnemu porovnaniu teórie verejnej správy a teórie verejnej politiky, vychádzajúc z premisy, že žiadna veda nemôže vzniknúť skôr ako vznikol predmet jej skúmania (Keller 1999).

1 Vývoj verejnej správy a jej teórie

1.1 Verejná správa vo svojej prehistórii sa dá charakterizovať v kategóriách vládnutia a spravovania, alebo aj prítomnosťou administratívnych záznamov (povodne. matriky) či archaických byrokratických funkcií (palatín, taverník), ale o objavení pojmu verejná správa (Klimovský 2008, s. 44) môžeme hovoriť až od 19. storočia, v súvislosti so vznikom ucelenej sústavy inštitúcií (Malíková 2003, s. 12). Podobnú vnútornú členenie vývoja verejnej správy uvádzajú aj ďalší autori (Pomahač 2011 a i.).

Preto aj za hraničný zlom považujeme "veľkú transformáciu", počínajúcu francúzskou revolúciou 1789 (Gerhards - Neidhardt 1990, Polanyi 2006), keď sa úradník mení zo služobníka panovníka na služobníka verejnosti a **verejnosť sa začína stávať objektom** verejnej správy. Toto obdobie tradičnej, resp. klasickej verejnej správy začína prelomovým napoleonským *Code Civil* z roku 1804, zavádzajúcou dodnes vo Francúzsku fungujúcou štruktúrou už nie lennej ale administratívnej územnej správy (*departmenty, arrondissementy...*), v Prusku zavedením modernej štruktúry ministerstiev a prvýkrát aj moderného definovania miestnej samosprávy v roku 1808, spojenými s menom **Heinricha Friedricha Karla von und zum Steina**, či vo Veľkej Británii v roku 1835 prvým zákonom o konsolidácii fragmentarizovanej miestnej správy (*Municipal Corporation Act*). Z hľadiska našej témy sa tu ešte len začína

vynárať a až neskôr sa aj v teoretickej reflexii otázka o vzťahu odborného a politického aspektu pri kreovaní verejnej správy.

Významným spôsobom sa táto otázka dostala do popredia až **po prvej svetovej vojne**, keď vplyv moderných manažérskych prístupov sa premietol z priemyslu aj do verejnej správy. Známa je napríklad reorganizácia výkonných štruktúr americkej federálnej správy za čias prezidenta **F. D. Roosevelta**, čo už tiež súviselo s nastupujúcim rozvojom verejných služieb. Ešte výraznejšie sa to prejavilo napríklad tesne **po druhej svetovej vojne** vo Veľkej Británii v reformách **W. H. Beveridgea**, napríklad vo forme vytvárania špecializovaných agentúr (*National Health Service* a pod.). V týchto zmenách sa výrazne posilnil trend k preferovaniu odbornosti pred politickým rozhodovaním vo verejnej správe.

K ďalšej výraznejšej zmene v podobe verejnej správy v celom rade krajín dochádza v 50. ale najmä **60. rokoch** minulého storočia. Na základe sklamaní z technokratického smerovania verejnej správy a pocitu z "bludného kruhu byrokracie" (Klimovský 2008, s. 58) a po vzostupe občianskeho, resp. participačného étosu (Frič - Bútora 2005, s. 166) (rasové a protivojnové protesty v USA, študentské nepokoje v Európe) vzniká koncept novej verejnej správy (New Public Administration), charakteristický väčšou otvorenosťou verejnej správy, aplikáciou princípu "štyroch D" (decentralizácia, debyrokratizácia, delegovanie a demokratizácia). Tentokrát sa zvyrazňuje akcent na politickú nezávislosť verejnej správy.

Prvá ropná kríza zo začiatku **70. rokov** však tento trend zvrátila a objavila sa kritika na nehospodárnosť vo verejnej správe. Spolu s nástupom ekonomického liberalizmu (M. Friedman) a s narastajúcou predstavou, že trh dokáže regulovať všetko, sa objavuje koncept nového riadenia vecí verejných (*New Public Management*), ktorý prináša do verejnej správy v USA povinnosť verejného obstarávania, v roku 1974 vo Veľkej Británii redukciu stupňov miestnej správy (*unitary authorities*), vo Francúzsku (v r. 1978) transformáciu celého radu vládnych orgánov na nezávislé správy (Konečný 2016), v Austrálii na začiatku 80. rokov outsourcovanie verejných služieb, široké zavádzanie úsporných opatrení v samospráve (holandský Tilburg atď.) a všeobecný príklon k odbornosti pri realizácii výkonu verejnej správy.

Očakávané dosahovanie úspor sa však až tak jednoznačne nedosiahlo. Na druhej strane uvoľnenie medzinárodného napätia víťazstvom politiky *détende* spojená s pádom železnej opony na začiatku **90. rokov** uvoľnili významné finančné zdroje a oslabili striktné ekonomické kritériá pri hodnotení verejnej správy. Posilnil sa akcent na zodpovednosť, transparentnosť, participáciu a predvídavosť v rámci konceptu nového spravovania vecí verejných. Verejný

záujem začína dominovať nad záujmami administratívy a dochádza opäť k príklonu k politickej nezávislosti verejnej správy, čo prevláda v demokratických krajinách až do súčasnosti.

1.2 Teória verejnej správy v určitých obdobiach kopírovala vývoj predmetu svojho skúmania niekedy viac, inokedy menej.

Za určitého predchodcu teoretických koncepcií tradičnej verejnej správy môžeme považovať **kameralistickú teóriu** (*Kameralwissenschaft*, francúzsky ekvivalent *science de police*), ktorá sa najmä v nemecky hovoriacich krajinách stala v XVII. storočí prvou teoretickou reflexiou oblasti verejných financií, správneho práva, správy poľnohospodárstva, katastrov atď. (Klimovský 2009), čo reflektovalo aj reálny vývoj v zmenách administratívno-správneho usporiadania vo viacerých krajinách v kontexte končiaceho merkantilizmu v Európe. Treba však poznamenať, že išlo ešte stále skôr o určitú mozaiku tém ako o ucelenú teóriu.

Začiatky teórie verejnej správy v Európe sa spájajú s menom **Lorenza von Stein**, autora sedemzväzkovej *Die Verwaltungslehre*, ktorý používal negatívnu definíciu verejnej správy ako javu, odlišného od zákonodarnej a súdnej moci a spájal ju s pôsobením správy a správneho práva. Išlo už o ucelený systém: v jednotlivých zväzkoch sa postupne venoval výkonnej moci, vnútornej správe, verejnému zdraviu, policajnému právu, vzdelávaniu, tlači a hospodárskej správe (Stein 1865-1868). Vymedzovanie verejnej správy v kontúrach štátu a jej previazanosť so správnym právom od počiatku jej (najmä európskeho) kreovania zároveň jej vtlačalo výrazne normatívny charakter.

Pokiaľ ide o vývoj teórie verejnej správy v Amerike, za prvú teoretickú reflexiu klasickej verejnej správy je považovaná štúdia **Woodrowa Wilsona** *The Study of Administration* z roku 1887, v ktorej adoroval o oddelenie administratívy a politiky: "Priestor administratívy je priestorom podnikania. Je oslobodený od náhlenia a hádok politiky. Administratíva leží mimo sféry politiky. Administratívne otázky nie sú politickými otázkami. Hoci politika ukladá úlohy administratíve, nemala by sa trpieť manipuláciou s jej úradmi" (Wilson 1887. s. 209-210). Niels Thorsen v tejto súvislosti upozorňuje na kontext, v ktorom vznikala Wilsonova štúdia, keď sa presadzoval názor, že "chod štátu nemá byť riadený ústavným alebo právnym uvažovaním, ale má sa riadiť »vedou«, čiže empirickým a štatistickým skúmaním skutočných podmienok hospodárskeho života" (Thorsen 1989, s. 20), v čom možno vidieť vplyv pozitivistického myslenia na vznik tohto prístupu. Wilson sa neskôr priklonil k európskemu chápaniu tejto dichotómie, spájanej s menom Maxa Webera a charakteristickej skôr ako určitá nezávislosť verejnej správy na politike (Šmíd 2016, s. 46), resp. že ide o určitú interakciu medzi administratívou a politikou. Niekedy sa uvádza, že Wilson chcel skôr chrániť administratívu

pred politickým zasahovaním a polaritu týchto dvoch pojmov skôr zdôrazňovali niektorí ďalší teoretici (Qawasmeh 2022, s. 24).

V roku 1909 publikoval **Ferdinand Schmid** prácu *Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaft*, pričom takáto správna veda mala mať širší záber ako správne právo a mala využívať aj poznatky z histórie, štatistiky, ekonómie, etiky, práva atď. na to, aby ozrejmila pôsobenie verejnej správy z rôznych hľadísk, čo by znamenalo jednak akcent na odbornosť výkonu verejnej správy, jednak odklon od normatívosti teórie verejnej správy.

Dichotómia administratívy a politiky ako ju chápal **Max Weber**, je rámcovaná jedným z jeho troch "panstiev" (ktoré Weber odpozoroval vo vývoji nemeckých štátov v predchádzajúcich stáročiach) - a síce tzv. legálneho (resp. legálno-rationálneho) panstva, ktoré v jeho interpretácii znamená legálne panstvo s byrokratickým administratívnym štábom (*die legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab*) (Weber 1922, s. 163). Weberovská teória byrokracie vychádza z dominantnosti inštitúcií nad jednotlivcom, ale zároveň z orientácie byrokracie na riešenie problémov občanov (Maboloc 2015), v čom zohráva úlohu aj politika - a teda táto dichotómia nemá radikálny charakter.

Ďalším významným teoretikom tradičnej verejnej správy bol **Frank Johnson Goodnow** najmä svojou prácou *Politika a administratíva* (Goodnow 1900), v ktorej sústredil pozornosť na úlohu administratívy, ktorej odbornosť a hierarchia naplňajú záujmy obyvateľstva. Politika v jeho chápaní mala vyjadrovať vôľu štátu a administratíva vykonávanie tejto vôle. V reformných procesoch potom v americkom prostredí zohrali rolu pohľady **Fredericka Winslawa Taylora** (1911) a po r. 1916 Francúza **Henriho Fayola** a jeho štrnástich princípov priemyselného manažmentu (Fayol 1949, s. 19-42), ktoré našli svoje uplatnenie aj v americkej štátnej administratíve medzivojnového obdobia. Kolumbijská univerzita v New Yorku, ktorej profesori - Američan **Luther Gulick** a Brit **Lyndall F. Urwick** - sa stala základňou pre rozvoj teórie, známej ako administratívna veda (*Science of Administrative*), ktorú jeden z jej ďalších predstaviteľov, Henri Taylor, charakterizoval takto: "Význam, ktorý som dal slovu administratíva a ktorý bol všeobecne prijatý, značne rozširuje oblasť administratívnej vedy. Zahŕňa nielen verejnú službu, ale aj podniky všetkých veľkostí a typov, všetkých foriem a účelov. Všetky podniky si vyžadujú plánovanie, organizáciu, riadenie, koordináciu a kontrolu, a aby správne fungovali, musia všetky dodržiavať rovnaké všeobecné zásady" (Taylor 1937, s. 99).

Po druhej svetovej vojne sa naďalej udržiavalo aj v teórii verejnej správy dichotomické chápanie a čiastočné prehodnocovanie prenášania myšlienok priemyselného manažmentu do

prostredia verejnej správy, ako to nachádzame napríklad v ďalšej klasickej práci teórie verejnej správy, v štúdiu **Herberta A. Simona**, ktorý vo svojej štúdiu *Proverbs of Administration* uvádzal, že tieto princípy manažmentu nemajú prísne vedecký základ ale skôr ich možno chápať ako metafory či ako "príslovia" (Simon 1946, s. 53). Pre neskoršie povojnové zmeny vo verejnej správe bola charakteristická väčšia časová blízkosť zmien vo verejnej správe a odrazu týchto zmien v teórii. Konceptia **New Public Administration** takto vznikla nielen ako reakcia na spoločenskú krízu, ktorá priamo ovplyvňovala zmeny v americkej verejnej správe, ale aj na "paradigmatickú krízu" americkej teórie verejnej politiky (Pardhasaradhi 2013, s. 274). Prejavilo sa to už na prvej tzv. Minnowbrookskej konferencii v roku 1968, kde sa americkí odborníci zhodli na potrebe obnovenia dôvery vo verejnú správu. **Dwight Waldo** už koncom 40. rokov vo svojej publikácii *The Administrative State* (Waldo 1948) posúval otázku o fungovaní verejnej správy od otázok techniky vládnutia k otázke cieľov a hodnôt vládnutia. Výsledky uvedenej konferencie boli publikované v dvoch zborníkoch (Marini 1971, Waldo 1971), ku ktorým patrili konštatovania, že ani teória, ani prax verejnej správy nereagovali primerane na eskaláciu spoločenských konfliktov, výsledkom čoho sa stala nedôvera verejnosti k verejnej správe.

V závere 60. a začiatku 70. rokov dochádzalo niekedy až k živelnému aplikovaniu prvkov trhového prostredia do praxe verejnej správy pod heslom **New Public Management**, ktorého teoretické zakotvenie prišlo až v prácach **Williamu A. Niskanena**, podľa ktorého "ekonomická teória doposiaľ nevytvorila teóriu maximalizácie byrokracie. V súčasnosti dominantným prístupom k verejnej správe je poskytnúť byrokratom, ktorí chcú z akéhokoľvek dôvodu pracovať efektívne, organizačnú štruktúru, informačný systém a analýzu. Tento prístup však nevyvíja a výslovne nepovažuje za relevantné podmienky, za ktorých sú osobné ciele byrokracie v súlade s účinnosťou byrokracie" (Niskanen 1968, s. 293). Byrokrat je podľa Niskanena racionálny ekonomický subjekt ako každý iný, ktorý sa snaží maximalizovať svoj úžitok, čiže mzdu, výhody úradu, verejnú povosť, moc, mecenášstvo, výstupy úradu, ľahkosť dosahovania výsledkov a jednoduchosť riadenia úradu (Niskanen 1971, s. 38).

Zatiaľ čo koncepcia New Public Administration kládla dôraz na byrokráciu, sústredovala sa na politický systém a hodnotovo vychádzala z étosu verejného sektoru. koncepcia New Public Management kládla dôraz na úlohu manažmentu a vychádzala z aplikácie teórie verejnej voľby, sústredoval sa na organizačné otázky, na súťaživosť, efektivitu a trhové mechanizmy. Oproti tomu **Stephen P. Osborne** charakterizoval v praxi sa presadzujúcu koncepciu **New Public Governance** ako intelektuálny prístup, budujúci na inštitucionálnej teórii a teórii sietí podstatne viac ako na poznatkoch politológie či verejnej voľby a snaží sa prekonať

nedostatočnú koordinovanosť praxe verejnej správy (Osborne 2010, s. 10). Fredrika Wiesel a Sven Modell (2014) pritom konštatujú, že tento koncept sa čiastočne vyvíjal spoločne a súbežne s konceptami NPA a NPM.

V teoretických koncepciách dominoval v celom sledovanom období príklon k preferovaniu odbornosti vo rozhodovaní vo verejnej správe. Hoci stále platilo ono wilsonovské, že politika ukladá verejnej správe úlohy, nemala by však ovplyvňovať jej výkon, dualizmus, o ktorom sa často hovorí, bol skôr výsledkom konfliktov v praxi ako rozporov v teórii. Ale už u W. Wilsona sa stretávame s požiadavkou o hľadanie východísk v empirickom poznávaní a možno konštatovať, že táto tendencia v XX. storočí pozvoľna silnela. To však už zároveň korešpondovalo v období po druhej svetovej vojne so zmenami v politike jej posunom od etatickej a centralizovanej stránickej politiky k politike verejnej.

2 Vývoj verejnej politiky a jej teórie

2.1 Verejná politika sa stala v tomto období relatívne novým fenoménom, ktorého základnou charakteristikou oproti predchádzajúcemu obdobiu bolo, že **verejnosť sa stala subjektom** verejnej politiky a nie len objektom politiky, realizovanej verejnou správou predtým. Aj keď začiatok týchto procesov možno takisto datovať do "veľkej transformácie", priestor pre verejnosť ešte dlho existoval vlastne len v prostredí štátu a štátnych inštitúcií a len výnimočne tento rámec prekračovalo (národnostné hnutia, odborové hnutia). Až občiansky odpor proti totalite v medzivojnovom, vojnovom ale i povojnovom období 2. svetovej vojny ako i občiansky vojnový a povojnový altruizmus boli impulzom pre vystúpenie rodiacej sa občianskej spoločnosti. Celý rad nových záujmových skupín sa svojimi vystúpeniami pričínal o formulovanie prvej generácie občianskych a politických práv.

Dynamický rozvoj sociálneho štátu v povojnovom období zároveň vyvolával potrebu rozvoja mechanizmov pre identifikovanie a zosúlad'ovanie rôznych skupinových záujmov so záujmami štátu (mechanizmy kolektívneho vyjednávania, sociálneho partnerstva a pod.). Sociálny štát sa zároveň stával stále viac závislý na externých finančných zdrojoch, s čím je spojený vstup bánk, finančných skupín a ďalších aktérov z prostredia trhu. Klasickým príkladom takýchto nových mechanizmov sa stal v USA tzv. iron triangle, z ktorého sa vyvinuli v Európe a inde vo svete viaceré modely kolektívneho vyjednávania resp. sociálneho partnerstva, ktorými sa riešili predovšetkým otázky základnej participácie účasti trhových a občianskych partnerov na spoločnom rozhodovaní so štátom.

Prax pritom ukázala, že zosúlad'ovanie legitímnych skupinových ale ani verejných záujmov nie je jednofázovým procesom, že riešenie problémov má skôr charakter pohybu po špirále, pri

ktorom dochádzal k opakovaniu určitých krokov na stále vyššej úrovni. Významne sa rozšírila aj škála nástrojov, uplatňovaných pri formulácii, implementácii a evaluácii verejnej politiky, čo neostalo bez dôsledkov aj na štruktúru orgánov a funkcie verejnej správy. Zároveň sa ukázalo, že okruh aktérov sa neustále rozširuje a postupne vystupovala do popredia otázka ich legitimacy. V tejto fáze svojho rozvoja sa nachádza verejná politika vo svete ale aj u nás aj v súčasnosti.

2.1 Teória verejnej politiky, ktorá sa zrodila v tomto kontexte, bola reakciou na rozvoj v oblasti politických vied, ktoré sa vo svojom vývoji orientovali predovšetkým na fungovanie štátu a v jeho rámci najmä na fungovanie politického systému: v politických vedách dominoval **prúd tzv. inštitucionalizmu**, čo sa prejavilo aj v plnohodnotnom uznaní politológie ako základnej disciplíny politických vied na veľkom politologickom kongrese, ktorý organizovalo UNESCO v Paríži v roku 1949 (Salvadori 1950).

Zároveň sa práve pod vplyvom vstupovania aktérov z nepolitického prostredia občianskej spoločnosti a trhu začal v politológii výraznejšie presadzovať **prúd tzv. pluralizmu**, otvorenejší k akceptovaniu účasti ďalších aktérov v priestore otvárajúcej sa politiky. Už aj tu sa začal prejavovať vplyv empirických výskumov (predovšetkým sociologických) do týchto teoretických úvah.

Na tieto procesy mal vplyv aj **vývoj v sociológii**, kde už na začiatku storočia **Gabriel Tarde** (1901) upozornil na význam a špecifiku kolektivity nazývanej verejnosť. Rovnako práce **Johna Deweyho** (1927), ozrejmujuce charakter rozdielov medzi skupinovými a verejnými záujmami. Najmä v Spojených štátoch sa najmä na pôde psychologických vied už od dvadsiatych rokov rozvíjal prúd behaviorizmu (Watson 1924), ktorý sa od 40. rokov začal presadzovať aj v ďalších spoločenských vedách.

Za prvú prácu, zakladajúcu teóriu verejnej politiky, je považovaná štúdia **Haralda L. Lasswella** *The Policy Orientation* (1951), ktorá znamenala odčlenenie línie teórie verejnej politiky od teórie verejnej správy. Lasswell načrtol lineárny model verejnopolitického procesu, rozčleneného do siedmich krokov (Lasswell 1956). Na Lasswella potom nadviazali v rozvíjaní tohto modelu najmä **David Easton** (1957, 1965) a **William I. Jenkins** (1978), ktorí vo svojich modeloch postupne rozširovali škálu možností participácie aktérov z verejného prostredia ako nositeľoch relevantných skupinových záujmov, uchádzajúcich sa o ich legitimizáciu v politickom procese do podoby verejných záujmov.

Aj keď tento model obsahoval prvok spätnej väzby, jeho dokonalejšiu podobu vo forme cyklu verejnej politiky priniesli až osemdesiate roky. Spomedzi početných autorov tu treba

spomenúť aspoň **Yehezkeľ Drora** (1983) či **Briana W. Hogwooda** a **Lewisa A. Gunna** (1984).

Záver

Na základe uskutočnenej analýzy môžeme formulovať nasledovné komparatívne rámce:

Tab. 1 Komparácia charakteristík verejnej správy a verejnej politiky

verejná správa ➔	verejná politika
formovaná právnymi, ekonomickými a organizačnými teóriami	formovaná politologickými a sociologickými (prípadne psychologickými) teóriami
☐ vzťah odborných a politických kritérií pri rozhodovaní vo výkone verejnej správy	☐ vzťah normatívnosti a empirickosti v charaktere verejnej politiky
☐ "zabehnuté, rutinne sa opakujúce činnosti"	☐ ➔ "nové, prekračujúce súčasnú prax" (Potůček-Leloup 2005)

Prameň: vlastné spracovanie

Dôležitým rozdielom je aj to, že verejná správa mala pri svojom vzniku verejnosť len za objekt svojho pôsobenia. Ale aj takmer celý ďalší vývoj prinášal len postupné uplatňovanie verejnosti ako subjektu vo verejnej správe len prostredníctvom priestoru štátnych inštitúcií, predovšetkým vrátane parlamentu a rozvoja politického subsystému štátnej moci. Až po druhej svetovej vojne začína verejnosť vstupovať do verejného diskurzu prostredníctvom rozvíjajúcej sa občianskej spoločnosti a aj trhu.

Predpokladom týchto charakteristík a procesov bol rozvoj verejnej správy a jej teórie, v rámci ktorej vznikla aj teória a prax verejnej politiky - a výsledkom týchto charakteristík a procesov je stále väčší vplyv verejnej politiky na verejnú správu v rovine teórie i praxe.

Zoznam bibliografických odkazov

DEWEY, J. 1946 [1927] *The Public and its Problem. An Essay in Political Inquiry*. Chicago: Gateway Books

DEWEY, J. 2001. *Rekonštrukcia liberalizmu. Z politickej filozofie klasického pragmatizmu*. Bratislava: Kaligram. ISBN 80-7149-281-7

DROR, Y. 1983. *Public Policy Making Reexamined* [online]. New Jersey: Transaction Publishers. ISBN 978-1412832465 Dostupné na:

<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315127774/public-policy-making-yeheskel-dror> [cit. 24. 09. 2022]

EASTON, D. 1957. An Approach to the Analysis of Political Systems [online]. In: *World Politics*, 1957, vol. 9, nr. 3, pp. 383-400. Dostupné na: <https://content-calpoly-edu.s3.amazonaws.com/politicalscience/1/documents/faculty/mike-latner/POLS-112/POLS-112-Easton-Analysis-Political-Systems.pdf> [cit. 24. 09. 2022]

EASTON, D. 1965. *A System Analysis of Political Life*. [online]. New York: Wiley. ISBN 978-0471229407 Dostupné na: <https://archive.org/details/systemsanalysiso00east/page/n13/mode/2up> [cit. 24. 09. 2022]

FAYOL, H. 1949. *General and Industrial Management* [online]. London: Pitman & Sons. [cit. 24. 09. 2022] Dostupné na: <https://ia801600.us.archive.org/4/items/in.ernet.dli.2015.13518/2015.13518.General-And-Industrial-Management.pdf>

FRIČ, P. – BÚTORA, M. 2005. Role občanského sektoru ve veřejné politice. In: POTŮČEK, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Slon 2005, s. 153 – 186. ISBN 80-86429-50-4

GERHARDS, J. – NEIDHARDT, F. 1990. *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit* [online]. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung 1990 [cit. 24. 09. 2022]. Dostupné na: <https://www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/GerhardsNeidhardt-1990.pdf>

GOODNOW, F. J. 1900. *Politics and Administration. A study in Government*. [online] New York: MacMillan [cit. 24. 09. 2022] Dostupné na: <https://archive.org/details/politicsadminist00goodrich/page/n3/mode/2up>

HOGWOOD, B. W. - GUNN, L. A. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press [online]. ISBN 9780198761853. Dostupné na: <https://www.scribd.com/doc/268091499/Policy-Analysiss-Brian-Hogwood> [cit. 24. 09. 2022]

JENKINS, W. I. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. [online]. London: M. Robertson. ISBN 9780855202002 Dostupné na: https://archive.org/details/policyanalysispo0000jenk_b2o3 [cit. 24. 09. 2022]

KELLER, J. 1999. *Úvod do sociologie*. Praha: SLON. ISBN 80-85850-25-7

KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-7097-713-2

KLIMOVSKÝ, D.: Kameralizmus v perspektíve dnešného poznávania verejnej správy. In: *Slovenská politologická revue*, roč. 9, 2009, č. 1, s. 76-88. ISSN 1335-9096

KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor. ISBN 978-80-969133-8-1

LASSWELL, H. D. 1951. The Policy Orientation. Communication Researchers and Policy-Making [online]. In: LERNER, D. - LASSWELL, H. D. (eds.): *The Policy Sciences: Recent Development in Scopa and Method*. Stanford University Press, 1951, pp. 3-15. Reprint in: Miyakawa, T. (ed.): *The Science of Public Policy. Essential readings in policy sciences I*. London - New York: Routledge 1999, pp. 13-28. ISBN 0-415-19594-2. Dostupné na: https://books.google.sk/books?hl=sk&lr=&id=orPJ5g0ihWAC&oi=fnd&pg=PA13&dq=Haro+Lasswell+%E2%80%9EThe+Policy+Orientation%E2%80%9C+pdf&ots=_LjG84jE1k&sig=fabztjNqkb7aTB8fXjGQAbh8b0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false [cit. 24. 09. 2022]

LASSWELL, H. D. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland Press [online]. Dostupné na: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015001810954&view=1up&seq=7> [cit. 24. 09. 2022]

MABOLOC, C. R. 2015. Max Weber's 3 types of authority. In: *Philippine Daily Inquirer* 29. 05. 2015 [online]. Dostupné na: <https://opinion.inquirer.net/85293/max-webers-3-types-of-authority#ixzz7bqpJN1ur> [cit. 24. 09. 2022]

MALÍKOVÁ, L. 2003. *Verejná politika: Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského. ISBN 80-223-1800-0

MARINI, F. (ed.) 1971. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* [online]. Scranton: Chandler Publishing Company. ISBN 9780810203907 Dostupné na: <https://archive.org/details/towardnewpublica00mari> [cit. 24. 09. 2022]

NISKANEN, W. A. 1968. Nonmarket Decisionmaking - The Peculiar Economics of Bureaucracy [online]. In: *American Economic Review*, 1968, Vol 58, pp 293-305. ISSN 0002-8282. Dostupné na: <http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/niskanen.pdf> [cit. 24. 09. 2022]

NISKANEN, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: AldineAtherton ISBN 9780202060408. Dostupné na <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315081878/bureaucracy-representative-government-william-niskanen>

PARDHASARADHI, Y. 2013. Revisiting Minnowbrook: Praxis and Change. In: *Indian Journal of Public Administration*, 2013, vol. 59, nr 2, pp. 259-277 [online]. Dostupné na

- https://www.academia.edu/6593396/REVISITING_MINNOWBROOK_PRAXIS_AND_CHANGE [cit. 24. 09. 2022]
- POLANYI, K. 2002 [1944]. *The Great Transformation*. Beacon Press. ISBN 978-08-0705-643-1
- POMAHAČ, R. 2011. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-330-8
- POTŮČEK, M. – LELOUP, L. T. 2005. Přístupy k veřejné politice. In: POTŮČEK, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Slon 2005, s. 9 – 32. ISBN 80-86429-50-4
- QAWASMEH, F. A. 2022. Understanding the Field of Public Policy in the Context of Public Administration Evolution. In: KULAÇ, O. - BABAOĞLU, - C. - AKMAN, E.: *Public Affairs Education and Training in the 21st Century*, IGI Global 2022, pp. 22-44. ISBN 9781799882459
- SALVADORI, M. (red.) 1950. *Contemporary Political Science. A Survey, Methods, Research and Teaching* [online]. Publication No. 126. Paris: UNESCO. Dostupné na: <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000725/072539eo.pdf> [cit. 24. 09. 2022]
- SIMON, H. A. 1946. The Proverbs of Administration [online]. In: *Public Administration Review*. Vol. 6, Winter 1946, No. 1 pp. 53-67 Dostupné na: <http://www.mcrhri.gov.in/91fc/coursematerial/Public%20Administration/part%202.pdf> [cit. 24. 09. 2022]
- STEIN, L. v. 1865-1868. *Die Verwaltungslehre*. Bd. 1-7 [online] Stuttgart: Cotta. Dostupné na https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/stein_verwaltungslehre01_1865?p=27 ...[cit. 24. 09. 2022]
- ŠMÍD, J. a kol. 2016. *Vztah politiky a veřejné správy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní. ISBN 978-80-7408-145-3
- TARDE, G. 2003 [1901] *L'Opinion et la foule*. Paris : Les Presses universitaires de France. Édition électronique [online] ISBN 978-2-13-042061-3. Dostupné na: http://classiques.uqac.ca/classiques /tarde_gabriel/opinion_et_la_foule/opinion_et_foule.html [cit. 24. 09. 2022]
- TAYLOR, H. 1937. The Administrative Theory in the State. In: GULICK, L. - URWICK, L (eds.): *Papers on the Science of Administration* [online]. New York: Institute of Public Administrative Columbia University, 1937, pp. 99-114. Dostupné na: <https://archive.org/details/papersonscienceo00guli/page/n5/mode/2up?view=theater> [cit. 24. 09. 2022]

TARDE, G. 2003 [1901] *L'Opinion et la foule* [online], Paris : Les Presses universitaires de France. ISBN 978-2-13-042061-3. Dostupné na: http://classiques.uqac.ca/classiques/tarde_gabriel/opinion_et_la_foule/opinion_et_foule.html [cit. 24. 09. 2022]

THORSEN, N. 1989. The Origins of Woodrow Wilson's "The Study of Administration" [online]. In: *American Studies in Scandinavia*, vol. 21, 1989, pp. 16-29. Dostupné na: <https://rauli.cbs.dk/index.php/assc/article/download/1518/1550> [cit. 24. 09. 2022]

WALDO, D. 1948. *The Administrative State* [online]. New York: The Ronald Press Company Dostupné na: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Waldo%20Admin%20State.pdf> [cit. 24. 09. 2022]

WALDO, D. (ed.) 1971. *Public Administration in a Time of Turbulence* [online]. Scranton: Chandler Pub. Co. ISBN 9780810204324. Dostupné na: <https://archive.org/details/publicadministra00wald> [cit. 24. 09. 2022]

WIESEL, F. - MODELL, S. (2014) From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism [online]. In: *Financial Accountability & Management*, 2014, vol. 30, nr. 2, pp. 175-205. ISSN 0267-4424. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2420229 [cit. 24. 09. 2022]

WILSON, W. 1887. The Study of Administration [online]. In: *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222. Dostupné na: https://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf?ref-reqid=excelsior%3Aa32d715030786be27d57fe917b848fdb&ab_segments=&origin=&acceptTC=1 [cit. 24. 09. 2022]

Kontaktná adresa

Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 44. 040 11 Košice, Slovenská republika

email: stanislav.konecny@upjs.sk

ROZHODOVACIA ČINNOSŤ SPRÁVNÝCH SÚDOV V OBLASTI DANE Z NEHNUTEĽNOSTÍ - AKTUÁLNE OTÁZKY¹

JUDICIAL ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE AREA OF PROPERTY TAXES - CURRENT ISSUES

Peter MOLITORIS

Abstract

The paper responds to the current judicial activity of administrative courts in local tax matters. In the first part, the author's attention is devoted to the interpretation of the term "purpose of use of a building" in the light of the recent decisions of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. The question of the correct and lawful identification and determination of the type of building is closely related to the taxation of buildings, as municipalities generally set different tax rates for different types of buildings. Thus, incorrect determination of the purpose of the use of the building may also result in incorrect determination of the tax.

In the second part of the paper, the author deals with the imposition of local taxes. When imposing real estate tax as one of the local taxes, municipalities often adopt generally binding regulations, the provisions of which are in conflict with the Local Tax Act. On the basis of these normative acts, decisions are subsequently issued imposing the tax, thus creating a chain of illegality in the determination of the tax liability. The paper focuses on examining the possibilities of judicial protection in such cases, specifically examining the limits that often make effective judicial protection impossible.

Key words: *real estate tax, local taxes, administrative justice, municipality*

Úvod

V podmienkach Slovenskej republiky má zásadný význam pre postavenie obcí vo sfére miestnych daní čl. 59 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorý klasifikuje dane a poplatky na štátne a miestne. M. Radvan (2012, s. 33) charakterizuje miestnu daň ako dávku peňažného charakteru rozpočtovo určenú pre obecný (regionálny) rozpočet, ktorú môže samosprávny celok zaviesť či zrušiť a ktorú tiež môže ovplyvňovať akýmkoľvek spôsobom čo

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia výskumných úloh grantu VEGA 1/0214/21.

do základu, sadzby dane alebo niektorého z korekčných prvkov. Ústavné vymedzené členenie daní uvedené v čl. 59 ods. 1 ústavy reflektuje podľa Vernarského (2015, s. 24) skutočnosť, že „miestna daň je k dispozícii ako prostriedok financovania časti verejnej moci prináležiacej miestnemu spoločenstvu, teda právom kvalifikovanej skupine subjektov existujúcej v prostredí širšieho spoločenstva (štát) disponujúceho regulačnými právomocami. Miestne spoločenstvo je však relatívne nezávislé od uvedeného širšieho, štátneho spoločenstva, ktoré do vlastných záležitostí miestnej komunity môže zasahovať len presne právom konkretizovanými spôsobmi rešpektujúcimi spomenutú relatívnu samostatnosť. Pokiaľ štátne dane vyjadrujú samostatnosť štátu a podčiarkujú jeho spôsobilosť niesť za výkon štátnej moci zodpovednosť, miestne dane zas ústavodarca poskytol komunitám existujúcim v štáte uznávajúcim občiansku spoločnosť a princíp subsidiarity. Čl. 59 ods. 1 Ústavy tak vyjadruje hodnotový postoj ústavodarcu, ktorý zakotvil, že dane nie je oprávnený ukladať len štát, ale aj od neho relatívne nezávislé subjekty. Môže sa ale jednať len o subjekty, ktoré vykonávajú časť verejnej moci využívaním širokého portfólia právomocí, a sú za takýto výkon aj právne zodpovedné“.

Obec ukladaním miestnych daní na svojom území realizuje zákonom jej zverenú daňovú suverenitu, teda prostredníctvom vlastnej podzákonnej regulácie cestou všeobecne záväzného nariadenia schváleného postupom podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vybranú daň z katalógu daní upravených v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach“) zavedie a zároveň, rešpektujúc limity tohto zákona, upraví aj jednotlivé daňové prvky. Obec takto realizáciou vlastnej podzákonnej normotvorby vytvára hmotnoprávny základ pre následne vyrubenie dane (Vartašová, Červená, 2019; Vernarský, 2015).

Napriek postaveniu obce ako normotvorcu a mocenského suveréna pri ukladaní miestnych daní, je vždy potrebné reflektovať, že aj daňovoprávne vzťahy sa realizujú na území a v právnom prostredí štátu a dopadajú na množinu osôb, ktorým je štát povinný poskytovať ochranu ich základných práv a slobôd. Takýmito subjektmi budú daňovníci miestnych daní. Ich práva a povinnosti budú v súvislosti s ukladaním miestnych daní dotknuté v prípade naplnenia hypotézy a dispozície platných a účinných daňových noriem upravujúcich miestne dane, a to buď priamo naplnením zákonných predpokladov, alebo na základe postupu, pri ktorom rovnaký subjekt, ktorý daň na svojom území zaviedol, teraz však už v procesnoprávnom postavení správcu dane v zmysle § 99 zákona o miestnych daniach a § 4 ods. 1 daňového poriadku, rozhodnutím daň konkrétnemu daňovému subjektu vyrubí.

V rámci garantovaných inštitútov ochrany základných práv a slobôd má daňový subjekt možnosť proti rozhodnutiu o vyrubení dane podať odvolanie, o ktorom rozhoduje podľa § 4

ods. 2 písm. a) bod 1. daňového poriadku Finančné riaditeľstvo SR. V prípade neúspešného odvolania môže daňový subjekt, ktorý tvrdí, že pri vyrubení dane bol porušený zákon, čím došlo k zásahu do jeho verejných subjektívnych práv, podať správnu žalobu postupom podľa správneho súdneho poriadku (ďalej tiež ako „SSP“).

Obec teda najprv v rovine normatívnej, t. j. všeobecne záväzným aktom s pôsobnosťou na jej území zavedie daň a ustanoví jej základné daňové prvky a následne, na základe tohto vlastného normatívneho aktu vydáva akty individuálne, ktorými vyrubuje daň konkrétnym daňovým subjektom. Postavenie obce sa teda v prípade miestnych daní od ostatných správcov uvedených v § 4 daňového poriadku líši pomerne významným spôsobom, keďže žiaden iný správca dane nemá priamy vplyv na normatívne zakotvenie a podobu daňových prvkov nim vyrubovaných daní, keďže všetky prvky daní štátnych sú upravené priamo zákonom.

Úlohou správnych súdov je na základe správnych žalôb poskytovať ochranu verejným subjektívnym právam daňovníkov, ktorí môžu byť na týchto svojich právach dotknutí nezákonným rozhodnutím správcu dane o vyrubení miestnej dane. Správne súdy v rámci súdneho prieskumu skúmajú tak správnosť právneho posúdenia veci zo strany správcu dane (správnosť interpretácie a výkladu hmotnoprávneho predpisu s jeho následnou aplikáciou na konkrétny prípad daňového subjektu), ako aj zákonnosť procesného postupu správcu dane pri určení daňovej povinnosti a vyrubení dane z nehnuteľnosti.

1 K určení účelu využitia stavby za účelom jej kategorizácie ako predmetu dane podľa § 10 zákona o miestnych daniach.

Prvý problém analyzovaný v tomto príspevku sa týka hmotnoprávnej úpravy miestnych daní, a to najmä v súvislosti s kategorizáciou stavieb ako predmetu dane z nehnuteľností podľa § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach. Zákon v tomto ustanovení člení stavby do 9 kategórií, a to na stavby špecificky definované pod písmenami a) až h) a napokon pod písmenom g) zákon upravuje „*ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až h)*“. Správna kategorizácia stavieb ako predmetu miestnej dane má vplyv na výšku daňovej povinnosti, keďže obec môže prostredníctvom svojho VZN v zmysle § 12 ods. 2 zákona o miestnych daniach zaviesť rozdielne daňové sadzby pre jednotlivé druhy stavieb uvedené v § 10 ods. 1. Sadzba dane určenej na bývanie je teda v praxi spravidla iná (nižšia), než sadzba dane určenej na podnikanie a na zárobkovú činnosť.

Zákon o miestnych daniach stanovuje, že pre zaradenie stavby pre daň z nehnuteľností je rozhodujúci účel jej využitia k 1. januáru zdaňovacieho obdobia (§ 10 ods. 4 zákona miestnych daniach). Prax zdaňovania stavieb v súvislosti s ich správnu kategorizáciou priniesla otázku,

nakoľko je pre zaradenie stavby do jednotlivých kategórií podľa § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach rozhodujúcim účel stavby uvedený na liste vlastníctva danej stavby resp. v jej kolaudačnom rozhodnutí, a nakoľko skutočný účel, na ktorý je stavba využívaná. Úzko súvisiacou otázkou bolo, ako správne kategorizovať stavby, ktoré sa prestali užívať, keďže aj tieto sú v zmysle § 10 ods. 2 zákona o miestnych daniach predmetom dane.

Vecou sa zaoberal aj najvyšší správny súd, ktorý obdobnú otázku riešil v konaniach vedených pod sp. zn. 10 Sžfk /8/2021 a sp. zn. 10 Sžfk 51/2019.

Najvyšší správny súd konštatoval, že pojem „účel využitia stavby“ na účely zákona o miestnych daniach *„nemusí byť totožný s účelom využitia stavby uvedenom v kolaudačnom rozhodnutí stavebného úradu. Skutočný spôsob užívania stavby je potrebné ustáliť v rozsahu § 10 zákona o miestnych daniach k rozhodujúcemu dňu (1. januáru zdaňovacieho obdobia)“* (rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 16.12.2021, sp. zn. 10 Sžfk 51/2019).

Z uvedeného záveru najvyššieho správneho súdu vyplýva, že obec ako správca dane je povinná pred zaradením stavby do kategórie podľa § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach vykonať potrebné zisťovanie a dokazovanie podľa daňového poriadku, ktorým spoľahlivo ustáli na aký účel je (bola) stavba využívaná k 1. januáru zdaňovacieho obdobia.

Najvyšší správny súd tiež konštatoval, že ak *„platná právna úprava jednoznačne stanovuje, že aj neužívané stavby podliehajú dani zo stavieb, pričom určenie predmetu a sadzby dane zo stavieb je spojené s ich faktickým užívaním/využitím a jeho účelom k rozhodujúcemu dňu (§ 10 ods. 4 a § 12 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z.), je v daňovom konaní úlohou správcu dane aj pri stavbách, ktoré nie sú k 1. januáru daného roka užívané, vykonať dokazovanie s cieľom ustáliť účel využitia zdaňovaných stavieb na účely kategorizácie stavby na výpočet dane zo stavieb.*

Ak by správca dane dospel aj po riadnom vykonaní dokazovania k záveru, že pri neužíwanej stavbe nie je možné ustáliť účel jej využitia, javí sa podľa kasačného súdu za logické pri stanovení daňovej povinnosti vychádzať z účelu, na ktorý bola stavba skolaudovaná alebo ak bol účel stavby v priebehu užívania zmenený, na aký posledný účel bolo príslušným orgánom povolené jej užívanie (hmotnoprávna subsidiarita účelu podľa stavebných predpisov)“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 16.12.2021, sp. zn. 10 Sžfk 51/2019).

Význam prezentovaných záverov najvyššieho správneho súdu teda nie je iba hmotnoprávny (otázka výkladu pojmu „účel využitia stavby“), ale aj procesnoprávny. Obce ako správcovia dane totiž v zmysle publikovaného právneho názoru nebudú môcť zdaniť stavby v určitých kategóriách takpovediac „od stola“, vychádzajúc iba z písomných podkladov svedčiacich o účele, na ktorý bola stavba určená v čase jej kolaudácie a zápisu stavby na list vlastníctva v katastri nehnuteľností, ale budú musieť riešiť otázku skutočného stavu využitia stavby.

Pochopiteľne, aj v tomto prípade pôjde o daňové konanie, ktoré nie je spojené s vyšetrovacou zásadou a dôkazné bremeno v prvom rade ostáva na daňovom subjekte, ktorý podal daňové priznanie.

Povinnosť správcu dane reagovať na tvrdenia uvedené v daňovom priznaní v prípade pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti podaného daňového priznania alebo jeho príloh alebo o pravdivosti údajov v nich uvedených vyplýva z § 17 daňového poriadku. Správca dane je povinný *„oznámiť daňovému subjektu a vyzvať ho, aby sa k nim vyjadril, najmä aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvetlil a nepravdivé údaje opravil alebo pravdivosť údajov riadne preukázal.“* Vo výzve má správca dane určiť primeranú lehotu na vyjadrenie a poučiť o následkoch spojených s neodstránením pochybností (§ 17 ods. 2 a 3 daňového poriadku).

V praxi teda potreba preukázania prevereného skutočného účelu stavby nastane v zásade iba v tých prípadoch, kedy daňovník v daňovom priznaní k dani zo stavieb uvedie iný účel využitia stavby, než ten, ktorý vyplýva z kolaudačného rozhodnutia alebo listu vlastníctva, ktoré má správca dane k dispozícii. Pokiaľ správca dane správnosť kategorizácie stavby podľa jej účelu spochybňuje, bude potrebné vykonať dokazovanie ohľadne skutočného účelu k 1. januára zdaňovacieho obdobia, pričom dôkazné bremeno o tomto skutočnom účele bude ležať na daňovníkovi. Daňovník, pokiaľ bude chcieť dôkazné bremeno uniesť bude povinný predložiť a označiť dôkazy skutočného účelu využitia stavby, ktoré následne v zmysle zásad daňového konania správca dane vyhodnotí.

Najvyšší správny súd zaujal vo vyššie citovaných rozhodnutiach aj stanovisko k neužívaným stavbám. Poukázal na možnú situáciu, pri ktorej účel využitia stavby určený v stavebnom konaní nemusí korešpondovať s účelmi uvedenými v § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach, prípadne je účel určený stavebným zákonom možné zaradiť pod viacero účelov stanovených zákonom o miestnych daniach.

Riešenie takejto situácie najvyšší správny súd vidí v zohľadnení účelu zákona o miestnych daniach a aplikácii základných zásad správy daní s prihliadnutím na ústavou garantovanú ochranu základných práv daňovníkov. Správca dane by pri klasifikácii stavby a stanovení sadzby dane mal v sporných situáciách vychádzať z takého účelu využitia stavby, ktorý je obsahovo najbližší účelu stanovenému v rozhodnutí v stavebnom konaní. V prípade pretrvávajúcich pochybností o zaradení stavby by mal stanoviť sadzbu, ktorá je pre daňovníka najvýhodnejšia.

Domnievame sa, že riešenie predstreté najvyšším správnym súdom v plnej miere rešpektuje princíp primeranosti, tak vo vzťahu k daňovníkom, ako aj vo vzťahu k správcovi

dane a na žiadnu zo zúčastnených strán daňového konania nekladie neprimerané nároky z hľadiska dôkazného bremena a s ním spojených procesných povinností.

2 Limity súdneho prieskumu rozhodnutí správcu dane.

V úvodnej časti príspevku bolo zvýraznené akoby „dvojjediné“ postavenie obce ako daňového normotvorcu a zároveň správcu dane na vlastnom území, ktoré sa neprejavuje v právnorealizačnej a právnoaplikačnej rovine vždy pozitívne. Prax ukazuje, že ekonomicky pragmatická rovina, v ktorej obce nezriedka nazierajú na miestne dane ako na nástroj riešenia aktuálnych ekonomických alebo sociálnych problémov územného celku či dokonca na realizáciu politických cieľov vedie často k rôznym „ad hoc“ úpravám textu všeobecne záväzných nariadení o miestnych daniach, v dôsledku ktorých dochádza k neprehľadnosti normatívneho textu, často vedúceho až k nesúladu finálnej podoby nariadenia so zákonom o miestnych daniach. Individuálne správne akty vydávané na základe takto nesúladných VZN pri vyrubení dane konkrétnym daňovníkom sú následne predmetom správnych žalôb práve s poukazom na nezákonnosť VZN, na základe ktorého boli vydané. Najčastejšie sa tieto námietky objavujú práve vo vzťahu k dani z nehnuteľností.

V súdnej praxi takto koncipovaná námietka nutne vedie k otázke, ktorú musí konať správny súd vyriešiť prednostne, a to otázke, nakoľko má správny súd právomoc zaoberať sa v konaní o všeobecnej správnej žalobe otázkou zákonnosti VZN obce o miestnych daniach, na základe ktorého bolo napadnuté rozhodnutie o vyrubení dane vydané.

Konanie v správnom súdnictve je podľa § 5 ods. 5 SSP založené výlučne na dispozitívnosti a začať môže len na základe návrhu podaného aktívne legitimovanou osobou. Žaloba, ktorou je možné napadnúť rozhodnutie správcu dane o vyrubení dane sa označuje ako všeobecná správna žaloba a je upravená v prvej hlave tretej časti správneho súdneho poriadku. Pokiaľ je však dôvodom tvrdenej nezákonnosti žalobou napadnutého rozhodnutia správcu dane a druhostupňového orgánu skutočnosť, že tieto boli vydané na základe všeobecne záväzného nariadenia (ďalej tiež len ako „VZN“) obce, ktoré nie je v súlade so zákonom o miestnych daniach, bude úlohou správneho súdu vysporiadať sa aj s otázkou, nakoľko v rámci konania o všeobecnej správnej žalobe môže skúmať a hodnotiť zákonnosť VZN obce o miestnych daniach.

Z definície predmetu všeobecnej správnej žaloby uvedenej v § 177 ods. 1 SSP vyplýva, že žalobca sa touto žalobou môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

Žalobcom môže byť podľa § 178 ods. 1 SSP fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

Pojmy rozhodnutie a opatrenie orgánu verejnej správy správny súdny poriadok definuje v § 3 ods. 1 písm. b) a c). Rozhodnutím orgánu verejnej správy sa rozumie správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka. Opatrením orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

Všeobecná správna žaloba teda podľa § 178 ods. 1 SSP smeruje voči takému správneho aktu, ktorý je výsledkom administratívneho konania, v ktorom žalobca vystupoval ako účastník konania. Proces schvaľovania VZN obcou takýmto procesom nie je napriek tomu, že podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP administratívnym konaním je potrebné rozumieť každý postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov. Pri vydávaní normatívneho správneho aktu – VZN o miestnych daniach však daňový subjekt nepochybne nemá postavenie účastníka konania.

Z citovaných definícií žalobcu ako aj kľúčových pojmov predmetu súdneho prieskumu v konaní o všeobecnej správnej žalobe (rozhodnutie, opatrenie) je možné jednoznačne uzavrieť, že všeobecne záväzné nariadenie nie je ani rozhodnutím, ani opatrením, ktoré by mohlo byť všeobecnou správnu žalobou napadnuté.

Z rozhodovacej činnosti správnych súdov vyplýva, že rozsah, v ktorom môžu preskúmať aj normatívny akt, na základe ktorého bolo vydané rozhodnutie zasahujúce do verejných subjektívnych práv žalobcu, je daný iba rozsahom skutočností uvedených v § 134 ods. 2 písm. a) a b) SSP, a teda je možné skúmať, či nebolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu a či bolo vydané orgánom, ktorý bol na jeho vydanie oprávnený. Prieskum sa preto obmedzuje spravidla iba na preverenie splnenie formálnych podmienok schválenia a publikácie VZN, z ktorých je možné vyvodiť záver o platnosti a účinnosti VZN v čase vydania vyrubovacieho rozhodnutia.

Správny súdny poriadok za účelom umožnenia prieskumu všeobecne záväzných nariadení obce upravuje osobitný typ konania, a to konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia

obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy podľa § 357 a nasl. SSP (ďalej tiež len „konanie o súlade“).

V tomto konaní sa žalobca môže žalobou domáhať vyslovenia nesúlady všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach územnej samosprávy so zákonom alebo vo veciach plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Popri už zmienených definíciách týkajúcich sa všeobecnej správnej žaloby existencia tohto osobitného typu konania, aj s prihliadnutím na princíp subsidiarity vo vzťahu všeobecnej a osobitnej právnej úpravy, vylučuje možnosť, aby na základe všeobecnej správnej žaloby podanej proti konkrétnemu rozhodnutiu správny súd preskúmaval zákonnosť všeobecne záväzného nariadenia obce a autoritatívne rozhodoval o jeho nesúlade s právnym predpisom vyššej právnej sily – zákonom o miestnych daniach.

Samotná existencia osobitného druhu žaloby, na základe ktorej správny súd súlad VZN so zákonom preskúmať môže, však problém daňového subjektu nerieši, a to s ohľadom na úzke vymedzenie okruhu osôb aktívne legitimovaných na podanie tohto druhu žaloby. Žalobcom totiž podľa § 359 SSP môže byť iba prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené, prípadne vo veciach verejného záujmu v oblasti životného prostredia aj zainteresovaná verejnosť. Pokiaľ ide o prokurátora, pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

Daňový subjekt sa v dôsledku citovanej právnej úpravy dostáva do procesne pomerne komplikovanej situácie. V konaní, na ktorého iniciovanie je aktívne legitimovaným, správny súd nemôže preskúmať súlad VZN o miestnych daniach so zákonom a na konanie, v ktorom takýto prieskum súd vykonať môže, daňový subjekt aktívne legitimovaným nie je. Ocítá sa tak v situácii, kedy mu vyrubovacím rozhodnutím bola uložená povinnosť na základe VZN, ktoré môže byť v zjavnom rozpore so zákonom o miestnych daniach (napr. v dôsledku stanovenia daňovej sadzby dane z nehnuteľnosti vo výške odporujúcej zákonu o miestnych daniach) no zároveň nemá veľa procedurálnych možností na atakovanie tohto protiprávneho stavu.

Vo vzťahu k spornému všeobecne záväznému nariadeniu totiž platí princíp prezumpcie zákonnosti správneho aktu, ktorý sú povinné rešpektovať tak daňové orgány, ako aj správny súd, keďže je významnou súčasťou princípu právnej istoty. V zmysle tohto princípu, pokiaľ

nedôjde ku konštatovaniu nesúlady všeobecne záväzného nariadenia so zákonom o miestnych daniach (zákonom aprobovaným spôsobom), je v rozhodovacej činnosti potrebné vychádzať z predpokladu, že všeobecne záväzné nariadenie v súlade so zákonom je. To vo vzťahu k všeobecnej správnej žalobe znamená, že správny súd preskúmajúci žalobou napadnuté individuálne rozhodnutie o vyrubení dane bude musieť vychádzať z predpokladu, že bolo vydané na základe zákonného všeobecne záväzného nariadenia. To následne v prípade nezistenia iných pochybení majúcich za následok porušenie verejných subjektívnych práv žalobcu (resp. v prípade, ak neboli v žalobe iné pochybenia namietané) povedie k zamietnutiu žaloby pre jej nedôvodnosť podľa § 190 SSP.

3 Možnosti riešenia?

Daňový subjekt sa môže obrátiť s podnetom na prokurátora, aby podal proti všeobecne záväznému nariadeniu protest a v prípade nevyhovenia protestu následne správnu žalobu podľa § 357 SSP, avšak aj tu si je potrebné uvedomiť, že zo strany daňového subjektu pôjde iba o podnet, z ktorého mu nevyplýva právny nárok na podanie protestu. Prokurátor sa nemusí s podnetom stotožniť a protest podať a rovnako tak v prípade, ak by protest podal no obec by mu nevyhovela, nie je povinnosťou prokurátora podať správnu žalobu. Aj za predpokladu, že by došlo k situácii, že prokurátor podá protest a v prípade nevyhovenia podá aj správnu žalobu, ešte stále nie je možné hovoriť o prelomení prezumpcie zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia, a to až do momentu, kedy správny súd právoplatným rozhodnutím túto nezákonnosť nekonštatuje a nedôjde k strate účinnosti tohto všeobecne záväzného nariadenia.

Taktiež je potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že daňovému subjektu plynie od oznámenia rozhodnutia druhostupňového orgánu dvojmesačná lehota na podanie správnej žaloby, a teda nemá reálnu možnosť čakať na to, ako dopadne jeho podnet, už vôbec nie na výsledok prípadného súdneho konania iniciovaného prokurátorom. Pokiaľ by chcel zvýšiť svoje šance na úspech, mal by najneskôr po oznámení druhostupňového rozhodnutia podnetom iniciovať konanie o proteste a zároveň v lehote podať správnu žalobu. V prípade, ak by bol prokurátorom protest podaný, mal by daňový subjekt navrhnúť správnomu súdu prerušenie konania podľa § 100 ods. 2 písm. a) SSP s poukazom na riešenie otázky významnej v konaní.

Spornou otázkou ostáva, ako by sa mal správny súd konajúci o všeobecnej správnej žalobe proti vyrubovaciemu rozhodnutiu vysporiadať s prípadným rozsudkom totožného miestne a vecne príslušného správneho súdu o nesúlade VZN s prihliadnutím na § 135 ods. 1 SSP. Podľa tohto ustanovenia je totiž na rozhodnutie správneho súdu rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu

verejnej správy. Podľa nášho názoru by správny súd nepochybne mal prihliadnúť na existenciu rozsudku o nesúlade VZN, keďže toto rozhodnutie, hoc s priamymi účinkami ex nunc, deklaruje, že predmetné VZN bolo v rozpore so zákonom už v čase, kedy bolo na základe neho vydané napadnuté vyrubovacie rozhodnutie. Išlo teda o stav v čase vydania rozhodnutia, ktorý bol nezákonný. Opačné posúdenie veci, a teda striktné poukázanie na to, že v čase vydania vyrubovacieho rozhodnutia sa voči VZN uplatňovala prezumpcia zákonnosti a teda žaloba je nedôvodná, by bolo výsledkom formalistického prístupu a v zásade by eliminovalo akúkoľvek možnosť daňového subjektu domôcť sa ochrany svojich subjektívnych práv porušených v dôsledku reťaziacej sa nezákonnosti napriek tomu, že táto nezákonnosť jej „prameňa“ v podobe nesúladného VZN bola právoplatne konštatovaná súdom. Ad absurdum si je možné predstaviť situáciu, kedy by obec vedome schválila VZN so sadzbami dane z nehnuteľnosti násobne vyššími, než sú limity podľa zákona o miestnych daniach a na základe tohto by rozhodnutiami vyrubila daňovníkom daň. Protest prokurátora by nereflektovala a pokiaľ by tieto rozhodnutia nezrušil druhostupňový orgán (je otázne, či by ich mohol zrušiť iba s poukazom na nezákonnosť VZN, domnievame sa však, že nie), stali by sa právoplatnými a vykonateľnými. Následne by správny súd žalobu zamietol s poukazom na to, že rozhodnutia boli vydané na základe VZN s prezumpciou zákonnosti (hoci by bolo VZN protestované, resp. neskôr stratilo účinnosť na základe rozhodnutia súdu) a daňový subjekt by bol povinný povinnosť uloženú mu v rozpore so zákonom splniť. Takýto právny stav by rozhodne nezodpovedal zásade legality, ktorá je určujúcim princípom činnosti verejnej správy, o ostatných princípoch materiálneho právneho štátu či dobrej verejnej správy ani nehovoriac.

Inou možnosťou je navrhnúť správne súdu postup podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP, a teda prerušenie konania a predloženie veci ústavnému súdu na konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy s tým, že žalobca nemá možnosť iniciovať bez sprostredkovateľa v podobe prokurátora konanie, v ktorom o súlade VZN so zákonom rozhoduje iný súd. Aj tu je však potrebné uviesť, že ústavný súd s ohľadom na jeho recentnú rozhodovaciu činnosť v obdobných prípadoch zďaleka nie je jednotný, pokiaľ ide o skúmanie otázky prejudiciality a s ňou súvisiacim dopadom prípadného konštatovania nezákonnosti (neústavnosti) napadnutého právneho predpisu na prebiehajúce súdne konanie (napr. PL. ÚS 5/2021, PL. ÚS 6/2021 a pripojené disenty sudcov).

Z doterajšej analýzy vyplýva, že postup, ktorý má daňový subjekt k dispozícii v prípade, ak dôvodom nezákonnosti rozhodnutia o vyrubení dane z nehnuteľnosti je nezákonnosť východiskového VZN o miestnych daniach je pomerne zdĺhavým procesom viacerých nadväzujúcich krokov, na ktorých uskutočnenie má daňový subjekt len veľmi obmedzený

priamy vplyv, zatiaľ čo voči nemu môže objektívne existovať právoplatné individuálne rozhodnutie ukladajúce mu povinnosť zaplatiť daň vo výške odporujúcej zákonu o miestnych daniach. Obdobne obmedzené možnosti má aj samotný správny súd, ktorý, napriek tomu že z hľadiska vecnej a miestnej príslušnosti je súdom oprávneným konať tak o súlade VZN ako aj o zákonnosti vyrubovacieho rozhodnutia, nemôže priamo toto konanie iniciovať. Pokiaľ by chcel ochranu žalobcovi poskytnúť, musel by sa obrátiť na ústavný súd s návrhom na konanie podľa čl. 125 ústavy, hoci v inom druhu konania je spôsobilým sám o súlade VZN so zákonom rozhodovať.

Za úvahu zákonodarcu by preto stálo hľadať možnosti, ako sprostredkovať prístup k súdnej ochrane aj tým subjektom, ktoré boli na svojich právach dotknuté v bezprostrednej súvislosti so zákonom odporujúcim VZN obce. Uvažovať by bolo možné o procesnom postupe, ktorý by umožnil správnu súdu v súvislosti s podanou všeobecnou správnu žalobou iniciovať konanie o súlade VZN pribratím prokurátora a dotknutej obce za ďalších účastníkov konania v prípade ak zistí, že žalobca namieta nezákonnosť konkrétnych ustanovení VZN, ktoré boli voči nemu uplatnené cestou žalovaného individuálneho správneho aktu, obdobne ako to bude môcť urobiť od 1.1.2025.

Zoznam bibliografických odkazov

RADVAN, M. 2012. Místní daně. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 9788073579326

VARTAŠOVÁ, A. a K. ČERVENÁ. Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation). Praha: Nakladatelství Leges, ISBN 9788075024169

VERNARSKÝ, M. 2015. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA A TVORBA PRÁVA. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 22-42. ISBN 978-80-8152-384-7.

Najvyšší správny súd SR, rozsudok zo dňa 16.12.2021, sp. zn. 10 Sžfk 51/2019

Kontaktná adresa

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 01

Slovenská republika

email: peter.molitoris@upjs.sk

MIESTNE DANE – NEVYHNUTNÁ SÚČASŤ AUTONÓMIE OBECNEJ SAMOSPRÁVY¹

LOCAL TAXES – AN ESSENTIAL PART OF THE AUTONOMY OF THE MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT

Martin VERNARSKÝ

Abstract

The paper focuses on the investigation of the position of the municipality as a power entity authorized to impose local taxes. The subject of attention is verifying whether tax sovereignty is inextricably linked to the position of the municipality as a subject of territorial self-government. Subsequently, the relationship of the state represented by the legislator to the municipality in the creation of legal regulation of local taxes becomes the object of analysis.

Key words: *municipality, local taxes, autonomy, state*

Úvod

Kompetencia spočívajúca v ukladaní daní a v ich následnom výbere (spravovaní) tvorí vždy prirodzenú súčasť existencie štátov, teda spoločenských útvarov, ktoré svoj vznik a trvanie odvádzajú do pripravenosti jednotlivcov vzdať sa časti svojej slobody v prospech celku. Od celku sa následne očakáva uspokojovanie potrieb jednotlivcov, ktoré presahujú ich vlastné (súkromné) možnosti. Vzťah štátu a jednotlivca potom predpokladá permanentnú tvorbu majetkovej a finančnej základne štátu slúžiacej napĺňaniu jeho úloh, teda očakávaní, ktoré jednotlivec adresuje štátu, a pre ktoré sa časti svojej slobody v prospech štátu vzdal. Dane sa stali štandardným, stabilným i historicky overeným nástrojom realizácie uvedeného vzťahu štátu a jednotlivca žijúceho na jeho území.

Moderný právny a demokratický štát kladie do popredia decentralizáciu moci štátu realizovanú na báze dôsledného presadzovania princípu subsidiarity. To následne posilňuje demokratický charakter štátu, keďže vzťah jednotlivca obmedzujúceho svoju slobodu v prospech celku k nositeľovi moci má potenciál stať sa živším a autentickejším. Myšlienka

¹ Tento príspevok je publikovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0214/21 „Daň z nehnuteľností – právny stav a potenciál“.

participácie (Hendler 1999, s. 1142) je v tomto vzťahu podstatne reálnejšia v porovnaní so vzťahom jednotlivca k štátu. Územná samospráva zakladajúca menšie územné celky ponúka štátu vhodný priestor na decentralizáciu jeho moci bez toho, aby stratil možnosť ovplyvňovať základné parametre výkonu decentralizovanej moci podľa vlastných predstáv.

Z načrtnutých východiskových úvah vyvstáva otázka, či je kompetencia ukladať dane rovnako neoddeliteľnou súčasťou samosprávnej (decentralizovanej) moci, ako je prirodzenou súčasťou moci štátu. O skutočnej decentralizácii nemožno uvažovať, ak by územná samospráva bola od štátu majetkovo a finančne závislá v miere, ktorá by v konečnom dôsledku popierala samostatnosť rozhodovania obcí pri výkone decentralizovaných kompetencií. V takom prípade by sa obce stávali iba právnickými osobami, na ktoré štát deleguje výkon štátnej správy, v dôsledku čoho by nebolo spravodlivé očakávať, že jednotky územnej samosprávy budú nielen za výkon kompetencií nielen politickú, ale predovšetkým právnu zodpovednosť. Zmysluplnosť a realnosť územnej samosprávy ako decentralizovanej verejnej moci je teda iluzórna bez poskytnutia možnosti, aby obec ako spoločenstvo osôb žijúcich na určenom území disponovala potrebnou mierou samostatnosti pri tvorbe vlastnej majetkovej a finančnej základne slúžiacej plneniu verejných úloh a výkonu samosprávnych kompetencií. Formulovaná požiadavka však nezabavuje štát oprávnenia vytýčiť obciam manévrovací priestor pri zabezpečovaní ich daňových príjmov. No zároveň aj štát je pri realizácii tohto svojho oprávnenia obmedzený ústavnoým konceptom, ktorý prikazuje potrebnú mieru finančnej samostatnosti územnej samosprávy zabezpečiť.

1 Daňová autonómia obcí

Podľa čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Nadväzne na to čl. 65 ods. 2 Ústavy uznáva, že obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona. Závazok štátu plynúci z uvedeného ustanovenia spočíva v povinnosti nielen prijať, ale aj do praxe presadiť takú právnu úpravu vlastných rozpočtových príjmov územnej samosprávy, ktorá bude primeraná finančnej náročnosti výkonu jej originárnych kompetencií. Tomu zodpovedá i príkaz plynúci z čl. 9 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy. Žiadna jednotka územnej samosprávy by pri bežnom administrovaní svojho územia nemala byť odkázaná na finančnú podporu centrálnej vlády

(štátu). To, pravdaže, nevylučuje uchádzanie sa o štátne dotácie v mimoriadnych situáciách (živelné pohromy a pod.).

Zákon sa teda stáva formálnym nástrojom v rukách štátu, ktorým je oprávnený limitovať samostatnosť obcí ako subjektov územnej samosprávy pri hospodárení s majetkom. Daný koncept je logický, keďže samospráva ako taká znamená nezávislosť od štátu v jeho výkonno-mocenskej podobe, nie však nezávislosť od štátnej vôle prejavovanej na zákonodarnej platforme, ako ani v podobe jurisdikčnej. To dokazuje práve požiadavka zákonnej povahy základu, prostredníctvom ktorého štát zasahuje do vecí územnej samosprávy.

Základ oprávnenia obce ukladať dane je zakotvený v čl. 59 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého dane a poplatky sú štátne a miestne. Miestna daň je peňažná dávka smerujúca do obecného rozpočtu, ktorú môže obec ovplyvniť čo do základu, sadzby dane alebo niektorého z korekčných prvkov. Miestna daň však s ohľadom na ústavne aprobované členenie daní uvedené v čl. 59 ods. 1 Ústavy bude k dispozícii ako prostriedok financovania časti verejnej moci prináležiacej miestnemu spoločenstvu, teda právom kvalifikovanej skupine subjektov, ktorá neexistuje v právnom vákuu, ale v prostredí širšieho spoločenstva (štátu) disponujúceho regulačnými právomocami. Miestne spoločenstvo je relatívne nezávislé od štátneho spoločenstva, ktoré do vlastných záležitostí miestnej komunity môže zasahovať len presne právom konkretizovanými spôsobmi rešpektujúcimi spomenutú relatívnu samostatnosť. Kým teda štátne dane vyjadrujú samostatnosť štátu a podčiarkujú jeho spôsobilosť niesť za výkon štátnej moci zodpovednosť, miestne dane poskytol ústavodarcu k dispozícii komunitám existujúcim v štáte, ktorý uznáva občiansku spoločnosť dôsledne presadzujúcu v realite výkonu verejnej moci princíp subsidiarity. Štát sa tak má zrieknuť časti výkonu svojej moci v prospech menších spoločenstiev a tak spätne posilniť svoju vlastnú integritu a demokratický charakter. Čl. 59 ods. 1 Ústavy teda vyjadruje hodnotový postoj ústavodarcu, ktorý bez pochybností ustanovil, že dane nie je oprávnený ukladať len štát, ale aj iné, od neho relatívne nezávislé subjekty. No vzhľadom na obmedzujúcu povahu dane, sa nemôže jednať o hocikaké subjekty, ale len o tie, ktoré vykonávajú časť verejnej moci využívaním čo najširšej palety právomocí, a sú za takýto výkon aj právne zodpovedné.

Ak by ukladanie daní nepredstavovalo realizáciu individualizovaného práva, potom by zásahovú podstatu dane nebolo možné legitimizovať. Samospráva sa môže dotýkať rôznych sfér, z ktorých subjektu požívajúcemu dobrá zo samospravovania plynú priame benefity, a tak sa nejaví ako náhlivý problém, či sa jedná o právo spravujúceho. Pokiaľ však samospravovanie má mať za následok požiadavku nejakej obeť na strane subjektu, v prospech ktorého a voči ktorému sa samospráva realizuje, potom sa bez charakterizovania samosprávy ako práva

nezaobídeme, lebo len právo uskutočňovať samosprávne kompetencie vyvolá na strane adresáta ich výkonu zodpovedajúcu povinnosť spočívajúcu v požiadavke strpieť výkon jednostrannej samosprávnej moci v záujme spoločného dobra. Práve ukladanie daní ako súčasť obecnej samosprávy predstavuje obeť prinášajú daňovníkmi (adresátmi pôsobenia samosprávy) s cieľom zhromaždiť verejné prostriedky použiteľné v konečnom dôsledku pre dobro týchto daňovníkov. Plnením povinnosti platiť miestne dane sa tak daňovníci skladajú na zabezpečenie reálnosti samospravovania sa na území obce.

Možno teda konštatovať existenciu nerozlučnej ústavnej prepojenosti medzi existenciou obce ako subjektu územnej samosprávy a požiadavkou zabezpečiť dostatok príjmových zdrojov jej rozpočtu, pričom je nielen plne akceptovateľné dosahovať tento cieľ prostredníctvom práva obce ukladať subjektom majúcim určitý kvalifikovaný vzťah k územiu obce verejnoprávne platby daňového charakteru, ale je to aj obsah medzinárodnoprávného záväzku Slovenskej republiky. Podľa čl. 9 ods. 3 Európskej charty miestnej samosprávy totiž aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány.

Daňová autonómia ako prejav relatívnej nezávislosti územnej samosprávy v prostredí fungovania štátu a jeho mechanizmu sa do každodenne prakticky realizovaného právneho poriadku dostáva prostredníctvom práva obce ukladať dane a vyberať ich. Uvedenému právu obce potom zodpovedá povinnosť subjektov zaťažených daňovým bremenom formálne reálne svoju daňovú povinnosť splniť.

2 Štát a obec ako subjekty oprávnené ukladať dane

Postavenie obce vo sfére lokálneho zdaňovania je teda možné porovnať s pozíciou štátu ako subjektu oprávneného zaťažovať osoby na jeho území verejnými peňažnými bremenami. Štát je pri využívaní tohto svojho oprávnenia limitovaný katalógom základných práv a slobôd. Právo ukladať dane je výsostným právom štátu, no štátna suverenita dovnútra musí byť obmedzená v prospech subjektov, od ktorých štát i štátna moc čerpajú svoj pôvod i svoju legitimitu. Z pohľadu ľudskoprávného na území obce nežijú osoby odlišné od obyvateľov štátu. Preto materiálny korektív základnými právami a slobodami musí byť plne aplikovaný aj na úrovni obecného zdaňovania. Pri diskusiách o šírke manévrovacieho priestoru obcí pri ukladaní miestnych daní sa pritom často opomína a prehliada práve táto skutočnosť, hoci slovenský ústavný systém disponuje nástrojom na účinné presadenie ľudskoprávných limitov miestneho zdaňovania. Je ním právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) Ústavy, v rámci výkonu ktorej je možné

preskúmať súlad všeobecne záväzného nariadenia, ktorým obec miestne dane ukladá, s Ústavou i s medzinárodnými zmluvami. Ústavný súd má dokonca v uvedenom konaní k dispozícii preventívny prostriedok umožňujúci mu pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho častí, prípadne niektorých jeho ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody.

Obec je však v porovnaní so štátom pri ukladaní daní obmedzená navyše aj zákonom. Ten z hľadiska teleologického tvorí predovšetkým nástroj nastoľujúci vnútorný súlad daňovej politiky na území štátu ako celku. Bez existencie zákona o miestnych daniach vykazujúceho primeranú kvalitu by okrem iného vznikalo riziko nejednotného prístupu ku koncepcii zdaňovania medzi štátom a obcami, keďže by mohlo dochádzať k podriadeniu rovnakých skutkových stavov a procesov zdaneniu štátnemu i lokálnemu. Rovnako by mohlo dochádzať k neúmernemu nárastu celkového daňového bremena. Preto praktický pohľad na fungovanie daňového práva a zdaňovania nepochybne odôvodňuje, aby štát zákonom jednotlivé daňové nástroje rozdelil medzi seba a obce, a tým aj vytvoril podmienky pre primeraný daňový výnos plynúci do štátneho rozpočtu i rozpočtov obcí, aby poskytol potrebné garancie ochrany pred neúmerným celkovým daňovým bremenom, a aby obciam ponúkol implementovať dane, ktorú svojou konštrukciou priamo súvisia s územím obce a s jeho využívaním.

Pokiaľ ide o obsahový pohľad na zákon regulujúci miestne dane, možno konštatovať, že štát (zákonodarca) je povinný vytvoriť adekvátne zákonné rámce pre realizáciu miestneho zdanenia. Ide o vytvorenie potrebného priestoru na účinné ovplyvňovanie výšky vlastných daňových príjmov obecných rozpočtov v závislosti od reálnych potrieb obcí. Pre naplnenie tohto poslania je ale potrebné zodpovedať si otázku: Má byť zákon upravujúci miestne dane iba rámcový, alebo má riešiť ukladanie miestnych daní do detailov? Postačovalo by ak by zákon o miestnych daniach iba taxatívne vymenoval miestne dane a ostatné otázky by už prenechal na obce?

Korektná odpoveď, ako už býva zvykom, sa ocitá zrejme niekde uprostred. S istotou však možno povedať, že zákonná úprava, ktorá by všeobecne záväzným nariadeniam obcí neponechávala žiadny priestor pre úpravu zohľadňujúcu špecifiká obcí, by popierala právo obcí na samosprávu.

Ústavná teória pojem zákona často označuje ako dualistický (Böckenförde, 1981). Pri materiálnom nazeraní je zákonom každá právna norma, právna zásada, teda abstraktno-všeobecné pravidlo regulujúce ľudské správanie, kým formálny pohľad sa neorientuje na obsah normy, ale na vôľový akt zákonodarného orgánu ako výsledok ústavne predpokladaného zákonodarného procesu [v slovenských podmienkach zákony prijíma len zákonodarný zbor,

ktorým je Národná rada Slovenskej republiky (Vrabko 2012, s. 71)]. Naznačené členenie je vhodným prostriedkom pre analýzu pojmov použitých v ústavnom poriadku. Ústavný pojem zákona môže mať teda súčasne zmysel formálneho i materiálneho chápania, prípadne sa odvíja výlučne od jedného z nich. Materiálne poňatie pojmu zákon v nadväznosti na vrchnostenskú pozíciu obce pri výkone územnej samosprávy nemožno podľa nášho názoru nemožno vopred odmietnuť. Výklad by sa mal zakladať na dôslednom vyvažovaní dvoch rozhodujúcich prístupov. Najprv je relevantným postavenie zákonodarcu ako reprezentanta a obhrancu verejného blaha (resp. záujmov celospoločenských) a územnej samosprávy ako reprezentanta presadzujúceho legitímne záujmy partikulárnej povahy. Druhým prístupom je presadenie a zachovanie vrchnostenského postavenia územnej samosprávy, ktoré jej normotvorbu bude vnímať ako pôvodnú a nebude ju klásť na úroveň vykonávacích predpisov štátnej správy. Nezanedbateľným faktorom vyvažovania má byť okrem ústavného poriadku aj zákon vo formálnom zmysle (teda výsledok zákonodarného procesu vyhradeného parlamentu) a v ňom obsiahnuté medze, ktoré ním zákonodarca obci určí. Tu je však potrebné klásť do popredia zodpovednosť zákonodarcu za spôsob zakotvenia hraníc pre pôsobenie obcí. Zákonodarca sa nemôže spoliehať len na striktné uplatňovanie čl. 2 ods. 2 Ústavy pri hľadaní priestoru, v ktorom sa obec môže pohybovať, a súčasne legislatívnymi opomenutiami a inými nedôslednosťami v normotvorbe dostať obec do pozície, v ktorej síce určitý okruh verejných záležitostí na všeobecnej úrovni do sféry jej samosprávy bude patriť, ale konkrétne povinnosti naplňajúce vecnú stránku týchto verejných záležitostí už obec ukladať nebude môcť pre absenciu náležitej opory v texte zákona.

Záver

Postavenie obce pri ukladaní miestnych daní sa svojou obsahovou podstatou blíži postaveniu štátu pri ukladaní daní štátnych. Vo vzťahu mocenského nositeľa k jednotlivcovi tu niet rozdielu. Pokiaľ ale ide o vzťah medzi štátom a obcou, ten možno charakterizovať ako špecifický, nie však nevyvážený. Obec je povinná rešpektovať zákony, ktoré sú výsledkom vôle zákonodarcu. No je zároveň povinnosťou štátu poskytnúť v zákonnej právnej úprave obciam manévrovací priestor v šírke garantujúcej rešpektovanie jej práva na samosprávu, resp. jej postavenia jednotky územnej samosprávy, ktorá je za výkon vlastných kompetencií (a to aj pri ukladaní daní) nositeľkou vlastnej nielen politickej, ale aj právnej zodpovednosti vo vzťahu k obyvateľom obce a ďalším subjektom, ktoré sa daňovej suverenity obce budú musieť podriaďovať.

Zoznam bibliografických odkazov

BÖCKENFÖRDE, E.-W. 1981. *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*. 2., ergänzte Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, Berlin, 1981. 402 s. ISBN 3-428-04898-9

HENDLER, R. 1999. Das Prinzip Selbstverwaltung. In: ISENSEE, J. - KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV., Finanzverfassung–Bundesstaatliche Ordnung*. 2. Auflage. C. F. Müller, Heidelberg, 1999. 1345 s. ISBN 3-811-49924-6

VRABKO, M. 2012. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

Kontaktná adresa

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

Univerzita P. J. Šafárika

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 041 32

Slovenská republika

email: martin.vernarsky@upjs.sk

REFORMA SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

REFORM OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Hedviga GEFFERTOVÁ

Abstract

Administrative judiciary represents an important means of protecting the rights of natural persons and legal entities against illegal decisions and procedures of public administration bodies. It was during this period, with the adoption of Act No. 151/2022 Coll. on the establishment of administrative courts and on the amendment of some laws, this reform is being completed. This whole process started with the adoption of the Administrative Court Code, which separated the administrative judiciary from the general judiciary at the procedural level. With the establishment of the Supreme Administrative Court and now also the administrative courts, they are also separated at the institutional level. This paper aims to provide an insight into the process of administrative justice reform, with focus on seats and districts of administrative courts.

Key words: *administrative court, The Code of Administrative Procedure, reform of the judicial map*

Úvod

Účelom správneho súdnictva, tak ako je vyjadrený v § 2 Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z.z.), je najmä poskytovanie ochrany právam a právom chráneným záujmom fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy. Pokiaľ správne súdnictvo naplňa tento účel, je považované za jeden z pilierov právneho štátu. V súčasnej dobe prebieha „finále“ reformy správneho súdnictva, ktorá spočíva v úplnom inštitucionálnom oddelení správneho súdnictva od všeobecného. Zmeny v správnom súdnictve začali najprv v procesnej rovine prijatím samostatného kódexu – Správneho súdneho poriadku. Tento spolu s Civilným sporovým poriadkom (zákon č. 160/2015 Z.z.) a Civilným mimosporovým poriadkom (zákon č. 161/2015 Z.z.) nahradili Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb.), ktorého existencia bola neudržateľná. Obsahoval totiž právnu úpravu oblastí, ktoré sa diametrálne odlišovali. Reforma pokračovala čiastočnou inštitucionálnou zmenou zriadením Najvyššieho správneho súdu, ktorý vykonáva svoju činnosť od 01.08.2021. Proces úplného

odčlenenia správneho súdnictva sa završuje vytvorením správnych súdov. Samozrejme každou zmenou dochádza k narúšaniu zaužívaného a z toho vyplývajú aj rozdielne názory na uskutočnené zmeny. Nebolo tomu inak ani pri kreovaní Najvyššieho správneho súdu a rovnako ani teraz pri zriaďovaní správnych súdov.

1 Reforma správneho súdnictva ako súčasť reformy súdnej mapy

Reforma správneho súdnictva neprebíha samostatne, ale ako súčasť väčšieho celku – reformy súdnictva, resp. reformy súdnej mapy. Cieľom reformy súdnej mapy je zvýšiť dôveryhodnosť súdnictva, jeho výkon a kvalitu a zároveň zabezpečiť pre sudcov a zamestnancov súdov lepšie podmienky na prácu a rozhodovanie. Taktiež nová súdna mapa má priniesť špecializáciu sudcov a sudkýň pre trestnú, civilnú, rodinnú a obchodnú agendu na všeobecných súdoch a pre správnu agendu v samostatnom správnom súdnictve. Medzi najdôležitejšie výsledky, ktoré má reorganizácia súdov na Slovensku priniesť, patrí primeraná dostupnosť, rýchlejšie konania, kvalitu rozhodnutí, transparentnosť a efektívnosť (Ministerstvo 2020a).

Reforma súdnej mapy vychádza zo správy Európskej komisie pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ) „Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému“ (CEPEJ-COOP(2017)14), ktorá je výstupom národného projektu s názvom Procesno-organizačný audit Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci financovaného z Operačného programu Efektívna verejná správa. Materiál mapuje stav slovenského súdnictva, vyberá oblasti, na ktoré by bolo vhodné sa zamerať a ukazuje viacero možností pre zlepšenie. V rámci projektu bol expertný tím CEPEJ vyzvaný, aby vyhodnotil fungovanie slovenského súdnictva a vypracoval odporúčania o spôsobe, ako ďalej zlepšiť efektívnosť vnútroštátnych súdov a kvalitu ich služieb na základe nástrojov a metodiky CEPEJ, ktoré sú výsledkom medzivládnej spolupráce založenej na vstupoch 47 členských štátov Rady Európy. Jedným zo záverov, ktorý uviedol vo svojej správe bolo aj to, že z dôvodu zvyšujúcej sa zložitosti činnosti súdov a väčšej náročnosti súdnych sporov sa vyžaduje užšia špecializácia, aby sa zabezpečila, čo najvyššia úroveň kvality služieb občanovi. Poukázali na dva hlavné smery vývoja v Európe: zavádzanie špecializovaných sudcov pre jednotlivé právne odvetvia na všeobecných súdoch alebo zavádzanie špecializovaných súdov s krajskou alebo celoštátnou pôsobnosťou (Európska 2017).

V roku 2018 diskusia vyústila do vytvorenia širšej pracovnej skupiny, ktorá okrem iného určila ukazovatele a faktory pre tvorbu súdnej mapy. Uplatnením týchto kritérií vznikol návrh, ktorý dopracovala užšia pracovná skupina, aktívne fungujúca od marca 2020, ktorej činnosť

súvisela s Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky na roky 2020-2024, kde sa vláda zaviazala vykonať zmeny v súdnictve.

V novembri 2020 analytické centrum Ministerstva spravodlivosti SR predstavilo materiál „Reforma súdnej mapy“. Podľa tohto materiálu (2020a) sa mala mapa správnych súdov riešiť oddelene od všeobecného súdnictva v troch obvodoch. Vzhľadom na využitie personálnych a materiálnych kapacít zrušených krajských súdov navrhovanými sídlami prvostupňových správnych súdov mali byť Nitra, Žilina a Košice, ktoré mali mať svoje vlastné hranice, z dôvodu lepšej dostupnosti, optimalizované podľa dopravnej dostupnosti. Vzhľadom na využitie personálnych a materiálnych kapacít zrušených krajských súdov navrhli, aby sídla správnych súdov boli v iných mestách ako sídla všeobecných odvolacích súdov (alebo Najvyššieho správneho súdu SR). Obvody správnych súdov nemali byť totožne s hranicami odvolacích všeobecných súdov.

Ďalšie materiály, ktoré tvorili podklad pre reformu súdnej mapy boli „Odporúčania pre tvorbu novej súdnej mapy (verzia 2.0)“, a revidovaný a aktualizovaný dokument „Odporúčania pre tvorbu novej súdnej mapy (verzia 3.0)“, ktorý bol doplnený o metodiku, dátové a mapové podklady týkajúce sa najmä odvolacích všeobecných súdov a správnych súdov. Pracovná skupina navrhla vyčlenenie správneho súdnictva spod všeobecnej sústavy súdov a v rámci neho zriadenie troch obvodov prvostupňových správnych súdov. Zároveň navrhla, aby bol ako odvolací súd zriadený Najvyšší správny súd SR so sídlom v Bratislave. Zriadenie štvrtého obvodu správneho súdu totožného s územím hlavného mesta pracovná skupina nepodporila a významovo najväčší obvod tak mal mať prvostupňový správny súd v inom meste ako Bratislava. Princíp súdneho konania v dvoch oddelených mestách mal napomôcť k zníženiu možností vzájomného ovplyvňovania sa jednotlivých účastníkov rozhodovacieho procesu. Navrhovanými sídlami obvodov nových prvostupňových správnych súdov mali byť v zmysle tohto materiálu Nitra, Žilina a Košice (Ministerstvo 2020c).

2 Správne súdy v Košiciach, Žiline a Nitre

Na základe vyššie uvedených dokumentov bol v roku 2020 spracovaný a predložený do legislatívneho procesu návrh zákona o sídlach a obvodoch súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (LP/2020/587), ktorý všetky vyššie uvedené ciele reformy súdnej mapy zahrnul do jedného komplexného materiálu s rôznymi implementačnými fázami, pričom § 6 až § 9 boli venované správnym súdom. V zmysle tohto návrhu mali byť zriadené správne súdy so sídlami v Nitre, Žiline a Košiciach. Z koncepčného hľadiska sa predpokladalo, že sústava súdov správneho súdnictva bude dvojstupňová. Sídla správnych súdov mali byť v iných

mestách ako sídla všeobecných odvolacích (krajských) súdov alebo Najvyššieho správneho súdu. Tento návrh bol odôvodnený využitím personálnych a materiálnych kapacít zrušených krajských súdov. Obvody správnych súdov sa mali prispôbiť navrhovaným centráм Nitra, Žilina a Košice s ohľadom na existujúce priame autobusové a vlakové spoje, teda dôraz sa kládol na dostupnosť týchto sídel a mali byť odlišné od obvodov odvolacích všeobecných súdov. Ak by sa pri tvorbe obvodov správnych súdov uprednostnil jednoduchý model, v ktorom by obvody prvostupňových správnych súdov boli totožné s obvody odvolacích všeobecných súdov, viedlo by to podľa dôvodovej správy k nízkej dostupnosti miest južnej časti stredoslovenského obvodu z dôvodu existujúcich horských bariér, absencie rýchlostných ciest a nedostatočnej siete verejných spojov v smere zo severu stredného Slovenska na juh. Dostupnosť týchto obvodov bola optimálne nastavená pre centrá Trnava, Banská Bystrica a Prešov, a nie pre mestá Nitra, Žilina a Košice. V zmysle § 6 návrhu zákona mali byť obvody správnych súdov tvorené obvody všeobecných okresných, resp. mestských súdov.

Celkovo návrh reformy súdnej mapy bol predmetom kritiky, nie len v rámci mimorezortného pripomienkového konania, ale aj z úrovne expertov komisie CEPEJ, ktorí predniesli svoje návrhy a pripomienky (CEPEJ 2020). Pre oblasť správneho súdnictva by sme ich mohli zhrnúť do dvoch okruhov:

1. Samotná potreba oddelenia príslušnosti pre správne veci. Nenašli dôkazy, resp. paralelu v literatúre, ktorá by odôvodňovala oddelenie správnych vecí od ostatných civilných vecí s osobitným usporiadaním súdov. Poukázali na to, že jednou zo zásad, ktorú Ministerstvo spravodlivosti použilo pri pretváraní súdnej mapy, bola jednoduchosť. Považovali za otázku, či zakladanie nových samostatných správnych súdov a nového najvyššieho správneho súdu je v súlade s touto zásadou. Aj keď vzali na vedomie skutočnosť, že správne súdnictvo je v mnohých ohľadoch samostatným odborom, vrátane „administratívneho a pracovného procesu“. Avšak fyzické oddelenie týchto útvarov komplikuje udržanie/zavedenie konceptu „filozofie všetko v jednom“ medzi sudcami a jeho riadenie. Prínos tohto kroku by mal byť predmetom lepšieho preskúmania a argumentácie v navrhovanej reforme.
2. Sídlá správnych súdov. Mali by sa nachádzať v troch mestách, ktoré sa líšia od lokalít, v ktorých sa majú nachádzať nové odvolacie súdy. Komisii sa nepozdávala zjavná nezrovnalosť v argumentácii o umiestnení správnych a odvolacích súdov, ktorú navrhli podrobiť hlbšej analýze a argumentácii.

Pripomienky, ktoré vyplynuli z mimorezortného pripomienkového konania k návrhu zákona o sídlach a obvodoch súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (LP/2020/587) a dotýkali sa sídel a obvodov správnych súdov, môžeme tiež rozdeliť do niekoľkých okruhov.

1. Zadefinovanie obvodov správnych súdov podľa obvodov okresných súdov. Takýto návrh bol považovaný za nelogický, keďže obvody okresných súdov mali byť z hľadiska rozhodovania v správnom súdnictve bezpredmetné a nová súdna mapa nepočítala už so žiadnou agendou správneho súdnictva pre všeobecné súdy. Územné obvody správnych súdov ako súdov prvého stupňa by sa mali odvíjať od okresov (teda územnosprávneho členenia), resp. obvodov okresných úradov v sídle krajov, ktoré budú spadať do ich miestnej príslušnosti, nie od územných obvodov okresných súdov. Podľa pripomienok aj takýmto spôsobom sa vyjadrí určitá oddelenosť a nezávislosť všeobecných a správnych súdov. Ako príklad bol uvádzaný územnosprávny obvod okresného úradu Banská Bystrica – ako okresného úradu v sídle kraja, ktorý by patril pod územnú pôsobnosť všetkých troch novo navrhovaných správnych súdov.
2. Nezriadenie správneho súdu v Bratislave. Základným argumentom za zriadenie správneho súdu v Bratislave namiesto Nitry, resp. aj v Bratislave bola skutočnosť, že v hlavnom meste je koncentrovaný ďaleko najvyšší počet orgánov štátnej správy. Taktiež orgány územnej samosprávy svojimi rozhodnutiami, opatreniami a všeobecne záväznými nariadeniami regulujú každodenný život najväčšieho počtu obyvateľov Slovenska žijúcich na území mesta Bratislavy, respektíve v územnom obvode okresného úradu v sídle Bratislavského kraja.
3. Nedostatočné zdôvodnenie nezriadenia správneho súdu v Bratislave. Z dôvodovej správy nebolo zrejme na základe akých dát a z akých dôvodov sa navrhuje zriadiť správny súd v Nitre, nie v Bratislave. Predkladateľ návrhu len skonštatoval: „Zriadenie štvrtého obvodu správneho súdu totožného s územím hlavného mesta pracovná skupina nepodporila a významovo najväčší obvod tak bude mať prvostupňový správny súd v inom meste ako Bratislava.“ Problém je, že pozíciu správneho súdu na úrovni terajšieho krajského súdu stráca hlavné mesto Bratislava. Tento krajský súd a jeho správne kolégium je kľúčovým súdom v oblasti správneho súdnictva z dôvodu, že podľa § 15 Správneho súdneho poriadku, iba tento súd je kauzálny príslušný v oblasti hospodárskej súťaže, jadrových udalostí a na konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou a tiež iba tento súd je spolu s Krajským súdom v Košiciach podľa § 17 písm. a) príslušný vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia. Teda pokiaľ jedným z cieľov reformy má byť špecializácia, tak týmto postupom tento cieľ naplnený nebude.

4. Výber sídel správnych súdov. Javí sa to tak, že reformou súdnej mapy bola a priori riešená reforma všeobecného súdnictva a otázka správnych súdov bola riešená sekundárne s cieľom využiť kapacity zrušovaných krajských súdov. Štatistické údaje ku kreovaniu správnych súdov uvedené v dôvodovej správe (v obmedzenom rozsahu vzhľadom na dosah úpravy) však zvolený výber prvostupňových správnych súdov nepodporujú. Javí sa, že reforma v tejto časti sleduje skôr dosiahnutie zmeny v štruktúre správnych súdov, bez ohľadu na jej účelnosť a racionálne odôvodnenie.

3 Správne súdy v Košiciach, Banskej Bystrici a Trnave

Vyššie uvedený návrh zákona nebol nakoniec predložený na schválenie. Ministerstvo spravodlivosti na základe výsledkov pripomienkového konania ako aj na základe diskusii so zainteresovanými aktérmi, berúc do úvahy organizačné, materiálne a personálne možnosti realizácie reformy súdnej mapy, rozdelilo pôvodný návrh zákona do viacerých samostatných zákonov. Zdôvodnilo to tým, že takéto rozdelenie umožní realizovať zámery reformy súdnej mapy samostatne, resp. vo väčšej miere nezávisle na sebe a jednoduchším spôsobom reagovať na priebeh legislatívneho procesu a ďalšie odborné a politické diskusie, ktoré nepochybne budú sprevádzať celý legislatívny proces. Do legislatívneho procesu tak bol predložený aj samostatný návrh zákona o zriadení správnych súdov (LP/2021/533).

V tomto návrhu ministerstvo prihliadlo na pripomienky, ktoré sa týkali sídiel a obvodov správnych súdov. Sústavu správneho súdnictva mali tvoriť tri prvostupňové správne súdy so sídlami v Košiciach, Banskej Bystrici a Trnave a Najvyšší správny súd so sídlom v Bratislave. Obvod správneho súdu v Košiciach mali tvoriť územné obvody Košického kraja a Prešovského kraja. Obvod správneho súdu v Banskej Bystrici mali tvoriť územné obvody Banskobystrického kraja, Nitrianskeho kraja a Žilinského kraja. Obvod správneho súdu v Trnave mali tvoriť územné obvody Bratislavského kraja, Trenčianskeho kraja a Trnavského kraja.

Z dôvodovej správy k tomuto návrhu zákona vyplýva, že mapu správnych súdov navrhli riešiť oddelene od všeobecného súdnictva. Obvody správnych súdov mali vychádzať z územnosprávneho členenia Slovenskej republiky. Ministerstvo teda vzalo do úvahy pripomienky a prihliadlo pri tvorbe obvodov správnych súdov na to, že predmetom správneho súdnictva je primárne súdny prieskum rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. To znamená, že obvody správnych súdov mali byť naviazané na existujúce kraje, čím sa vypustila naviazanosť na obvody okresných súdov a mestských súdov. Myšlienka zriadiť obvody správnych súdov, ktoré budú mať svoje vlastné hranice, optimalizované podľa dopravnej

dostupnosti a odlišné od obvodov všeobecných súdov zostala zachovaná. Napriek tomu, ale jednej z najčastejších pripomienok vyhovené nebolo. Správny súd v Bratislave zriadený nebol.

Vo vzťahu k reforme správneho súdnictva je potrebné podotknúť, že zo strany odbornej verejnosti bol k zriadeniu správnych súdov prezentovaný konsenzus, napriek tomu bolo v rámci medzirezortného pripomienkového konania (LP/2021/533) vznesených niekoľko námietok, týkajúcich sa sídel a obvodov správnych súdov:

1. Nezriadenie správneho súdu v Bratislave. Bola namietaná absencia zdôvodnenia takéhoto kroku s poukazom na to, že primárnou zásadou reformy bolo zabezpečiť čo najľahší prístup k spravodlivosti všetkým občanom SR. Pri záujme pretrhávania korupčných väzieb však nebolo vzaté do úvahy, že v konečnom dôsledku sa neúmerne navýši počet obyvateľov, ktorí budú nútení dochádzať na Správny súd do Trnavy.
2. Nesúhlas s časovým horizontom uvedenia správnych súdov do praxe (podľa tohto návrhu zákona mali správne súdy začať svoju činnosť 01.09.2022).
3. Absencia vedenia vecnej, odbornej diskusie pred plánovanou tak zásadnou reformou akou je zmena v sídlach a obvodoch súdov s predstaviteľmi justície, zamestnávateľov a iných dotknutých subjektov.
4. Absencia akýchkoľvek priamych opatrení, ktoré by smerovali k boju proti korupcii, a to v žiadnom z článkov návrhu, čím by bol naplnený cieľ reformy. V zmysle námietok korupčné väzby a nedôvera obyvateľov v súdnictvo spočívajú v osobách sudcov, nie v obvodoch súdov, preto je otázne, či administratívno - technická zmena obvodov súdov bude stačiť na dosiahnutie vyššie uvedeného cieľa.

4 Správne súdy v Košiciach, Banskej Bystrici a Bratislave

Ministerstvo spravodlivosti SR niektoré z vyššie uvedených námietok zapracovalo do návrhu zákona o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov o správnych súdoch, ktorý Národná rada SR schválila 27.04.2022 (zákon č.151/2022 Z.z.) a ktorý nadobudol účinnosť 01.06.2022. Bola akceptovaná aj asi najopakovanejšia pripomienka týkajúca sa sídel správnych súdov. Správne súdy boli zriadené v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach. Obvod správneho súdu v Banskej Bystrici tvoria územné obvody Banskobystrického kraja, Trenčianskeho kraja a Žilinského kraja. Obvod správneho súdu v Bratislave tvoria územné obvody Bratislavského kraja, Nitrianskeho kraja a Trnavského kraja. Obvod správneho súdu v Košiciach tvoria územné obvody Košického kraja a Prešovského kraja. Z prijatého zákona vyplýva, že správne súdy majú postavenie krajských súdov, konajú a rozhodujú v správnych veciach v prvom stupni, ak predpisy o konaní pred súdmi

neustanovujú inak a v iných veciach, ak tak ustanoví osobitný zákon. Svoju činnosť majú začať od 01.01.2023.

Záver

Reforma správneho súdnictva znamená zmenu, ktorá tu doposiaľ nebola. V histórii by sme našli čiastočnú paralelu odčleneného správneho súdnictva od všeobecného súdnictva, a to v období prvej Československej republiky. Správne súdnictvo bolo však koncentrované len na jednu inštitúciu – Najvyšší správny súd. Napriek tomu, že existovala snaha o vytvorenie niekoľkokoinštančného správneho súdnictva, išlo o odlišný koncept, nakoľko nižšie inštancie mali mať charakter správnych úradov. K ich zriadeniu však nikdy nedošlo. Na rozdiel od prvej Československej republiky v súčasnosti sa správne súdnictvo odčlenilo od všeobecného súdnictva aj procesne aj inštitucionálne. Bol zriadený nie len Najvyšší správny súd, ale aj tri správne sudy. Napriek tomu, že voči snahe odčleniť správne súdnictvo od všeobecného sa nevzniesla rovnako mohutná vlna odporu ako voči reforme týkajúcej sa všeobecného súdnictva, nerodila sa táto zmena jednoducho, a to ani v otázke sídel správnych súdov a ani ich obvodov. Myšlienka zriadiť správne sudy v sídlach odlišných od sídel všeobecných súdov a so svojimi vlastnými obvodmi vyšla z programového vyhlásenia vlády, podľa ktorého *„reforma súdnej mapy bude jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a pretrhnutie korupčných väzieb v justícii, ako aj na špecializáciu sudcov na hlavné agendy na úrovni okresných aj krajských súdov, na vytvorenie nových súdnych obvodov, vrátane krajských súdov, pri súčasnom znížení počtu súdov, s možnosťou nanovo spustiť výberové konania na predsedov súdov pre nové súdne obvody.“* (Programové 2020). Napriek politickej podpore takéhoto návrhu, tento narazil na nesúhlas odbornej verejnosti. Pod tlakom pripomienok bol menený a nakoniec prijatý v diametrálne odlišnej podobe než bol navrhovaný. Z pôvodného zámeru ostal len Správny súd v Košiciach, aj keď s mierne upraveným obvodom. A tu sa dostávame k otázke, či takto zrealizovaná reforma správneho súdnictva bude naplňovať ciele, ktoré boli zamýšľané a či sa dosiahnu výsledky, ktoré mala reorganizácia súdov priniesť. Samozrejme, že odpoveď prinesie až čas. Argumentom pre zriadenie súdov odlišných od sídel všeobecných súdov so svojimi vlastnými obvodmi bola najmä primeraná dostupnosť týchto centier a využitie existujúceho potenciálu zrušených krajských súdov. Medzi riadkami však bolo možné čítať snahu nezriadiť správny súd v Bratislave, čo malo napomôcť spretrhaniu korupčných vzťahov. Treba však vziať do úvahy, ako sme už vyššie uviedli, že korupčné väzby spočívajú v osobách sudcov, nie v obvodoch súdov. A pokiaľ nebudú prijaté aj účinné opatrenia proti korupcii, samotné presunutie správneho súdu do iného sídla, resp. nezriadenia

správneho súdu v niektorom, aj keď z rôznych hľadísk najefektívnejšom sídle, nebude viesť k pretrhnutiu korupčných väzieb a nezvýši dôveryhodnosť súdnictva v očiach obyvateľstva. Ak sa zameriame na dostupnosť schválených sídel správnych súdov v porovnaní s doposiaľ existujúcimi správnymi kolégiami v sídlach krajských súdov je zrejmé, že aj pri výraznom znížení počtu obvodov z ôsmych na tri je strata na dostupnosti len relatívne veľmi malá. Podľa dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona (Parlamentná 2022) bola priemerná dopravná dostupnosť automobilom pri ôsmych krajských súdoch 35 min. a najnižšia dostupnosť 2 hod. a 6 min. V prípade troch správnych súdov je priemerná dostupnosť 56 min. a najnižšia dostupnosť 2 hod. a 21 min. Uvedené malé rozdiely v časovej dostupnosti sú spôsobené na jednej strane najmä neoptimálnym rozložením ôsmych krajských miest a na strane druhej tým, že schválené sídla správnych súdov sú prirodzenými centrami troch základných makroregiónov (východoslovenský, stredoslovenský a západoslovenský). No je potrebné zobrať do úvahy aj to, že dostupnosť súdu neznamena len dopravnú dostupnosť budovy súdu, ale tiež otázkou rýchlosti napĺňania práva na súdnu ochranu. V takomto prípade vidíme pozitívne zmenu spočívajúcu vo vytvorení len troch samostatných správnych súdov, nie ôsmych, nakoľko takáto zmena má potenciál zabezpečiť dostatočnú špecializáciu sudcov, čo by malo viesť k zvýšenej kvalite a rýchlosti (plynulosti) konania. Okrem dopravnej dostupnosti sú toto určite kľúčové kritéria pre účastníkov súdnych konaní. No zasa sa vraciame k tomu, či zvolené sídla a obvody správnych súdov k tomuto prispievajú, najmä ak sa diametrálne odlišujú od prvotných návrhov. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že z dôvodovej správy k návrhu zákona nie je zrejmé, prečo nakoniec boli schválené správne súdy v Bratislave, v Banskej Bystrici a Košiciach, keď pôvodný návrh bol úplne odlišný.

Zoznam bibliografických odkazov

EURÓPSKA KOMISIA PRE EFEKTÍVNOSŤ SÚDNICTVA (CEPEJ). 2017. *Správa - Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ*. [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z:

<https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/03/Sprava-CEPEJ.pdf>

EURÓPSKA KOMISIA PRE EFEKTÍVNOSŤ SÚDNICTVA (CEPEJ). 2020. *Posudok expertov komisie CEPEJ k reforme súdnej mapy v Slovenskej republike*. [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z:

https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/Posudok_expertov_komisie_CEPEJ_k_reforme_sudnej_mapy_v_SR.pdf

LP/2020/587. *Legislatívny proces. Návrh zákona o sídlach a obvodoch súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dôvodová správa. Pripomienkové konanie.* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/587>

LP/2021/533. *Legislatívny proces. Návrh zákona o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dôvodová správa. Pripomienkové konanie.* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/533>

MINISTERSTVO SPRAVODLIVOST SR. 2020a. *Reforma súdnej mapy.* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z:

https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/Reforma_sudnej_mapy_na_citanie.pdf

MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR. 2020b. *Odporúčania pre tvorbu novej súdnej mapy. Verzia 2.0.* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z:

https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/odporucania_nova_sudna_mapa_2_0.pdf

MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR. 2020c. *Odporúčania pre tvorbu novej súdnej mapy. Verzia 3.0.* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z:

https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/nova_sudna_mapa_3_0_final.pdf

PARLAMENTNÁ TLAČ 917. 2022. *Vládny návrh zákona o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dôvodová správa.* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z :

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=917>

Programové vyhlásenie vlády na obdobie rokov 2020 - 2024. 2020. [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

Zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Kontaktná adresa

JUDr. Hedviga Geffertová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 041 32

Slovenská republika

email: hedviga.geffertova@student.upjs.sk

VYBRANÉ ZPŮSOBY PARTICIPACE OSOB NA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVĚ V PODMÍNKÁCH SLOVENSKÉ REPUBLIKY

SELECTED WAYS OF PARTICIPATION OF PERSONS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC

Roman ŠIROKÝ

Abstract

The article focuses on the participation of citizens and the public in the decision-making of the municipal council in the Slovak Republic. The aim of the article is to present the legal regulation of the possibility to participate and express one's opinion at the meetings of the municipal council.

Key words: *municipal council, the inhabitants of the municipality, Municipality, right to information,*

Úvod

Slovenská republika je čl. 1 odst. 1 ústavného zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“), definovaná ako „zvrchovaný, demokratický a právny štát“. Územní samospráva je upravená v hlavě čtvrté Ústavy, konkrétně články 64 až 71. „Základom územnej samosprávy je obec“ (čl. 64 Ústavy). Ta má v organizaci veřejné správy velmi důležité postavení, protože prezentuje vůli svých obyvatel, která je podstatou demokracie a jejich principů. Z ústavně zakotvené koncepce vyplývá, že obec jako jednotka místní samosprávy je nadána veřejnou mocí (srov. nálezy Ústavného soudu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2011 zo dňa 2. marca 2011), pričomž zdrojem této moci jsou osoby (např. i cizinci) s trvalým pobytem na území obce (obyvatelé obce). Podle § 3 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov (ďalej len „OZr“), „Obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt“. Trvalý pobyt je upraven v § 3 zákona č. 253/1998 Z. z., o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov, a § 42 odst. 2 a § 63 odst. 2 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Obyvateli obce se však pojem relevantní veřejnosti nevyčerpává. Přímou v OZr jsou definovány další tři skupiny osob, které mají právo podílet se na samosprávě obce. Jedná se o osobu, která „*má na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platí miestnu daň alebo miestny poplatok, osoba v obci prihlásená na prechodný pobyt a osoba, ktorá má čestné občianstvo obce*“. Prechodný pobyt pak upravuje § 8 zákona č. 253/1998 Z. z., o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov a § 20 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Právo zúčastňovať sa na samosprávě obce tedy není vázáno na státní občanství Slovenské republiky, ale na trvalý pobyt. Zákon přiznává práva nejen občanům Slovenské republiky, ale obyvatelům obce, kterými mohou být nejen občané Slovenské republiky, ale i občané jiných států, pokud mají na území obce trvalý pobyt (srov. např. nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. dubna 2010).

Komunální volby jsou prostředkem pravidelné obnovy veřejné moci občany, resp. obyvateli obce (srov. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 79/2011 zo dňa 23. februára 2011). Správa části veřejných věcí na úrovni místní samosprávy (tj. na úrovni obce) je vykonávána převážně obyvateli zastupitelskou formou, tj. voliči nevykonávají svou moc v oblasti správy veřejných věcí na úrovni obce přímo, ale prostřednictvím zvolených poslanců. Skutečnost, že obyvatelé obce využijí svého práva delegovat své pravomoci na své zástupce (poslance), neznamená, že jejich aktivita nemůže pokračovat. Možnost podílet se na správě věcí veřejných v rámci územní samosprávy je jedním ze základních principů samosprávného uspořádání. Správou věcí veřejných je třeba rozumět i účast obyvatel na politickém životě v obcích (Machyniak, 2021). Právě prostřednictvím aktivní participace mohou obyvatelé obce dosáhnout mnoha změn nebo upozornit na problémy místní samosprávy.

1. Účast veřejnosti na zasedání obecního zastupitelstva a možnost vyjádřit se k projednávané věci

Z hlediska vnitrostátní legislativy lze podstatný základ pro účast občanů na správě věcí veřejných identifikovat přímo v Ústavě (čl. 30 odst. 1), která občanům přiznává právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Ústavní soud Slovenskej republiky v nálezu sp. zn. I. ÚS 76/97 zo dňa 6. februára 1998 ve vztahu k čl. 30 odst. 1 Ústavy vyslovil: „*S ohľadom na prirodzenoprávnu povahu základných práv a slobôd, ktorá vyplýva aj z úpravy čl. 12 ods. 1 druhej vety ústavy je zrejmé, že znemožnenie ich skutočného (faktického) vykonania (napríklad protiprávnym konaním tretích osôb)*

nespôsobuje zánik týchto práv a slobôd. “ Z uvedeného je možné vyvodit, že k porušeniu práva zúčastňovať sa vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy je potrebný závažný protiprávny zásah do možnosti občana zúčastňovať sa správy vecí verejných. Dále např. Ústavný súd Slovenskej republiky v nálezu sp. zn. III. ÚS 50/01 zo dňa 24. januára 2002 zkonštatoval, že „občan, ktorý sa rozhoduje, či využije svoje právo a zúčastní sa zasadnutia obecného zastupiteľstva, musí počítať s tým, že návrh programu obecného zastupiteľstva sa môže líšiť od programu, ktorý schváli obecné zastupiteľstvo. Ak obecné zastupiteľstvo schváli iný program svojho zasadnutia, ako mu predložili starosta alebo obecná rada, a následne rokuje o otázkach, ktoré neboli súčasťou zverejneného návrhu programu, tak tým neporušuje právo obyvateľov obce zúčastňovať sa správy vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. “

Pokud majú občania nést dôsledky verejných rozhodnutí, pak je naprosto legitimní, aby mohli ovlivňovať jejich přípravu a výsledek. Předmětem tohoto článku je především právo stanovené v § 3 ods. 2 písm. c) OZr. Podle tohoto ustanovení mají obyvatelé obce právo účastnit se zasedání obecního zastupitelstva.

Obecní zastupitelstvo je podle § 11 ods. 1 OZr: „zastupitel'ský zbor obce zložený z poslancov.“ Obecní zastupitelstvo má své zákonné postavení, ale i Ústavou garantované vymezení, a to v čl. 69. OZr upravuje například jeho složení (§ 11 ods. 3) či periodicitu jeho zasedání (§ 12 ods. 1). O řádném zasedání obecního zastupitelstva, na kterém (a pouze na něm) lze relevantním způsobem konstituovat vůli tohoto orgánu, tzn. přijímat rozhodnutí (usnesení) o otázkách, jež zákon svěřuje do jeho pravomoci, lze hovořit pouze tehdy, bylo-li řádně svoláno k tomu zákonem oprávněnou osobou, je-li usnášeníschopné („spôsobilé rokovať a uznášať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov“), a dále je-li naplněna zásada veřejnosti, nestanoví-li zákon výjimku.

Podstatou zásady veřejnosti je, že každý má možnost získat informace o tom, jak orgány územní samosprávy jednají, rozhodují a jinak fungují jako součást veřejné moci. Z této zásady vyplývá také možnost účastnit se zasedání těchto orgánů místní samosprávy, které předcházejí rozhodování nebo rozhodovacím procesům. Tato zásada účasti veřejnosti může být omezena pouze ve veřejném zájmu a v nezbytném rozsahu. Proto je přípustné uzavřít výkon veřejné moci pro veřejnost pouze v případech, v mezích a způsobem, který stanoví zákon (čl. 13 ods. 2 a čl. 26 ods. 4 a 5 Ústavy). Ve spojení s výše uvedenou zásadou si tedy lze položit jedinou otázku, zda je některé jednání orgánu územní samosprávy anebo informace z něj neveřejná nebo nepřístupná a z jakého zákona takové omezení základního práva na informace vyplývá. Obsah práva na informace Ústavný súd Slovenskej republiky vymezil v nálezu sp. zn. II ÚS 28/96 zo dňa 12. mája 1997 tak že „Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať

idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať ju do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať. Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie zaručuje možnosť získať informáciu priamo zo známeho zdroja na vopred známy účel, ak existuje možnosť informáciu vyhľadať, ako aj príležitosť vyhľadať informácie, ktoré oprávnená osoba bezprostredne nepotrebuje na vopred známy účel, ale dá sa predpokladať, že očakávaná informácia bude pre túto osobu užitočná. Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie chráni možnosť dostať informácie pasívnym správaním oprávnenej osoby aj možnosť získať informácie aktívnym správaním oprávnenej osoby.“

OZr v § 12 odst. 8 vety prvej stanoví, že jednání obecních zastupitelstev jsou zásadně veřejná. OZr tak výslovně stanoví povinnost účasti veřejnosti na jednání obecních zastupitelstev, spočívající především v „možnosti“ účasti širokého okruhu osob, jež se tak mohou podílet na místní samosprávě. Podle § 12 odst. 8 vety druhé před středníkem však *„Obecné zastupiteľstvo vyhlási rokovanie vždy za verejné, ak predmetom rokovania sú informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov.“* (např. § 17 až 20 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, § 91 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 11 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 84/2014 Z. z.). Část za středníkem stanoví, že toto neplatí, pokud je předmětem jednání obecního zastupitelstva *„použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré vykonávajú za odplatu činnosť pre obec alebo nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, najmä prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku do vlastníctva obce alebo prenechanie majetku obce do užívania iným osobám.“* Tento veřejný způsob jednání obecního zastupitelstva vyplývá z charakteru obecního zastupitelstva jako zastupitelského sboru obyvatel obce, který představuje jednu z forem realizace zastupitelské demokracie. Obecní zastupitelstvo jako orgán obce svoji legitimitu odvozuje od obyvatel obce, kteří na něj přenesli moc a z ní vyplývající pravomoci na základě všeobecných, rovných a přímých voleb (§ 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Obecní zastupitelstvo tedy v rámci svěřených úkolů jedná a vystupuje jako legitimní a oprávněný zástupce všech obyvatel obce. Z výše uvedené konstrukce

vyplýva, že obyvateľom obce musí byť zákonom zaručené právo účastniť sa jednání obecního zastupiteľstva (Tekeli, 2015).

Je treba poznamenať, že na základe vyhlásení mimoriadnej situácie usnesením vlády SR č. 111 z 11. marca 2020 a vyhlásení nouzového stavu usnesením vlády SR č. 114 z 15. marca 2020 z dôvodu onemocnenia COVID-19 spôsobené koronavírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky, došlo dňa 7. apríla 2020 Národnou radou SR ke schváleniu zákona č. 73/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19, aby sa v čo najvyššej miere snížilo riziko ohrozenia verejného zdravia a zároveň, aby bola čo najmenej dotčená práva občanov pri omezenom režime niektorých orgánov verejnej moci (srov. dôvodovou správou).

Tato novela prechodným ustanovením § 30f odst. 2 OZr upravuje zvláštna pravidla pre jednání obecních zastupiteľstiev distančnou formou prostredníctvom informačných technológií, a to po dobu trvania mimoriadnej situácie (srov. zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov), nouzového stavu alebo výjimečného stavu (srov. ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov) vyhláseného v súvislosti s onemocnením COVID-19. Po dobu krízovej situácie je požiadavka verejnosti „zmírnená“ na požiadavku bezodkladného (do 48 hodín) zverejnenia zvukovo obrazového či zvukového záznamu z jednání obecního zastupiteľstva a zápisu z jednání obecního zastupiteľstva do 5 dní predpísaným spôsobom, tzn. na úradnú desku a webových stránkach (Tekeli, 2020).

Není-li možné zabezpečiť jednání obecního zastupiteľstva osobnou účasťou poslancov dle § 12 OZr alebo alternatívnymi spôsobmi dle § 30f odst. 2 cit. zákona (obidva formy jednání obecního zastupiteľstva sú po dobu krízovej situácie COVID-19 rovnocenné), môže obecné zastupiteľstvo vo výjimečných prípadoch podľa § 30f odst. 3 OZr prijať usnesenie korespondenčným hlasovaním (tzv. „*per rollam*“), a to buď v listinné, alebo elektronické podobe.

Predmetná novela tak vytvára základnú platformu, aby orgány obce dokázali v omezenom režime fungovať i po dobu krízovej situácie vyvolanej pandemiou COVID-19. Výstupy z výše uvedených jednání obecních zastupiteľstiev sú právne relevantné, pokiaľ boli dodržané „zákonem stanovené mantinely“. Musí byť tiež splnené predpoklady, za ktorých lze zasadanie obecních zastupiteľstiev týmto spôsobom usporiadať (Hrtánek, 2021).

Zákonodárce sa pri úprave jednání obecních zastupiteľstiev po dobu krízovej situácie, rovnako ako v prípade úpravy klasického prezenného formy zasadania obecních zastupiteľstiev, nedotýka možnosti priamej participácie verejnosti na jednání. Ponecháva tým obciam možnosť upraviť si

procesní stránku této účasti (možnost vystoupit) v jednacích řádech, a to i v případě krizové situace (Kráľová, 2021).

Například obecní zastupitelstvo v Plešivci na základě § 11 odst. 4 písm. k) a § 30f odst. 2 OZr schválilo změnu jednacího řádu obecního zastupitelstva, kterou se mění a doplňuje část V. „*Osobitné ustanovenie počas trvania krízovej situácie spôsobenej ochorením COVID-19*“. Novela se mimo jiné týká účasti veřejnosti na jednáních obecního zastupitelstva prostřednictvím videokonference. Ustanovení § 14 odst. 4 stanoví, že „*Na online zasadnutí OZ prostredníctvom odkazu – linku určeného k internetovému pripojeniu cez vybraný technologický prostriedok, bude pripojený účastník (verejnosť), ktorý vopred mailom požiadal:*
- *o možnosť vystúpiť k prerokúvaným bodom programu rokovania alebo s interpeláciou na jedného z účastníkov rokovania (aktívny účastník), - o možnosť prihlásiť sa ako pasívny pozorovateľ. Verejnosť sa po pripojení k rokovaniu stáva účastníkom rokovania s rovnakými oprávneniami ako ostatní účastníci.*“

Z výše uvedeným souvisí povinnost, již bude zabezpečen právě požadavek veřejnosti, zejména povinnost zveřejnit informaci o místě, době a o navrženém programu připravovaného zasedání obecního zastupitelstva. V nálezu Ústavný súd Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 57/00 zo dňa 26. apríla 2001 uvádí, že „*Verejnosť rokovania orgánov samosprávy tak v zmysle zákona o obecnom zriadení, ako aj v zmysle čl. 1, čl. 2 ods. 1 a 3, ako aj čl. 26 ústavy nemôže byť obmedzená iba na možnosť byť na rokovaní fyzicky prítomný. Pojem verejnosti musí mať v zmysle citovaných ustanovení ďaleko širší obsah. Zmyslom inštitútu verejnosti rokovania určitého orgánu je možnosť pre kohokoľvek získať informácie o takomto rokovaní, o jeho priebehu, jeho obsahu, ako aj možnosť občianskej kontroly nad výkonom zverenej štátnej moci v zmysle čl. 2 ods. 1 ústavy.*“ (srov. též nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 451/2014 zo dňa 25. novembra 2014, nález sp. zn. IV. ÚS 40/2003 zo dňa 23. septembra 2003, nález sp. zn. II. ÚS 255/2010 zo dňa 6. októbra 2010 a jiné). Ve smyslu zákona mají povinné osoby, v tomto případě obce, povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti ve státním jazyce. Pod tuto kategorii spadají též informace o zasedáních orgánů obce. Zákon, který to v platném právním řádu upravuje je *zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)*. Povinnost zveřejnit návrh programu zasedání obecního zastupitelstva na úřední desce v obci a na internetových stránkách obce aspoň tři dny před zasedáním zastupitelstva (§ 12 odst. 4 OZr) je povinností obligatorní. OZr však výslovně neřeší, jaké dopady má porušení této povinnosti na možnost konat zasedání obecního zastupitelstva a zejména na právní existenci a zákonost usnesení na tomto zasedání přijatých. Je tak třeba vycházet ze zákonem předpokládaného účelu

zverejnení informácie, čím má byť naplnen požadavek verejnosti jednaní obecného zastupiteľstva; súčasťou tohoto požiadavku pritom je informovanie verejnosti o tom, kde a kedy sa bude dané jednanie obecného zastupiteľstva konať a aké otázky na ňom budú projednávané.

Princíp publicity je treba objasniť vo dvojím zmysle. Jedna vec je účasť na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v tomto prípade lze použiť rozširujúci výklad, t.j. účastník sa môže kedykoľvek, teda i iné osoby než obyvatelia obce. Niečo iného je požiadať o slovo na zasadnutí obecného zastupiteľstva. Ten, kto riadi zasadnutí obecného zastupiteľstva, vždy udelí slovo na žiadosť zákonom určeným prítomným subjektom („poslanci, poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, poslanci Európskeho parlamentu, zástupcu vlády alebo iného štátneho orgánu“). Obyvatelia obce majú právo účastniť sa zasadnutí zastupiteľstva, nemajú však automatický nárok na ňom vystúpiť a promluviť. Môže im byť udelené slovo, ale nemusí (§ 12 odst. 9 OZr). Táto možnosť je podmienená dvoma podmienkami, a to najprv, slovo musí súvisieť s projednávanými bodmi programu a zadruhé, osoba, ktorej je udelené, musí mať trvalý pobyt v obci. Zastupiteľstva, ktorá sa chcú postaviť vstřícné k účasti verejnosti na činnosti samosprávy, to môžu zmeniť vo svojich jednacích rádoch (Palúš, 2020). Právny úpravu vzťahujúcu sa k problematike jednacích rádoch obecných zastupiteľstiev obsahuje v pomerne omezenom rozsahu OZr. Vlastný obsah jednacích rádoch obecných zastupiteľstiev legislatíva ponecháva viacmenej na uvážení a potrebe konkrétneho zastupiteľstva (§ 12 odst. 11 OZr). Predpokladá tak vedľa splnenia podmienok obecnej zákonnosti predovšetkým citlivejšie zohľadnenie špecifických požiadaviek vychádzajúcich z detailnej znalosti miestnych pomero. Obecné zastupiteľstva majú možnosť v jednacích rádoch stanoviť, že obyvatelia obce môžu vystúpiť k akémukoľ bodu programu i bez toho, aby o tom hlasovalo zastupiteľstvo alebo rozhodoval niekto iný. V jednacím ráde môže byť napríklad stanovené, že obyvateľom, ktorí vystúpia, bude udelené slovo po skončení vystúpenia posledného z prihlásených poslancov. Okrem práva vystúpiť k každému bodu programu môže obecné zastupiteľstvo zaradiť, napr. bod verejného vystúpenia ako povinnú súčasť každého zasadenia. Podľa nej by obyvatelia mali mať právo vystúpiť k akémukoľ tématu týkajúcej sa obce a miestnej samosprávy, nejen k bodom programu aktuálneho zasadenia obecného zastupiteľstva.

2. Právo na porizovanie záznamu z jednaní obecného zastupiteľstva

Princíp verejnosti v obecní samospráve by mal byť doplnen o možnosť účastníkov verejných zasadení obecného zastupiteľstva porizovať z týchto zasadení písomné, zvukové, obrazové či iné záznamy a šíriť je. Jedná sa o ústavné zaručené právo na informácie, ktoré obec a jej orgány nemôžu omezovať (Tekeli-Hoffman, 2014).

Požizovať záznamy ze zasadání obecního zastupitelstva tak může dle vlastního uvážení kdokoli z přítomných, není-li tím narušen řádný průběh jednání, neboť „*Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Při dalším nakládání s takto pořízeným záznamem však musí být dodržena veškerá dotčená ustanovení právního řádu Slovenské republiky, zejména pak právní úprava na ochranu osobních údajů (zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a Nariadenie Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2016/ 679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa ruší smernica 95/46/ES), respektive na ochranu osobnosti (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník, v znení neskorších predpisov), apod.

K tomuto lze doplnit, že poslanci obecního zastupitelstva jsou do svých funkcí zvoleni v řádných volbách, a složením slibu se tak stávají veřejnými činiteli a jsou proto povinni strpět zvýšenou míru kontroly své činnosti. Skutečnost, že zasadání obecního zastupitelstva je veřejným zasedáním a jsou na něm přítomni veřejní funkcionáři, znamená, že je třeba aplikovat nálezy Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 44/00 ze dne 5. januára 2001, který uvádí: „*Podľa právneho názoru ústavného súdu za súčasť základného práva na súkromie a ani za prejav osobnej povahy (v zmysle § 11 Občianskeho zákonníka) nemožno u verejného činiteľa považovať výkon jeho zákonom upravenej služobnej právomoci na verejnosti. Zatiaľ čo do súkromia osôb, a teda aj do predmetu ochrany osobnosti patria zásadne otázky týkajúce sa ich intímnej sféry (písomnosti osobnej povahy, zvukové záznamy prejavov osobnej povahy), v prípade výkonu ústavnej alebo zákonnej právomoci verejných činiteľov na verejnosti ide o diametrálne odlišné otázky verejnej, a nie súkromnej sféry, ktoré nemožno v žiadnom prípade považovať za súčasť ich základného práva na súkromie. Otázkou verejného záujmu je preto slobodné získavanie informácií o spôsoboch, akým verejní činitelia vykonávajú na verejnosti svoje ústavné alebo zákonné právomoci. Verejní činitelia si musia byť vedomí toho, že budú vystavení pozornosti verejnosti a budú musieť akceptovať výkon práva na informácie zo strany verejnosti minimálne v tom rozsahu, v akom svoje ústavné alebo zákonné právomoci vykonávajú na verejnosti, resp. v styku s verejnosťou.*”

Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej napr. v nálezu zo dne 23. septembra 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03, konštatoval, že „*Zasadnutie mestského zastupiteľstva ako orgánu samosprávy mesta sa riadi princípom verejnosti. Uzavrieť výkon verejnej moci pred občanmi je prípustné len v prípadoch a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Súčasne rozhodol, že mestské zastupiteľstvo postupom a rozhodnutím znemožňujúcim sťažovateľovi vyhotovenie fotografického záznamu z hlasovania poslancov porušilo základné právo sťažovateľa podľa čl. 26 ods. 2 v spojení s čl.*

13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a právo podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa čl. 26 ods. 2 Ústavy každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Podmienky ustanoví zákon. Osobný rozsah základného práva na informácie je daný slovom každý. Právo vyhľadávať a prijímať informácie pritom treba chápať ako konanie smerujúce k získaniu, prijímaniu a spracovaniu informácie. Realizácia tohto práva súvisí s uplatnením všeobecnej povinnosti orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti, postupoch, konaniach, rozhodovacích procesoch a rozhodnutiach jednotlivým fyzickým osobám alebo hromadným informačným prostriedkom.“

Na základe výše zmieneného lze s jistotou konstatovat, že Ústava ve svém čl. 26, jakož i OZr v § 12 odst. 4, nezaručuje právo na informace pouze osobám přítomným na konkrétním jednání obecního zastupitelstva, ale bez rozdílu všem osobám, které mohou mít různým způsobem přístup k informacím o průběhu a obsahu jednání. Může se přitom jednat o ústní informace od přítomných osob nebo o poslech či zhlédnutí pořízeného záznamu. Právo na informace podle čl. 26 odst. 4 Ústavy není absolutní (*možno jej obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti*).

Závěr

Účast obyvatel obce a veřejnosti při rozhodování obecních orgánů tvoří nezpochybnitelný aspekt výkonu samosprávy. Je proto více než žádoucí, aby místní samospráva k této hodnotě zaujala odpovídající přístup. Ze zákonného rozměru práv obyvatele obce vyplývá, že má právo zúčastňovat se zasedání obecního zastupitelstva. Nelze však dovodit, že má právo vyjádřit své stanovisko k projednávané věci na jednání obecního zastupitelstva, neboť OZr hovoří o možnosti udělit slovo kterémukoli obyvatele obce, nikoli povinnosti. Obecní zastupitelstva tak mají možnost v jednacích řádech stanovit, že obyvatelé obce mohou vystoupit k jakémukoli bodu programu i bez toho, aby o tom hlasovalo zastupitelstvo anebo o tom rozhodl ten, kdo vede jednání. Je žádoucí, aby obce aktivně usilovaly o vytvoření co nejlepších podmínek pro širokou veřejnost, neboť dobré politiky a dobrá politická rozhodnutí se neobejdou bez naslouchání občanům, bez účasti a souhlasu osob, kterých se rozhodnutí týkají.

Cílem participace je umožnit obyvatelům obce navrhovat projekty, které naplňují jejich potřeby s veřejným záměrem, podpořit zájem obyvatel o obec, ve které žijí, a jejich proměnu v aktivní spolutvůrce, vytvářet kvalitní veřejné politiky s lidmi a pro lidi, revitalizovat veřejná

prostranství podle představ obyvatel, zapojit obyvatele obce do stanovování priorit veřejných výdajů, nastartovat nové občanské iniciativy a aktivity v obci, zachytit významné společenské události nebo se podílet na utváření budoucnosti obce. Participace tak zásadně zlepšuje chod municipalit na mnoha úrovních. Pomáhá budovat vzájemné vztahy mezi radnicí, obyvateli obce, lokálními firmami a organizacemi. Přispívá k tomu, aby veřejné projekty skutečně sloužily potřebám místní komunity.

Větší zapojení občanů a rostoucí využívání partnerských procesů vede k rozšiřování okruhu aktérů ve veřejné správě. Očekávaným přínosem těchto procesů je demokratizace rozhodování na místní úrovni a zvýšení efektivity správy věcí veřejných. Pokud má veřejnost možnost být informována o důležitých a případně kontroverzních rozhodnutích na začátku rozhodovacího procesu a pokud může do procesu konstruktivně zasahovat, snižuje se riziko ostrých konfliktů v konečné fázi. Kromě toho lze prostřednictvím účasti a partnerství mobilizovat energii a vynalézavost mnoha lidí, které by jinak zůstaly nevyužity.

Otevřená samospráva tedy slouží jako motivace a zároveň jakési ocenění práce poslanců a snahy chovat se transparentně a poskytovat svým obyvatelům kvalitní služby. To je také způsob, jak podpořit rozvoj místní samosprávy, včetně přílivu investic a zlepšení kvality života obyvatel obce.

Závěrem lze konstatovat, že účast občanů na politickém, hospodářském, sociálním a kulturním životě posiluje vztah lidí k hodnotám demokracie.

Seznam bibliografických odkazů

HRTÁNEK, Ladislav, 2021. Rokovanie obecného zastupiteľstva počas mimoriadnej situácie. In *Právo pre ROPO a obce v praxi: mesačník plný odborných informácií pre rozpočtové, príspevkové organizácie a obce*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, roč. 14, č. 7-8, s. 24-28. ISSN 1337-7523.

KRÁĽOVÁ, Viktória, 2021. Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva počas pandémie COVID-19. In ŽOFČINOVÁ, Vladimíra – KRÁL, Rastislav – KRÁĽOVÁ, Viktória (eds.). *OBECNÉ ZRIADENIE – INTERPRETÁCIA KOMPETENCIÍ. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo Šafárik Press, s. 258 – 271. ISBN 978-80-574-0072-1 (e-publikácia). Dostupné z:

<<https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/obecne-zriadenie-interpretacia-kompetencii.pdf>>

MACHYNIAK, Ján, 2021. *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu. Slovensko 1990 – 2020*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 123 s. ISBN 978-80-572-0121-2.

PALÚŠ, Igor, 2020. Participácia obyvateľov na samospráve obce v slovenských podmienkach (vybrané problémy). In KAMRÁDOVÁ, Lucie - SCISKALOVÁ, Marie. *Recenzovaný sborník mezinárodní vědecké konference. Role veřejné správy a sociální politiky v každodenním občanském životě*. Opava: Ústav veřejné správy a regionální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, s. 25-33. ISBN 978-80-7510-393-2.

TEKELI, J. – HOFFMAN, M., 2014. *Zákon o obecním zřízení - komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

TEKELI, Jozef, 2015. *Rokovanie obecného zastupiteľstva (II.)*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi. Roč. 2015, č. 4. ISSN 1337-7523.

TEKELI, Jozef, 2020. *Rokovanie obecného zastupiteľstva počas COVID-19*. [online] Wolters Kluwer, [cit. 2022-08-06]. Dostupné z:

<<https://www.aspi.sk/products/lawText/7/278484/1/2>>

Ostatní online zdroje

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o niektorých opatreniach v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 (parlamentná tlač 38). [online]. In: *Národná rada Slovenskej republiky*. [cit. 2022-08-06]. Dostupné z:

<<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7734>>

Rokovací poriadok obecného zastupiteľstva v Plešivci. In: *Obec Plešivec*. [online]. © 2022 [cit. 2022-08-06]. Dostupné z:

<https://www.obecplesivec.sk/download_file_f.php?id=1638735>

Ústavný súd Slovenskej republiky [online]. ÚSSR, © 2022. Dostupné z: <<https://www.ustavnysud.sk>>

Právny a informačný portál Slov-Lex [online]. Úrad vlády Slovenskej republiky, © 2022. Dostupné z: <www.slov-lex.sk>

Databáze rozhodnutí NALUS [online]. Ústavní soud České republiky, © 2006 AutoCont CZ, a.s. Dostupné z: <<https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Kontaktní adresa

JUDr. Mgr. Ing. Roman Široký

Externí doktorand

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

Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A

917 01 Trnava

Slovenská republika

siroky1@ucm.sk

NEČINNOSŤ VYBRANÝCH OBCÍ PRI ZVEREJŇOVANÍ VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ NA WEBOVEJ STRÁNKE OBCE¹

INACTIVITY OF SELECTED MUNICIPALITIES IN PUBLISHING GENERALLY BINDING REGULATIONS ON THE MUNICIPALITY'S WEBSITE

Patrik FAJAK

Abstract

Pursuant to Act No. 369/1990 on municipal establishment, a municipality may issue generally binding regulations in matters of local self-government, which must not be in conflict with the Constitution of the Slovak Republic, constitutional laws, laws and international treaties to which the National Council of the Slovak Republic has expressed its consent and which were ratified and announced in the manner established by law. The validity of a generally binding regulation is conditioned by posting it on an official board in the municipality, but the municipality is also obliged to publish the generally binding regulation on the website of the municipality, if the municipality has a website. The paper deals with the analysis of selected websites of municipalities in order to identify municipalities that do not meet the legal condition of publishing generally binding regulations on their website and the proposal of possible solutions to the given problem.

Key words: *generally binding regulations, municipalities, inactivity*

Úvod

Všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len VZN) obcí tvoria neoddeliteľnú súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky. VZN je taktiež formálnym prameňom práva Slovenskej republiky, ktorý je predpokladaný už v zákone č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len Ústava SR) (Pavlovič 2018).

Z dikcie zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení (ďalej len zákon o obecnom zriadení) obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať VZN, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou

¹ Príspevok je spracovaný za podpory grantovej agentúry ako výstup z riešenia výskumného projektu VVGS 2021-1993 „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike – vybrané problémy malých obcí“

SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Vyššie spomínaný zákon v §6 ods.9 podmieňuje platnosť VZN jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci a taktiež ukladá povinnosť zverejniť platné VZN na webovom sídle obce.

Prostredníctvom výskumu sme však zistili, že sledované obce častokrát túto zákonom stanovenú povinnosť obchádzajú, respektíve ani nedisponujú webovým sídlom obce. Spomínaným konaním, respektíve nekonaním dochádza k nečinnosti a porušeniu zákonom stanovenej povinnosti. Právny poriadok Slovenskej republiky však neprikazuje obciam mať zriadené webové sídlo a tak je možné konštatovať, že zákonom stanovená podmienka zverejňovania VZN na webovom sídle obce je v prípade, že obec webové sídlo nemá zriadené bezpredmetná. Je teda možné zamyslieť sa nad povinnosťou obcí zriadiť webové sídlo, keďže mestá takúto povinnosť v súčasnosti majú.

Cieľom príspevku je poukázať na nečinnosť vybraných obcí pri zverejňovaní VZN na ich webovom sídle a následne návrh riešení problémov, ktoré sme pri výskume v danej oblasti zistili.

1 Všeobecne záväzné nariadenie obce ako prejav normotvorby obce

V podmienkach Slovenskej republiky územné samosprávne celky vykonávajú svoju správu prostredníctvom nezávislého a autonómneho rozhodovania, štát si však ponecháva dozorné a kontrolné oprávnenia v oblasti ústavnosti a zákonnosti normotvorby obcí. Obec je základom územnej samosprávy a Ústava SR priznáva obciam právo na samosprávu, ako základné a východiskové právo. Súčasťou práva na samosprávu je aj oprávnenie vydávať VZN vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Práve normotvorba obcí vo veciach územnej samosprávy je jednou z podstatných foriem činností obce, v ktorej sa prejavuje špecifický charakter výkonu samosprávy (Jesenko 2017). Právomoc obce vydávať VZN sa realizuje prostredníctvom činnosti obecného zastupiteľstva (Trellová 2018).

Právny základ VZN nachádzame v Ústave SR, konkrétne v čl.68 „Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia“ a v čl.71 ods.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 záväzné nariadenia. Výkon

štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.”.

Ako už bolo spomenuté v úvode príspevku podrobnejšiu právnu úpravu VZN nachádzame v zákone o obecnom zriadení. Návrh VZN je obec povinná vyvesiť na úradnej tabuli v obci minimálne 15 dní pred zasadnutím obecného zastupiteľstva, na ktorom sa bude o návrhu rokovať. V rovnakej lehote 15 dní je taktiež obec povinná návrh VZN zverejniť na webovom sídle (ak webovým sídlom obec disponuje). Dňom vyvesenia návrhu VZN začne plynúť minimálne 10 dňová lehota, počas ktorej môžu fyzické a právnické návrh VZN pripomienkovať. Zákon o obecnom zriadení v §6 ods.5 predpokladá aj prípad ohrozenia, mimoriadnej udalosti a odstraňovanie dôsledkov mimoriadnej udalosti, stav, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je nutné zabrániť škodám na majetku. Vo vyššie spomínaných prípadoch nie je potrebné návrh VZN vyvesiť minimálne 15 dní pred zasadnutím obecného zastupiteľstva, na ktorom sa bude o návrhu rokovať, taktiež sa neuplatňuje ani minimálne 10 dňová lehota na pripomienkovanie. Samotné VZN sa po vyhodnotení pripomienok vyhlasuje jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci v minimálnej dĺžke 15 dní. Účinnosť VZN nadobúda spravidla 15. dňom od dňa vyvesenia (ak nie je určený neskorší termín účinnosti). V prípade, ak sa jedná o naliehavý prípad a je odôvodnený verejný záujem, je možné stanoviť aj skorší začiatok účinnosti VZN, nie skorší ako deň vyhlásenia. „*Vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj na webovom sídle obce*“ (§6 ods.9 zákona o obecnom zriadení). VZN musia byť prístupné každému na obecnom úrade obce, ktorá príslušné VZN vydala.

2. Nečinnosť obcí v okrese Bardejov a Stropkov pri zverejňovaní VZN na webovom sídle obce

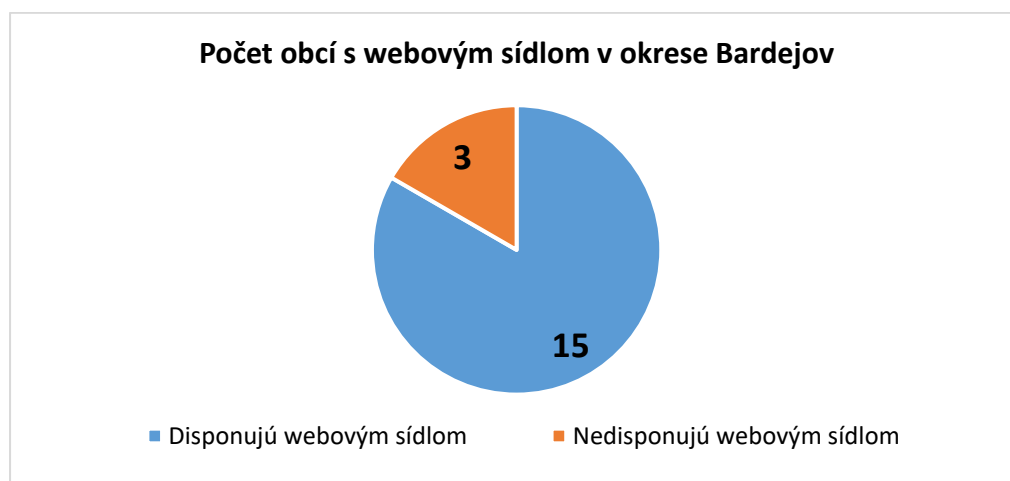
V rámci výskumu sme sa zamerali na obce do 200 obyvateľov v okresoch Bardejov a Stropkov. V prvej časti výskumu sme zisťovali, či obce do 200 obyvateľov v spomínaných okresoch disponujú webovým sídlom obce, keďže ako sme už spomínali v úvode príspevku právny poriadok Slovenskej republiky neprikazuje obciam mať zriadené webové sídlo. Druhá časť výskumu bola zameraná na samotné zverejňovanie VZN na webovom sídle obcí, ktoré webové sídlo zriadené majú. Keďže projekt, v rámci ktorého bol výskum realizovaný sa zaoberá odpadovým hospodárstvom obcí, vo výskume sme sa zamerali na zverejňovanie VZN o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady podľa zákona č.

582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne poplatky a drobné stavebné odpady.

2.1 Webové sídla obcí

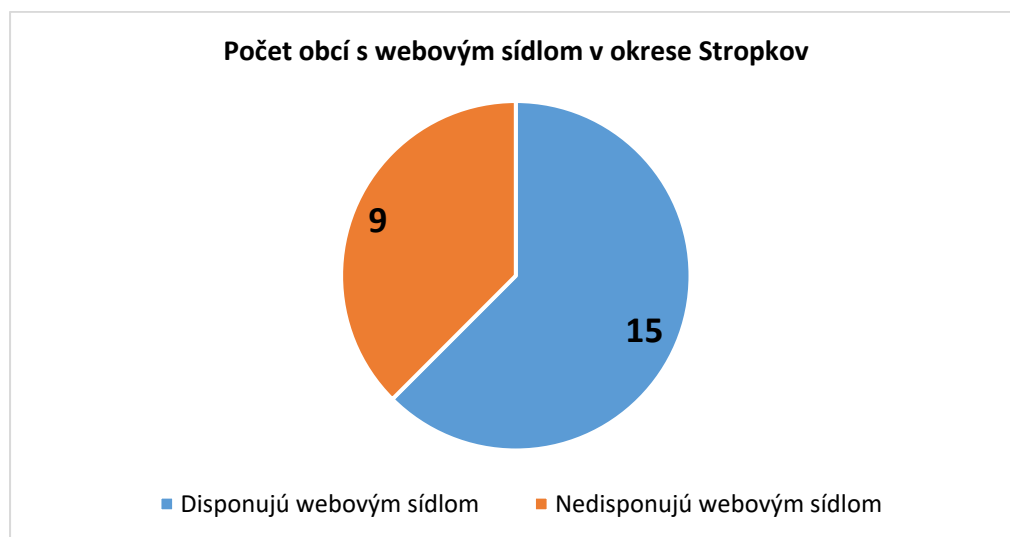
Nasledujúce grafy č.1 a 2 zobrazujú počet obcí v sledovaných okresoch, ktoré majú zriadené webové sídlo obce.

Graf č.1: Počet obcí s webovým sídlom v okrese Bardejov



Zdroj: Vlastné spracovanie

Graf č.2: Počet obcí s webovým sídlom v okrese Stropkov



Zdroj: Vlastné spracovanie

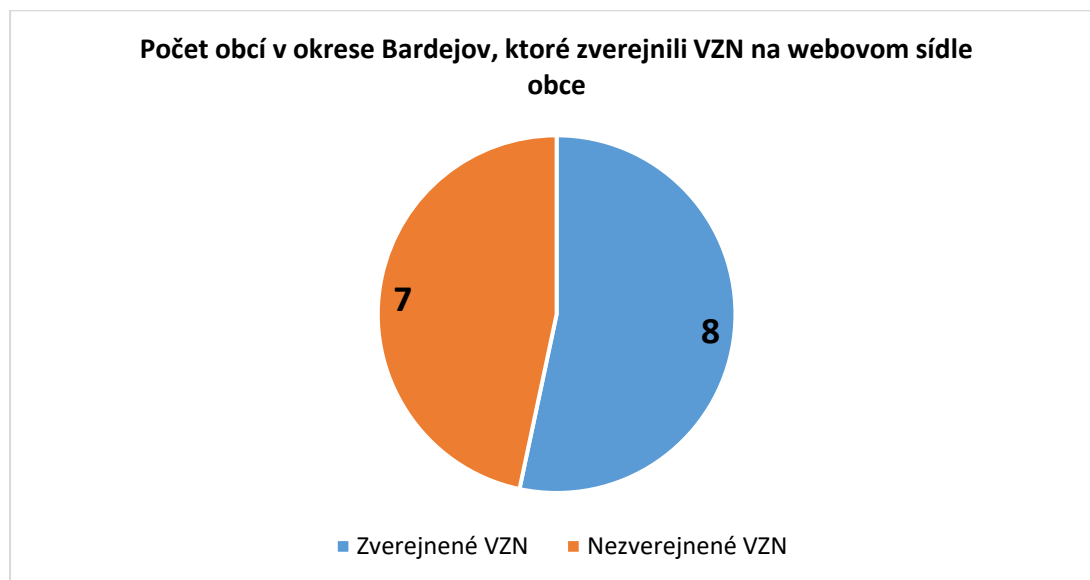
Z Grafu č.1 je zrejme, že v okrese Bardejov sa nachádza 18 obcí, v ktorých počet obyvateľov nepresiahol 200. Zo spomínaných 18 obcí až 15 disponuje webovým sídlom a len

3 obce webové sídlo obce zriadené nemajú. Z Grafu č.2 vyplýva, že v okrese Stropkov sa nachádza 24 obcí do 200 obyvateľov. Z 24 obcí v okrese Stropkov až 9 obcí nedisponuje webovým sídlom a 15 obcí má zriadené webové sídlo. Je teda možné konštatovať, že 83,33% obcí v okrese Bardejov disponuje webovým sídlom obce, čo je v porovnaní s okresom Stropkov, kde disponuje webovým sídlom len 62,5% obcí, vyšší percentuálny podiel o 20,83%. Na tomto mieste je však potrebné podotknúť, že právny poriadok Slovenskej republiky výslovne neukladá povinnosť obciam mať zriadené webové sídlo, túto povinnosť majú len mestá.

2.2 Zverejňovanie VZN na webovom sídle obce

Nasledujúce grafy č.3 a č.4 zobrazujú počet sledovaných obcí, ktoré zverejnili VZN o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na svojom webovom sídle.

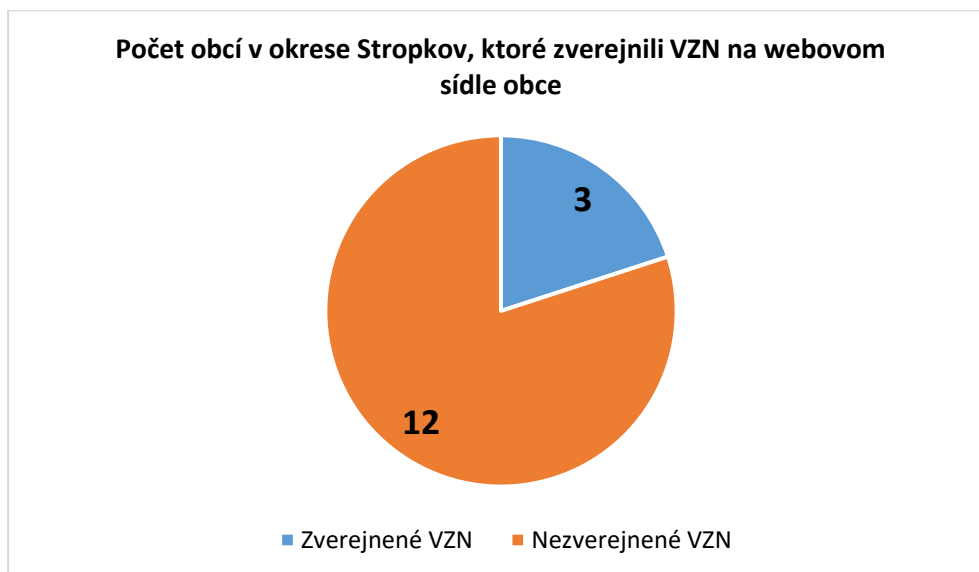
Graf č.3: Počet obcí v okrese Bardejov, ktoré zverejnili VZN na webovom sídle obce



Zdroj: Vlastné spracovanie

V okrese Bardejov sa nachádza 15 obcí, ktoré majú zriadené webové sídlo. Zo spomínaného počtu obcí 7 (čo predstavuje 46,66%) nemá zverejnené VZN o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na svojom webovom sídle a 8 (čo predstavuje 53,33%) obcí si splnilo povinnosť zverejniť spomínané VZN na svojom webovom sídle.

Graf č.4: Počet obcí v okrese Stropkov, ktoré zverejnili VZN na webovom sídle obce



Zdroj: Vlastné spracovanie

V okrese Stropkov 15 obcí disponuje webovým sídlom. Z daného počtu obcí len 3 obce (čo predstavuje 20%) zverejnili VZN o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na svojom webovom sídle a až 12 obcí (čo predstavuje 80%) spomínané VZN na svojom webovom sídle nezverejnili.

V oboch nami sledovaných okresoch malo 15 obcí zriadené webové sídlo. Výrazný rozdiel je však vo zverejňovaní nami sledovaných VZN o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V okrese Bardejov 8 z 15 (53,33%) obcí malo zverejnené VZN, no v okrese Stropkov len 3 z 15 (20%). Na základe získaných dát je možné poukázať na skutočnosť, že 63,33% nami sledovaných obcí bolo nečinných pri zákonom o obecnom zriadení ustanovenej povinnosti zverejniť VZN na webovom sídle obce.

Záver

Všeobecne záväzné nariadenia obcí sú neodmysliteľnou súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky v oblasti normotvorby územnej samosprávy. Napriek tomu, že zákon o obecnom zriadení priamo v §6 ods.9 podmieňuje platnosť VZN jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci a následne ukladá povinnosť zverejniť už platné VZN na webovom sídle obce, sme zistili, že 19 z 30 obcí (čo predstavuje 63,33%) v okresoch Bardejov a Stropkov si spomínanú povinnosť danú zákonom o obecnom zriadení nesplnili. Neuverejnením VZN na webovom sídle obce tak dochádza k nečinnosti daných obcí a je možné voči obci podať sťažnosť podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach. Ako riešenie spomínaného problému sa

môže javiť zriadenie pracovísk na úrovni okresov, ktoré by pomáhali obciam spravovať svoje webové sídla, respektíve zverejňovať potrebné dokumenty v prípade, že starosta obce a zamestnanci obecného úradu nemajú potrebné zručnosti.

Zároveň z výskumu vyplýva, že 12 z 42 (čo predstavuje 28,57%) z nami sledovaných obcí nemá zriadené webové sídlo obce. V tejto súvislosti zastávame názor, že v súčasnej dobe by mali mať aj obce povinnosť zriadiť webové sídlo obce, na ktorom by sa občania danej obce vedeli jednoduchšie dostať k informáciám, ktoré má obec povinnosť zverejňovať. V neposlednom rade sa týmto spôsobom zjednoduší aj prístup k informáciám pre vedecko-výskumné účely. Na druhej strane je však potrebné povedať, že v prípade malých obcí je zavedenie povinnosti zriadiť webové sídlo obce veľmi komplikované. Vo viacerých obciach občania nemajú prístup k internetu, alebo väčšinu občanov obce tvoria dôchodcovia, ktorí nevedia s internetom pracovať. V spomínaných prípadoch by však malo Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (ďalej len MIRISR) podať obciam pomocnú ruku, keďže jednou z priorít MIRISR je práve informatizácia a digitalizácia verejnej správy. Jedným z riešení sa javí aj zriadenie jednotného systému webových sídel obcí, ktoré by zriadilo MIRISR, pretože počas výskumu sme zistili, že v súčasnosti obce využívajú na zriadenie webového sídla obce a následnú správu daného sídla najmä súkromné subjekty.

Zoznam bibliografických odkazov

JESENKO, M. 2017. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN: 978-80-8152-539-1.

PAVLOVIČ, P. 2018. Aplikácia princípov pre tvorbu právnych predpisov pri príprave všeobecne záväzných nariadení. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2018. ISBN: 978-80-7160-485-3.

TRELLOVÁ, L. 2018. Normotvorba ako významná forma činnosti obce a jej ústavné obmedzenia. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2018. ISBN: 978-80-7160-485-3.

Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení

Zákon č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne poplatky a drobné stavebné odpady

Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach

Kontaktná adresa

Mgr. Patrik Fajak

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11 Košice

Slovenská republika

email: patrik.fajak@student.upjs.sk

NORMOTVORNÁ PRÁVOMOC OBCE V JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MUNICIPALITY RIGHT TO CREATE NEWLY- FORMED NORMS STATED BY THE SLOVAK REPUBLIC CONSTITUTION COURT JUDICATURE

Júlia ONDROVÁ – Michal ÚRADNÍK

Abstract

The self-administration is a kind of the think-tank institute linked to the everyday reality connected with both entities, the physical and legal ones. Subsequently, its position in society can be indicated as a unique one understood as a phenomenon which is dynamically under the change and constantly being accommodated to all on-going social life segments advancement. At the same time, the municipality right rests in the announcement of the generally bound provision. But, on the other hand, the Slovak Republic Constitution Court constantly reminds that the municipality right to create new norms has certain limits rested in the congruence with those measures that are approved by the SR Constitution Court and at the same time they must be in congruence with the stated valid legal measures in order to create the reliable space for the constitution valid norms formation activities.

Key words: territorial self-government, municipality, rule-making, Constitutional Court of the Slovak Republic

Úvod

Medzi najdôležitejšie a v právnej teórii, ako aj aplikačnej praxi najčastejšie úlohy a funkcie samosprávy, precizované už v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), patrí normotvorba územnej samosprávy. Predmetné oprávnenie územnej samosprávy vyplýva z čl. 68 ústavy, ktoré garantuje, že „vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecné záväzné nariadenia.“ Súčasne je normotvorba územnej samosprávy garantovaná aj čl. 71 ods. 1 ústavy, v intenciách ktorého možno na obec a vyšší územný celok zákonom preniesť výkon úloh miestnej štátnej správy a náklady spojené s takto preneseným výkonom štátnej správy

uhrádza štát, pričom dikcia druhého odseku označeného ústavného článku ustanovuje ústavnú podmienku, podľa ktorej pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia len na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda, a ďalšie podrobnosti ustanoví zákon.

Zo strany obce sa pre vydanie prvotného (originárneho) nariadenia vyžaduje isté zákonné zmocnenie, nie výslovne splnomocnenie (čl. 71 ods. 2 ústavy), na základe ktorého môže obec v určitej oblasti, na plnenie úloh v rámci výkonu samosprávy, vydať všeobecne záväzné nariadenie. V týchto prípadoch ide o normotvornú činnosť obce, ktorá je realizovaná na základe zákona a v jeho medziach. S istou mierou právnej abstrakcie možno konštatovať, že ide o vykonávacie predpisy, ktorými obec realizuje právomoci zverené príslušnými právnymi predpismi (Sotolář 1996, s. 21). *Exempli causa*, zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v platnom znení (ďalej ako „ZoMD“ alebo „zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku“) (Kubincová 2020, s. 5-53) pre určenie základu a výšky sadzby miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, resp. spôsobu ich úhrady precizuje povinnosť obce prijať príslušné všeobecné záväzné nariadenia (Kubincová – Jamrichová 2022). Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze č. k. II. ÚS 362/2019 z 2. apríla 2020 judikoval, že ustanovenie čl. 59 ods. 2 ústavy predstavuje ústavnú poistku, ktorej účelom je znemožniť výkonnej moci ukladať fyzickým a právnickým osobám daňové a poplatkové povinnosti na základe vlastného uváženia, keďže ukladanie takýchto povinností je výsadou zákonodarnej moci, a preto k nemu môže dôjsť len zákonom alebo na základe zákona.

V kontexte daňových povinností možno akcentovať nesúladi, ktorý vzniká koreláciou ustanovenia § 68 ods. 4 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „daňový poriadok“) a ustanovení § 34a, § 64a, § 73, § 99e a čiastočne aj ustanovenia § 43 ZoMD. Ipso facto, miestne dane môžu byť vyrubené len dvomi spôsobmi, a to rozhodnutím správcu dane (obce) alebo zaplatením dane, pri ktorej nie je povinnosť podať daňové priznanie. Vyrubenie miestnej dane podaním daňového priznania vrátane dodatočného daňového priznania neprichádza do úvahy, a to napriek tomu, že podľa zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňovníci majú povinnosť podať daňové priznanie k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje a vyrubenie dane podaním daňového priznania vyplýva aj z daňového poriadku. Uvedené má za následok neprehľadnosť právnej úpravy čo do použitia či už všeobecného alebo špeciálneho právneho predpisu na úseku vyrubenia miestnych daní, ktorá spôsobuje aplikačné problémy, najmä pre menšie samosprávy, ktoré vzhľadom na nízky rozpočet obce nie sú schopné zamestnať dostatočný počet

odborne spôsobilých zamestnancov (Kubincová 2019, s. 86, 90-92). Uvedené problémy aplikačnej praxe pri výbere miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sa obce snažia minimalizovať aj zavedením a využívaním elektronického systému vedenia daňového exekučného konania (Úradník 2020, s. 124 – 143).

Pokiaľ ide o derivatívne všeobecné nariadenia, pre ich vydanie musia byť kumulatívne splnené tri podmienky. Prvou je vydanie všeobecne záväzného nariadenia pri prenesenom výkone štátnej správy ako napríklad v prípade stavebných úradov - obcí podľa § 117 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení. Druhou podmienkou je vydanie všeobecne záväzného nariadenia v rámci územnej pôsobnosti obce, čo znamená, rovnako ako v prípade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 ústavy, že nariadenie platí len pre katastrálne územie obce. Najdôležitejšou, treťou, podmienkou je ale zákonné splnomocnenie (čl. 71 ods. 2 ústavy), pretože derivatívne všeobecne záväzné nariadenie môže obec vydať len na základe výslovného splnomocnenia v zákone, a to len v jeho medziach.

1 Komparácia všeobecne záväzných nariadení

Napriek tomu, že oba druhy týchto nariadení majú určité spoločné, ale aj osobitné znaky, toto rozlíšenie má vplyv na účel i ústavné obmedzenia pri uplatňovaní tejto formy verejnoprávnej činnosti z hľadiska originárnej kompetencie územnej samosprávy i z hľadiska preneseného výkonu štátnej správy (Kukliš - Virová 2012, s. 69). Samospráva v procese spravovania verejných záležitostí vychádza zo zákonom vymedzenej autonómnosti moci, zverených kompetencií a prostriedkov a ak územná samospráva (resp. oprávnené subjekty) rozhoduje o otázkach, ktoré sú v jej samosprávnej kompetencii (vlastnej alebo prenesenej štátom), nemôžu byť tieto rozhodnutia anulované iným orgánom verejnej moci, okrem prípadu porušenia zákona (Krnáč 2017, s. 305). Podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky judikovanom v náleze č. k. III. ÚS 1/2000 z 25. mája 2000 všeobecne záväzné nariadenie ako normatívny právny akt obsahuje právne normy, čiže záväzné pravidlá správania ukládajúce povinnosti a priznávajúce práva. Preto k nemu nemožno pristupovať iba ako k informačnému, ale hlavne ako k normatívnemu dokumentu. Všeobecne záväzné nariadenie tak predstavuje formálny prameň práva v Slovenskej republike a jeho obsah tvorí právna norma, ktorá je záväzná pre všetky fyzické osoby a právnické osoby, ktoré sa zdržiavajú na území príslušnej obce alebo vyššieho územného celku. Pôsobnosť všeobecne záväzného nariadenia obce je tak obmedzená predovšetkým územne, platí na území, ktoré je územným obvodom obce.

Súčasne je potrebné poznamenať, že všeobecne záväzné nariadenia predstavujú osobitný typ prameňov práva, ktoré štát, resp. štátne orgány priamo nevytvorili, ale napriek tomu ich štát uznáva ako formálne pramene práva. S tým sa imanentne spájajú aj určité základné charakterové znaky, ktoré sa viažu k právnym normám, a síce ich právna záväznosť a všeobecnosť (spočívajúca v ustanovení univerzálnej povinnosti generálne určených subjektov v rámci predmetu pôsobnosti legislatívnej úpravy), a s tým spojená vecná, časová, územná a personálna pôsobnosť. Esenciálnou je aj platnosť právnej normy územnej samosprávy, keď podmienkou nadobudnutia platnosti všeobecne záväzného nariadenia je vyhlásenie jeho úplného znenia (Jesenko 2017, s. 105-107) a s tým následne súvisiace nadobudnutie účinnosti. V konklúzii uvedeného je nutné upozorniť na skutočnosť, že aj na normotvornú činnosť obce sa vzťahuje ústavný imperatív obsiahnutý v čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého obce a vyššie územné celky ako aj štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze č. k. I. ÚS 53/2000 z 25. apríla 2002 akcentoval, že rozsah originárnej normotvornej činnosti obce a vyššieho územného celku, ako aj ich normotvorby v rámci preneseného výkonu štátnej správy je vždy obmedzený základnými právami a slobodami garantovanými ústavou.

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 60/1997 zo 6. mája 1998 sú hranice rozhodovacej právomoci obcí, ale aj právomoci vydávať všeobecne záväzné nariadenia dané tými ústavnými článkami, ktoré pre úpravu určitých vzťahov výslovne ustanovuje právny predpis vyššieho stupňa právnej sily – zákon. Právnu povinnosť možno obci uložiť iba zákonom alebo na základe zákona a v jeho medziach. Toto platí predovšetkým pri výkonnej moci, ale aj pre obce, pokiaľ rozhodujú vo veciach samosprávy všeobecne záväznými nariadením. Pri uplatňovaní normotvornej právomoci podľa čl. 68 ústavy, aj podľa čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy, obce môžu prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy. Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy zvrchovaný, demokratický a právny štát a pri uplatnení tohto ústavného článku sa Slovenská republika nevzdáva časti svojej zvrchovanosti v prospech obcí, resp. vyšších územných celkov. Obec je podľa čl. 65 ods. 1 ústavy právnickou osobou, avšak ani podmienene priznanou právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia sa zásadne neodlišuje od všetkých ostatných právnických osôb. Dôvodom je skutočnosť, že aj iné právnické osoby môžu mať delegovanú normotvornú právomoc.

Obec ako právnická osoba má tak privilegované postavenie, ale v zásade len vo veciach územnej samosprávy, keďže normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť

kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. *Vice versa*, originárnu normotvornú právomoc však nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Normotvorná pôsobnosť podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, ako aj podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), pričom aj na uplatnenie tohto ustanovenia sa vzťahuje čl. 152 ods. 4 ústavy: „*Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“ To znamená, že ústava nepriznáva obciam normotvornú právomoc v celom rozsahu vnútorných vecí, ktoré spravujú podľa zákona o obecnom zriadení. Obce pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečujú uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Normotvornú právomoc môžu uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy a nad rámec označeného ústavného ustanovenia môže upraviť všeobecne záväzným nariadením aj ďalšie vzťahy, ak im zákonodarcia udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť.

Korelácia prednesených skutočností odôvodňuje otázku či obec môže upraviť všeobecne záväzným nariadením aj inú oblasť spoločenských vzťahov, ktoré na jej území vznikajú. Teória aj prax sa zhodujú, že obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, a tak upraviť aj tie spoločenské vzťahy, ktoré nie sú doposiaľ regulované právnymi predpismi. Na tomto mieste je však prednostne potrebné zvýrazniť vlastnosť a právnu silu všeobecne záväzného nariadenia, ktoré vystupuje ako podzákonný právny predpis, a teda musí byť v súlade s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997 akcentoval postavenie obce ako právnickej osoby, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, pretože svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom. K odňatiu základného práva alebo slobody v rozsahu obmedzenia ustanoveného vo všeobecne záväznom nariadení orgánu územnej samosprávy v takom prípade dôjde aj v nesúlade s čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy. Ipso facto, obec uplatní svoju normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy len vtedy, keď vydá také všeobecne záväzné nariadenie, ktoré je v súlade s každým relevantným ustanovením ústavy.

Prednesený právny názor ústavného súdu je primerane aplikovateľný aj na všeobecne záväzné nariadenia obce vydávané v súlade s čl. 71 ústavy, keďže medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len právnym predpisom, ktorý má právnu silu zákona, a teda nie prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia obce. Odlišná situácia by nastala v prípade uloženia povinnosti, keďže v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy možno povinnosti ukladať nielen zákonom, ale aj na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Exempli causa, Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze č. k. II. ÚS 70/1997 zo 16. júna 1998 judikoval, že ústava nepriznáva orgánom územnej samosprávy právomoc prijať zákon, pričom orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy. Súčasťou normotvornej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikat', ktorému sa v zmysle ústavy zaručuje sprísnená ochrana, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva.

2 Konanie o súlade právnych predpisov

V prípade, ak obec a vyšší územný celok ako orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením určí podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná ústavnokonformne a je možné iniciovať konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy.

Reflektujúc predmet konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) až d) ústavy a v spojení so zásadou subsidiarity konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky je možné abstrahovať aj otázku, či má ústavný súd posudzovať aj súlad všeobecne záväzných právnych predpisov vydávaných orgánmi územnej samosprávy napríklad so zákonmi, resp. inými právnymi predpismi nižšej právnej sily v príslušných intenciách čl. 125 ods. 1 písm. c) a písm. d) ústavy, a to najmä ak sa prihliadne na inštitút dozoru prokurátora podľa ustanovenia § 20 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení. Vychádzajúc zo zásady subsidiarity sa autori domnievajú, že by v týchto veciach mal primárne konať prokurátor, resp. správny súd podľa § 357 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v platnom znení (ďalej ako „správny súdny poriadok“). V prípade, ak by bola takáto vec podaná na konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy Ústavnému súdu Slovenskej republiky, tento by ju mohol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v platnom znení odmietnuť, a to v časti posúdenia súladu so zákonmi a inými

podzákonnými právnymi predpismi, a podanú vec by posudzoval len v optike konformity s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Avšak v prípade, keď by ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutého všeobecne záväzného nariadenia obce s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, potom je prirodzené, že prípadný súlad alebo nesúlad so zákonmi a ostatnými podzákonnými právnymi predpismi je absolútne bezpredmetný (Ondrová - Úradník 2022, s. 111), a to práve v kontexte uplatnenia doktríny ústavnej konformity právnych predpisov nižšej právnej sily s ústavou.

Napríklad, pokiaľ ide o miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, možno poukázať na otázku právneho posúdenia osoby poplatníka a poplatkovej povinnosti. Reflektujúc ustanovenie § 77 ods. 2 ZoMD a v spojení s predpokladom, že každá fyzická osoba a právnická osoba už svojou existenciou a činnosťou produkujú odpad, bol rezultovaný právny názor, že poplatníkom miestneho poplatku je aj maloletá osoba a v zmysle § 77 ods. 8 označeného zákona jej vzniká poplatková povinnosť. Predmetný právny názor spolu s prípadom vymáhania nedoplatkov na miestnom poplatku, ako aj (ne)výhodami s riadnym plnením si daňových a poplatkových povinností bol na podnet verejnej ochrankyne práv predmetom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý v bode 56 uznesenia č. k. PL. ÚS 11/2018 z 12. septembra 2018 judikoval právny názor, podľa ktorého „odpoved“ na otázku k poplatkovej povinnosti ponúka samotný zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku, ako aj právne predpisy na úseku vyživovacej povinnosti rodičov k deťom. Vychádzajúc z ustanovenia § 77 ods. 8 a s prihliadnutím na § 77 ods. 2 ZoMD možno síce rezultovať, že poplatková povinnosť vzniká každej fyzickej osobe (aj maloletej), a to dňom, keď fyzická osoba má, resp. bude mať trvalý pobyt alebo prechodný pobyt v nehnuteľnosti, alebo túto nehnuteľnosť bude oprávnená užívať. Na strane druhej je potrebné zohľadniť fakultatívnosť plnenia povinností za ostatných členov spoločnej domácnosti jedným z jej členov, ako aj zákonné prebratie poplatkovej povinnosti namiesto osoby poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu (§ 77 ods. 7 prvá a druhá veta ZoMD). V takýchto prípadoch bude obec podľa § 81 ods. 3 ZoMD vyrubovať poplatok rozhodnutím v celkovej sume tomuto zástupcovi, a to podľa § 81 ods. 1 alebo ods. 2 zmieňovaného zákona. Miestny poplatok bude vyrubený za všetkých členov domácnosti, vrátane osoby, ktorá na seba prevzala poplatkovú povinnosť, alebo u ktorej sa uplatnila zákonná prezumpcia prebratia poplatkovej povinnosti. Rovnaký záver bolo možné vyvodiť aj z dikcie § 77 ods. 7 druhej vety

ZoMD účinného do 30. júna 2020, ktorá bola v znení „... *Za poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, plní povinnosti poplatníka jeho zákonný zástupca, prípadne opatrovník.*“ Komparáciou uvedených právnych úprav možno rezultovať, že v súčasnosti účinná právna úprava spojenie „*za poplatníka*“ nahradila textáciou „*namiesto poplatníka*“, a teda k zmene došlo iba v časti predložky. Druhou zmenou bolo nahradenie znenia „*plní povinnosti poplatníka*“ znením „*preberá povinnosti poplatníka*“, pričom ide o zmenu len v slovese plniť na prebrať. Uskutočnená novela v časti § 77 ods. 7 ZoMD preto vyznieva pomerne redundantne.

V korelácii obsahu uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 11/2018 z 12. septembra 2018 a dôvodovej správy k zákonu č. 460/2019 Z. z., ktorým došlo k novele pertraktovaného ustanovenia § 77 ods. 7 ZoMD je nutné zdôrazniť skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažoval zákonnú textáciu § 77 ods. 7 druhej vety ZoMD za neprehľadnú alebo nezrozumiteľnú, keď už v bode 41 označeného uznesenia prezentoval vysvetlenie aprobovaného postupu k plneniu poplatkovej povinnosti voči maloletým osobám. Komplexne vyjadrená odpoveď na vyššie položenú otázku je zodpovedaná v bode 57 predmetného uznesenia ústavného súdu, a síce ustanovenie § 77 ods. 7 ZoMD v znení účinnom do 30. júna 2020 výslovne ustanovuje povinnosť zákonného zástupcu zaplatiť miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady za maloleté dieťa, čím zároveň efektívne „*prenáša*“ poplatkovú povinnosť z maloletého poplatníka na jeho zákonného zástupcu. Postavenie dieťaťa, resp. osoby, ktorá nie je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu ako „*poplatník*“, má v tomto prípade len „*evidenčný charakter*“, a to pre účely ustanovenia správneho počtu osôb, na ktoré sa vzťahuje poplatková povinnosť. Podľa ústavného súdu preto nemožno dospieť k záveru, že napadnuté zákonné ustanovenie umožňuje vyrubiť miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady aj maloletým deťom, pričom ústavný súd ďalej uviedol, že práve zákonné prenesenie poplatkovej povinnosti na zákonných zástupcov maloletých detí podľa § 77 ods. 7 druhej vety ZoMD účinného do 30. júna 2020 má predísť tej situácii, aby maloletá osoba niesla výlučnú zodpovednosť za dlh, ktorý objektívne nemôže sama splniť. Zákonodarcom uskutočnená novela zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, a to zákonom č. 460/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, v časti § 77 ods. 7 druhá veta, nepriniesla žiadnu zmenu vo výklade predmetného ustanovenia. Gramatickým výkladom ako aj výkladom *e ratione legis* je možné zotrvať na rovnakých záveroch, a síce povinnosti plniť poplatkovú povinnosť za osobu, ktorá nedisponuje spôsobilosťou na právne úkony v plnom

rozsahu preberá jej zákonný zástupca prípadne opatrovník, a to bez akéhokoľvek súhlasného úkonu, ktorejkoľvek z osôb tohto právneho vzťahu.

Záver

Samospráva je akýmsi premysleným inštitútom spojeným s každodennou realitou fyzických, ale aj právnických osôb. S tým sa prirodzene spája aj realizácia normotvornej právomoci územnej samosprávy. Normotvorná činnosť obce má však svoje limity a musí sa realizovať len v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy, ako aj príslušnými právnymi predpismi. Orgán územnej samosprávy preto síce môže vlastnou normotvorbou ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona. Obec a vyšší územný celok teda ani v rámci svojej normotvornej právomoci nemôžu obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov.

Zoznam bibliografických odkazov

JESENKO, M. 2017. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 203 s. ISBN 978-80-8152-539-1.

KUBINCOVÁ, T. 2019. Aplikčné problémy vyrubovania miestnych daní. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie - Výzvy vo verejnej správe, Bratislava, 12.03.2019, 1. vyd.* Bratislava: Central European Education Institute, s. 85 – 94. ISBN 978-80-7632-048-2.

KUBINCOVÁ, S. 2020. Vybrané teoretické a aplikčné otázky miestnych daní. In: *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky, elektronický zborník vedeckých štúdií*. 1. vyd. [online]. Praha: Leges, s. 5-53. [cit. 20. decembra 2020]. ISBN 978-80-7502-447-3 Dostupné z: <https://www.prf.umb.sk/katedry/katedra-spravneho-prava/zborniky-katedry/2020/aktualne-otazky-uzemnej-samospravy-v-pomienkach-sr-e-kniha.html>

KUBINCOVÁ, S. – JAMRICHOVÁ, T. 2022. *Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár*. Praha: C.H.Beck, 744 s. ISBN 978-80-7400-883-2.

KRNÁČ, J. 2017. Vplyv normotvorby miestnych samospráv na financovanie kompetencií prostredníctvom miestnych daní. In: *Banskobystrické dni práva*. Banská Bystrica: Belianum, s. 304-316. ISBN 978-80-557-1285-7.

KUKLIŠ, P. – VIROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: EUROKÓDEX, 240 s. ISBN 978-80-89447-77-0.

ONDROVÁ, J. – ÚRADNÍK, M. 2022. *Ústavné súdnictvo v Slovenskej republike. Doplnené a prepracované vydanie*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 262 s. ISBN 978-80-557-1967-2.

SOTOLÁŘ, J. a kol. 1996. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady (1.)*. Košice: CALYPSO s.r.o., 159 s. ISBN 80-85723-18-2.

ÚRADNÍK, M. 2020. Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In: *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky, elektronický zborník vedeckých štúdií*. 1. vyd. [online]. Praha: Leges, s. 96 - 148. [cit. 20. decembra 2020]. ISBN 978-80-7502-447-3 Dostupné z: <https://www.prf.umb.sk/katedry/katedra-spravneho-prava/zborniky-katedry/2020/aktualne-otazky-uzemnej-samospravy-v-pomienkach-sr-e-kniha.html>

Kontaktná adresa

JUDr. Júlia Ondrová, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva

Komenského 20

974 01 Banská Bystrica

Slovenská republika

email: Julia.Ondrova@umb.sk

JUDr. Michal Úradník, PhD.

externý poradca sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky

Ráztoka 50

976 97 Nemecká nad Hronom

email: uradnik.michal.7@gmail.com

PERSPEKTÍVY PODPORY OHROZENÝCH SKUPÍN OBYVATEĽOV OBCE V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH CESTOU FINANCOVANIA BEŽNÝCH VÝDAVKOV OBCE Z REZERVNÉHO FONDU¹

PERSPECTIVES OF SUPPORTING AT RISK GROUPS OF MUNICIPAL RESIDENTS IN CRISIS SITUATIONS THROUGH FINANCING CURRENT EXPENDITURES OF THE MUNICIPALITY FROM THE RESERVE FUND

Rastislav KRÁL

Abstract

The paper presents the conditions for the inclusion of funds from extra-budgetary funds of municipalities and cities in their budgets in an attempt to point out the barriers in their use for current expenditures. Even in situations where such use of extra-budgetary funds appears to be expedient and useful. The basis of the presented analysis is also experience with the protection of the population during the COVID-19 pandemic and the current energy crisis. The paper analyses the existing barriers and presents proposals at the level of de lege ferenda.

Key words: *municipality, reserve fund, current expenditures*

Úvod

Celospoločenské dopady krízy vyvolanej ochorením COVID-19 s počiatkom od roku 2020 vyvolali v podmienkach Slovenskej republiky vysokú záťaž na činnosť lokálnych samospráv. Boli to najmä obce a mestá, ktoré nielen v úvode, ale aj v nasledujúcich fázach pandémie zabezpečovali pre svojich obyvateľov celý raz služby a rozmanitých druhov podpory a pomoci. Či už išlo o distribúciu ochranných pomôcok (rúška, rukavice), rozvoz stravy a liekov, dezinfekciu verejných priestorov, organizáciu testovaní a ďalšie. Mnohé z týchto služieb a činností významným spôsobom pomáhali chrániť prioritne ohrozené skupiny obyvateľstva, ako sú seniori alebo ľudia so zníženou imunologickou ochranou.

¹ Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č.1/0595/21 „Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.“

Prirodzene zabezpečovanie týchto činností pôsobilo nezanedbateľným spôsobom na výdavkovú časť rozpočtov miestnych samospráv. V spomenutom kontexte možno dať do pozornosti myšlienku, podľa ktorej *„akákoľvek autonómia pri mocenskom spravovaní vlastných záležitostí samosprávneho celku je iluzórna bez potrebného finančného a majetkového zabezpečenia.“* (Molitoris, Žofčinová, Vernarský, 2021, s. 23). V danej situácii išlo o neplánované a nepredpokladané výdavky. Mnohé z týchto výdavkov mali charakter operatívnych výdavkov, ktoré z hľadiska klasifikácie podľa zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „zákon o rozpočtových pravidlách“) označujeme ako bežné výdavky. Práve takáto klasifikácia výdavkov spôsobovala do istej miery bariéry v tom, aby obce a mestá mohli dynamicky využívať prostriedky, ktoré mali naakumulované v mimorozpočtovom rezervnom fonde.

Zámerom príspevku je, aj za pomoci analýzy aktuálnej právnej úpravy, predstaviť odporúčania, ako aj návrhy *de lege ferenda* vedúce k flexibilnejším možnostiam obcí vynakladať vlastné prostriedky mimorozpočtových fondov na bežné výdavky. Okrem analytickej metódy bola pri spracovávaní príspevku využitá aj metóda vedeckej abstrakcie, právnej logiky a výkladu právnych noriem. Všetky z uvedených metód napomohli k logickej štrukturácii identifikovaného problému a viedli k formulácii odporúčaní a záverov.

Mimorozpočtové fondy obcí a možnosti ich využitia

Východiskom pre rozpočtové hospodárenie obce je najmä zákon o rozpočtových pravidlách. Podľa ustanovení § 5 ods. 2 písm. a) tohto zákona *„obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov“*. Podrobnosti a podmienky využívania týchto peňažných fondov upravuje § 15 rovnakého zákona.

Z dikcie zákona plynie, že obec obligatórne zriaďuje rezervný fond. Už samotný názov fondu indikuje vytváranie záložného zdroja finančného krytia samosprávnych výdavkov, ktoré nie sú plánované v obecnom rozpočte. Iné peňažné fondy zriaďuje obec podľa vlastného uváženia. Z pohľadu slovenskej praxe je typickejší jav, že fakultatívne mimorozpočtové fondy v obciach zriadené nie sú.

Mimorozpočtové fondy ponúkajú priestor na kumuláciu finančných prostriedkov bez nutnosti plánovania ich spotreby v rámci konkrétneho rozpočtového roka, keďže ich zostatky na konci rozpočtového roka neprepadávajú a ostávajú zachované. Obec si sama reguluje v akej miere a najmä kedy bude prostriedky zapájať do rozpočtu obce, aby prostriedky reálne vynaložila na obecné výdavky.

Problém, ktorý bol načrtnutý v úvode článku spočíval v tom, že náhle výdavky, ktoré mestám a obciam vznikli v súvislosti s pandémiou, mali v mnohých prípadoch charakter bežných výdavkov. Z dôvodu, že rozpočtované prostriedky v rozpočtovom roku (predovšetkým v roku 2020) boli účelovo viazané na iné ako „pandemické“ výdavky, obce a mestá museli razantne pristupovať k zmenám rozpočtov. Obec *„sa musí prispôsobovať tak finančnému vývoju rozpočtu verejnej správy, ako aj zmenám v potrebách, cieľoch a úlohách obce, ktoré sa stali známe v priebehu rozpočtového roka“* (Tekeli, Hoffmann, Tomáš, 2021, s.392). Obce museli časť už rozpočtovaných prostriedkov alokovať na pandemické výdavky a tým vynechať, resp. obmedziť financovanie iných tovarov, prác alebo služieb, ktoré mali pôvodne v pláne financovať v danom rozpočtovom roku. Aj keď sa žiada pre úplnosť a korektnosť doplniť, že štát istú časť týchto výdavkov obciam a mestám preplatil, dialo sa tak s časovým odstupom, čo v niejednom prípade narúšalo obecné cash-flow.

Na financovanie bežných výdavkov môže obec použiť návratné zdroje financovania len vo veľmi obmedzenej miere a to len na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu obce (§17 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách). Preto v čase neistých príjmov a otáznej rozpočtovej stability obce sa javí využitie náhradných zdrojov financovania na krytie bežných výdavkov ako neatraktívna a pomerne riziková možnosť.

Riešenia, ktoré obce hľadali na zabezpečenie dostatku financií na zvyšujúce sa bežné výdavky, bolo využitie prostriedkov mimorozpočtových fondov. Tie obce, ktoré mali zriadené fakultatívne mimorozpočtové fondy umožňujúce zapojenie finančných prostriedkov do rozpočtu obce aj na financovanie bežných výdavkov mali riešenie bezprostredne k dispozícii (za predpokladu, že na fonde/doch mali k dispozícii finančné prostriedky). Problémová situácia bola v mestách a obciach, kde mimorozpočtovým fondom bol iba rezervný fond, a to aj v prípade, že na rezervnom fonde bolo koncentrovaných dostatok finančných prostriedkov.

Použitie prostriedkov rezervného fondu je primárne určené na krytie kapitálových a nie bežných výdavkov. Výnimky pre jeho použitie na bežné výdavky ustanovuje § 10 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách, podľa ktorého *„ak v priebehu rozpočtového roka vznikne potreba úhrady bežných výdavkov na odstránenie havarijného stavu majetku obce alebo majetku vyššieho územného celku, alebo na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami alebo inou mimoriadnou okolnosťou, ktoré nie sú rozpočtované a kryté príjmami bežného rozpočtu, môže obec alebo vyšší územný celok na základe rozhodnutia svojho zastupiteľstva použiť prostriedky rezervného fondu. Prostriedky rezervného fondu môže obec alebo vyšší územný celok na základe rozhodnutia svojho zastupiteľstva použiť aj na úhradu záväzkov*

bežného rozpočtu, ktoré vznikli v predchádzajúcich rozpočtových rokoch, maximálne v sume prebytku bežného rozpočtu vykázaného za predchádzajúci rozpočtový rok.“

Je nenáročne rozpoznateľné, že podľa jazykového výkladu daného ustanovenia sa možnosť využitia prostriedkov rezervného fondu formou bežných výdavkov vzťahuje na odstraňovanie havarijného stavu na majetku obce alebo na likvidáciu škôd. Teda ide o používanie prostriedkov ex post po nepriaznivej udalosti, ktorá spôsobila obci ujmy. Situácia s COVID-19 predpokladala v mnohých prípadoch preventívne opatrenia. Bezprostredné škody na majetku alebo havarijné stavy pandémie nevyvolávala. Aj keď by sme pandémie mohli subsumovať pod pojmovú podmienku vzniku škôd, ktorou je „mimoriadna udalosť“, je nutné zopakovať, že nedochádzalo ku kauzálnemu prepojeniu pandémie(ako predpokladu) a vzniku škôd (ako následku). Preto bola možnosť využívania prostriedkov rezervného fondu významne obmedzená.

Reakciou na opísanú bariéru využitia rezervného fondu bola až právna úprava, ktorú priniesol zákon č. 67/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v platnom znení. Tento právny predpis umožnil, okrem iného, samosprávam použiť prostriedky rezervného fondu aj na krytie bežných výdavkov. Išlo však len o časovo obmedzenú právnu normu, ktorej účinnosť bola obmedzená do 31.12.2021.

Situácia energetickej krízy v čase prípravy tohto príspevku (september/október 2022) rovnako poukázala na potreby samospráv zvýšiť svoju finančnú schopnosť pružne reagovať na zvyšovanie bežných výdavkov – v tomto prípade enormného nárastu cien elektrickej energie, cien tepla a zemného plynu podporeného markantnou čistou infláciou, ktorá podľa dát Štatistického úradu Slovenskej republiky v medziročnom vyjadrení mesiacov september 2021 a 2022 bola na úrovni 11,9 %². Aj na túto situáciu sa našlo riešenie spočívajúce v novelizácii právnej úpravy. Obciam a mestám sa opätovne umožnilo použiť prostriedky rezervného fondu aj na bežné výdavky. Ale znovu len dočasne, do konca roka 2023. Novelu zákona o rozpočtových pravidlách zo dňa 20. októbra 2022 podpísala prezidentka 2. novembra 2022. Novela nadobúda účinnosť 15. decembra 2022.

Námety a odporúčania

V záujme vyššej miery flexibility toho, aby obce mohli svoje prostriedky mimorozpočtových fondov použiť okrem kapitálových výdavkov aj na výdavky bežné,

² Dostupné na: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_INTERN/sp0008ms/v_sp0008ms_00_00_00_sk (4.11.2022)

ponúkame jedno odporúčanie viažuce sa k súčasnej legislatíve a jednu myšlienku v rovine de lege ferenda, ktorá by mohla nastaviť zákonný mechanizmus, resp. automat. Tento automat by dynamicky reagoval na potreby obcí a miest v krízových situáciách.

Prvým spomenutým odporúčaním je, aby obce pri svojom finančnom manažmente nezabúdali na možnosť, že okrem rezervného fondu majú možnosť sami si zriadiť aj iné mimorozpočtové peňažné fondy. Spôsob a účel používania týchto fondov si obce nastavujú samy rozhodnutím obecného zastupiteľstva, keďže túto záležitosť možno charakterizovať ako jednu zo základných otázok života obce. Podľa § 11 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení o tomto type otázok rozhoduje obecné zastupiteľstvo.

Zákon o rozpočtových pravidlách nijako obsahovo nelimituje využívanie iných mimorozpočtových fondov tak, ako je to pri rezervnom fonde. Teda prostriedky týchto fondov môžu byť využité aj na financovanie bežných výdavkov obce, za predpokladu, že obec si takúto možnosť využitia pri danom fonde nastaví. Benefitom tohto odporúčania by mohla byť aj skutočnosť, že príjmom takéhoto fakultatívne vytvoreného peňažného fondu môže byť aj časť prebytku obecného rozpočtu za rozpočtový rok. V maximálnom možnom vyjadrení až do výšky 90% z celkového prebytku za rozpočtový rok. Zvyšných najmenej 10% prebytku, zisteného podľa § 16 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách, musí byť podľa ustanovení § 15 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách prevedených do rezervného fondu. Obce, kde majú zriadený len rezervný fond častokrát prevádzajú celý prebytok hospodárenia do tohto fondu. Následne musia počítať s limitmi pre využitie prostriedkov rezervného fondu, ktoré boli opísané v texte vyššie.

Je potrebné mať na pamäti, že nakladanie s prostriedkami mimorozpočtových fondov prináleží obecnému zastupiteľstvu. Ono rozhoduje o ich zapojení do rozpočtu obce cestou tzv. príjmovej finančnej operácie, ktorá pozitívne ovplyvní jeho príjmovú časť. Súčasne sa v rozpočte vo výdavkovej časti stanoví na aký typ výdavku/ov sa finančné prostriedky majú použiť.

Myšlienkou v rovine de lege ferenda vo vzťahu k použitiu rezervného fondu na bežné výdavky by mohlo byť to, aby v situáciách, ktoré budú na celonárodnej úrovni považované za situácie vyžadujúce špecifické riešenia a dynamický prístup či pomoc samospráv, nebolo nutné prechádzať procesom legislatívnej úpravy zákona o rozpočtových pravidlách. Samotný zákon o rozpočtových pravidlách by obsahoval právnu normu, ktorej časová pôsobnosť, a teda možnosť správať sa podľa tejto normy, by bola naviazaná na existenciu spoločenských situácií alebo stavov, kedy je zvýšená dynamika financovania obecných výdavkov potrebná, ba až nevyhnutná.

Príkladom týchto spoločenských situácií by mohli byť núdzový stav a výnimočný stav vyhlasované podľa zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v platnom znení. Do diskusie by bolo možné vložiť aj námiet, či nezaradiť medzi opisované stavy aj mimoriadnu situáciu vyhlasovanú podľa zákona č. 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvateľstva. Táto myšlienka by si žiadala ale o čosi dôslednejšiu analýzu, na ktorú v príspevku nemáme priestor, preto túto tému nechávame otvorenú pre odbornú diskusiu.

Opísaný automat by mal a mohol obciam priniesť priestor na vlastnú iniciatívu pri čerpaní rezervného fondu podľa svojich aktuálnych potrieb bez nutnosti legislatívnej zmeny, ktorá je časovo náročným procesom. Zároveň by automat určoval čas a trvanie pre možnosti osobitného režimu čerpania rezervného fondu. Mohlo by ísť o dobu počas trvania núdzového alebo výnimočného stavu a istú dobu po ich skončení, napr. jeden mesiac (na ukončenie finančných transakcií napr. za nakúpené služby alebo tovary). Zároveň by bolo žiaduce, aby ruka v ruke s uvoľnením pravidiel používania verejných prostriedkov rezervných fondov prichádzala aj zodpovednosť za racionálne využitie týchto prostriedkov. To by spočívalo v účelovom vymedzení pre vynakladanie bežných výdavkov financovaných z rezervného fondu tak, že tieto výdavky majú byť použité iba a výlučne na účel, ktorý preukázateľným spôsobom korešponduje s dôvodmi, pre ktoré boli výnimočný alebo núdzový stav vyhlásené (napr. pandémie COVID-19, zvyšovanie cien energií a pod.).

Záver

Mestá a obce na financovanie svojich potrieb využívajú aj mimorozpočtové fondy. V príspevku sme naznačili úskalia spojené s existenciou a využívaním prostriedkov týchto fondov v podmienkach slovenskej legislatívy. Situácie z praxe poukazujú na potrebu flexibilnejšej možnosti obcí siahnuť aj po zdrojoch napríklad rezervného fondu v snahe uhradiť bežné rozpočtové výdavky v opodstatnených situáciách, ktoré môžu vzniknúť aj nad rámec výnimiek, ktoré ponúka zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

V príspevku sme pripomenuli samosprávam možnosti vlastnej finančnej autonómie v tom, že si môžu samy vytvárať aj iné mimorozpočtové fondy ako len rezervný fond, pri ktorých si samé určujú pravidlá jeho využívania.

V návrhu de lege ferenda opisujeme zákonný automat, ktorým by sa možnosti využitia prostriedkov rezervného fondu aj na bežné výdavky stali pevnou súčasťou slovenského právneho systému a pri existencii výnimočnej udalosti by nebolo potrebné iniciovať a následne

absolvovať časovo náročný proces legislatívnych úprav ako sme toho boli svedkom v rokoch 2020 a 2022.

Predložené námety môžu poslúžiť ako podklad pre odbornú diskusiu všetkých zainteresovaných aktérov v snahe zjednodušiť možnosti obcí v prístupe k vlastným prostriedkom, ktoré sú v mimorozpočtových fondoch kumulované práve aj na financovanie nepravidielných alebo nepredvídaných udalostí vyskytujúcich sa v živote obecných samospráv.

Zoznam bibliografických odkazov

MOLITORIS, P. -ŽOFČINOVÁ, V. - VERNARSKÝ, M. 2021. Kompetencie obcí v právnej teórii a judikatúre. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o.. ISBN: 978-80-7502-581-4

TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. 2021 Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. ISBN: 978-80-571-0359-2

Štatistický úrad Slovenskej republiky [online]. 2022 [cit. 2022-11-04]. Dostupné z: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_INTERN/sp0008ms/v_sp0008ms_00_00_00_sk

Kontaktná adresa

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

email: rastislav.kral@upjs.sk

VEREJNÉ SLUŽBY POSKYTOVANÉ OBCAMI V ČESKEJ REPUBLIKE A V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

PUBLIC SERVICES PROVIDED BY MUNICIPALITIES IN THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAK REPUBLIC

Stanislav KONEČNÝ - Marie SCISKALOVÁ

Abstract

The study compares the differences in the provision of selected social services (care service), educational services (foundation of primary schools) and health services (ambulances of first contact) in the Czech Republic and Slovakia after thirty years of independent development.

Key words: *municipality, public services, Czech Republic, Slovak Republic*

Úvod

Správa vecí verejných je definičným znakom orgánov verejnej správ, poskytujúcim vo verejnom záujme rôzne druhy verejných služieb. V rôznych krajinách je pritom rozsah poskytovaných verejných služieb rozdielny a ešte výraznejšie sú rozdiely na úrovni jednotlivých zložiek a úrovni verejnej správy (Bauby - Similie 2010), čo vyplýva z historicky rozdielneho vývoja ako systémov verejnej správy, tak systémov verejných služieb v týchto krajinách. Je preto zaujímavou možnosťou porovnať súčasný stav poskytovania verejných služieb napríklad na úrovni obcí v Českej republike a v Slovenskej republike po troch desaťročiach ich samostatnosti.

Desaťročia spoločného formovania verejnej správy sú silným faktorom, rovnako ako napríklad naďalej pretrvávajúca fragmentarizácia sídelnej štruktúry na základnom stupni verejnej správy, ktorá ale bola v ČR čiastočne prekonaná jej typovým vnútorným rozlíšením. Na druhej strane je tu zásadný rozdiel v usporiadaní vnútornej štruktúry verejnej správy najmä v dimenzii štátna správa - samospráva, kde v ČR volili model spojeného výkonu, zatiaľ čo v SR sa uplatnil model duálny.

Celkove je v ČR 6254 obcí, čo už samo naznačuje, že sídelná štruktúra je silne fragmentarizovaná a že sú v nej významne zastúpené aj malé obce: z uvedeného počtu obcí má menej ako 1000 obyvateľov až 4856 čo reprezentuje 78 % všetkých obcí v ČR. Vzhľadom k

spojenému modelu verejnej správy však bolo možné tento problém riešiť rozlíšením obcí rozdielnymi kompetenciami do niekoľkých kategórií, pre ktoré sa zaužívalo v praxi označenie „typ“:

- obce I. typu, ktorých je 6254 (100 % všetkých obcí), ktoré vykonávajú prakticky výlučne len samosprávne úlohy a z úloh štátnej správy len tie, ktoré sú priamo obci vyslovene zverené zákonom;
- obce II. typu, čiže tzv. obce s poverenými obecnými úradmi, ktorých je 383 (6,1 % všetkých obcí): prenesený výkon štátnej správy vykonáva obecný úrad takejto obce v územnom obvode, určenom zákonom;
- obce III. typu, čiže tzv. obce s rozšírenou pôsobnosťou, ktorých je 206 (3,3 % všetkých obcí) a ktorých obecné úrady v podstate prebrali úlohy, ktoré predtým vykonávali okresné úrady a aj v ich územných obvodoch.

Naproti tomu na Slovensku (s výnimkou Bratislavy a Košíc) majú všetky obce (vrátane miest) z hľadiska plnených úloh v samosprávnej (originálnej) pôsobnosti i v prenesenom výkone štátnej správy identické postavenie - týka sa to teda 2890 obcí, z nich má 68 % menej ako 1000 obyvateľov. Práve pre potreby výkonu niektorých služieb najmä zo sféry preneseného výkonu obce vytvárajú na zmluvnom základe dobrovoľne spoločné obecné úrady ako servisné pracoviská bez právnej subjektivity, slúžiace na odborné organizačno-technické zabezpečenie výkonu týchto verejných služieb.

Pokiaľ ide o vymedzenie služieb, Európska únia používa pojem "služby všeobecného záujmu", ktoré delí na služby všeobecného ekonomického záujmu (ktoré sa riadia ustanoveniami Zmluvy o ES o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži, ktoré podliehajú reguláciám) a na neekonomické služby. Sociálne služby môžu mať tak ekonomický aj neekonomický charakter: časť z nich reprezentujú zákonné a doplnkové systémy sociálneho zabezpečenia (vrátane zdravia), iné sú poskytované priamo jednotlivcovi, obvykle sú organizované na miestnej úrovni a zväčša financované z verejných finančných zdrojov (napr. služby sociálnej pomoci) (Komisia 2007). V štatistickej klasifikácii výdavkov verejnej správy (COFOG) sa používa aj veľmi široká kategória všeobecné verejné služby, ktorá okrem iného zahŕňa aj ambulantnú a ústavnú zdravotnú starostlivosť, vzdelanie a sociálne zabezpečenie (a v jeho rámci aj sociálne služby), čo sa niekedy využíva aj pri analýzach výdavkov samosprávnych orgánov (Sopkuliak 2016).

Pre našu komparáciu sme zvolili oblasť tzv. osobných služieb: sociálnych, zdravotných a vzdelávacích - a z hľadiska štandardizovania parametrov komparácie sme ako ukazovatele kvalitatívneho porovnávania zvolili poskytovanie opatrovateľskej služby, úlohy pri zriaďovaní a poskytovaní ambulantných zdravotných služieb prvého kontaktu a zriaďovanie základných škôl.

1 Sociálne služby

Na Slovensku podľa § 3 ods. 3 písm. p zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obec plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách. Podľa § 7 ods. 2 obec buď sama poskytuje sociálnu službu (ak je zapísaná do registra poskytovateľov sociálnych služieb) alebo zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u registrovaného poskytovateľa. Podľa § 2 písm. d bod 2.1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce na ne prechádza o. i. rozhodovanie o poskytovaní opatrovateľskej služby.

Poskytovanie opatrovateľskej služby z orgánov miestnej štátnej správy prešlo na obce v roku 2003 a od počiatku nebolo bez problémov: 19 % obcí odmietlo túto úlohu od štátu prevziať (Konečný 2004, s. 107). Dôvody boli predovšetkým v nedoriešenosti finančného ale aj personálneho zabezpečenia poskytovania tejto služby - a v zásade tieto dôvody pretrvávajú až do súčasnosti. Prijímateľmi opatrovateľskej služby sú predovšetkým staršie osoby. Podľa kvalifikovaných odhadov pritom až 40% seniorov potrebuje nejakú formu sociálnej pomoci (Fáziková - Petrášová 2010) a opatrovateľská služba sa javí všeobecne ako veľmi nedostatková. Najväčší podiel obcí vykonáva vo vlastnej kompetencii agendu označenú ako sociálne služby (53,1 %), 36,2 % ju prenieslo na spoločnú úradovňu a ďalších 10,7 % uviedlo iné riešenie (Bodnárová - Džambazovič 2011, s. 33 - 34).

Sociálne služby sú typickým príkladom viacdrojového financovania. Platí to ja pre opatrovateľskú službu, kde chýbajú nejaké úplné informácie o podieloch jednotlivých zdrojov, z ktorých sú náklady poskytovania tejto služby uhrádzané. Podľa zákona č. 185/2012 Z. z., novelou zákona o zdravotnom poistení, obce určujú výšku úhrady za poskytovanie tejto služby od 0 do 100 % ekonomicky oprávnených nákladov, ale v praxi sa vzhľadom k príjmovej situácii príjemcov táto úhrada v priemere kryje menej ako 20 % nákladov. Nízka platbyschopnosť klientov a nedostatok zdrojov v rozpočtoch obcí spôsobovali aj pri nízkych mzdách opatrovateľov a opatrovateľiek dlhodobú nedostatkovosť tejto služby, čo nepriamo zvyšovalo tlak na kapacity ústavných zariadení pre seniorov. Po desaťročnom hľadaní sa na Slovensku napokon našlo provizórne a nesystémové riešenie v dofinancovaní z európskych fondov.

V ČR sociálne služby zabezpečujú obce v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti, čo znamená, že ju vykonávajú len obce II. typu. Špeciálnym zákonom, pre oblasť tohto typu služieb, je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Zdrojom poskytovania finančných prostriedkov pre obce je štátny rozpočet. Dotácia na zabezpečenie poskytovania sociálnych služieb poskytovateľom sociálnych služieb poskytne na základe žiadosti prostredníctvom kraja štát zo štátneho rozpočtu na financovanie bežných výdavkov

súvisiacich s poskytovaním sociálnych služieb v súlade so spracovaným strednodobým plánom rozvoja sociálnych služieb.

Aj v ČR ide o viaczdrojovo financovanú oblasť. Najväčší podiel tvoria zdroje štátne, tvoriace štyri pätiny všetkých zdrojov, z toho však viac ako polovicu tvorí príspevok na starostlivosť (Boříková 2018). Tento príspevok sa poskytuje osobám, závislým na pomoci inej fyzickej osoby. Príspevok je adresovaný priamo potenciálnemu užívateľovi takýchto služieb a umožňuje mu vybrať si takú, ktorá mu najlepšie vyhovuje. Príspevok je diferencovaný do štyroch stupňov individuálne, podľa potrebnej miery podpory. Zároveň príjemcovi umožňuje zväziť aj vlastné možnosti prípadnej ďalšej finančnej participácie na druhu zvolenej služby (MPSV ČR 2007, s. 5).

2 Vzdelávacie služby

Jednou z najzásadnejších zmien, ktorými prešlo školstvo v Čechách i na Slovenku, bolo opustenie koncepcie tzv. jednotnej školy a pluralita školského systému, v rámci ktorej sa časť zriaďovateľskej pôsobnosti k školám preniesla aj na orgány miestnej a regionálnej samosprávy.

Podľa § 2 písm. g bod 3.1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce na ne prechádza o. i. zriaďovanie základných škôl. Túto pôsobnosť vykonáva teda v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Obec zriaďuje základnú školu v rámci preneseného výkonu štátnej správy, pričom štát financuje činnosť školy prostredníctvom normatívo a ďalších finančných transferov: štát zároveň vedie zoznam (tzv. siet') škôl, ktoré tým akredituje. Základných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí je 91,5 % (1910 škôl) (MŠVVŠ SR 2019). Rozhodujúcu časť príjmov škôl špecifikuje zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Zákon pozná ako povinný ekonomický nástroj normatív, čiže normatívny príspevok pre školu na kalendárny rok, ktorý je určený počtom jej žiakov a normatívnym objemom finančných prostriedkov prislúchajúcim na jedného žiaka školy na bežný kalendárny rok. Ďalšie zdroje financovania majú už charakter zmiešaných nástrojov, nakoľko sú síce nárokovateľné, ale len na základe žiadosti, medzi nimi napr. aj náklady súvisiace s výukou žiakov so zdravotným znevýhodnením.

V podmienkach Českej republiky výkon verejnej služby v oblasti školstva (predškolská výchova a vzdelávanie, základné školstvo, voľnočasové aktivity, telovýchovné a športové aktivity, stravovanie žiakov a študentov, ústavná výchova) poskytujú obce v rámci prenesenej pôsobnosti za štát. Obce ich zabezpečujú na základe školského zákona č. 561/2004 Sb. Z celkového počtu 4141 základných škôl v ČR ich 3616 (84,4 %) zriaďovali v školskom roku

2018/2019 obce (MŠMT 2019). Od roku 2022 sa zmenilo normatívne financovanie základného školstva: oproti predtým uplatňovaným normatívom republikovým, krajským a miestnym, ktorý bol založený na princípe financovania "na žiaka", bol zavedený systém financovania "na učiteľa". Normatív na pedagogického pracovníka zahŕňa objem platových taríf podľa vykázaných údajov, normatív ostatných nárokových zložiek platu, normatív nenárokových zložiek platu a opravné koeficienty, zohľadňujúce naplnenosť bežných tried a oddelení a inklúziu v bežných triedach. Navyše je k dispozícii rezerva zo samosprávnych krajov (MŠMT 2021).

3 Zdravotnícke služby

Na Slovensku zdravotníctvo prešlo od roku 1990 veľkými systémovými zmenami, ktorých súčasťou boli aj procesy privatizácie, decentralizácie a komercializácie. Konštatuje sa však, že "ambulantná zdravotná starostlivosť je v súčasnosti fragmentovaná, z dôvodu nedostatku koordinácie a rozdielných motivácií, čo spôsobuje neefektívne využívanie zdrojov. Fragmentácia má negatívny vplyv na kvalitu, náklady a výsledky" (NIP 2018. s. 26).

Podľa § 3 ods. 3 písm. h zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy (teda v rámci tzv. samosprávnych, čiže originálnych kompetencií) utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti svojich obyvateľov. Podľa § 2 písm. j bod 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce na ne prechádza o. i. zriaďovanie ambulancií. Túto pôsobnosť vykonáva teda v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Ambulanciami sú organizačné jednotky, poskytujúce ambulantnú zdravotnú starostlivosť osobám, ktorých zdravotný stav nevyžaduje nepretržité poskytovanie zdravotnej starostlivosti presahujúce 24 hodín. V minulosti boli zdravotné strediská typickými pre mestá a tzv. strediskové obce. Bol tam všeobecný lekár pre dospelých, pre deti, stomatológ, gynekológ, prípadne ďalší špecialisti a lekáreň (Almášiová 2019). V prvej etape transformácie zdravotníctva došlo k bezplatnému prevodu týchto zariadení na mestá a obce (podľa zákona č. 416/2001 Z.z.) a neskôr - v druhej etape (podľa zákona 578/2004 Z. z.) - k privatizácii väčšiny z nich (najmä pre ekonomické problémy s ich fungovaním v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí). V dôsledku toho v roku 2015 bolo v SR síce 2837 ambulancií všeobecnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti, ale z toho len jedno bolo vykazované v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí (NCZI 2017). V súčasnosti štvrtina výdavkov v zdravotníctve smeruje do ambulantnej starostlivosti, z čoho cca 40 % tvoria výdavky na mzdy personálu (MF SR - MZ SR 2019). Mestá a obce sa na financovaní zdravotníctva v SR podieľajú len zlomkami percenta (MZ SR 2011).

V ČR do konca r. 2011 platný zákon č. 245/2006 Sb. o verejných neziskových ústavných zdravotníckych zariadeniach explicitne oprávňoval obce zriaďovať verejné zdravotnícke zariadenia (SMO 2007, s. 26). Niektoré zdravotnícke zariadenia obcí, ktoré vznikli počas platnosti tohto zákona, existujú dodnes - nové však už nevznikajú, aj keď je snaha tieto aktivity oživiť a napríklad aj finančne podporovať zo strany rozpočtov krajských samospráv (napr. pre malé obce v Plzenskom kraji). Týka sa to aj lekárskeho ambulancií, ktoré sú zväčša miestom prvého kontaktu a o ktoré z hľadiska poskytovania zdravotných služieb na miestnej úrovni ide. V súčasnosti (2013) je v ČR 24 979 samostatných ambulantných zariadení, z toho však je len 60 zriadených obcou. V rámci toho je z celkového počtu 203 združených ambulantných zariadení len 12 je zriadených obcou, spomedzi 130 zdravotných stredísk je obcou zriadené len jedno, spomedzi 4449 samostatných ordinácií praktických lekárov pre dospelých obec zriadila len dve, spomedzi 7127 samostatných ordinácií odborných špecialistov zriadila obec päť a spomedzi 4258 ostatných odborných zariadení zriadili obce 40 (ÚZIS 2015, s. 26, 47). Priamy podiel obcí na zriaďovaní zdravotníckych služieb v ČR je teda reálne zanedbateľný.

Záver

Poskytovanie verejných služieb obcami v ČR a v SR vykazuje po tridsiatich rokoch samostatného vývoja evidentné rozdiely:

- Predovšetkým tým, že v ČR došlo k rozlíšeniu typov obcí, poskytovanie verejných služieb v režime preneseného výkonu sa skoncentrovalo do obcí II. typu, potenciálne sa vyriešil problém s kapacitnými možnosťami malých obcí. Na Slovensku možno považovať vznik spoločných obecných úradov (tak ako sú kreované, t. j. bez právnej subjektivity, na dobrovoľnom základe, bez záruk stability atď.) len za nesystémovú improvizáciu.
- Pri fragmentarizovanej sídelnej štruktúre sa ukazuje byť vhodnejšie nezverovať výkon **sociálnych služieb** každej (a teda aj malej) obci. České riešenie je systémové, nakoľko vopred definuje okruh obcí (obecných úradov), ktoré majú predpoklad túto úlohu zvládnuť. Slovenské riešenie je nesystémové, lebo ponecháva na obec či využije možnosť zabezpečovania (nie rozhodovania) tejto úlohy spoločnému obecnému úradu. S tým súvisí aj vhodnejšie ponechanie týchto služieb v dominantnej pôsobnosti štátu (ústavná garancia rovnosti dostupnosti nemusí byť v slovenských podmienkach vždy dodržaná). Následne dochádza na Slovensku ku kofinancovaniu týchto služieb zo strany štátu, čo je v rozpore s princípom financovania úloh v samosprávnej pôsobnosti obce z jej vlastných zdrojov. České riešenie v podobe transferu

zdrojov využiteľných pre financovanie osobných sociálnych služieb (príspevok na starostlivosť) umožňuje lepšie a flexibilnejšie financovanie (mimochodom, na Slovensku v minulosti navrhované napr. H. Wolekovou).

- V oboch krajinách sa v princípe osvedčilo zverenie zriaďovateľskej pôsobnosti k základnému **školeniu** do pôsobnosti obcí, aj keď opäť je bezproblémovnejší český model, zverujúci túto úlohu len obciam II. typu, pričom na Slovensku obce môžu využiť možnosť zabezpečovania (nie rozhodovania) tejto úlohy spoločnému obecnému úradu. Obce sa však v oboch krajinách stali rozhodujúcimi poskytovateľmi týchto vzdelávacích služieb. Problémy s financovaním týchto služieb opäť lepšie a flexibilnejšie rieši český model normatívu na učiteľa ako slovenský model normatívu na žiaka: český model je zároveň komplexnejší, vystihuje už v normatíve kľúčové dimenzie vzdelávania (vrátane veľkosti a obsadenosti tried a inkluzívnosti vzdelania), zatiaľ čo slovenský ich ponecháva mimo normatívu.
- V oboch krajinách sa ukázalo ako málo výkonné prenesenie úloh v oblasti ambulantných **zdravotníckych služieb** do pôsobnosti obcí. Privatizácia týchto služieb však dnes už pokročila tak, že je prakticky nemožný návrat. Ostáva ešte priestor pre posilnenie pôsobnosti obcí v oblasti stanovovania zdravotných obvodov (v SR) a pod.

Možno teda konštatovať, že jednak určitá (aj keď len čiastková) reforma štruktúry obcí v ČR, ponechanie rozhodujúcich osobných verejných služieb v pôsobnosti štátu a ich zverenie do výkonu obcí (snáď s výnimkou zdravotníckych služieb) ako aj variantné riešenie financovania týchto služieb prináša veľa inšpirácií aj pre riešenie poskytovania verejných služieb obcami v oboch krajinách.

Zoznam bibliografických odkazov

ALMÁŠIOVÁ, M. (2019) Do miest a obcí sa vrátia obvodné zdravotné strediská. Košice: Korzár 12. 10. 2019. ISSN 1335-4566.

BAUBY, P. - SIMILIE (POPA), M. M. (2010) Public Services in the European Union & in the 27 Member States. States, Organisation and Regulations. Public Services in the European Union. 2010. 492 p. Dostupné na: <https://www.epsu.org/article/public-services-european-union-27-member-states-mapping-of-the-public-services-may-2010>

BODNÁROVÁ, B. - DŽAMBAZOVIČ, R. (2011) Pripravenosť miestnej samosprávy na prevzatie kompetencií v oblasti hmotnej núdze. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny 2011.

Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2011/Bodnarova/bodnarova_2254.pdf

- BOŘÍKOVÁ, H. (2018) Financování péče o staré a potřebné se musí změnit. Euro.cz 20. 7. 2018. Dostupné na: https://www.euro.cz /politika/financovani-pece-o-stare-a-potrebne-se-musi-zmenit-jinak-se-statnedoplati1458742#utm_medium=selfpromo&utm_source=euro&utm_campaign=copylink
- FÁZIKOVÁ, M. - PETRÁŠOVÁ, V. (2010) Sociálne služby neznamenujú ohrozenie rozvoja vidieka, ale sú najmä výzvou pre jeho novú politiku. In: Obecné noviny, roč. 8, č. 23, s. 8 - 9. ISSN 1335-650X
- KOMISIA (2007) Európskych spoločenstiev: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov - Služby všeobecného záujmu vrátane sociálnych služieb všeobecného záujmu: nový európsky záväzok. KOM (2007) 724 v konečnom znení. Brusel: EK 2007. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/transparency /regdoc/rep/1/2007/SK/1-2007-725-SK-F1-1.Pdf>
- KONEČNÝ, S. (2004) Komunálna sociálna politika - k vymedzeniu pojmu. In: Nový model sociálneho zabezpečenia. Bratislava: Slovak academic press 2004, s. 107 - 126. ISBN 80-89104-62-
- MF SR - MZ SR (2019) Revízia výdavkov na zdravotníctvo II. Záverečná správa. Bratislava: Ministerstvo financií SR - Ministerstvo zdravotníctva SR, október 2019. Dostupné na: <https://www.finance.gov.sk/files/archiv/31/priloha8.pdf>
- MPSV ČR (2007) Koncepcie podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti. Praha: MPSV ČR 2007. Dostupné na: https://is.muni.cz/el/1423/jaro2011/SPR406/um/Koncepcie_podpory.pdf
- MŠMT ČR (2019) Statistická ročenka školství - Výkonové ukazatele do r. 2018/2019. Praha: MŠMT ČR 2019 <http://www.msmt.cz/ vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/statisticka-rocenka-skolstvi-vykonoveukazatele-2017-18>
- MŠMT ČR (2021) Školy a školská zařízení zřizované obcí a krajem. Praha: MŠMT 2021, 49 s. Dostupné na: https://www.edu.cz/wp-content/uploads/2021/11/211031_MSMT-pruvodce_pravni_upravou_skolske_pravnicke_osoby-a-prispevkova_organizace-reditele.pdf
- MŠVVŠ SR (2019) Štatistická ročenka - základné školy. Bratislava: CVTI SR 2019. Dostupné na: https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/statistiky/statisticka-rocenkapublikacia/statisticka-rocenka-zakladne-skoly.html?page_id=9601

MZ SR (2011) Správa o stave zdravotníctva na Slovensku. Bratislava: Ministerstvo zdravotníctva SR 2011. ISBN 978-80-969507-9-9.

NCZI (Národné centrum zdravotníckych informácií) (2017) Sieť zdravotníckych zariadení a pracovníci v zdravotníctve v SR 2015. Bratislava: NCZI 2017. Dostupné na: <http://www.nczisk.sk/Documents/publikacie/2015/zs1650.pdf>

NIP (2018) Národný investičný plán SR na roky 2018-2030. Pilotná verzia. Bratislava: Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, 2018. Dostupné na: <https://www.vicepremier.gov.sk/wpcontent/uploads/2018/10/03-NIP-SR-Vlastny-material-2018-04-25.pdf>

SMO (Svaz měst a obcí ČR) (2007) Transformace: Česká zkušenost. Místní samospráva. Praha: SMO 2007. ISBN 978-80-86-961-20-0

SOPKULIAK, A. (2016) Štruktúra výdavkov miestnej samosprávy na Slovensku v rokoch 2012-2014. In KLÍMOVÁ, V. - ŽÍTEK, V. (eds.) XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 774 - 780. ISBN 978-80-210-8273-1.

ÚZIS (Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR) (2015) Síť zdravotnických zařízení 2013. Praha: ÚZIS ČR 2015. ISBN 978-80-7472-141-0

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 245/2006 Sb. o neziskových ústavních zdravotnických zařízeních

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce v znení neskorších predpisov

Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov

Zákon č. 185/2012 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Poznámka

Štúdia je výstupom riešenia projektu VEGA 1/0290/20 Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v Slovenskej republike.

Kontaktné adresy

doc. Ing. PhDr. Stanislav Konečný PhD., MPA
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
Slovenská republika
email: stanislav.konecny@upjs.sk

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.,
Slezská univerzita Opava
Fakulta veřejných politik
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo náměstí 14
746 01 Opava
Česká republika
email:marie.sciskalova@fvp.slu.cz

POSTAVENIE OBCE AKO SUBJEKTU PRÁVA (ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY) ¹

STATUS OF A MUNICIPALITY AS A SUBJECT OF LAW (CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS)

Michal JESENKO - Martina KANTOROVÁ

Abstract

Territorial self-government is now an integral part of modern democracies and is an expression of democratic governance at local or regional level. The basis of territorial self-government in the Slovak Republic is the municipality. The Constitution establishes the municipality in a dual status. A municipality has the status of an independent territorial self-government unit and, at the same time, a territorial administrative unit. In both cases, it acts as a special public corporation based on territorial and personnel grounds and is constituted by the Constitution for the exercise of public administration at the local level. The paper deals with the status of a municipality and its legal subjectivity in the exercise of local self-government as well as in the exercise of delegated local government. Particular attention is paid to the issue of the constitutional law regime applicable to the actions of the municipality and its bodies.

Key words: *local self-government, municipality, legal subjectivity*

Územnú samosprávu v Slovenskej republike tvorí obec a vyšší územný celok, pričom Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) vníma obec ako základ územnej samosprávy a vyšší územný celok predstavuje územnú samosprávu na regionálnej úrovni (čl. 64). V nadväznosti na uvedené, Ústava konštituuje obec v dvojčedinom postavení. Podľa čl. 64a obec má postavenie územného samosprávneho celku, a súčasne aj územného správneho celku. V oboch prípadoch vystupujú ako osobitná verejnoprávna korporácia založená na územnom a personálnom základe a ústavou je konštituovaná na výkon správy (verejnej správy), pričom z dikcie čl. 64a priamo vyplýva, že ústavodárca jej garantuje samostatnosť. Ústava konštituuje obec teda primárne ako samostatný územný samosprávny celok v Slovenskej republike, združujúcich osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt, ktorého základnou úlohou je výkon samosprávy. Výkon územnej (miestnej) samosprávy predstavuje jej samostatnú (samosprávnú)

¹ Príspevok vznikol ako súčasť riešenia projektu s názvom „Zdieľanými verejnými službami k intergovanej samospráve“, číslo projektu: VEGA 1/0734/22.

pôsobnosť a je predovšetkým výrazom decentralizácie verejnej správy na miestnej úrovni. Samostatná pôsobnosť obce predstavuje jej samosprávu v pravom slova zmysle. Pri výkone samostatnej pôsobnosti obec koná vo svojom vlastnom mene a nesie plnú zodpovednosť za výkon úloh spadajúcich pod samostatnú pôsobnosť, vrátane zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone územnej samosprávy.² Východiskovým ústavným právom obce ako územného samosprávneho celku je jej právo na samosprávu. Ústava právo na samosprávu výslovne nezakotvuje vo svojom obsahu, avšak na základe systematického a logického výkladu ústavných ustanovení upravujúcich územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s ústavnými princípmi, je možno konštatovať, že Ústava implicitne priznáva obciam právo na samosprávu. K uvedenému záveru dospel aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom rozhodnutí uviedol, že „Právo na samosprávu ústava na rozdiel od ...ústavných noriem iných európskych krajín výslovne neformuluje, podľa názoru ústavného súdu je však z čl. 64 a čl. 64a („samostatný ... samosprávny“) ústavy v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky plynúcim z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľné. (...) Právo na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom obce (...) a to napriek tomu, že ho ústava explicitne neartikuluje.“ (PL. ÚS 4/2016). Samostatnosť obce ako samosprávneho celku zaručuje priamo Ústava tým, že jej priznáva postavenie osobitnej verejnoprávnej korporácie, ktorej základnou úlohou je výkon územnej (miestnej) samosprávy, a súčasne garantuje nezasahovanie štátu do výkonu územnej samosprávy v rozpore s ústavným príkazom obsiahnutým v čl. 67 ods. 2 a 3, v zmysle ktorého štát môže zasahovať do činnosti obce len spôsobom ustanoveným zákonom. Ide o tzv. výhrada zákona, podľa ktorej je v zmysle Ústavy neprípustné, aby spôsob zasahovania štátu do vecí miestnej samosprávy bol ustanovený podzákonným právnym predpisom. Nerešpektovanie týchto pravidiel zo strany štátu by znamenalo porušenie práva obce na samosprávu. Samostatnosť obce pri výkone samostatnej pôsobnosti však nie je absolútna, keďže štát si aj naďalej ponecháva významné dozorné a kontrolné právomoci nad výkonom miestnej samosprávy, ktoré vykonáva predovšetkým z hľadiska zabezpečenia legality, dodržiavania zákonov v samostatnej činnosti obce a v zásade má povahu následného dozoru. V rámci dozoru štát zabezpečuje, aby obce pri výkone samostatnej pôsobnosti neporušovali Ústavu a zákony, aby plnili povinnosti, ktoré im boli uložené zákonmi, a zároveň aby neprekročili svoje kompetencie. Podrobnejšiu úpravu kontroly a dozoru nad územnou samosprávou ústavodarca ponechaná na zákonnú úpravu (OROSZ, L.,

² Pozri § 10 a násl. zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

SVÁK, J. a kol., 2022).

Z Ústavy (čl. 64a) vyplýva, že obec má postavenie aj samostatného územného správneho celku, na ktorý je možné preniesť zákonom výkon miestnej štátnej správy (čl. 71 ods. 1). Napriek skutočnosti, že pri výkone prenesenej pôsobnosti ide o uskutočňovanie úloh miestnej štátnej správy, obce nie sú nositeľom štátnej moci a ani nemajú postavenie štátnych orgánov (PL. ÚS 31/95). Obec tu vystupujú ako nepriamy vykonávateľ štátnej správy (VRABKO, 2018). Zákonom prenesené úlohy miestnej štátnej správy uskutočňuje samostatne, pričom takto uskutočňovaný výkon prenesenej štátnej správy riadi a kontroluje vláda (čl. 71 ods. 2), ktorá realizuje svoje kontrolné a riadiace oprávnenia prostredníctvom vyššie postavených orgánov štátnej správy (ústredné orgány štátnej správy, resp. druhostupňové orgány štátnej správy vo vzťahu k územným samosprávnym celkom, ako aj kontrolné oprávnenia dozorových štátnych orgánov s celoslovenskou pôsobnosťou). Vláda uplatňuje svoju riadiacu právomoc voči všetkým vykonávateľom štátnej správy, tak priamym (voči štátnym orgánom), ako i nepriamym (voči samosprávnym štruktúram, najmä voči orgánom obce). Obce sú na výkon prenesenej pôsobnosti oprávnené jedine zákonom. Rozsah úloh prenesenej (delegovanej) pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov je stanovený osobitnými zákonmi, pričom platí, že ide o taxatívny výpočet s tým, že pokiaľ štát deleguje na územné samosprávne celky výkon miestnej štátnej správy, musí to výslovne stanoviť, v opačnom prípade platí, že ide o výkon vecí spadajúcich pod samostatnú pôsobnosť (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol., 2022).

Z hľadiska možnosti realizácie zverených úloh obce je dôležité vymedzenie jej ústavnoprávneho postavenia. V zásade obec môže mať postavenie právnickej osoby verejného práva alebo právnickej osoby súkromného práva. Rozlišovanie právneho statusu obce je rozhodujúce predovšetkým z hľadiska ústavnoprávneho režimu, ktorý sa vzťahuje na jej činnosť a konanie. To znamená, že pokiaľ obec vystupuje v právnych vzťahoch ako subjekt územnej samosprávy alebo ako vykonávateľ delegovanej miestnej štátnej správy, je subjektom verejného práva a jej právne postavenie je určované právnymi normami verejného práva. Pokiaľ obec vystupuje v právnych vzťahoch ako iné právnické osoby v rovnocennom postavení, jej konanie je určované predovšetkým právnymi normami súkromného práva. Je potrebné povedať, že otázka právnej subjektivity alebo postavenia obce ako osoby v právnom zmysle je zložitá, keďže sa v jej postavení prejavujú všetky špecifické vlastnosti súvisiace jednak s výkonom územnej samosprávy, ako aj prenesenej štátnej správy. Inými slovami povedané, v právnom postavení obce sa prejavujú tak verejnoprávne aspekty, ako aj súkromnoprávne aspekty jej právnej subjektivity. Podľa Obce ako subjekt verejnej správy má postavenie právnickej osoby verejného práva. Pre právnickú osobu verejného práva je

rozhodujúca predovšetkým forma, resp. spôsob zriadenia a účel, na ktorý vzniká. Pokiaľ ide o formu zriadenia, v prípade obcí je ňou samotný zákon, a čo sa týka účelu, je ním výkon verejnej správy, predovšetkým miestnej samosprávy a na základe zákonného zmocnenia aj výkon prenesenej miestnej štátnej správy. Funkcie obce ako právnickej osoby verejného práva (verejnoprávnej korporácie) sú dané práve tým, že orgány obce plnia a zabezpečujú verejné úlohy, resp. verejné služby. Keďže právna subjektivita je obci ako základnej jednotke územnej samosprávy priznaná samotnou Ústavou (čl. 65), zvykne sa v tejto súvislosti označovať aj ako privilegovaná právnická osoba (II. ÚS 7/99). Obec ako právnická osoba verejného práva vystupuje jednak pri výkone územnej samosprávy, ako aj pri výkone delegovanej štátnej správy a má postavenie osobitnej verejnoprávnej korporácie, ktorá združuje osoby na základe územného princípu, a ktorá je ústavou a zákonmi oprávnená na výkon zverenej časti verejnej správy. Ak obec vystupuje ako vykonávateľ delegovanej (prenesenej) štátnej správy, platia pre ňu rovnaké pravidlá ako pre ostatné štátne orgány. To znamená, že v zmysle Ústavy môže konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods.2). V prípade obce ako subjektu, resp. nositeľa a vykonávateľa územnej (miestnej) samosprávy je situácia zložitejšia, keďže špecifickým znakom realizácie úloh územnej samosprávy, ktorý plne zodpovedá jej podstate, je, že zverené úlohy uskutočňuje prostriedkami mocenskoprávnymi, ako aj inými prostriedkami, ktoré takúto povahu nemajú. V teórii správneho práva sa v tejto súvislosti hovorí aj o členení správy na vrchnostenskú a nevvrchnostenskú (tzv. opatrovateľskú) správu. Základom odlišenia sú predovšetkým prostriedky, ktorými sa dosahuje účel pri výkone verejnej správy. Do vrchnostenskej správy patria predovšetkým tie činnosti alebo oblasti, ktoré sú uskutočňované nariadením, vrchnostenským spôsobom, kým do opatrovateľskej správy oblasti, v ktorých spravovací subjekt využíva iné prostriedky, ktoré však nemajú povahu mocenskoprávnu. Toto členenie sa prejavuje aj pri vymedzení právneho postavenia obce. Pri výkone vrchnostenskej správy majú obce, resp. jej orgány postavenie orgánov verejnej moci, disponujú verejnoprávnymi (mocenskoprávnymi) prostriedkami, ktorými za podmienok stanovených zákonom môžu rozhodovať, resp. za určitých zákonom predvídaných okolností aj zasahovať do subjektívnych práv, povinností a zákonom chránených záujmov iných subjektov práva. V tejto súvislosti už Ústavný súd ČSFR vyslovil jednoznačný názor, ktorý je možno označiť ako kritérium pre rozlišovanie, či určitý subjekt práva má alebo nemá postavenie orgánu verejnej moci. „Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom pre určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci je skutočnosť, či konkrétny

subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať.“ (ÚS 191/92). Ak obec koná ako orgán verejnej moci, platí pre ňu jedna zo základných zásad právneho štátu, podľa ktorej môže konať len to, čo jej právny poriadok dovoľuje. Vyjadrenie tejto základnej zásady právneho štátu je zakotvené priamo v Ústave v čl. 2 ods. 2, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Aj keď čl. 2 ods. 2, ak vychádzame z doslovného znenia, hovorí len o štátnych orgánoch, je potrebné namiesto doslovného znenia použiť extenzívny (rozširujúci) výklad, podľa ktorého sa predmetné ustanovenie vzťahuje nielen na štátne orgány, ale na všetky orgány verejnej moci. Ak by sme použili doslovný výklad, tak by sme museli konštatovať, že orgány obce, ak rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb autoritatívnym spôsobom, nemusia sa riadiť Ústavou, resp. zákonom, čo by najmä v súvislosti s ochranou základných práv a slobôd viedlo k absurdným záverom (JESENKO, 2017). Podľa J. Drgonca (2015), ak by sme uplatnili na ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy doslovný výklad, ten by poskytol orgánom územnej samosprávy príležitosť na vyňatie orgánov územnej samosprávy spod príkazu čl. 2 ods. 2 dokonca aj v takom prípade, ak na základe zákona vykonávajú prenesenú štátnu správu. Na nevyhnutnosť aplikácie rozširujúceho výkladu ustanovenia uvedeného článku poukazuje aj judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorej je ho potrebné aplikovať vo vzťahu k všetkým orgánom verejnej moci. Podľa ústavného súdu v čl. 2 ods. 1 Ústavy použitý pojem „štátna moc“ je potrebné vykladať extenzívne ako moc verejnú (PL. ÚS 4/2016). Pokiaľ ide o tú časť územnej samosprávy, ktorú obec realizuje prostriedkami, ktoré nemajú mocenskoprávnu povahu (nevvrchnostenská, resp. opatrovateľská správa), nie je možné vždy jednoznačne odpovedať a určiť právne postavenie obce ako subjektu práva. Súvisí to predovšetkým s tým, že k napĺňaniu úloh samosprávy dochádza aj prostriedkami, ktoré majú súkromnoprávnu povahu. Ak obec vstupuje do oblasti súkromného práva, resp. súkromnoprávnych vzťahov, pre ktoré je charakteristický princíp rovnosti, potom sa obec v podstate nelíši od iných právnických osôb súkromného práva. Ak obec koná ako právnická osoba súkromného práva, vzťahuje sa na jej konanie primárne právny režim vyjadrený v čl. 2 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Aj podľa Ústavného súdu SR „Obec ako právnická osoba má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy“ (II. ÚS 70/97). Na druhej strane je však potrebné poukázať, že obec ako verejnoprávna korporácia, ktorej úlohou je predovšetkým výkon územnej samosprávy v prospech svojich obyvateľov, musí aj v oblasti súkromnoprávnych vzťahov dodržiavať osobitné pravidlá stanovené zákonmi.

Z tohto pohľadu je autonómia obce ako právnickej osoby súkromného práva výrazným spôsobom obmedzovaná verejným záujmom a zákon môže stanoviť určité špecifické pravidlá pre súkromnoprávne konanie obce, napr. pre jej podnikateľskú činnosť, resp. nakladanie s jej majetkom a pod. (JESENKO, 2017). Podľa J. Tekeliho (2016, s. 20) nutnosť verejnoprávneho zásahu do slobody konania obcí v súkromnoprávných vzťahov je podmienená tzv. verejným záujmom, pričom vo všeobecnej rovine možno konštatovať, že „verejnoprávny zásah sa prejavuje zásadne v podobe obmedzení, zákazov, príkazov – teda všeobecne sprísnením podmienok vstupovania obcí do rôznych druhov súkromnoprávných vzťahov.“

Obec ma teda postavenie subjektu územnej samosprávy alebo vykonávateľa verejnej správy, a to v oblasti samosprávy, resp. v oblasti prenesenej štátnej správy. Ako nositeľ verejnej moci môže ukladať fyzickým a právnickým osobám v rámci svojho územného obvodu jednostranne (prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení alebo individuálnej rozhodovacej činnosti) povinnosti vo forme príkazov alebo zákazov. Avšak popri tom obec vystupuje pri realizácii samosprávnych funkcií súčasne aj ako právnická osoba súkromného práva (napr. uzatvára kúpne, nájomné alebo iné zmluvy, keď zakladá obchodné spoločnosti, keď prijíma úvery a pod.). V týchto prípadoch má obec rovné (rovnaké) postavenie ako ostatní účastníci súkromnoprávných vzťahov a nie je oprávnená im nič jednostranne nariaďovať alebo prikazovať. Záverom je potrebné dodať, že napriek skutočnosti, že obec má postavenie právnickej osoby (čl. 65 Ústavy), tak podľa § 5 ods. 1 zákona č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je obec vyňatá z trestnoprávnej zodpovednosti. Avšak jej orgány z trestnoprávnej zodpovednosti vylúčené nie sú. Starosta obce nesie za svoje konanie trestnú zodpovednosť. Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán síce nositeľom trestnoprávnej zodpovednosti nie je, avšak jeho poslanci môžu byť za svoje konanie trestnoprávne postihnutí. Poslancov Európskeho parlamentu chráni poslanecká imunita, článok 8 Protokolu o výsadách a imunitách Európskej únie uvádza, že voči členom Európskeho parlamentu sa nesmie v žiadnej forme viesť vyšetrovanie, nesmú byť zadržaní alebo stíhaní pre vyjadrené názory alebo pre hlasovanie pri výkone svojich úloh. Podobne poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nemožno podľa čl. 78 Ústavy stíhať za výroky prednesené pri výkone funkcie v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne ani za hlasovanie v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej výboroch. Poslanci obecného zastupiteľstva však právnymi predpismi takúto imunitu priznanú nemajú. Každý jeden poslanec obecného zastupiteľstva svojim hlasovaním priamo ovplyvňuje rozhodovanie o základných otázkach obce, preto by mal byť za svoje konanie aj zodpovedný. Naše orgány činné v trestnom konaní však doposiaľ takéto prípady

nestíhali. Česká republika je v tomto smere pred nami, nakoľko v Českej republike už bolo viacero obecných poslancov za takéto konania právoplatne aj odsúdených. Aj český ústavný súd sa vo svojich rozhodnutiach (II. US 265/07, II. US 653/07), v ktorých riešil či je možné trestne stíhať obecných poslancov priklonil na stranu orgánov činných v trestnom konaní keď uviedol, že sa trestné stíhanie obecných poslancov neprieči ústavnému poriadku. Starosta obce a poslanci obecného zastupiteľstva sú podľa § 128 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov verejnými činiteľmi, čo im zabezpečuje nielen zvýšenú trestnoprávnu ochranu, ale ustanovuje aj špeciálnu trestnoprávnu zodpovednosť. Verejný činiteľ sa v súvislosti s výkonom svojej právomoci môže dopustiť viacerých trestných činov, najmä trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa (§ 326 TZ), marenia úlohy verejným činiteľom (§ 327, 327a TZ), trestného činu prijímania úplatku (§ 329 TZ), prijatia nenáležitej výhody (§ 336c TZ), machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe (§ 266 TZ), porušovania povinnosti pri správe cudzieho majetku (§ 237, § 238 TZ) sprenevery (§ 213 TZ).

Zoznam bibliografických odkazov

DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, ISBN 978-80-89603-39-8.

JESENKO, M. 2017. Právo na samosprávu a normotvorba obcí. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-81525-39-1.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. 2022. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. Bratislava :

Wolters Kluwer SR s. r. o., ISBN 978-80-57105-06-0

TEKELI, J. 2016. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava : Wolters Kluwer. ISBN 978-80-81683-36-7.

VRABKO, M. a kol. 2018. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, ISBN 978-80-8960-36-88.

Kontaktná adresa

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

email: michal.jesenko@upjs.sk

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

email: martina.kantorova@upjs.sk

VYBRANÉ PROBLÉMY „MALÝCH“ OBCÍ V PREŠOVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI ¹

SELECTED PROBLEMS OF "SMALL" MUNICIPALITIES IN THE PREŠOV REGION

Andrea KOŠÍKOVÁ

Abstract

The paper is thematically focused on the identification and analysis of the problems of selected "small" municipalities in the Prešov self-governing region, which have up to 200 inhabitants. The selected problems that the article focuses on are the absence of water pipes and sewers in selected villages of the Prešov self-governing region. The development of public water supply systems is regionally uneven, one of the decisive factors is, for example, the lack of underground water sources in passive areas, an example is the south of central Slovakia and most of eastern Slovakia. Until now, sewers and wastewater treatment plants have been built mainly with financial resources from European funds, but larger municipalities have had priority when it comes to pumping. Small municipalities, such as selected municipalities of the Prešovský self-governing region, lacked funds from European funds for the construction of sewers.

Key words: *water supply, sewerage, municipality, Prešovský self-governing region*

Úvod

V podmienkach Slovenskej republiky má obec ústavné ukotvenie ako demokratický prejav moci v štáte. Verejná moc je uskutočňovaná prostredníctvom orgánov obce, ktoré sú tvorené obecným zastupiteľstvom a starostom obce. Obec predstavuje jedinečné združenie ľudí, ktorí sa spájajú prirodzene, z uvedeného dôvodu aj efektívnosť a správne fungovanie obce závisí od jej blízkosti k ľuďom. Ako uvádza Jesenko (2018) „*ak vychádzame z pozície štátoprávnej teórie samosprávy, spočíva podstata samosprávy vo výkone verejnej moci zverenej štátom územným samosprávnym celkom ako ich vlastnej samosprávnej moci, pričom samosprávne*

¹ Príspevok je spracovaný za podpory grantovej agentúry ako výstup z riešenia výskumného projektu VVGS-2021-1993 „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike- vybrané problémy malých obcí“.

korporácie sú legitimované k právnym vzťahom len štátom, jeho ústavou a zákonmi. Nemôže teda existovať iné, než od štátu odvodená moc, keďže štát má výlučný monopol moci. Územná samospráva je v zmysle tejto koncepcie chápaná ako verejné subjektívne právo. Tak ako každé verejné subjektívne právo aj právo na samosprávu vymedzuje vzťah medzi štátom a obcami ako samosprávnymi celkami. Z obsahu práva na samosprávu potom vyplýva nárok obce na výkon verejnej moci, resp. miestnej samosprávy, ktorý štát obci priznáva a súčasne ho garantuje.“ V súlade s článkom 64 Ústavy SR je obec základom územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Obec predstavuje vyjadrenie ústavne garantovaného práva spravovať si svoje vlastné veci na územnom princípe a za podmienok daných zákonom. Právo obce na samosprávu patrí k implikovaným ústavným normám, ktoré napĺňa pojmové zložky každého subjektívneho práva, t. j. oprávnenie obce na výkon územnej samosprávy, oprávnenie obce požadovať od iných subjektov (vrátane štátu) určité správanie, ako aj oprávnenie obce domáhať sa právnej ochrany zo strany štátu v prípade, ak došlo k neoprávnenému zásahu do práva na výkon územnej samosprávy (Ulaher 2020).

Postavenia obce v rámci legislatívy Európskej únie môžeme nájsť v preambule Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorej „*miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému, majú na zreteli, že právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov*“. Obec vykonáva kompetencie spojené s chodom obce a kompetencie, ktoré sú na obec delegované zo strany štátu. V prípade delegovaných kompetencií na obec zo strany štátu ide o výkon takých úloh, pri ktorých je predpoklad, že obce ich dokážu vykonať efektívnejšie. Na výkon prenesených kompetencií musí byť obec splnomocnená zákonom. Pri výkone prenesených kompetencií zo strany štátu, obcou ide o prejav dekoncentrácie moci v štáte (ZMOS 2018). Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami (Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení). Z postavenia obce ako subjektu, ktorý samostatne hospodári s majetkom a financiami príslušnej obce, svojimi finančnými rozhodnutiami ovplyvňujú rozvoj obce a následný a kauzálny rozvoj celého regiónu a štátu. Práve nedostatok finančných zdrojov je kľúčovým problémom malých obcí. Financie, ktoré sú poskytované obciam sú viazané na počet obyvateľov a nedostatočné finančné zdroje slúžia na pokrytie chodu obce, administratívu a mzdy a zabezpečenie vecí verejných (Ulaher 2020).

1 Problematika verejných vodovodov a verejných kanalizácií vo vybraných obciach Prešovského samosprávneho kraja

Odvetvie vodného hospodárstva patrí k základným odvetviam národného hospodárstva a preto v záujme hospodárskeho rozvoja a uspokojovania základných potrieb občanov Slovenskej republiky je oblasť vodného hospodárstva upravená osobitnými právnymi predpismi. Jedným z východiskovým právnym predpisom SR je Zákon č. 442/2002 Z. z. Zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach, ktorého predmetom úpravy je podľa §1 „a) zriaďovanie, rozvoj a prevádzkovanie verejných vodovodov a verejných kanalizácií, b) práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pri zriaďovaní a prevádzkovaní verejných vodovodov a verejných kanalizácií vrátane ich prípojok, c) pôsobnosť orgánov verejnej správy na úseku verejných vodovodov a verejných kanalizácií.“

Rozhodujúca časť zásobovania obyvateľstva Slovenskej republiky pitnou vodou a jej odkanalizovanie sa deje prostredníctvom verejných vodovodov a verejných kanalizácií. Podľa Správy o výsledku kontroly hospodárenia vybraných vodárenských spoločností z roku 2021 (ďalej len „Správa“), ktorý realizoval Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“), bola úroveň zásobovania obyvateľstva SR pitnou vodou z verejných vodovodov v roku 2019 vo výške 89,55 %. Do roku 2021 však absentovali verejné vodovody stále v 477 obciach Slovenskej republiky. Za posledné roky bol v SR dosiahnutý mierny pokrok v odvádzaní a čistení komunálnych odpadových vôd.

Ako uvádza v Správe predseda NKÚ SR Karol Mitrík: „v rozvoji verejnej vodovodnej a kanalizačnej siete pretrvávajú výrazné regionálne rozdiely. Z hľadiska jednotlivých krajov je najpriaznivejšia situácia v Bratislavskom kraji. Najhoršia v Prešovskom, Košickom a Banskobystrickom kraji.“ Zásobovanie obyvateľov Slovenskej republiky pitnou vodou z verejných vodovodov dosiahlo v roku 2020 úroveň 89,81 %, napriek skutočnosti, že sa zvyšuje počet obyvateľov pripojených na verejné vodovody, odbery pitnej vody z vodohospodárskych zariadení zaznamenávajú pokles. Tento pokles sa prejavuje aj na špecifickej spotrebe vody v domácnostiach (Koreňová 2020). Na základe údajov z informačného portálu rezortu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (2020) zdrojom pitnej vody v SR sú prevažne podzemné vodné zdroje, a to viac ako 80 % a menej ako 20 % pitnej vody pochádza z povrchových vodných zdrojov.

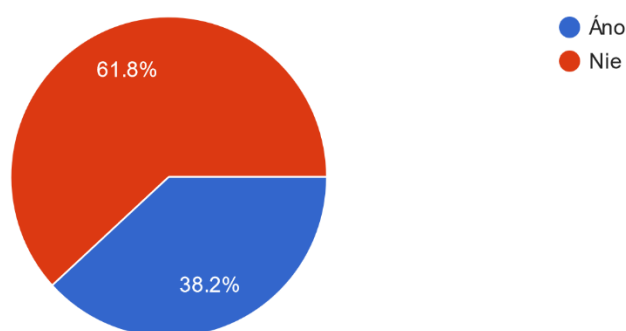
Na základe uvedeného tvrdenia o výrazných regionálnych rozdieloch v rozvoji verejných vodovodov a kanalizácií, zo Správy NKÚ SR, sme sa v rámci projektu VVGS-2021-1993

rozhodli zamerať na obce Prešovského samosprávneho kraja (ďalej len „PSK“), a teda či sa vo vybraných obciach nachádza verejný vodovod alebo verejná kanalizácia.

Graf č. 1: Percentuálny podiel obcí s verejným vodovodom vo vybraných obciach Prešovského samosprávneho kraja

Máte vo Vašej obci verejný vodovod?

55 responses



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí od oslovených obcí Prešovského samosprávneho kraja

V rámci realizovaného projektu VVGS-2021-1993 pod názvom „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike- vybrané problémy malých obcí“, sme oslovili „malé“ obce PSK, ktoré majú do 200 obyvateľov. Konečný počet „malých“ obcí v PSK bol 169, tieto obce sme oslovili so žiadosťou o vyplnenie dotazníka vytvoreného riešiteľským kolektívom projektu, ktorý obsahoval sedem otázok. Počet odpovedí od 169 obcí bol 55. Druhou otázkou predmetného dotazníka bola otázka „Máte vo Vašej obci verejný vodovod?“, výsledok je graficky zobrazený v grafe č.1. Z 55-tich respondentov 21 obcí (čo predstavuje 38,2%) odpovedalo, že verejný vodovod má a 34 obcí (čo predstavuje 61,8%) verejný vodovod nemá. Konkrétne obce PSK, ktoré verejný vodovod majú, respektíve nemajú je vymedzený v tabuľke č.1.

Tabuľka č. 1: Zoznam obcí Prešovského samosprávneho kraja, ktoré majú/nemajú verejný vodovod

Zlatník	NIE	Zbojné	NIE
Korejovce	ÁNO	Sopkovce	NIE
Bodružal	ÁNO	Krajná Porúbka	NIE
Štefurov	ÁNO	Ruská Voľa	NIE
Mičakovce	NIE	Zbudská Belá	NIE

Miková	NIE	Nižná Pisaná	NIE
Girovce	ÁNO	Jezersko	NIE
Jedlinka	ÁNO	Repejov	NIE
Suchá Dolina	ÁNO	Varechovce	NIE
Tovarnianska Polianka	ÁNO	Majere	ÁNO
Vyšná Pisaná	NIE	Giglovce	ÁNO
Fijaš	ÁNO	Regetovka	NIE
Vladiča	NIE	Nižná Jedľová	ÁNO
Soboš	ÁNO	Vavrinec	NIE
Vyšná Jablonka	NIE	Harakovce	NIE
Rakovčik	NIE	Cigla	ÁNO
Livov	NIE	Príslop	NIE
Mošurov	ÁNO	Vyšné Ladičkovce	NIE
Slovenské Krivé	NIE	Malá Poľana	NIE
Piskorovce	NIE	Hraničné	NIE
Vyšná Jedľová	ÁNO	Brezové	NIE
Gruzovce	ÁNO	Krišľovce	NIE
Kríže	NIE	Stráňany	NIE
Roškovce	NIE	Nižný Komárnik	ÁNO
Dlhoňa	NIE	Dúbrava	NIE
Jankovce	ÁNO	Výrava	ÁNO
Šemetkovce	NIE	Vojtovce	ÁNO
Ladičkovce	ÁNO		

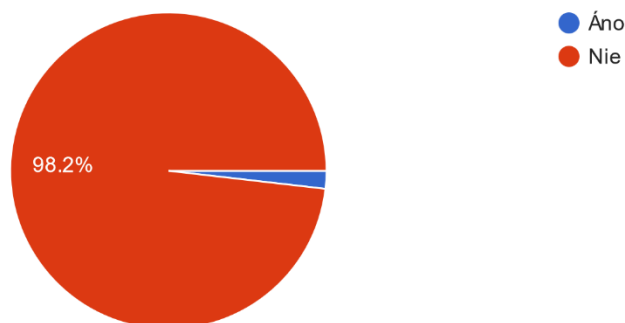
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí od oslovených obcí Prešovského samosprávneho kraja

Správa NKÚ SR z roku 2021 uvádza, že „počet obyvateľov SR napojených na verejnú kanalizáciu bol v roku 2019 3 769 tisíc, čo predstavovalo 69,13 % z celkového počtu obyvateľov SR. V roku 2019 z celkového počtu 2 890 samostatných obcí malo vybudovanú kanalizačnú sieť 1 136, čo predstavovalo 39,31 % z celkového počtu obcí SR. Napriek dosiahnutému nárastu pripojenia obyvateľov na verejnú kanalizáciu, úroveň odkanalizovania naďalej zaostáva za rozvojom vodovodnej siete a potrebami životného prostredia“ (Mitrík 2021).

Graf č. 2: Percentuálny podiel obcí s verejnou kanalizáciou vo vybraných obciach Prešovského samosprávneho kraja

Máte vo Vašej obci verejnú kanalizáciu?

55 responses



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí od oslovených obcí Prešovského samosprávneho kraja

Ako bolo spomenuté v prvej kapitole príspevku, v rámci projektu VVGS-2021-1993 sme vybrané „malé“ obce PSK oslovili so žiadosťou o vyplnenie dotazníka vytvoreného riešiteľským kolektívom predmetného projektu. Tretia otázka zaslaného dotazníka znela nasledujúco: „Máte vo Vašej obci verejnú kanalizáciu?“, z 55-tich odpovedí bolo 54 odpovedí negatívnych, respektíve 98,2% opýtaných „malých“ obcí PSK nemá v obci verejnú kanalizáciu. Jedinou obcou, ktorá disponuje verejnou kanalizáciou je obec Slovenské Krivé. Sprehľadnenie obcí, ktoré disponujú, respektíve nedisponujú verejnou kanalizáciou, poskytuje tabuľka č.2.

Tabuľka č. 2: Zoznam obcí Prešovského samosprávneho kraja, ktoré majú/nemajú verejnú kanalizáciu

Zlatník	NIE	Zbojné	NIE
Korejovce	NIE	Sopkovce	NIE
Bodružal	NIE	Krajná Porúbka	NIE
Štefurov	NIE	Ruská Voľa	NIE
Mičakovce	NIE	Zbudská Belá	NIE
Miková	NIE	Nižná Pisaná	NIE
Girovce	NIE	Jezersko	NIE
Jedlinka	NIE	Repejov	NIE
Suchá Dolina	NIE	Varechovce	NIE
Tovarnianska Polianka	NIE	Majere	NIE
Vyšná Pisaná	NIE	Giglovce	NIE
Fijaš	NIE	Regetovka	NIE
Vladiča	NIE	Nižná Jedľová	NIE
Soboš	NIE	Vavrinec	NIE

Vyšná Jablonka	NIE	Harakovce	NIE
Rakovčík	NIE	Cigla	NIE
Livov	NIE	Príslop	NIE
Mošurov	NIE	Vyšné Ladičkovce	NIE
Slovenské Krivé	ÁNO	Malá Poľana	NIE
Piskorovce	NIE	Hraničné	NIE
Vyšná Jedľová	NIE	Brezové	NIE
Gruzovce	NIE	Krišľovce	NIE
Kríže	NIE	Stráňany	NIE
Roškovce	NIE	Nižný Komárnik	NIE
Dlhoňa	NIE	Dúbrava	NIE
Jankovce	NIE	Výrava	NIE
Šemetkovce	NIE	Vojtovce	NIE
Ladičkovce	NIE		

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí od oslovených obcí PSK

2 Environmentálny fond a jeho poslanie v Slovenskej republike

Primárne zameranie Environmentálneho fondu je „uskutočňovania štátnej podpory starostlivosti o životné prostredie a tvorbu životného prostredia na princípoch trvalo udržateľného rozvoja. Hlavným poslaním fondu je poskytovanie finančných prostriedkov žiadateľom vo forme dotácií alebo úverov na podporu projektov v rámci činností zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni“. Poskytovanie podpory z Environmentálneho fondu je formou dotácie alebo úveru, ktoré sú poskytované na vybrané oblasti podpory v súlade s prioritami a cieľmi stratégie štátnej environmentálnej politiky schválenej vládou Slovenskej republiky, na ktoré môžu žiadatelia predkladať žiadosti (Environmentálny fond 2020).

Environmentálny fond v súčasnosti poskytuje podporu, ktorá je určená na budovanie systému zásobovania pitnou vodou v prípade, keď je technicky možné a ekonomicky efektívne využiť existujúce kapacity prívodných vodovodných radov a vodárenských zdrojov, zvyšovanie % využiteľnosti vybudovaných vodárenských zdrojov. Podmienkou je, že vodárenský zdroj musí mať výdatnosť minimálne 0,5 l/s. Podpora je ďalej určená na budovanie vodovodných prípojok. Z prostriedkov Environmentálneho fondu bude financovaná tá časť vodovodnej prípojky, ktorá je uložená na verejnom priestranstve až po miesto, kde toto verejné priestranstvo prvý raz opúšťa (Environmentálny fond 2022).

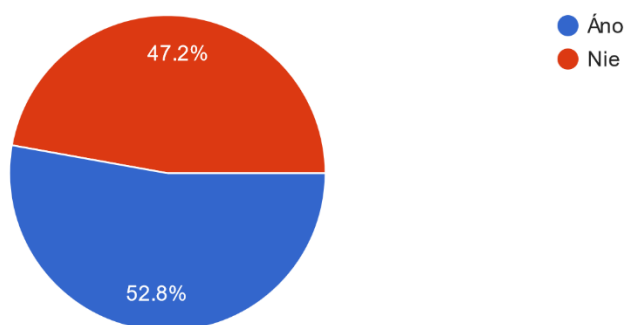
V oblasti verejných kanalizácií je v súčasnosti možné žiadať o podporu z Environmentálneho fondu. Predmetná podpora je určená jednak na rozšírenie/rekonštrukciu existujúcej verejnej kanalizácie, vybudovanie kanalizačných prípojok, ale aj kombinácia uvedených aktivít. Z prostriedkov Environmentálneho fondu bude poskytnutá finančná

podpora pre takú časť kanalizačnej prípojky, ktorá je uložená na verejnom priestranstve až po miesto, kde toto verejné priestranstvo prvý raz opúšťa (Environmentálny fond 2022).

V rámci spomínaného projektu VVGS-2021-1993 sme zisťovali vo vybraných obciach či už v minulosti žiadali o finančnú podporu z Environmentálneho fondu. Na danú otázku odpovedalo 53 obcí, z toho 25 obcí odpovedalo, že v minulosti z Environmentálneho fondu nežiadali finančnú podporu a 28 obcí o takúto podporu v minulosti žiadalo.

Graf č. 3: Percentuálny podiel obcí, ktoré v minulosti žiadali o finančnú podporu z Environmentálneho fondu vo vybraných obciach Prešovského samosprávneho kraja

Žiadali ste v minulosti o finančnú podporu z Enviromentálneho fondu?
53 responses



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí získaných od obcí Prešovského samosprávneho kraja

Záver

Vo väčšine krajín sveta je zásobovanie vodou a prevádzka kanalizácií v rukách verejného sektora. Napriek viacerým pokusom v minulosti privatizovať vodárenskú infraštruktúru a služby, vo svete prevažujú verejné vodárenské spoločnosti. Tie sú zväčša vo vlastníctve obcí, prípadne štátu alebo regionálnej správy. Mnohé obce a mestá sa poučili z nepriaznivých dôsledkov odovzdania správy vodární a kanalizácií nadnárodným súkromným spoločnostiam, prejavom ktorých bol len nárast cien, bez adekvátnej starostlivosti o infraštruktúru, čo viedlo až k ohrozeniu zdravia obyvateľstva. V Európskej únii sú výraznejšie privatizované vodárne zastúpené čiastočne vo Francúzsku, aj to pod prísnu reguláciu štátu. Trendom nie len v Európskej únii, ale hlavne vo svetovom meradle je napríklad podpora menších lokálnych vodárenských podnikov vo vlastníctve orgánov verejnej správy a potláčanie prirodzených monopolov. Tie majú výhody v porovnaní so súkromným podnikom, ktoré spočívajú najmä vo

väčšej transparentnosti, zodpovednosti za služby priamo obyvateľom a najmä v cene, do ktorej nemusí byť premietnutý zisk a dividendy pre akcionárov (Mitrík 2021).

Zoznam bibliografických odkazov

Environmentálny fond, 2022. *Činnosť fondu*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné z: <https://envirofond.sk/o-nas/>

Environmentálny fond, 2022. *Ochrana a využívanie vôd-Oblasť B*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné z: <https://envirofond.sk/oblast-b-ochrana-a-vyuzivanie-vod/>

JESENKO, M. – GYURI, R. 2018. *Súčasný stav a možnosti rozvoja obecnej samosprávy v Slovenskej republike – ústavnoprávne aspekty*. In PALÚŠ, I. – MITAL, O. – ŽOFČINOVÁ, V. 2018. *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť 1. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: FVS UPJŠ, 2018. s. 170-179. ISBN 978-80-8152-702-9

KOREŇOVÁ, Ľ. 2020. *Napojenie obyvateľstva na verejný vodovod*. [online]. [cit. 19-09-2022]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=1277>

MITRÍK, K. 2021. *SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021: Hospodárenie vybraných vodárenských spoločností*. [online]. [cit. 21-09-2022]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/09839fd6-ecc6-4545-b725-552e4295aa9a>

Rada Európy, 2021. *Európska charta miestnej samosprávy: Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy*. [online]. [cit. 21-09-2022]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-svk-a6/1680a18f46>

ULAHER, J. 2020. *Samosprávna pôsobnosť obce a prenesený výkon štátnej správy*. [online]. [cit. 19-09-2022]. Dostupné z: <https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/samospravna-posobnost-obce-a-prenesený-výkon-statnej-spravy-2.htm>

ZMOS, 2018. *Štatút obce po novele zákona o obecnom zriadení*. [online]. [cit. 21-09-2022]. Dostupné z: file:///C:/Users/EKIPo/Downloads/komunalny_spravodajca_18_2018.pdf

Zákon č. 442/2002 Z. z. Zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach.

Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení.

Kontaktná adresa

Mgr.Andrea, Košíková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: andrea.kosikova@student.upjs.sk

FINANCOVANIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V KONTEXTE EURÓPSKEJ CHARTY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

FINANCING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Viktória KRÁĽOVÁ

Abstract

The financing of tasks carried out by self-governing units is a sensitive issue. It is related not only to the entrusted competences that these self-governing units acquired as part of various decentralization steps, but also to the fact that self-governments significantly influence the state of public finances on a national scale through their management. The provisions contained in the European Charter of Local Self-Government in relation to the financing of municipalities and cities enshrine the basic principles on which the local self-government financing system should be based. Based on the European Charter of Local Self-Government, the author provides an overview of the state of financing of local self-government in the Slovak Republic.

Key words: *European charter of local self-government, municipality, financial resources of local authorities.*

Úvod

Európska charta miestnej samosprávy je prvým multilaterálnym právnym nástrojom, ktorý vymedzuje a chráni zásady miestnej autonómie ako jedného z pilierov demokracie, ktorej ochrana a rozvoj patrí k hlavným poslaním Rady Európy.

Zmysel prijatia dokumentu zakotvujúceho zásady miestnej samosprávy v nadnárodnom meradle objasňuje Kongres miestnych a regionálnych samospráv (2013) v dôvodovej správe k Európskej charte miestnej samosprávy. Cieľom Európskej charty miestnej samosprávy bolo napraviť absenciu spoločných európskych noriem na posudzovanie a ochranu práv miestnych orgánov, ktoré majú k občanovi najbližšie a poskytujú mu príležitosť na účinnú účasť na prijímaní rozhodnutí ovplyvňujúcich prostredie pre jeho každodenný život. Charta¹ zaväzuje zmluvné strany k uplatňovaniu základných pravidiel zaručujúcich politickú, správnu a

¹ Pojem Charta používame v príspevku ako ekvivalent pojmu Európska charta miestnej samosprávy.

finančnú nezávislosť miestnych orgánov. Na európskej úrovni je tak výrazom politickej vôle konkretizovať na všetkých úrovniach územnej samosprávy zásady presadzované už od založenia Rady Európy. Charta vyjadruje presvedčenie, že mieru samosprávneho konania miestnych orgánov možno vnímať ako skúšobný kameň skutočnej demokracie.

Slovenská republika pristupovala k predmetnému dokumentu v troch fázach od roku 1999 do roku 2007. „*Podpisom Charty najvyššie štátne inštitúcie prejavili svoju politickú vôľu riadiť sa vo vzťahu k územnej samospráve princípmi, ktoré Charta obsahuje. Potvrdzujú tým a na medzinárodnej úrovni deklarujú svoj postoj k územnej samospráve, k jej významu a miestu v spoločnosti*“ (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2019).

Čl. 9 ods. 2 Charty zakotvuje východiskovú požiadavku proporcionality vo vzťahu medzi kompetenciami miestnych orgánov a finančnými prostriedkami, ktoré majú k dispozícii: „*finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon*“. Podľa tejto požiadavky musí byť každá úloha pridelená miestnym orgánom sprevádzaná zodpovedajúcim financovaním. V súlade s tým a v záujme ochrany autonómie miestnych orgánov sa odporúča, aby sa akýkoľvek prenos právomocí a úloh zakladal na starostlivom výpočte skutočných nákladov. Náklady by sa tiež mali pravidelne kontrolovať a aktualizovať, keďže odhadované náklady pri prenose právomocí nemusia zodpovedať skutočným nákladom v čase realizácie predmetných úloh.

Hlavná myšlienka systému financovania obcí v Slovenskej republike spočíva v tom, že samosprávne kompetencie obcí by sa mali financovať prostredníctvom vlastných daňových a nedaňových príjmov, zatiaľ čo úlohy delegované štátom by mali byť financované z prostriedkov štátneho rozpočtu, pričom sú tieto prostriedky účelovo viazané na výkon konkrétnej úlohy a nemôžu byť použité na iný účel. V rámci príspevku poukazujeme na situácie, kedy sa finančná situácia miestnych orgánov od tejto požiadavky odchyľuje, resp. kedy systematicky dochádza k jej nerešpektovaniu zo strany orgánov štátu.

1 Financovanie samosprávnej pôsobnosti obce

Najpodstatnejší zdroj príjmov rozpočtu obce predstavujú daňové príjmy, pričom ich úroveň závisí vo veľkej miere od počtu jej obyvateľov, keďže všetky zdroje daňových príjmov obcí sú viazané na počet obyvateľov. V malých obciach s nízkym počtom obyvateľov tak prirodzene vyvstáva problém súvisiaci s ich obmedzenou daňovou kapacitou. Na základe údajov Štatistického úradu SR (k 31.03.2022) má 84 % obcí v Slovenskej republike menej ako 2 000 obyvateľov a v porovnaní s inými krajinami Európy tak patrí k lídrom vo fragmentovanej sídelnej štruktúre. Každá obec je v zmysle právnej úpravy právnickou osobou, ktorá samostatne

hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Nedostatočná daňová základňa a neschopnosť zabezpečiť si dostatočné príjmy vzhľadom k nízkemu počtu obyvateľov vedú mnoho obcí k tomu, že veľká časť rozpočtu obce slúži na krytie personálnych výdavkov (tabuľka 1).

Tabuľka 1 Porovnanie daňových výnosov a výnosov z poplatkov s osobnými nákladmi obcí v roku 2021 (v €)

Názov obce	Daňové výnosy a výnosy z poplatkov	Osobné náklady
Príkra	9 928, 89	4 638, 15
Ondavka	3 972,21	5 123,25
Havranec	10 270,35	5 738,17
Šarbov	5 608,44	4 426,88
Olšinkov	8 945,37	3 947,93
Parihuzovce	13 094,34	13 872,75
Potok	11 853,19	9 566,31
Bystrá	7 662,88	5 816,63
Poproč	6 376,31	7 676,66
Obručné	11 718,00	12 950,90

Zdroj: Výkazy ziskov a strát obcí Príkra, Ondavka, Havranec, Šarbov, Olšinkov, Parihuzovce, Potok, Bystrá, Poproč, Obručné (k 31.12.2021)

Na základe údajov výkazov ziskov a strát (k 31.12.2021) desiatich z najmenších obcí na území Slovenskej republiky (na základe počtu obyvateľov) možno pozorovať nepomer medzi výškou daňových výnosov a výnosov z poplatkov a osobných nákladov obce (mzdové náklady, zákonné sociálne poistenie, ostatné sociálne poistenie, zákonné sociálne náklady, ostatné sociálne náklady). Výška osobných nákladov predstavovala vo viacerých obciach väčšiu polovicu výšky výnosov z daní a výnosov z poplatkov. V obci Ondavka, Parihuzovce, Poproč a Obručné výška osobných nákladov tieto výnosy v roku 2021 presahovala. Obce, v ktorých výška vlastných príjmov častokrát nie je postačujúca ani na krytie osobných nákladov, sú nútené základnú správu obce dofinancovať prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu a nie sú schopné zabezpečiť základnú úlohu obce, ktorou je v zmysle § 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) „starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov“.

Vzhľadom k tomu, že vlastné príjmy malých obcí nepredstavujú uspokojujúci zdroj pre plnenie ich základných úloh, súčasnými možnosťami riešenia, ktoré majú samosprávy k dispozícii, je hľadanie a využívanie alternatívnych nástrojov a zdrojov financovania (ktoré sú však pre malé obce častokrát ťažko dostupné) či združovanie prostriedkov pre realizáciu spoločných programov, resp. aktivít zabezpečujúcich rozvoj. Mikroregionálne združenia obcí sa ako forma medziobecnej spolupráce postupne stávajú prirodzenou súčasťou fungovania väčšiny obcí. Vznik týchto združení súvisí so skutočnosťou, že v súčasných podmienkach dokáže len málo obcí zabezpečiť celú škálu služieb a v obciach vznikajú problémy v súvislosti s presunom kompetencií. Zoskupovanie obcí a miest do mikroregiónov preto predstavuje efektívne riešenie, ktoré môže prispieť k zvýšeniu kvality života na vidieku (Pustá 2011).

2 Financovanie preneseného výkonu štátnej správy

Zmysel delegovania časti miestnej štátnej správy na orgány územnej samosprávy vychádza zo snahy štátu o racionalizáciu a efektivitu štátnej správy a ušetrenia nákladov s tým spojenými. Napriek tomu, že finančné náklady na výkon delegovanej pôsobnosti znáša v plnom rozsahu štát, stále je preň ekonomickejšie a efektívnejšie zveriť realizáciu úloh štátnej správy s regionálnym charakterom obci, ako ich zabezpečovať svojimi štruktúrami. Predpokladom v tomto prípade je, že obec pri plnení zverených úloh vynaloží nielen menšie náklady, ale bude to efektívnejšie aj z personálneho, materiálneho, resp. obdobného hľadiska (Trellová 2018).

Pôsobnosť a prenesené kompetencie musia obce plniť len v prípade naplnenia kumulatívnej podmienky vyjadrenej ustanovením čl. 71 ods. 1 Ústavy SR a § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a teda obce vykonávajú prenesený výkon štátnej správy len ak boli úlohy štátnej správy na obec prenesené zákonom a štát s prenesením úloh poskytol obci potrebné finančné a materiálne prostriedky. Z uvedenej kumulatívnej podmienky vyplýva, že sa obec nemôže ujať realizácie určitej úlohy štátnej správy, ak nebola splnená jedna z uvedených podmienok. V zmysle platnej právnej úpravy je tak povinnosťou štátu materiálne a finančne zabezpečiť plnenie úloh, ktoré obciam zveril a ktoré obce vykonávajú v mene štátu. Združenie miest a obcí Slovenska (2019) realizovalo v roku 2019 audit preneseného výkonu štátnej správy, na základe ktorého možno vymedziť viacero problematických oblastí súvisiacich s financovaním preneseného výkonu štátnej správy. Na tieto problematické oblasti tiež dlhodobo poukazuje Najvyšší kontrolný úrad (2020) vo svojej kontrolnej činnosti, odborná verejnosť a v neposlednom rade samotné samosprávy.

Jednou z najviac rezonujúcich oblastí, s ktorou sa samosprávy pri financovaní preneseného výkonu štátnej správy stretávajú, je nedostatok finančných prostriedkov. Objem finančných prostriedkov, ktoré štát obciam uhrádza na zabezpečenie výkonu prenesených kompetencií

býva častokrát nižší ako je reálna výška nákladov. Obce tak musia do/financovať výkon úloh zverených štátom prostredníctvom vlastných príjmov, čo je v rozpore s čl. 71 ods. 1 Ústavy SR aj s § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorých náklady na prenesený výkon štátnej správy uhrádza štát. Financovanie preneseného výkonu štátnej správy prostredníctvom vlastných príjmov obce je tiež v rozpore s požiadavkou obsiahnutou v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v zmysle ktorej má obec z vlastných zdrojov financovať svoje potreby a nie potreby štátnej správy.

Posudzovať uvedené skutočnosti je možné na základe konkretizácie príslušných finančných ukazovateľov. V nasledujúcej časti preto pristupujeme k analýze zdrojov financovania na vybranom úseku preneseného výkonu štátnej správy, ktorým je školstvo.

Z rozpočtovej kapitoly Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky sa obci ako zriaďovateľovi škôl a školských zariadení poskytujú bežné a kapitálové výdavky. Bežné výdavky predstavujú sumár normatívnych a nenormatívnych finančných prostriedkov. Normatívny spôsob financovania predstavuje financovanie podľa výkonov. Základným kritériom na meranie výkonu na účely normatívneho financovania je počet žiakov. Zohľadňujú sa pri ňom však aj ďalšie indikátory (napríklad kvalifikačná štruktúra učiteľov alebo ekonomická náročnosť výchovno-vzdelávacieho procesu). Normatívne finančné prostriedky sú účelovo určené a školy ich môžu použiť na finančné zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu, teda na pokrytie nákladov na mzdy a platy vrátane poistného, nákladov na prevádzku a modernizáciu učebných, špeciálnych a kompenzačných pomôcok (Združenie miest a obcí Slovenska 2019). „*Normatívne financovanie školstva, ktoré je založené de facto na počte žiakov školského zariadenia, vyriešilo mnohé problémy financovania z minulosti. Nevyriešilo však základný problém, a to nedostatočné financovanie regionálneho školstva, najmä financovanie preneseného výkonu štátnej správy*“ (Združenie miest a obcí Slovenska 2021). Nenormatívne finančné prostriedky predstavujú zdroje na výdavky škôl, ktoré majú nerovnomerný výskyt, a nie je teda odôvodnené viazať ich na počet žiakov. Všetky druhy nenormatívnych finančných prostriedkov sú účelovo určené pre konkrétne školy a zriaďovateľ nemá právomoc ich ovplyvňovať. K nenormatívnym finančným prostriedkom patria najmä: finančné prostriedky na osobné náklady asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením; príspevok na dopravu; príspevok na kurz pohybových aktivít v prírode; príspevok na školu v prírode; príspevok na edukačné publikácie; príspevok na záujmové vzdelávanie; príspevok na špecifiká; financovanie mimoriadnych výsledkov žiakov; financovanie havarijných situácií; financovanie rozvojových projektov; financovanie nákladov

na žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia; odchodné; príspevok na výchovu a vzdelávanie detí materských škôl. Kapitálové výdavky predstavujú prostriedky na nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky, náradia a osobných automobilov; výstavbu, prístavbu, modernizáciu a rekonštrukciu školských objektov.

Tabuľka 2 poskytuje prehľad objemu výdavkov štátneho rozpočtu poskytnutých obciam ako zriaďovateľom škôl a školských zariadení v období rokov 2011 – 2020 a prehľad finančných prostriedkov čerpaných z vlastných príjmov obcí na financovanie preneseného výkonu štátnej správy v školstve, ktorý by mal v plnej miere hradiť štát. Výška jednotlivých výdavkov zahŕňa finančné prostriedky vyčlenené zo štátneho rozpočtu na uvedený rok a finančné prostriedky presunuté z minulého roka, keďže z dôvodu efektívneho a hospodárneho využívania finančných prostriedkov môžu školy a školské zariadenia využiť ustanovenie § 8 ods. 5 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré im za predpokladu splnenia zákonných podmienok umožňuje presunúť finančné prostriedky poskytnuté štátnym rozpočtom do nasledujúceho rozpočtového roka. Na základe údajov v správach o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie možno konštatovať, že v dôsledku nedostatočnej úrovne financovania zo strany štátu boli obce nútené dofinancovať prenesený výkon štátnej správy prostriedkami svojich rozpočtov v každom sledovanom roku.

Tabuľka 2 Financovanie preneseného výkonu štátnej správy na úseku školstva zo štátneho rozpočtu SR a rozpočtov obcí v rokoch 2011 - 2020 (v €)

Rok	Bežné výdavky		Kapitálové výdavky	Spolu	Obce
	Normatívne finančné prostriedky	Nenormatívne finančné prostriedky			
2011	577 379 510	37 967 273	5 215 197	620 561 980	6 631 274
2012	602 748 895	41 826 589	7 938 447	652 513 931	5 231 367
2013	631 546 844	43 794 520	9 221 157	684 562 521	6 564 852
2014	664 219 717	46 491 443	9 697 439	720 408 599	7 011 874
2015	695 706 598	53 249 377	13 555 211	762 511 186	6 208 367
2016	730 487 714	64 871 150	19 069 952	814 428 816	6 796 349
2017	780 238 190	62 794 668	15 736 874	858 769 732	9 446 592
2018	819 045 782	60 827 855	9 861 875	889 735 512	10 346 040
2019	916 399 303	68 823 863	6 796 390	992 019 556	10 374 834
2020	1 031 259 388	80 943 389	4 422 049	1 116 624 826	10 818 145

Zdroj: vlastné spracovanie, údaje prevzaté zo správ o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie (za roky 2011 – 2020)

Záver

Financovanie úloh, ktoré realizujú samosprávne jednotky, je citlivou otázkou. Súvisí to nielen so zverenými kompetenciami, ktoré v rámci rôznych decentralizačných krokov tieto samosprávne jednotky získali, ale tiež s faktom, že samosprávy svojím hospodárením významne ovplyvňujú stav verejných financií v celoštátnom meradle (Združenie miest a obcí Slovenska 2019a). Ustanovenia obsiahnuté v Európskej charte miestnej samosprávy vo vzťahu k financovaniu obcí a miest zakotvujú základné zásady, na ktorých má byť systém financovania miestnej samosprávy založený. Východiskovú požiadavku obsiahol čl. 9 ods. 2 Charty, v zmysle ktorého majú byť finančné zdroje miestnych orgánov úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon.

Prvý identifikovaný nesúlad s čl. 9 ods. 2 Charty sa týka obmedzenej daňovej kapacity malých obcí. Neschopnosť obcí zabezpečiť si dostatočnú úroveň príjmov vzhľadom k nízkemu počtu obyvateľov ich vedie k tomu, že veľká časť rozpočtu obce slúži na krytie personálnych výdavkov, čo sme demonštrovali na príklade vybraných malých obcí v Slovenskej republike. Obce, v ktorých výška daňových výnosov častokrát nie je postačujúca ani na krytie osobných nákladov, sú nútené základnú správu dofinancovať prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu a nie sú schopné zabezpečiť ani základnú úlohu obce, ktorou je v zmysle § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení *„starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov“*.

Ako riešenie tohto problému sa javí možnosť využívať alternatívne nástroje a spôsoby financovania, ktoré sú však pre obce častokrát ťažko dostupné. V súčasných podmienkach sa ako najefektívnejší spôsob riešenia tohto problému javí využívanie rôznych foriem medziobecnej spolupráce, využiteľnú alternatívu by tiež predstavovalo aktívne vytváranie verejno-súkromných partnerstiev. Účinným (avšak vyžadujúcim si systémové zmeny) riešením daného problému v Slovenskej republike by mohla byť kompetenčná kategorizácia obcí a najefektívnejším, avšak najradikálnejším riešením sa po vzore mnohých európskych štátov javí byť realizácia komunálnej reformy. Prístup k riešeniu fragmentovanej sídelnej štruktúry a s tým súvisiacich problémov prostredníctvom zlučovania obcí sa môže zdať z krátkodobého hľadiska nereálny, avšak z dlhodobého hľadiska je najlepším riešením. Nižňanský a Hamalová (2013) konštatujú, že od zlúčených obcí by sa dalo očakávať zvýšenie konkurencieschopnosti, vyššia efektivita, priestorové úspory, vyššia miera informatizácie, znižovanie personálnych nákladov, schopnosť účinnejšieho rozhodovania. Zlučovanie je jednoduchým a účinným riešením, ktorý rozširuje okruh užívateľov a platcov za služby a teda zvyšuje rozsah, dostupnosť a kvalitu poskytovaných služieb. Zlučovanie obcí by vytvorilo podmienky pre

optimálnejšie priestorové plánovanie a rozvoj, rovnako tak aj rozvoj a účinnosť demokratických inštitútov riadenia. Rastom veľkosti obce sa tiež zvyšuje rutinná schopnosť dodržiavať právo nakoľko rastie možnosť zamestnať vyškolený personál. Veľké obce by získali dôležitosť pri vyjednávaní s centrálnou vládou a nárast vlastnej autonómie, zlúčením by tiež došlo k zníženiu závislosti na prerozdeľovaní zdrojov zo strany centrálnej vlády.

Druhý identifikovaný nesúlad s čl. 9 ods. 2 Charty možno konštatovať v prípade preneseného výkonu štátnej správy. V zmysle čl. 71 ods. 1 Ústavy SR a § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení náklady preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. Na úseku školstva sme však demonštrovali, že štát túto požiadavku systematicky nedodržiava. Na základe údajov prezentovaných v príspevku možno konštatovať, že v dôsledku nedostatočnej úrovne financovania preneseného výkonu štátnej správy na úseku školstva v rokoch 2011 až 2020 boli obce nútené v každom roku tento výkon dofinancovať prostriedkami z vlastných rozpočtov, čím zo strany obcí dochádza k porušovaniu Ústavy SR, zákona o obecnom zriadení a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Čo sa týka riešenia problémov v oblasti financovania preneseného výkonu štátnej správy, je nevyhnutné, aby štát pristupoval k svojim ústavne vymedzeným záväzkom zodpovedne a financoval tak celý rozsah úloh, ktoré samosprávy vykonávajú v jeho mene v súvislosti s čím by bolo vhodné zrealizovať audit prenesených kompetencií, ktorý by identifikoval rozsah všetkých úloh súvisiacich s presunom kompetencií a kompletné náklady, ktoré si ich realizácia vyžaduje.

Zoznam bibliografických odkazov

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2013. European charter of local self-government [online]. [cit. 18-01-2021]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d>.

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2019. Európska charta miestnej samosprávy [online]. [cit. 06-12-2019]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD, 2020. Zadlženosť miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť [online]. [cit. 05-04-2022]. Dostupné na internete: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/96673-0-110.pdf>.

NIŽŇANSKÝ, Viktor a Marta HAMALOVÁ, 2013. *Decentralizácia a Slovensko*. Bratislava: Inštitút aplikovaného manažmentu. ISBN: 978-80-89600-18-2.

PUSTÁ Beáta, 2011. Mikroregionálne združenia obcí ako jedna z možností rozvoja vidieckých sídel v kontexte ich transformácie. In: *Folia geographica*. Prešov: Prešovská univerzita. ISSN: 2454-1001.

TRELLOVÁ, Lívia, 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR. ISBN: 978-80-8168-842-3.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA, 2019. Výkon a financovanie prenesených kompetencií [online]. [cit.13-12-2019]. Dostupné na internete: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA, 2019a. Sociálny dialóg a miestna územná samospráva v krajinách V4 + Ukrajina [online]. [cit. 27-09-2022]. Dostupné na internete: https://www.zmos.sk/socialny-dialog-a-miestna-uzemna-samosprava-v-krajinach-v4-ukrajina-oznam-1/mid/419520/.html#m_419520.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA, 2021. Komparácia výkonu kompetencií miestnej územnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy [online]. [cit. 26-04-2022]. Dostupné na internete: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1618626.

Právne predpisy

Ústava SR (č. 460/1992 Zb.)

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

Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Ďalšie zdroje

Európska charta miestnej samosprávy

Správa o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ za rok 2011

Správa o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ za rok 2012

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2013

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2014

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2015

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2016

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2017

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2018

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2019

Správa o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2020

Výkaz ziskov a strát obce Bystrá (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Havranec (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Obručné (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Oľšínkov (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Ondavka (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Parihuzovce (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Poproč (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Potok (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Príkra (k 31.12.2021)

Výkaz ziskov a strát obce Šarbov (k 31.12.2021)

Kontaktná adresa

Mgr. Viktória Kráľová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11, Košice

viktoria.kralova@upjs.sk

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA VO VYBRANOM ŠTÁTE EURÓPY

REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN A SELECTED EUROPEAN COUNTRY

Lukáš IVANČÍK

Abstract

Regional self-government is currently more and more the subject of professional discussions. Regional self-government is an important part of public administration and the modern state. The aim of the paper is to describe the functioning of regional self-government in the Kingdom of Norway, analyze the constitutional regulation and compare regional self-government in Norway and Slovak Republic in terms of legislation and self-governing bodies. Finally, the aim is to point out the shortcomings and provide space for improving regional self-government in the Slovak republic.

Key words: *Regional self-government, region, council, county*

Úvod

Územná samospráva predstavuje kľúčovú súčasť demokratického a právneho štátu a je vyjadrením snahy o zabezpečenie záujmov určitého spoločenstva občanov (Alman, 2015). Štát prenecháva správu vlastných záležitostí autonómny samosprávnym jednotkám (Jesenko, 2015). Regionálne samosprávy fungujú v štátoch Európy podľa určitých tradícií a v každom štáte je uplatňované iné zriadenie. Regionálna samospráva je v Nórskom kráľovstve reprezentovaná samosprávnymi krajmami. Na regionálnej úrovni sú krajské zastupiteľstvá zastupiteľskými orgánmi a sú volené priamo občanmi už od roku 1975. Ich kompetencie však boli menšie a významnejšiu úlohu v samospráve plnili obce.

To sa zmenilo po reforme v roku 2010 kedy samosprávne kraje získali väčšie právomoci. V roku 2017 parlament (Storting) v rámci komunálnej reformy schválil zlúčenie niektorých krajov a tým došlo k redukcii počtu krajov z 19 na 11. Krajské zastupiteľstvá sa zúčastňovali rokovaní o zlúčení krajov avšak nie všetky boli spokojné s prijatým výsledkom. Nespokojnosť zvyrazňuje aj fakt, že v roku 2020 samosprávne kraje Troms a Finnmark požiadali vládu o opätovné rozdelenie (Local government in the Nordic and Baltic countries, 2020). Územná

samospráva je v Nórsku upravená v Ústave Nórskeho kráľovstva z roku 1814 ustanovená zhromaždením Eidsvoll v znení neskorších predpisov („ďalej Ústava Nórska/Nórskeho kráľovstva“) a v zákone č. 107 z 25. septembra 1992 v znení neskorších predpisov týkajúci sa obcí a krajov (ďalej „zákon o miestnej samospráve“).

1 Samosprávne kraje v Nórskom kráľovstve

Ústava Nórskeho kráľovstva (Kongeriket Norges Grunnlov) z roku 1814 samosprávne kraje vo svojich ustanoveniach neupravuje. V článku 49 ods. 2 ústava hovorí, že obyvatelia majú právo spravovať miestne záležitosti prostredníctvom miestnych demokraticky volených orgánov. Ďalšie podrobnosti týkajúce sa výkonu, tvorby a právomocí miestnej samosprávy ponecháva ústava na zákon (Ústava Nórskeho kráľovstva).

Ústava Nórska teda primárne upravuje miestnu samosprávu, ale pri absencii ústavného zakotvenia poskytuje základy pre regionálnu samosprávu zákonodarca. Ide konkrétne o zákon č. 107 z 25. septembra 1992 zákon týkajúci sa obcí a krajov (Local and regional democracy in Norway, 2015)

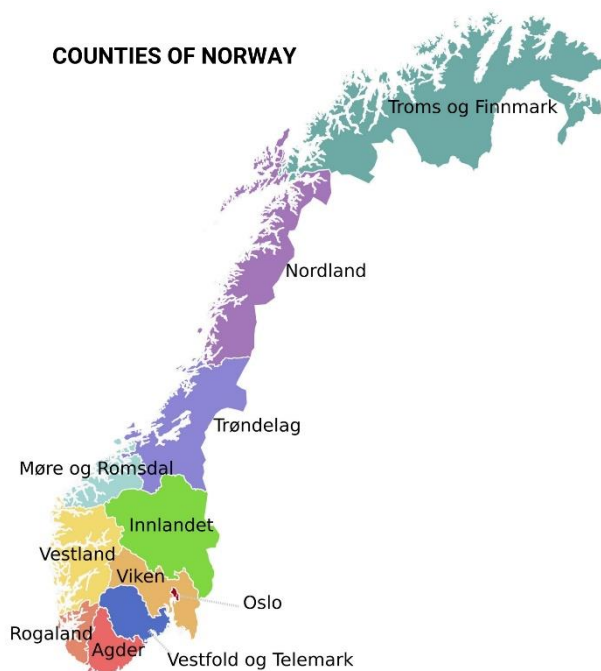
Zákon stanovuje pravidlá pre orgány miestnej a regionálnej samosprávy, zakotvuje medziobecnú spoluprácu, finančné plány, tvorbu rozpočtu, audit a pravidlá dozoru.

V právnej úprave možno teda vidieť najväčší rozdiel v tom, že Ústava Nórskeho kráľovstva regionálnu samosprávu vôbec neupravuje zatiaľ čo v Ústave Slovenskej republiky je regionálna samospráva pomerne široko upravená a vytvára tak ústavný rámec pre jej vznik a súčasne požíva regionálna samospráva dostatočnú ústavnú ochranu. V komparácii so Slovenskou republikou je potrebné povedať, že význam územnej samosprávy zdôrazňuje aj to, že je upravená v samostatnej hlave. Takéto zakotvenie dodáva územnej samospráve určitú dôležitosť a sú zdôraznené jej úlohy v modernom demokratickom štáte. Ďalším rozdielom v právnej úprave je ten, že v Nórsku je úprava regionálnej samosprávy upravená v zákone o miestnej samospráve. V Slovenskej republike je samospráva vyšších územných celkov zakotvená v samostatnom zákone (zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov). Právny poriadok Slovenskej republiky teda upravuje regionálnu samosprávu širšie a samostatnejšie ako je to v Nórskom kráľovstve.

V súčasnosti je Nórsko rozdelené na 11 samosprávnych krajov (fylker). K týmto samosprávnym krajom patria nasledovné:

- 1) Oslo
- 2) Rogaland
- 3) Møre og Romsdal

- 4) Nordland
- 5) Viken
- 6) Innlandet
- 7) Vestfold og Telemark
- 8) Agder
- 9) Vestland
- 10) Trøndelag
- 11) Troms og Finnmark (Counties of Norway, 2022)



Zdroj: Counties of Norway, 2022

Do roku 2010 nemali samosprávne kraje dostatočné právomoci, aby mohli ovplyvňovať rozvoj daného územia. Po reforme v roku 2010 boli samosprávnym krajom zverené väčšie právomoci ku ktorým patria:

- 1) Stredné školstvo a vzdelávanie dospelých
- 2) Cesty, verejná doprava, trajekty
- 3) Regionálne plánovanie
- 4) Regionálny rozvoj
- 5) Kultúra
- 6) Enviromentálne záležitosti
- 7) Zubná starostlivosť (Local and regional democracy in Norway, 2015)

V prípade právomocí možno pozorovať spoločné znaky so Slovenskou republikou v prípade stredného školstva, ciest, verejnej dopravy, regionálneho plánovania, regionálneho rozvoja a kultúry. V prípade regionálneho rozvoja sa kraje v Nórsku zameriavajú na koordináciu s regionálnymi partnermi ako napríklad obce, univerzity a súkromné firmy (Local and regional democracy in Norway, 2015). V oblasti kultúry prevádzkujú kraje múzeá, knižnice a kultúrne dedičstvo. Okrem spoločných znakov možno nájsť v legislatíve aj rozdiely medzi Slovenskou republikou a Nórsym kráľovstvom.

Rozdiel možno vidieť najmä v právomocí na vzdelávanie dospelých a zubnej starostlivosti. V Slovenskom zákone je síce uvedené, že samosprávny kraj má vytvárať podmienky na rozvoj zdravotníctva, ale nemá osobitne vyčlenenú kompetenciu v oblasti zubnej starostlivosti tak, ako je to v Nórsku. Možno teda konštatovať, že Nórska legislatíva ponúka samosprávnym krajom podobné množstvo právomocí ako majú vyššie územné celky na Slovensku avšak je nutné podotknúť, že v Nórskej legislatíve sú právomoci krajov upravené konkrétnejšie. To sa prejavuje napríklad ustanovením, ktoré dáva samosprávny krajom v Nórsku právomoc v oblasti zubnej starostlivosti, regionálneho rozvoja či zabezpečovanie vzdelania dospelých.

2 Orgány samosprávneho kraja

Hlavnými úlohami samosprávnych krajov je vypracovanie regionálneho plánu, ktorý má zabezpečiť rozvoj územia a koordináciu aktivít medzi štátom, krajom a obcou (zákon o miestnej samospráve). Na zabezpečenia úloh si môžu samosprávne kraje vytvárať svoje vlastné orgány. K orgánom samosprávneho kraja v Nórsku patria:

- 1) Krajské zastupiteľstvo
- 2) Krajské predstavenstvo (Krajská výkonná rada)
- 3) Predseda krajského zastupiteľstva

Okrem spomenutých orgánov je na regionálnej úrovni zriadená funkcia guvernéra. Guvernér nepatrí medzi orgány samosprávneho kraja, ale je reprezentant štátnej správy na krajskej úrovni. Jeho hlavnou úlohou je kontrolná činnosť.

2.1 Krajské zastupiteľstvo

Krajské zastupiteľstvo je najvyšším zastupiteľským orgánom kraja. Členov krajského zastupiteľstva volia obyvatelia samosprávneho kraja na funkčné obdobie štyroch rokov. Počet členov si krajské zastupiteľstvo volí samo, pričom počet členov musí byť nepárny a musí spĺňať minimálne zákonné požiadavky. Ak je potrebné zmeniť počet členov, musí o tom rozhodnúť krajské zastupiteľstvo v prvých troch rokoch svojho volebného obdobia.

Rozhodujúcim faktorom pre minimálny počet členov krajského zastupiteľstva je počet obyvateľov kraja v decembri posledného roku pred voľbami. Ak nastane situácia, že počet členov zastupiteľstva je v pomere ku počtu obyvateľov kraja príliš nízky a krajské zastupiteľstvo neprijalo žiadne rozhodnutie o zvýšení počtu členov, tak sa počet členov v najbližších voľbách automaticky zvýši na zákonom stanovené minimum. Krajské zastupiteľstvo si zo svojich členov volí predsedu a podpredsedu (zákon o miestnej samospráve).

Počet členov krajského zastupiteľstva teda závisí od počtu obyvateľov a je prehľadne zhrnutý v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č.1

Počet obyvateľov kraja	Minimálny počet členov krajského zastupiteľstva
do 150 000	19
od 150 000 do 200 000	27
od 200 000 do 300 000	35
nad 300 000	43

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zákona o miestnej samospráve.

Z danej tabuľky možno vyvodiť, že stanovenie počtu členov krajského zastupiteľstva sa v Slovenskej republike a Nórskom kráľovstve líši. V Nórsku sú počty členov zastupiteľstva stanovené zákonom. V Slovenskej republike zákon stanovuje, že počet poslancov na celé volebné obdobie určí samotné zastupiteľstvo a to tak, že na 12 000 až 15 000 obyvateľov pripadne jeden poslanec (zákon o samosprávnych krajoch). Zastupiteľstvo má taktiež právomoc určiť volebné obvody čo môže poslancov viesť k účelovej volebnej geometrii a určiť volebné obvody tak, aby vyhovovali súčasnej väčšine v krajskom zastupiteľstve.

Jeden z najväčších rozdielov, ktorý môžeme pozorovať v prípade regionálnej samosprávy je vo volebnom systéme. V Nórsku sa uplatňuje systém pomerného zastúpenia (Valgdirektoratet, 2021) a v Slovenskej republike sa uplatňuje väčšinový volebný systém. Systém pomerného zastúpenia umožňuje kandidatúru len politickým stranám alebo zoskupeniam politických strán. Nezávislý kandidáti teda nemôžu kandidovať vo voľbách tak, ako je to v Slovenskej republike kde je inštitút nezávislého kandidáta akýmsi trendom.

Právomoci krajského zastupiteľstva sú zhodné s právomocami, ktoré boli zverené do pôsobnosti samosprávneho kraja. Ide teda o stredné školstvo, cesty, regionálne plánovanie

a regionálny rozvoj. Pri výkone svojich kompetencií si môže krajské zastupiteľstvo ustanoviť komisie a výbory (zákon o miestnej samospráve). Tu možno pozorovať podobnosť so Slovenskou republikou keďže krajské zastupiteľstvo si tiež môže vytvárať poradné komisie. Komisie sa vytvárajú obligatórne alebo fakultatívne. Obdobne je to aj v Slovenskej republike. K ďalším právomociam krajského zastupiteľstva patrí napríklad možnosť vyhlásiť krajské referendum vo všetkých veciach, ktoré sa patria do pôsobnosti samosprávneho kraja (zákon o miestnej samospráve). V Slovenskej republike môže krajské zastupiteľstvo vyhlásiť krajské referendum v rovnakom prípade. Rozdiel vo vyhlásení referenda môžeme nájsť v prípade odvolania predsedu kraja. V Nórsku nemožno predsedu odvolať referendum čo súvisí s tým, že predseda je volený krajskou radou a nie obyvateľmi priamo. Rovnako ako na Slovensku aj v Nórsku prijíma krajské zastupiteľstvo uznesenia na výkon svojich úloh (zákon o miestnej samospráve, sekcia 30)

V neposlednom rade má krajské zastupiteľstvo právomoc menovať výkonného riaditeľa. Výkonný riaditeľ je najvyšší administratívny úradník kraja. Riadi krajský úrad, zabezpečuje, že všetky návrhy, ktoré boli predložené voleným orgánom boli riadne objasnené a taktiež dohliada na implementáciu uznesení. Výkonný riaditeľ zabezpečuje aj to, že riadenie kraja je v súlade so štatútom a predpismi (zákon o miestnej samospráve). Riaditeľ teda disponuje aj určitou kontrolnou právomocou, ktoré v Slovenskej republike patrí do pôsobnosti hlavného kontrolóra. V Slovenskej republike všetky administratívne a organizačné veci zastupiteľstva a predsedu zabezpečuje úrad samosprávneho kraja na čele ktorého je riaditeľ menovaný predsedom (Palúš, 2016). Podľa postavenia obidvoch inštitútov možno konštatovať, že riaditeľ úradu samosprávneho kraja má slabšie postavenie ako výkonný riaditeľ.

V prípade poslancov krajského zastupiteľstva možno konštatovať, že majú veľmi podobné právomoci ako v krajskom zastupiteľstve na Slovensku. Ide napríklad o právo a povinnosť zúčastňovať sa na zasadnutiach rady, hlasovať či predkladať krajskému zastupiteľstvu návrhy na prerokovanie.

Na zhrnutie je možné konštatovať, že zastupiteľstvo kraja v Nórsku a krajské zastupiteľstvo na Slovensku sú si podobné v oblasti pôsobnosti pričom treba podotknúť, že právomoci krajského zastupiteľstva v Nórsku sú konkrétnejšie vymedzené (zubná starostlivosť, starostlivosť o vzdelávanie dospelých, spolupráca s regionálnymi aktérmi či súkromnými firmami). Hlavné rozdiely medzi týmito dvoma orgánmi spočívajú v počte členov a v spôsobe ich voľby. V Nórskom kráľovstve je minimálny počet členov zastupiteľstva stanovený zákonom. V Slovenskej republike takéto ustanovenie nie je. V Nórsku sa využíva proporčný volebný systém čo znemožňuje kandidatúru nezávislým kandidátom.

2.2 Krajské predstavenstvo (Krajská výkonná rada)

Krajské predstavenstvo je najvyšší výkonný orgán samosprávneho kraja. Je volené krajským zastupiteľstvom a pozostáva minimálne z piatich členov. Členovia predstavenstva sa volia na štyri roky z členov krajského zastupiteľstva. Členovia sú do predstavenstva volení na základe dohody. V prípade ak by to aspoň jeden člen krajského zastupiteľstva vyžadoval, nastala by voľba predstavenstva na základe pomerného zastúpenia v krajskom zastupiteľstve (zákon o miestnej samospráve).

K hlavným právomociam predstavenstva patria:

- 1) tvorba návrhu finančného plánu kraja
- 2) tvorba návrhu rozpočtu
- 3) tvorba návrhov v oblasti daní
- 4) ďalšie právomoci, ktoré sú predstavenstvu zverené zastupiteľstvom. (zákon o miestnej samospráve)

Krajské predstavenstvo môže byť poverené prijímať rozhodnutia vo všetkých zverených veciach pokiaľ štatút samosprávneho kraja nehovorí inak (zákon o miestnej samospráve).

V porovnaní so Slovenskou republikou je potrebné podotknúť, že na Slovensku takýto orgán, respektíve jeho obdoba neexistuje. Vyššie spomenuté právomoci patria na Slovensku výlučne do právomoci zastupiteľstva.

2.3 Predseda krajského zastupiteľstva

Predseda krajského zastupiteľstva je monokratický orgán samosprávneho kraja. Hlavnou úlohou predsedu je reprezentovať samosprávny kraj navonok. Predsedu a jeho podpredsedu volí krajské zastupiteľstvo z členov krajského predstavenstva. Svoju funkciu vykonáva počas celého funkčného obdobia krajského zastupiteľstva. V prípade ak sa predseda dočasne vzdá svojej funkcie, tak na jeho miesto nastúpi podpredseda a z členov predstavenstva je dočasne zvolený zástupca (zákon o miestnej samospráve).

Predseda krajského zastupiteľstva najmä vedie zasadnutia zastupiteľstva a krajského predstavenstva. Predseda je zástupca samosprávneho kraja (jeho orgánov), zastupuje kraj vo zverených veciach a podpisuje zmluvy alebo iné dokumenty v mene samosprávneho kraja. (zákon o miestnej samospráve, sekcia 9). V tomto prípade možno pozorovať veľkú podobnosť s predsedom samosprávneho kraja na Slovensku, ktorý tiež reprezentuje kraj a podpisuje zmluvy v jeho mene.

K ďalším právomociam predsedu krajského zastupiteľstva patrí právo zúčastňovať sa a vystupovať na zasadnutiach orgánov iných samosprávnych krajov ako ten, ktorý reprezentuje.

Najväčší rozdiel medzi predsedom krajského zastupiteľstva na Slovensku a v Nórsku spočíva v jeho postavení a samotnej voľbe. Na Slovensku je predseda kraja volený priamo občanmi vo voľbách a má rovnocenné postavenie zo zastupiteľstvom. To znamená, že za svoju činnosť sa zastupiteľstvu nezodpovedá a zastupiteľstvo ho nemôže odvolať. Na druhej strane v Nórsku je predseda krajského zastupiteľstva volený samotným zastupiteľstvom.

Z daného porovnania vyplýva otázka či by nebolo vhodné v Slovenskej republike zaviesť voľbu predsedu samosprávneho kraja po vzore Nórska, Poľska alebo Českej republiky a predseda by bol volený zastupiteľstvom. Myslíme si, že predseda kraja má veľmi silné postavenie. Podľa nás by zastupiteľstvo malo byť hlavným reprezentantom obyvateľov kraja, preto je na mieste uvažovať o zmene voľby predsedu. V súčasnosti majú predseda a zastupiteľstvo rovnaké postavenie a to môže viesť ku kompetenčným sporom či problémom pri spolupráci čo neprispieva k efektívnej regionálnej samospráve. V neposlednom rade je potrebné spomenúť, že predseda krajského zastupiteľstva v Nórsku má právo zúčastňovať sa na zasadnutiach iných krajských zastupiteľstiev ako toho, ktorý reprezentuje a zároveň môže na zasadnutí aj vystúpiť. V Slovenskej republike predseda samosprávneho kraja takýmto právom nedisponuje.

Na záver je potrebné podotknúť, že môže nastať situácia, kedy bude vytvorené iba krajské zastupiteľstvo. Krajské predstavenstvo a predseda krajského zastupiteľstva nebudú vytvorené, ak sa krajské zastupiteľstvo dohodne na vytvorení krajskej vlády. V takomto prípade môže krajské zastupiteľstvo zveriť viaceré právomoci do pôsobnosti krajskej vlády, ktorá potom v daných veciach rozhoduje. V Slovenskej republike možnosť vytvorenia krajskej vlády neexistuje.

3 Krajský guvernér

Krajský guvernér je predstaviteľom štátnej správy na krajskej úrovni. Jeho hlavnou úlohou je koordinovať činnosť ostatných centrálnych orgánov štátnej správy na úrovni krajov. Guvernér má právo preskúmať zákonnosť rozhodnutí akéhokoľvek orgánu obce. Schvaľuje dôležité ekonomické rozhodnutia, dohliada a riadi miestne orgány samosprávy. Pri výkone svojej funkcie musí rešpektovať politické rozhodnutia orgánov. Vystupuje ako strážca občianskych práv, preskúmava miestne rozhodnutia dotýkajúce sa práv každého jednotlivca

a to v oblastiach ako sú školstvo, zdravotná starostlivosť, výstavba a plánovanie (Local government in Norway, 2014).

Guvernér v mene ministerstiev vykonáva rôzne administratívne úlohy a dohliada na činnosť samospráv. Je aj odvolacím orgánom, ktorý rozhoduje o odvolaniach, ktoré boli podané voči samosprávam. K jeho ďalším úlohám patrí ochrana právneho štátu pre jednotlivcov, firmy a organizácie v samosprávach. To vykonáva tak, že zabezpečuje uplatňovanie princípov ako sú nediskriminácia, rovnosť, predvídateľnosť, nestrannosť, nezávislosť a spravodlivosť. Guvernér zároveň reprezentuje niekoľko ministerstiev. Keďže ide o reprezentanta štátu, tak musí guvernér svoju činnosť vykonávať v súlade so záujmami štátu. Jeho ďalšou úlohou je aj informovať centrálnu vládu o veciach, ktoré prebiehajú na samosprávnej úrovni a jeho povinnosťou je aj informovať krajské orgány vo veciach, ktoré sú pre rozvoj kraja nevyhnutné (County Governor, 2013).

Inštitút krajského guvernéra predstavuje reprezentanta štátnej správy. Z toho vyplýva, že nemôže zasahovať do rozhodovania samosprávy a ovplyvňovať jej prácu. Jeho hlavnou úlohou je vykonávať kontrolnú činnosť nad zákonnosťou rozhodnutí regionálnej samosprávy.

Na Slovensku takýto orgán neexistuje. V oblasti kontroly činnosti samosprávnych krajov je vhodné spomenúť funkciu hlavného kontrolóra. Túto funkciu nie je možné porovnávať s funkciou guvernéra keďže ide o odlišné funkcie. Aj keď obaja predstavitelia vykonávajú kontrolnú činnosť, tak odlišnosti je možné pozorovať najmä v povahe funkcie. Hlavný kontrolór nie je predstaviteľom štátu, ale je zamestnancom kraja, nereprezentuje a nepresadzuje záujmy štátu a v rámci jeho funkcie sa musí presadzovať nezávislosť od politických vplyvov (zákon 302/2001 o samosprávnych krajoch). Nezávislosť hlavného kontrolóra tiež možno podriaadiť polemike nakoľko je volený krajským zastupiteľstvom. Možno si potom klásť otázku či je možné takto voleného kontrolóra považovať za nezávislého.

Záver

V modernom demokratickom štáte je regionálna samospráva nevyhnutnou súčasťou rozvoja regiónov. Ciele regionálneho stupňa samosprávy majú byť najmä rozvoj územia a uspokojovanie potrieb obyvateľov. To však neznamená, že fungovanie regionálnej samosprávy a jej inštitucionálne zabezpečenie musí byť vo všetkých krajinách rovnaké. Takéto rozdiely je možné pozorovať aj medzi Slovenskou republikou a Nórsym kráľovstvom.

Prvý rozdiel spočíva v ústavnom zakotvení. Nórska ústava nezakotvuje samosprávne kraje vo svojich ustanoveniach tak, ako to upravuje Ústava Slovenskej republiky. Primárne Nórska ústava upravuje len miestnu samosprávu, ale len v jednom ustanovení. Legislatívny rámec pre

miestnu a regionálnu samosprávu tvorí zákon o miestnej samospráve. Zákon o miestnej samospráve je primárnym predpisom pre vznik nielen miestnej, ale aj regionálnej samosprávy. V Slovenskej republike sú podrobnosti o fungovaní a organizácii regionálnej samosprávy upravené v samostatnom zákone (zákon o samosprávnych krajoch). Možno teda konštatovať, že právny poriadok Slovenskej republiky upravuje regionálnu samosprávu širšie a samostatnejšie ako je to v Nórsku.

Určité rozdiely možno pozorovať aj v prípade orgánov samosprávneho kraja. V prípade zastupiteľských orgánov možno konštatovať, že právomoci oboch sú veľmi podobné. Rozdiel možno pozorovať najmä v spôsobe kreovania daných orgánov. V Nórsku sa uplatňuje systém pomerného zastúpenia a vo voľbách kandidujú iba politické strany. Takýto volebný systém neumožňuje kandidovať nezávislým kandidátom. Na druhej strane sa na Slovensku uplatňuje väčšinový volebný systém. Vo voľbách si voliči volia konkrétnych kandidátov a nie politickú stranu. Nezávislým kandidátom je umožnené kandidovať do jednotlivých krajských orgánov. V prípade právomocí možno pozorovať rozdiel v prípade menovania výkonného riaditeľa. Krajské zastupiteľstvo v Nórsku menuje výkonného riaditeľa, ktorého úlohou je zabezpečovať implementáciu uznesení a riadiť krajský úrad. Ide o najvyššieho administratívneho pracovníka. V Slovenskej republike krajské zastupiteľstvo právomoc vymenovať takéhoto riaditeľa nemá. Na Slovensku administratívne a organizačné veci zastupiteľstva zabezpečuje riaditeľ úradu samosprávneho kraja. Treba poznamenať, že na Slovensku ho menuje predseda samosprávneho kraja a vo všeobecnosti má slabšie postavenie ako výkonný riaditeľ v Nórsku (napríklad v oblasti kontroly).

Odlišné postavenie možno pozorovať aj v prípade predsedu kraja. Na rozdiel od Slovenskej republiky je predseda kraja v Nórsku volený zastupiteľským orgánom a nie priamo občanmi. Podľa nás je postavenie predsedu samosprávneho kraja príliš silné a bolo by vhodné, aby došlo k zmene spôsobu jeho voľby keďže zastupiteľstvo by malo hlavným reprezentantom obyvateľov kraja. V súčasnosti je postavenie predsedu a zastupiteľstva rovnocenné čo teda môže viesť ku kompetenčným sporom či nezhodám a predseda disponuje silnou právomocou voči zastupiteľstvu v podobe sistačného práva, ktoré mu umožňuje pozastaviť uznesenie zastupiteľstva a v prípade že sa nenájde trojpäťtinová väčšina v zastupiteľstve tak je toto rozhodnutie konečné a ustanovenie sa nikdy nevykoná. V Nórsku si krajské zastupiteľstvo vytvára predstavenstvo. Na Slovensku takýto orgán neexistuje.

V neposlednom rade je potrebné spomenúť aj to, že v Nórsku existuje inštitút krajskej vlády. V prípade ak sa krajské zastupiteľstvo dohodne na vytvorení krajskej vlády, tak predstavenstvo a predseda nebudú vytvorené. Väčšina právomocí je potom delegovaná na krajskú vládu.

Potrebné je spomenúť aj funkciu krajského guvernéra. Ide o predstaviteľa vlády na krajskej úrovni. Jeho hlavnou úlohou je kontrola zákonnosti fungovania samosprávy a nemôže do činnosti samosprávy zasahovať.

V Nórsku aj na Slovensku možno pozorovať viaceré rozdiely v regionálnej samospráve, ale jej základná úloha zostáva rovnaká. Touto úlohou je zabezpečiť rozvoj svojho územia a potreby svojich obyvateľov.

Zoznam použitej literatúry

ALMAN, T. 2015. Územná samospráva a tvorba práva v kontexte dozoru prokurátora. In: Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-384-7

CADORET, X. – PINTO, G. 2015. Local and regional democracy in Norway [online]. [cit. 2022.23.09]

Dostupné na: https://www.regjeringen.no/contentassets/18e0d79ed87f4e0db167635d047278d4/local-regional-democracy-norway_en.pdf

Counties of Norway, 2022. [online]. [cit. 2022.23.09]. Dostupné na: <https://www.mappr.co/counties/norway/>

County Governor, 2013. County Governor-Statsforvalteren.no. [online]. [cit. 2022.23.09] Dostupné na: <https://www.statsforvalteren.no/en/portal/about-us/>

JESENKO, M. 2015. Normotvorba obcí vo veciach ochrany verejného poriadku v obci. In: Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-384-7

Local government in the Nordic and Baltic countries, 2020. Vydavateľ: SKL International. [online]. [cit. 2022.23.09]. Dostupné na: sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf

Local Government in Norway, 2014. Vydavateľ: Nórske ministerstvo miestnej samosprávy a modernizácie [online]. [cit. 2022.23.09] Dostupné na: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/veiledninger_og_brosjyrer/local_government_in_norway_h-2313e.pdf

PALÚŠ, I. a kol., 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. ISBN 978-80-8152-442-4

Valgdirektoratet. 2021. Electoral Counts in county council elections [online]. [cit. 2022.23.09] Dostupné na: <https://www.valg.no/en/elections2/elections-in-norway/county-council-elections/electoral-counts-in-county-council-elections/>

Právne predpisy

Ústava Nórskeho kráľovstva z roku 1814 ustanovená zhromaždením Eidsvoll v znení neskorších predpisov

Zákon č. 107 z 25. septembra 1992 v znení neskorších predpisov týkajúci sa obcí a krajov (Act No. 107 of 25 September 1992: Act relating to municipalities and county authorities (the Local Government Act))

Zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov

Kontaktná adresa

Mgr. Lukáš Ivančík

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: lukas.ivancik@student.upjs.sk

VOLEBNÉ KVÓTY AKO NÁSTROJ NA PRESADZOVANIE RODOVEJ ROVNOSTI A ZVYŠOVANIA PARTICIPÁCIE ŽIEN V POLITICKOM ŽIVOTE

ELECTORAL QUOTAS AS AN INSTRUMENT FOR PROMOTING GENDER EQUALITY AND INCREASING THE PARTICIPATION OF WOMEN IN POLITICAL LIFE

Viktória FERKOVÁ

Abstract

Following the results of the Beijing Conference on Women in 1995, states committed themselves to the fulfillment of goals aimed at ensuring the full participation of women in power structures and to taking measures to increase the number of women who will participate in management and decision-making functions through temporary special measures. One of the forms of this public policy tool is represented by electoral quotas, which correct the distribution of posts in the legislature, in the executive, or on the candidate lists of political parties based on gender. The aim of the contribution is to evaluate and analyze the advantages and disadvantages of the introduction of electoral quotas resulting from the application practice of individual states, to evaluate whether their introduction can automatically lead to the expected result and what is the wider impact of quotas on politics and society.

Key words: *electoral quotas, women, political participation*

Úvod

Aj napriek skutočnosti, že rodová nerovnosť a diskriminácia v spoločnosti a v politike majú negatívny vplyv na účasť žien vo voľbách, verejné autority stále nedostatočne hľadajú na to, že rodovo vyvážené rozhodovanie je nástrojom napredovania rozvoja, demokracie a bezpečnosti pre všetkých občanov (UN WOMEN 2021).

V nadväznosti na výsledky Pekinskej konferencie o ženách z roku 1995 sa štáty zaviazali k naplneniu cieľov smerujúcich k zaisteniu plnej spoluúčasti žien v mocenských štruktúrach a k prijatiu opatrení na zvýšenie množstva žien, ktoré budú participovať v riadiacich a rozhodovacích funkciách prostredníctvom dočasných osobitných opatrení. Jednu z foriem

tohto nástroja verejnej politiky predstavujú volebné kvóty, ktoré korigujú prerozdelenie postov v legislatíve, v exekutive, či na kandidátnych listinách politických strán na základe pohlavia. Kvóty zároveň kompenzujú skutočné prekážky, ktoré ženám bránia v ich spravodlivom podiele na politickom živote. Za účelom naplnenia týchto cieľov sa jednotlivé štáty prihlásili aj k tomu, že zabezpečia rodovo vyrovnané obsadzovanie postov v administratívnych a vládnych inštitúciách a výboroch (Lajčáková 2013).

Zastúpenie žien v politike a na vysokých riadiacich pozíciách je v porovnaní s tým, ktoré by zodpovedalo ich paritnému zastúpeniu podstatne nižšie, a to aj napriek tomu, že ženy predstavujú polovicu spoločnosti (Bútorová a Gyárfášová 2020). Práve kvôli tomuto nepriaznivému stavu participácie žien v politike sa považuje zavádzanie volebných kvót za žiadúce. Volebné kvóty v súčasnosti využíva 137 krajín (v Európe napríklad Chorvátsko, Poľsko, Írsko, Srbsko, Španielsko, Portugalsko a Taliansko) a v prípade, že by progres ich zavádzania postupoval obdobným tempom ako doposiaľ, v národných parlamentoch by podľa OSN bola rodová rovnosť dosiahnutá v roku 2063 (UN WOMEN 2022). Podľa údajov Medziparlamentnej únie majú medzi regionálnymi priemerami najvyšší podiel žien v politike severské krajiny. Nasleduje Amerika, Európa, Subsaharská Afrika, Ázia, arabské štáty a tichomorské štáty. Nízke je aj zastúpenie žien na najvyššej pozícii štátu, pričom celosvetovo je len 28 žien na poste hláv štátov (13) alebo vlád (15). Pokiaľ ide o účasť žien vo vládnych kabinetoch, je len štrnásť krajín, kde ženy zastávajú aspoň polovicu ministerských funkcií. V prípade zastúpenia žien vo verejnej správe, neexistuje komplexný globálny základ, ktorý by poskytol ucelené informácie o participácii žien na tejto úrovni vládnutia. Dostupné údaje však naznačujú, že ženy sú celkovo nedostatočne zastúpené aj na najvyšších úrovniach verejnej správy (UN WOMEN 2022).

Vo verejnom aj politickom diskurze je preto dôležité zaoberať sa otázkou príčin tohto stavu, ako aj postupmi, ktoré by ho mohli zvrátiť.

1 Volebné kvóty

Volebné kvóty sa ukázali ako jedna z kritických politických reforiem posledných dvoch desaťročí. Globálna povaha ich implementácie podnietila vedecký aj všeobecný záujem. Diskusie o nich nie sú len o zvyšovaní počtu zvolených žien, a ich obhajcovia a rovnako aj odporcovia predpokladajú, že kvóty budú mať dôsledky pre množstvo reprezentatívnych procesov, vrátane legislatívnej rozmanitosti, správania sa pri tvorbe politík, či vplyvu na verejnú mienku. Argumentom pre toto tvrdenie je skutočnosť, že volebné kvóty predstavujú odchýlku od princípu rovnosti príležitostí k princípu rovnosti výsledkov. Je však potrebné

poznamenať, že fungujú ako provizórny nástroj, a keď sa rodový nesúlada zníži, mali by byť odstránené (Krook 2022).

Rodové kvóty sú na jednej strane považované za všeobecne uznávaný nástroj zlepšujúci zastúpenie žien v politike, na druhej strane sú mnohými posudzované ako kontroverzný, dokonca i nespravodlivý nástroj. Počet krajín, ktoré ich zavádzajú do politickej praxe sa ale postupne zvyšuje, pričom určitú mieru vplyvu na zavádzanie systému kvót majú medzinárodné organizácie. Tie vyvíjajú na štáty určitý politický nátlak zvonku, ale ich uplatňovanie predovšetkým v stabilných demokraciách je výsledkom dlhoročného lobingu sily ženského hnutia (Lajčáková 2013).

1.1 Členenie volebných kvót

Medzi východiskové členenie volebných kvót patrí ich rozlišovanie na povinné alebo dobrovoľné. Povinné kvóty sú upravené právnymi normami a môžu byť súčasťou ústavy alebo zákonov. Ich cieľom je ovplyvniť výsledok volieb, a teda menovite zaručiť, že určitý počet alebo percento poslaneckých kresiel získajú ženy. Dobrovoľné kvóty sú záväzné len pre politické strany, ktoré ich schválili vo svojich interných usmerneniach. Účelom tohto druhu volebných kvót je ovplyvniť kandidatúru, čo sa dosiahne zabezpečením toho, že určitý počet kandidátov budú tvoriť ženy, alebo že ani jedno pohlavie nebude presahovať určitú úroveň na kandidátnych listinách. Niekedy zahŕňajú podmienky na postavenie žien na kandidátnej listine, a to napríklad tým, že vyžadujú, aby na každom druhom mieste na kandidátnej listine bola žena. Kvóty sa delia aj podľa toho, či sú aplikované počas nominačného procesu (kvóty, ktoré vytvárajú príležitosti) alebo smerujú k dosiahnutiu stanoveného výsledku (Inter-Parliamentary Union 1997).

1.2 Motívy a prekážky zavádzania volebných kvót

Nízky podiel žien v politike v mnohých krajinách nie je dôsledkom absencie vôle kandidátky. Prekážkou je negatívny postoj lídrov k ženám, zlyhanie politických strán a systémov pri presadzovaní kandidátok, a existencia celkovej systémovej diskriminácie žien, ktorá im efektívne bráni investovať finančné prostriedky a čas v ich politickej angažovanosti (UN WOMEN 2022).

Motívom pre ich zavedenie nie je len rovnováha v oblasti participácie žien a mužov v politike, ale predovšetkým komplexný rozvoj spoločnosti. Ženy totiž môžu mať rozdielnu predstavu na ekonomický rozvoj, oblasť verejných financií, sociálnu spravodlivosť, redistribúciu verejných zdrojov, korupciu, zdravotníctvo, či fungovanie štátnych inštitúcií.

Ženská politická reprezentácia sa teda nevzťahuje len na legislatívnu prítomnosť a tvorbu politiky, ale okrem iného aj na vnútrostranícku demokraciu a dynamiku demokratizácie.

Vo všeobecnosti platí, že kvóty sú ťažko implementovateľné, pretože politické strany majú tendenciu uprednostňovať silných mužských predstaviteľov. Za dôvodmi nízkeho zastúpenia žien v politike môžeme hľadať aj prežívajúce predsudky a stereotypy o role muža a ženy, konflikt starostlivosti o rodinu a politickú kariéru a z neho plynúci nedostatok času a stres, nedostatok dôvery v politickú aktivitu žien, spôsob fungovania politických strán, či nízku solidaritu a podporu medzi ženami (Plenta a Ďurinová 2020). Medzi stereotypy, ktoré odrádzajú ženy od vstupu do politiky patrí napríklad to, že za úspechom mladých žien v politike ľudia často hľadajú ich partnera, rodinné zázemie či vzhlád, a schopnosti žien sú prehliadané. V prípade mladých mužov pritom ľudia hovoria o politickom talente (Marcinková 2022).

1.3 Pozitíva a negatíva, ktoré so sebou prinášajú volebné kvóty

Základnou výsadou rodových kvót je skutočnosť, že predstavujú simplicitný a rýchly nástroj na zabezpečenie požadovaného podielu zastúpenia žien a mužov na politických postoch. Volebné kvóty teda možno chápať aj ako prvok napomáhajúci demokratizácii. Ďalšou z výhod je skutočnosť, že úspešné ženy zo sféry politiky môžu pozitívne pôsobiť na sebavedomie a emancipáciu žien aj v ďalších oblastiach (Klimovský 2015). Výhodou je aj to, že členstvo žien v politike so sebou prispieva aj k rýchlejšej transformácii komunálnych elít. Kvóty majú teda veľa pozitívnych externalít, keďže ženy - líderky môžu slúžiť ako vzory pre ostatné ženy. Kvóty tiež môžu zvýšiť motiváciu žien angažovať sa v politike tým, že zmenia implicitné predsudky voči očakávanému výkonu poslankyň v porovnaní s mužmi. Ich výsadou je taktiež to, že proporčnejšie zastúpenie pohlaví v zastupiteľských orgánoch by mohlo viesť k celospoločenskému akceptovaniu žien, ktoré sa uchádzajú o vyššie funkcie nie len v politike, ale aj v ekonomike či administratíve. Medzi prednosti kvót v prospech oboch pohlaví patrí aj fakt, že sú vyrovnávacím mechanizmom, ktorý nediskriminuje žiadneho kandidáta opačného pohlavia. A v neposlednom rade, ako sme už spomenuli, ženy percipujú význam niektorých verejných politík – ako je napríklad zdravotná či sociálna politika rozdielne ako muži, a sú schopné tieto preferencie efektívnejšie transformovať aj do rozhodovania o distribúcii verejných zdrojov (Stadelmann, Portmann a Eichenberger 2014).

Volebné kvóty možno podľa vzoru škandinávskych krajín ako je Švédsko a Fínsko považovať za „skratku“ k lepšej legislatíve, lepším verejným politikám, či životnej úrovni obyvateľstva. V krajinách, v ktorých boli zavedené dočasné opatrenia vo forme kvót, boli

dosiahnuté viditeľné výsledky, pokiaľ ide o zvýšenie počtu žien úspešne kandidujúcich vo voľbách a následne zastávajúcich pozície na vyšších úrovniach vlády. Napriek tomu zostáva používanie kvót kontroverzné ženami (Plenta a Ďurinová 2020).

Kritika kvót smeruje k spravodlivosti, resp. nespravodlivosti takýchto mechanizmov. A teda či ide len o tokenizmus vytvorenia hierarchie medzi tými poslancami, ktorí boli zvolení „podľa zásluh“ bez použitia kvót a prešli všetkými fázami volebného procesu, a tými poslankyňami, ktoré boli zvolené na vyhradené miesto predovšetkým najmä kvôli, resp. vďaka kvótam. Ďalej k tomu, či kvóty samé o sebe postačia na ovplyvnenie zastúpenia žien alebo či sú potrebné aj iné osobitné opatrenia na jeho posilnenie. Ich kritika sa spravidla vyskytuje v štyroch argumentoch: mandáty v parlamente sú obsadzované menej kvalifikovanými ženskými kandidátkami, diskriminujú mužov, ženské kandidátky nemusia zastupovať ženské záujmy alebo že sú nedostatočné pre odstránenie štrukturálnej nerovnosti. Odporcovia kvót tvrdia, že sú diskriminačné, intervencionistické a zásadne nedemokratické. Mnohé krajiny (vrátane Talianska, Spojeného kráľovstva a Francúzska) odmietli používanie kvót na národnej úrovni s argumentom, že je to v podstate v rozpore s princípom rovnosti medzi oboma pohlaviami, ktorý je zakotvený buď v ich ústave alebo národnej legislatíve. Kvóty zamerané na zvýšenie počtu žien v politickom živote boli kritizované za to, že sú diskriminačné voči iným nedostatočne zastúpeným skupinám v spoločnosti. Priťahujú kritiku aj za to, že sú symbolické, tvrdiac, že základom výberu by mali byť individuálne kompetencie a politická angažovanosť, a nie potreba zabezpečiť zastúpenie určitého počtu žien v parlamente (Inter-Parliamentary Union 1997). Taktiež kvôli nim môže dôjsť k nižšiemu rešpektu k takto preferovaným príslušníkom pohlaví a k ich oslabeniu v mocenských štruktúrach. Nevýhodou môže byť aj potenciálna možnosť intenzívnejšieho súperenia žien medzi sebou, keďže nesúperia len s mužmi, ale kvôli uplatňovaniu kvót súperia aj o miesta, ktoré muži obsadiť nemôžu. Slabou stránkou kvót je tiež to, že sa veľakrát pokladajú za maximum, ktoré sa dá urobiť, a po ich zavedení sa v tejto oblasti uzavrie diskusia o demokratizačných inováciách. Negatívne vnímané môže byť aj ich pôsobenie podobné sovietskemu modelu riadenej či násilnej emancipácie - voliči sú sčasti limitovaný vo svojom výbere, a teda kvóty môžu byť chápané ako nástroj, ktorý popiera demokraciu. Môžu viesť k podozrievaniu žien z toho, že niektoré z nich vďaka svojej pozícii viac svojmu pohlaviu, ako svojim schopnostiam či skúsenostiam. Ak sú zavedené rozhodnutím parlamentu aj pre komunálne voľby, prakticky porušujú pomyselnú lokálnu suverenitu. A pravdepodobne najpodstatnejšou nevýhodou volebných kvót je spájanie potenciálneho sklamaní, či zlyhania žien pôsobiacich v politike s obratom spoločenskej mienky proti zavádzaným volebným kvót (Klimovský 2015).

1.4 Aktuálny stav participácie žien v slovenskej politike a možnosti zavedenia kvót

Vnímanie potreby rodovej rovnosti postupne vstupuje aj do slovenskej spoločnosti, ale téma rodových kvót nie je najmä medzi slovenskými politikmi populárna. Dôvodom môže byť pretrvávajúce dedičstvo socializmu, konzervatívne nastavenie politikov, myšlienky o primárnom materskom poslaní žien, či vnímanie občianstva ako liberálneho kapitalistického konceptu slobody, ktorý predpokladá, že trhový mechanizmus zabezpečí uspokojivú transformáciu spoločnosti, ktorá vyrieši aj ľudsko-právne témy (Lajčáková 2013).

V slovenskej politike ženy nemajú tretinové zastúpenie, ktoré býva považované za minimálne rozhranie pre reálnu príležitosť ovplyvňovať rozhodovanie na žiadnej úrovni politickej reprezentácie (Bútorová a Gyárfášová 2020). Hlavným zistením z poslednej správy Svetového ekonomického fóra Global Gender Gap Report 2020 je to, že aj napriek tomu, že v oblasti rodovej rovnosti sme na tom neporovnateľne lepšie ako to bolo v minulosti, my ani ďalšia generácia pravdepodobne nezažijeme celkovú rovnosť medzi mužmi a ženami. Podľa tejto správy bude Slovensko potrebovať ešte 107 rokov na to, aby ženy dosiahli rovnaké postavenie ako muži v prístupe k moci, k zdrojom a k ich uznaniu (Global Gender Gap Report 2020).

Na Slovensku boli kvóty v minulosti súčasťou socialistickej koncepcie emancipácie žien. Na základe kvót určených odporúčaniami Komunistickej strany, obsadzovali ženy 20 až 30 % miest v parlamente. Otázne však je, aký bol v tomto období reálny podiel žien na moci. V prvých slobodných voľbách po roku 1989 obsadili ženy v parlamente iba 12 % miest (Lajčáková 2013). Podiel žien na legislatíve od vtedy narástol, a po parlamentných voľbách z roku 2020 ženy zastávajú 21,3 % z celkového počtu poslaneckých mandátov - čo predstavuje 32 žien (najviac v histórii Slovenska). Ako sme už spomenuli, nachádzame sa však stále pod európskym priemerom a zaostávame aj v medzinárodných porovnaniach.

Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky je problematika volebných kvót určitým spôsobom marginalizovaná, a aj keď sa do parlamentu dostala pri prijímaní antidiskriminačného zákona, legislatívnym procesom neprešla pre nedostatok politickej vôle. Podnety na zavedenie kvót prichádzajú predovšetkým z akademického prostredia alebo zo strany občianskych aktivistov, pričom je dôležité poukázať aj na fakt, že roku 2002 súhlasila so zavedením volebných kvót v rámci kandidátskych listín väčšina občanov (64% žien a 52% mužov), no aj napriek tomu parlament nerešpektoval pripravenosť slovenských voličov smerom k ich zavedeniu (Plenta a Ďurinová 2020).

Podiel žien zastúpených v parlamente predznamenáva do určitej miery aj ich zastúpenie na kandidátnych listinách politických strán. Strany veľakrát umiestňujú ženy na ťažšie zvoliteľné

miesta, čo vo výsledku znamená, že podiel kandidujúcich žien je spravidla vyšší, ako je konečný počet tých, ktoré budú zvolené. V pomere kandidujúcich a zvolených žien však nastal istý pokrok a vidíme pozitívny trend, ktorý je spôsobený najmä tým, že ženy sú umiestňované na vyšších miestach kandidátnych listín. To ale stále neznamená, žeby ženy po voľbách získali lepšie umiestnenie vďaka preferenčným hlasom. Na komunálnej úrovni je v porovnaní s národnou a regionálnou politikou zastúpenie žien vyššie. Môžeme poukázať na lineárne stúpanie participácie žien na postoch starostiek a primátoriek. V roku 2004 predstavoval ich podiel len 15,2 %, pričom vo volebnom období 2018 –2022 dosiahol nárast na 25,8 %. Avšak podiel starostiek súvisí s veľkosťou obcí. Čím je obec menšia, tým je väčšia pravdepodobnosť, že ju reprezentuje starostka. V prípade desiatich najväčších slovenských miest má iba jedno z nich, a to mesto Prešov, na čele primátorku. Zaujímavým faktom je aj to, že vo volebnom období 2004-2019 mala Slovenská republika vyšší podiel žien medzi poslancami v Európskom parlamente ako medzi poslancami slovenského parlamentu (viac ako 30 %). Táto situácia sa ale v neprospech žien zmenila v nasledujúcich voľbách, kedy zo 14 mandátov obsadili ženy iba tri z nich (21,4 %). Tento negatívny trend je v nesúlade s rastúcou participáciou žien v Európskom parlamente. Ženy najviac zaostávajú na úrovni VÚC, kde je ich podiel na moci a rozhodovaní veľmi nízky. Najvyššie % žien bolo do krajského zastupiteľstva zvolené v roku 2013, čo predstavovalo cca 15,7% žien. Od našej samostatnosti bola po prvýkrát na post predsedníčky VÚC zvolená žena až v roku 2017 (Erika Jurinová v Žilinskom samosprávnom kraji). V prípade prezidentských volieb môžeme poznamenať, že zvolenie Zuzany Čaputovej - ako prvej slovenskej prezidentky, môžeme považovať za vzácny stret spoločenského dopytu s politickou ponukou po zmene a spravodlivosti (Bútorová a Gyárfášová 2020).

Ak sa pozrieme na volebné systémy, ženy majú väčšiu šancu byť zvolené v pomernom volebnom systéme, pričom pre ženy najpriateľnejšie by boli uzatvorené kandidátne listiny (nemožnosť preferenčných hlasov), v ktorých by ženy boli na dobre zvoliteľných pozíciách. Túto možnosť potvrdzujú aj voľby v roku 2020, v ktorých sa z kandidátnych listín politických strán zvolených do NRSR neprekrúžkovala ani jedna žena. Slovenský otvorený volebný systém ženám nepraje práve preto, že väčšinou ich mužskí kandidáti na tej istej kandidátke prekrúžkujú.

V Slovenskej republike by bolo zrejme najefektívnejším opatrením, keby boli volebné kvóty povinné. Napríklad tým spôsobom, že v roku 2024 by musela byť na kandidátnych listinách 1/3 žien, a každá tretia pozícia na kandidátnej listine by bola vyčlenená pre ženy. Pre politické strany, ktoré by volebné kvóty nesplnili by mohla byť stanovená napríklad zdvojnásobená volebná kaucia a strany, ktoré by po voľbách mali nárok na štátne financovanie by tak prišli

o určitú časť štátneho príspevku. Následne by sa v roku 2028 mohli kvóty zvýšiť na 40%, pričom ženám by boli vyhradené vždy minimálne dve miesta na každých 5 pozícií na kandidátnej listine. V tomto prípade by sa mohli sprísniť aj sankcie, napríklad v podobe odmietnutia zaregistrovania kandidátky.

Druhou možnosťou, resp. kompromisom by mohli byť v prípade nepriechodnosti povinných kvót v parlamente dobrovoľné kvóty. Na toto zavedenie by mohol reagovať napríklad finančný bonus pri štátnom financovaní, a teda by tam nebola hrozba sankcie. Naopak, použila by sa pozitívna motivácia (týmto spôsobom fungujú kvóty v Gruzínsku). Pre malé strany by mohlo byť motiváciou napríklad aj odpustenie volebnej kaucie pri registrácii kandidátnej listiny.

Poslednou alternatívou by mohli byť kvóty v orgánoch politických strán a hnutí. Tento príklad vychádza z fungovania politických strán na Slovensku, kde o zložení kandidátky vo voľbách či už do NRSR alebo EP zvyčajne rozhoduje úzke stranické vedenie alebo republiková rada, teda najvyšší orgán politickej strany, resp. jej predseda. Kandidátku do volieb tvorí úzka skupina ľudí a ľudia vo vedení strany sa prirodzene nachádzajú aj najvyššie na kandidátke. Ak by vedenie politických strán tvorilo výrazne viac žien, bolo by vo veľkej miere pravdepodobné, že by sa tieto političky nachádzali na vysokých pozíciách na kandidátnych listinách - boli by teda zvolené. Týmto spôsobom by sme sa vedeli vyhnúť výhradám súvisiacim s psychologickým faktorom ako je pozitívna diskriminácia žien (Plenta a Ďurinová 2021).

Záver

Neexistujú eklatantné dôkazy o tom, či volebné kvóty predstavujú pre demokraciu krok vpred, alebo či nejakým spôsobom prispievajú k širšiemu posilneniu postavenia členov skupiny. Podstatné je, aby si spoločnosť bola vedomá toho, že zavedenie volebných kvót nevedie automaticky k očakávanému výsledku. Od podoby tohto nástroja a od toho ako sú nastavené (napríklad zaistenie minimálneho podielu kandidátov určitého pohlavia alebo minimálny počet kresiel v príslušnom zastupiteľskom orgáne) vo významnej miere závisí práve úspešnosť volebných kvót. Ich efektívnosť na druhej strane závisí aj od toho, aký k nim zastávajú postoj politické strany, od politickej skúsenosti, volebného systému a tiež od toho, aké sú sankcie za ich nedodržiavanie (Norris 2006).

Ich zavedeniu by mala predchádzať širšia verejná diskusia, keďže neraz vzbudzujú intenzívny odpor z ideologických a principiálnych dôvodov, ako je zasahovanie do rovnosti a demokratických práv kandidátov.

Zástancovia vyššej účasti žien v politike sa odvolávajú na ideál rodovej parity, na schopnosť žien zvládať rozhodovanie o komplikovaných spoločenských problémoch, ako aj na

nevyhnutnosť rešpektovať rozdielnú životnú skúsenosť oboch pohlaví. To by malo dať v prípade Slovenskej republiky možnosť NRSR reálnejšie reflektovať na pestrosť zloženia spoločnosti (Bútorová a Gyárfášová 2020).

Pre riešenie rodových nerovností je nesmierne dôležitá aj kultúra pracovného prostredia. Akademici pracujúci vo Švédsku, kde je rodová rovnosť najrozvinutejšia, hovoria o tom, že jednoduché „počítanie ženských tiel“ neznamená dosiahnutie rodovej rovnosti. Kultúrna zmena totiž trvá oveľa dlhšie, ak sa vôbec dá dosiahnuť. Postupná zmena, ktorú vidíme napríklad v počte žien pracujúcich ako poslankyne, je z veľkej časti a v mnohých krajinách spôsobená práve implementáciou kvót. Ale aj v tomto prípade bývajú ženy pomerne často menované do relatívne nízkych a menej silných, či nevýkonných funkcií.

Politika ako povolanie je známa tým, že povoľuje tvrdé a typicky maskulínne správanie. To vylučuje nielen ženy, ale aj každého, kto nie je ochotný sa prispôbiť. Práve za takúto kultúru sú politické strany často kritizované, a to aj napriek úspechom pri vyvažovaní počtu poslankyň (The Conversation 2016).

Kultúrna zmena je pomalá, ťažká a závisí od odhodlania v praxi, nielen od rétoriky. Vidieť úspešné ženy vo volených parlamentoch a v zhromaždeniach je dôležité, ale začlenenie rodovej rovnosti ako niečoho prirodzeného si bude vyžadovať oveľa dlhší a hlbší proces. Práve preto by zavedenie volebných kvót po vzore iných štátov, v ktorých zafungovali mohlo tomuto nepriaznivému stavu v spoločnosti výrazne dopomôcť.

Zoznam bibliografických odkazov

BÚTOROVÁ, Zora a OĽGA GYÁRFÁŠOVÁ, 2020. *Politická participácia žien na Slovensku 2020: Kde sme, kam smerujeme?* Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. ISBN: 978-80-89345-83-0.

KANDAWASVIKA-NHUNDU, 2022. Gender quotas: one of the key mechanisms to address the overrepresentation of men in positions of political leadership and decision-making [online]. 2022. [cit. 2022-09-22]. Dostupné z:

<https://www.idea.int/news-media/news/gender-quotas-one-key-mechanisms-address-overrepresentation-men-positions-political>

INTER-PARLIAMENTARY UNION, 1997. Quotas and Affirmative Action to increase female participation in political life [online]. 1997. [cit. 2022-09-22].

Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_en.htm

KLIMOVSKÝ, Daniel, 2015. Ženy v komunálnej politike v Európskej únii: diskusia o implementácii volebných kvót v rôznorodých systémoch územnej samosprávy [online]. 2015.

- [cit. 2022-03-06]. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/10191119Klimovsky%20OK.pdf>
- KROOK, M. Lena, 2022. Electoral Quotas and Political Representation: Comparative Perspectives [online]. 2022. [cit. 2022-09-19]. Dostupné z: <https://ecpr.eu/Events/Event/PanelDetails/100>
- LAJČÁKOVÁ, Jarmila, 2013. Dočasné osobitné opatrenia v oblasti politickej participácie žien podľa Medzinárodného dohovoru na odstránenie všetkých foriem diskriminácie žien [online]. 2013. [cit. 2022-03-06]. Dostupné z: <http://moznostvolby.sk/wp-content/uploads/2012/03/docasne-osobitne-opatrenia.pdf>
- MARCINKOVÁ, Vladimíra, 2022. #BreakTheBias: akým predsudkom čelia úspešné slovenské ženy? [online]. 2022. [cit. 2022-09-23]. Dostupné z: <https://www.leanin.sk/post/breakthebias-akym-predsudkom-celia-uspesne-slovenske-zeny>
- NORRIS, Pippa, 2006. *The Impact of Electoral Reform on Women's Representation*. In: Acta Politica. Roč. 41. s. 197-213. ISSN: 0001-6810.
- PLENTA, Peter a Petra ĎURINOVÁ, 2020. Rodové kvóty vo voľbách do národných parlamentov: od rovnosti príležitostí k rovnosti výsledkov? [online]. 2020. [cit. 2022-09-21]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479666&fbclid=IwAR04EVgBwBXwgtyOzPETuy2OcQnx8wCMe2a0QLsSj4eXEJgrPIJ8NfxyNdU>
- PLENTA, Peter a Petra ĎURINOVÁ, 2021. Otvorene o otvorenom vládnutí: Rodové kvóty v parlamentných voľbách - Parlamentný inštitút [online]. 2021. [cit. 2022-09-21]. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=Q13c_Bk8Ats&t=1s&ab_channel=OGPSlovensko
- STADELMANN, David, Marco PORTMANN a Reiner EICHENBERGER, 2014. *Politicians and Preferences of the Voter Majority. Does Gender Matter?* In: Economics & Politics. Roč. 26. č. 3. s. 355-379. ISSN: 1468-0343.
- THE CONVERSATION, 2016. Can quotas make gender equality happen in politics? Lessons from business [online]. 2018. [cit. 2022-03-03]. Dostupné z: <https://theconversation.com/can-quotas-make-gender-equality-happen-in-politics-lessons-from-business-65971>
- UN WOMEN, 2022. Effects of quota in the electoral system to the advancement of gender equality and women's rights [online]. 2022. [cit. 2022-09-20]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/presentations-for-the-6-international-roma-women-conference-/16807645a5>

UN WOMEN, 2021. Facts and figures: Women's leadership and political participation [online]. 2021. [cit. 2022-09-21]. Dostupné z: https://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#_edn1

WORLD ECONOMIC FORUM, 2020. Global Gender Gap Report 2020 [online]. 2020. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

Kontaktná adresa

Mgr. Viktória, Ferková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: viktoria.ferkova@student.upjs.sk

PREDNOSTI A ÚSKALIA SPOJENÝCH VOLIEB DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

ADVANTAGES AND PITFALLS OF SIMULTANEOUS ELECTIONS TO LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Frederika FOGAŠOVÁ

Abstract

The subject of the professional study is the analysis of the expected benefits, as well as the problems related to the simultaneous elections to local self-government bodies in the Slovak Republic, which will take place on October 29, 2022. The author describes the legislative preparation of the simultaneous elections carried out by amending Act no. 180/2014 Coll. On the conditions for the exercise of the right to vote and on the amendment of some laws, as well as the organizational measures that will need to be ensured in connection with the holding of these elections, and at the same time draws attention to the risks associated with it, especially in small municipalities.

Key words: *simultaneous elections, local self-government, organization of simultaneous elections*

Úvod

Územná samospráva má v Slovenskej republike dva stupne, a to obce a vyššie územné celky. Komunálne voľby do orgánov územnej samosprávy na miestnej aj regionálnej úrovni upravuje zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „volebný zákon“), ktorý nahradil predošlé zákony upravujúce komunálne voľby na obecnej úrovni a na úrovni samosprávnych krajov v osobitných zákonoch. Ústavný základ pre voľby do orgánov samosprávy obcí nachádzame v čl. 69 ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“). Základné otázky pre voľby do orgánov samosprávnych krajov upravuje čl. 69 ods. 4 až 6 Ústavy SR. (Domin 2017)

V najbližších voľbách, ktoré sa majú konať 29. októbra 2022, si budú voliči vyberať starostu obce, respektíve primátora mesta, taktiež poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev. V Bratislave a Košiciach sa bude hlasovať aj za poslancov miestnych zastupiteľstiev a starostov mestských častí. Zároveň sa na regionálnej úrovni budú voliť poslanci samosprávnych krajov a predsedovia samosprávnych krajov. (Tlačová agentúra Slovenskej republiky 2022a).

Hlavným očakávaným prínosom spojených volieb do orgánov územnej samosprávy, ktoré sú v našom právnom poriadku novinkou, je zvýšenie volebnej účasti (predovšetkým vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov), zníženie nákladov na realizáciu komunálnych a regionálnych volieb, a posilnenie mandátu volených kandidátov (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2021). Pre uskutočnenie spojených volieb bola nevyhnutná novelizácia vyššie spomínaného volebného zákona, ktorému predchádzalo vydanie ústavného zákona č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „novelizácia ústavy z roku 2017“).

Predmetom záujmu bude analýza naplnenia očakávaní spojených volieb do orgánov územnej samosprávy z hľadiska zmien, ktoré vyvolali vo volebných procesoch. Zameriame sa na výhody, riziká a organizačno-technické zabezpečenie spojených volieb na našom území.

1 Novelizácia Ústavy SR ako nevyhnutný predpoklad spojených volieb do orgánov územnej samosprávy

K realizácii zámeru uskutočniť spojené voľby do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov bolo nevyhnutné vytvoriť ústavné predpoklady. Došlo k tomu prostredníctvom novelizácie ústavy z roku 2017. Touto novelizáciou sa doplnila Ústava SR o prechodné ustanovenie obsiahnuté v čl. 154e, na základe ktorého sa volebné obdobie poslancov zastupiteľstiev a predsedov samosprávnych krajov predĺžilo na päť rokov. Cieľom bolo zjednotenie komunálnych a regionálnych volieb, nakoľko sa tieto voľby vykonávali dovtedy v rôznom čase. Ak by sa použili ustanovenia čl. 69 ods. 5 druhej vety a ods. 6 prvej vety Ústavy SR, hovoriace o štvorročnom volebnom období orgánov samosprávnych krajov, tak by sa voľby do týchto orgánov uskutočnili o rok skôr ako voľby do orgánov samosprávy obcí a miest. (Dôvodová správa k ptč. 303, VII. volebné obdobie Národnej rady SR)

Nad rámec tohto príspevku sa žiada uviesť, že vláda SR usiluje aj o spojenie prezidentských volieb a volieb do Európskeho parlamentu do jedného dňa. Za tým účelom schválila 24. augusta 2022 návrh novelizácie Ústavy SR, ktorý bol medzičasom predložený aj do Národnej rady SR a je vedený pod ptč. 1098 (VIII. volebné obdobie Národnej rady SR) Navrhovaná

ústavná zmena sa bude musieť následne premietnuť do volebného zákona. S cieľom zosúladiť voľby do Európskeho parlamentu s druhým kolom voľby prezidenta, je potrebné podľa návrhu vykonať prvé kolo prezidentských volieb namiesto 60-dňovej lehoty pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta, na 30-dňovú lehotu. Od navrhovaných zmien sa očakáva zvýšenie volebnej účasti vo voľbách do Európskeho parlamentu, posilnenie mandátu zvolených zástupcov, relevantnosť európskych volieb a možnosť odhlasovať poštou v prípade Slovákov žijúcich v zahraničí. (Dôvodová správa k pŕč. 1098, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR)

2 Zmeny vo volebnom zákone

Pre riadny priebeh spojených volieb na jeseň roku 2022, bolo potrebné po novelizácii Ústavy SR upraviť volebné pravidlá vo volebnom zákone tak, aby umožnili realizáciu uvedených volieb. Vo volebnom zákone od roku 2017 došlo k viacerým zmenám. Novelizáciou uskutočnenou zákonom č. 73/2017 Z. z. z 21.marca 2017, sa do volebného zákona vložili § 195a až § 195d, ktoré obsahujú ustanovenia o konaní volieb do orgánov samosprávnych krajov a orgánov samosprávy obcí v ten istý deň a v rovnakom čase. Podľa týchto ustanovení budú volebné miestnosti a volebné okrsky pre voľby do orgánov samosprávy obcí platiť aj pre voľby orgánov vyšších územných celkov. Okrsková volebná komisia na úrovni obcí a miest bude plniť aj úlohy okrskovej volebnej komisie pre voľby do orgánov vyšších územných celkov. Pre okrskovú volebnú komisiu obec vyhotoví osobitne zoznam voličov pre oba druhy volieb. Za veľmi významné považujeme farebné rozlíšenie hlasovacích lístkov, obálok, zápisníc, volebnej schránky a prenosnej volebnej schránky, ktoré budú pre voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávnych krajov odlišné. (volebný zákon) Vďaka tomuto opatreniu by sa mala zjednodušiť orientácia voličov pri uskutočňovaní volebného aktu.

Po vykonaní volieb sa budú najprv zisťovať výsledky volieb do orgánov samosprávnych krajov. Pred ich začatím okrsková volebná komisia zapečatí volebnú schránku, prenosnú volebnú schránku, zoznam voličov, nepoužité hlasovacie lístky a obálky pre voľby do orgánov samosprávy obcí z dôvodu zamedzenia manipulácie s hlasmi. Až po sčítaní hlasov vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov začne okrsková volebná komisia zisťovať výsledky volieb do orgánov samosprávy obcí. Výrazná zmena nastala aj v odmeňovaní členov a zapisovateľov okrskových volebných komisií, ktorí majú za deň konania volieb nárok na dvojnásobnú odmenu. (volebný zákon) Ide nepochybne o opodstatnené zvýšenie nároku na odmenu, aj keď

do istej miery relativizuje zámer obsiahnutý v Dôvodovej správe k novelizácii ústavy z roku 2017 ušetriť spojenými voľbami rozpočtové náklady na uskutočnenie volieb.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky pripravilo v roku 2021 návrh novely volebného zákona, vychádzajúc z Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2021 a analýzy rizík, ktoré by mohli ovplyvniť úspešnosť spojených volieb. Návrh novely mal za hlavný cieľ zabezpečiť vhodné podmienky pre činnosť volebných komisií a vytvoriť efektívnejšie a pružnejšie spracovanie volebných výsledkov. Národná rada Slovenskej republiky schválila novelu volebného zákona 2.decembra 2021 pod zákonom č. 512/2021 Z. z.. Výrazná zmena nastala v odmeňovaní členov volebných komisií na všetkých stupňoch. Doposiaľ nemali nárok na odmenu členovia okresných volebných komisií pri voľbách do orgánov samosprávy obcí, ani členovia obvodných volebných komisií a členovia volebných komisií samosprávneho kraja pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov. (Dôvodová správa k ptč. 686, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR)

Ďalšia úprava nastala v zasielaní zápisníc o výsledku volieb elektronickou formou volebnými komisiami na všetkých stupňoch. (Dôvodová správa k ptč. 686, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR) V listinnej forme sa budú zápisnice, podpísané členmi volebnej komisie, zasielať príslušnému orgánu zodpovednému za úschovu volebných dokumentov, t. j. obci alebo úradu samosprávneho kraja, v stanovenej lehote až po voľbách. Na základe vyššie spomínanej zmeny pribudla povinnosť starostovi obce (resp. obci) zabezpečiť prístup k internetu vo všetkých volebných miestnostiach. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2021) Je dôležité poznamenať, že zákon nekonkretizuje, ako dlho má byť internetový prístup zabezpečený, a o aký typ internetového pripojenia má ísť. Možno predpokladať, že zabezpečenie internetu by malo trvať počas celého volebného dňa. Text dôvodovej správy poukazuje na to, že bude nevyhnutné zabezpečiť internetový prístup v dostatočnom časovom predstihu pred dňom konania volieb, za účelom uskutočnenia skúšky zasielania zápisníc okrskovými volebnými komisiami cez informačný systém Štatistického úradu Slovenskej republiky. Spracovanie zápisnice v tomto informačnom systéme má za cieľ zjednodušiť spracovanie výsledkov hlasovania pre okrskové volebné komisie a pre odborné sumarizačné útvary, a taktiež podporuje odstraňovať chybovosť. Výdavky spojené so zavedením internetového prístupu nebudú znášať obce, ale budú hradené zo štátneho rozpočtu. V tejto oblasti sa nepredpokladá vysoký nárast výdavkov zo štátneho rozpočtu, odvolávajúc sa na voľby do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2020, kedy dobrovoľnú možnosť odosielania zápisníc v elektronickej forme prostredníctvom informačného systému IVIS

využilo 80% okrskových volebných komisií. (Dôvodová správa k ptč. 686, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR)

K významným zmenám vo volebnom zákone patrí aj stanovenie minimálneho počtu členov okrskovej volebnej komisie v meste Košice a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislava na sedem členov, z dôvodu náročnejšieho sčítavania hlasov vyplývajúceho z väčšieho počtu hlasovacích lístkov. Zjednotí sa trvanie tzv. volebného moratória na obdobie 48 hodín pred dňom konania volieb. S tým úzko súvisí aj spresnenie pojmov: volebný prieskum, volebná anketa a nezávislý kandidát. V novelizovanom volebnom zákone nájdeme aj postup, ako je možné vykonávať prieskumy verejnej mienky v deň konania volieb. (Dôvodová správa k ptč. 686, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR)

Okrem zmien vo volebnom zákone bol v spojitosti s voľbami na jeseň 2022 vydaný aj zákon č. 185/2022 Z. z., o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len zákon č. 185/2022 Z. z.).

Tento zákon sa uplatní len pre spojené voľby do orgánov územnej samosprávy v roku 2022, a len za splnenia podmienky, že Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky nariadi vyhláškou izoláciu pozitívnych osôb na ochorenie COVID-19, prípadne osôb, ktoré boli s takouto osobou v úzkom kontakte, a to z dôvodu ochrany zdravia pred týmto ochorením. Táto vyhláška úradu verejného zdravotníctva by musela byť vydaná v termíne do 30. Septembra 2022, inak sa zákon upravujúci špeciálne hlasovanie vôbec nepoužije. (zákon č. 185/2022 Z. z.)

Zmeny v oblasti kontroly transparentnosti volebnej kampane uvedieme v nasledujúcej časti článku.

3 Potenciálne problémy spojené s uskutočnením jesenných spojených volieb

V súvislosti s organizačno-technickým zabezpečením spojených volieb v roku 2022, schválila Národná rada Slovenskej republiky na svojom zasadnutí uznesením č. 428 z 28. júna 2022 Harmonogram organizačno-technického zabezpečenia volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do orgánov samosprávnych krajov v roku 2022 (ďalej len Harmonogram OTZ).

K 20. septembru 2022 uverejnilo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky na svojej internetovej stránke informáciu, že pre spojené voľby na jeseň 2022 bude otvorených 6 010 volebných miestností, resp. volebných okrskov. Okresné volebné komisie budú v počte 48 a obvodných volebných komisií bude 8. Kandidátne listiny pre voľby do obecného

zastupiteľstva a pre voľby starostu obce neboli podané v 5 obciach, a to v obci Brezovec, Jakušovce, Michalková, Pongrácovce a Ratkovo. V týchto obciach budú môcť občania voliť len kandidátov do orgánov samosprávnych krajov. V 6 obciach: Dobroslava, Domadice, Harakovce, Moškovec, Starina a Šarišské Bohdanovce nebola podaná kandidátna listina pre voľby starostu obce. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2022b) Nižší počet kandidátov pre voľby do obecného zastupiteľstva, ako má byť zvolený, kandiduje až v 25 obciach. Vo všetkých spomenutých obciach, kde nie je umožnené v riadny deň volieb zrealizovať hlasovanie, sa budú konať nové voľby. Vyhlási ich predseda Národnej rady Slovenskej republiky do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb do orgánov samosprávy obcí, najneskôr 110 dní pred dňom ich konania. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2022a)

Problémovou oblasťou spojených volieb do orgánov územnej samosprávy sa javí kontrola transparentnosti volebnej kampane napriek tomu, že vo volebnom zákone došlo k zmenám, ktoré by ju mali podporovať. Uvedieme si niektoré zo zmien, napr. samotná kontrola transparentnosti volebnej kampane bola presunutá z Ministerstva vnútra Slovenskej republiky na okresné úrady, za účelom zvýšenia efektívnosti a hospodárnosti. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2021)

Bankám bola uložená povinnosť zriadiť kandidujúcim subjektom tzv. transparentný účet na požiadanie, čo v minulosti podľa poznatkov Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán vyvolalo viacero problémov. Jednoročná subjektívna lehota na uloženie sankcie sa predĺžila na 3 roky, trojročná objektívna lehota na 5 rokov. Rozhodlo sa tak z dôvodu nepostačujúcej dĺžky lehoty na riadne prešetrenie a vydanie rozhodnutia o uložení pokuty. Pre kontrolu dodržiavania pravidiel pri financovaní volebnej kampane sa umožňuje Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky identifikovať darcu finančných prostriedkov. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2021) Príkladom slabej transparentnosti vedenia volebnej kampane je kandidát na post predsedu Prešovského samosprávneho kraja J. B., ktorý podľa portálu s monitoringom kampaní dosiahol na svojom transparentnom účte najvyššie príjmy a výdavky. Viac ako 88-tisíc eur previedol tento kandidát istej mediálnej agentúre v dvoch veľkých platbách. Týmto skutkom stratila verejnosť akúkoľvek kontrolu nad tým, akým spôsobom budú tieto finančné prostriedky využité. Kandidáti by mali zverejňovať podrobné výdavky za volebnú kampaň realizovanú cez mediálne agentúry. (Transparency International Slovensko 2022)

Zvýšenú pozornosť by mal volič zamerať na upravovanie hlasovacích lístkov a ich vhadzovanie do správnej volebnej schránky, aby sa nepomýlil a nevznikali neplatne odovzdané hlasy. Biela obálka bude určená na hlasovanie pre voľby do orgánov samosprávy obcí a do

modrej obálky sa budú vkladať hlasovacie lístky pre voľby do orgánov samosprávnych krajov. Predpokladá sa, že bude potrebné usmerňovať voličov, preto vznikla nová pracovná pozícia vo volebnej komisii – pozícia koordinátora. (Madro 2022)

Najťažšiu úlohu budú mať orgány, ktoré sa podieľajú na spojených voľbách a budú musieť zvládnuť ich organizáciu. Osoby podieľajúce sa na príprave volieb a na priebehu samotného hlasovania by mali absolvovať školenia na výkon pridelených činností počas jesenných spojených volieb. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2022c) Zabezpečenie kvalitného personálneho substrátu bude v týchto voľbách veľkou výzvou, najmä v malých obciach, ktoré sú počtom obyvateľov značne poddimenzované. S tým úzko súvisí zabezpečenie elektronického komunikačného spojenia medzi volebnými orgánmi, ktoré by malo fungovať nepretržite a v dostatočnej kvalite. Môže to predstavovať problém obzvlášť v malých obciach, ktoré sa nachádzajú na periférii internetového pripojenia alebo v husto zalesnených, prípadne ťažko dostupných miestach, kde je všeobecne internetové a mobilné pripojenie veľmi slabé. Vláda Slovenskej republiky deklarovala v spojených voľbách ušetrenie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu oproti realizácii týchto volieb oddelene. Na účel prípravy a priebehu spojených volieb bolo vyčlenených 14 707 888 eur, 3 349 500 eur má na spracovanie výsledkov volieb k dispozícii štatistický úrad. Za prípravu volieb a ich priebeh zodpovedá Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2022c)

Nad rámec tohto príspevku možno spomenúť, že politická strana Smer-SD usilovala o spojenie volieb do orgánov územnej samosprávy s referendom o predčasných voľbách, ktoré iniciovala prostredníctvom petície. V takom prípade by museli mestá a obce zabezpečiť ďalšiu volebnú miestnosť a vytvoriť ďalšie volebné (referendové) okrskové komisie, pretože by sa referendum nemohlo realizovať v spoločnej volebnej miestnosti pre spojené voľby. Možnosť realizovať spojené voľby v jednej miestnosti ustanovil zákon. (Madro 2022) Referendum však nebolo možné vyhlásiť na 29. októbra, kedy sa budú konať spojené voľby, lebo petičný výbor doručil petičné hárky Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky príliš neskoro. Iničiátori referenda totiž nebrali do úvahy zákonnú lehotu na spočítanie a kontrolu hlasov, ktorá je pre prezidenta určená 30 dní, pričom zákon zároveň ustanovuje prezidentovi ďalších 90 dní na vyhlásenie referenda. Petícia bola doručená len 66 dní pred konaním jesenných spojených volieb. (Tlačová agentúra Slovenskej republiky 2022b)

Záver

V článku sme uviedli právne predpisy, na základe ktorých sa spojené voľby do orgánov územnej samosprávy uskutočnia, a aké výhody a riziká sú s nimi spojené. Poukázali sme na pozitívne oblasti súvisiace s realizáciou spojených volieb na našom území, kde zaraďujeme predovšetkým predpokladanú zvýšenú účasť vo voľbách, posilnenie mandátov najmä vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a flexibilnejšie riadenie volebných procesov na rôznych úrovniach verejnej správy, ako dôsledok postupnej elektronizácie volebných procesov v Slovenskej republike. Pochybnosti môžu vznikať v oblasti zabezpečenia transparentnosti volieb a volebnej kampane jednotlivých kandidátov. Skutočné výdavky na prípravu a priebeh spojených volieb sa dozvieme až po ich realizácii, určité zvýšenie výdavkov súvisí so zvýšeným počtom členov volebných komisií a navýšením ich odmien, ako aj technickým zabezpečením volebných miestností.

Zoznam bibliografických odkazov

DOMIN, M., 2017. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer ČR, 411 s., ISBN 978-80-7160-438-9.

Dôvodová správa k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ptč. 303, VII. volebné obdobie Národnej rady SR), 2016. [online]. In: nrsr.sk [cit. 2022-09-17]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6124>

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ptč. 686, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR), 2021. [online]. In: nrsr.sk [cit. 2022-09-19]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=686>

Dôvodová správa k vládnemu návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ptč. 1098, VIII. volebné obdobie Národnej rady SR), 2022. [online]. In: nrsr.sk [cit. 2022-09-15]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8849>

MADRO, P., 2022. *Blížia sa historické voľby. Môže ich skomplikovať referendum?* [online]. In: spravy.pravda.sk [cit. 2022-09-20]. Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/regionalne-volby-2022/clanok/637167-blizia-sa-historicke-volby-moze-ich-skomplikovat-referendum/>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2021. *Parlament schválil novelu zákona o podmienkach výkonu volebného práva*. [online]. In: minv.sk [cit. 2022-09-13]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?informacie-komisia-pre-volby&sprava=parlament-schvalil-novelu-zakona-o-podmienkach-vykonu-volebneho-prava>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2022a. *Komunálne voľby sa v októbri neuskutočnia v piatich obciach*. [online]. In: minv.sk [cit. 2022-09-17]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=komunalne-volby-sa-v-oktobri-neuskutocnia-v-piatich-obciach>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2022b. *Pre jesenné spojené voľby sa otvorí spolu 6 010 volebných miestností*. [online]. In: minv.sk [cit. 2022-09-21]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=pre-jesenne-spojene-volby-sa-otvori-spolu-6-010-volebnych-miestnosti>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2022c. *Vláda schválila harmonogram úloh pre jesenné spojené komunálne voľby*. [online]. In: minv.sk [cit. 2022-09-23]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=vlada-schvalila-harmonogram-uloh-pre-jesenne-spojene-komunalne-volby>

TLAČOVÁ AGENTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2022a. *Spojené voľby sa budú konať 29. októbra*. [online]. In: minv.sk [cit. 2022-09-15]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=spojene-volby-sa-budu-konat-29-oktobra>

TLAČOVÁ AGENTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2022b. *Prezidentka vypíše referendum týkajúce sa predčasných volieb*. [online]. In: teraz.sk [cit. 2022-09-19]. Dostupné z:

<https://www.teraz.sk/slovensko/prezidentka-vypise-referendum-tykaju/660029-clanok.html>

Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 428 z 28. júna 2022 k Harmonogramu organizačno-technického zabezpečenia volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do orgánov samosprávnych krajov v roku 2022, 2022. [online]. In: minv.sk [cit. 2022-09-21]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?selfgov22-otz>

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

Zákon č. 44/2017 Z. z. Ústavný zákon, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb..

Zákon č. 73/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

a ktorým sa dopĺňa zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Zákon č. 185/2022 Z. z., o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Kontaktná adresa

Mgr. Frederika Fogašová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín – Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: frederika.fogasova@student.upjs.sk

VÝKON VEREJNEJ FUNKCIE AKO PREKÁŽKA V PRÁCI VO VŠEOBECNOM ZÁUJME

PERFORMANCE OF A PUBLIC OFFICE AS AN OBSTACLE IN WORKING IN THE PUBLIC INTEREST

Vladimíra ŽOFČINOVÁ

Abstract

The status of elected representatives of self-government in branch of labour law is legislatively regulated only marginally, with insufficient terminological and functional interconnection between special legislation and labour law. In practice, this legal regime brings many problems and ambiguous solutions. In the article, the author deals with the performance of public office from the point of view of labor law. This is an obstacle to work on the part of the employee. It analyzes the long-term and short-term release of an employee to perform a public function and also points out terminological deficiencies.

Key words: *elected representatives of self-government, performance of public office, obstacle to work on the part of the employeea*

Úvod

Ak zamestnanec nemôže plniť svoju základnú povinnosť, t.j. vykonávať prácu podľa pokynov zamestnávateľa, z pohľadu pracovného práva dochádza k prekážke v práci na strane zamestnanca. Okrem prekážok z dôvodu plnenia brannej povinnosti a plnenia úloh odbornej prípravy v ozbrojených silách, zvyšovania kvalifikácie a dôležitých osobných prekážok v práci patria k prekážkam v práci na strane zamestnanca aj prekážky z dôvodu všeobecného záujmu (Barancová, 2013). Medzi prekážky v práci vo všeobecnom záujme zaradujeme podľa ustanovenia § 136 zák. č. 311/2001 Zákonníka práce (ďalej len „Zákonník práce“) prekážky z dôvodu výkonu verejnej funkcie, prekážky z dôvodu výkonu občianskych povinností a prekážky z dôvodu výkonu iných úkonov vo všeobecnom záujme.

Základné pravidlo podľa Tomana (2015) ohľadom poskytovania pracovného voľna je upravené v § 136 ods. 1 Zákonníka práce: „Zamestnávateľ poskytne zamestnancovi pracovné

voľno na nevyhnutne potrebný čas na výkon verejných funkcií, občianskych povinností a iných úkonov vo všeobecnom záujme, ak túto činnosť nemožno vykonať mimo pracovného času“.

Ak prekážky zasiahli do pracovného času zamestnanca, zamestnávateľ je povinný ich ospravedlniť.

Zásah do pracovného času vyplýva z vopred určeného rozvrhnutia pracovných zmien zamestnávateľom v zmysle § 90 ods. 4 Zákonníka práce, resp. aj z § 88 o pružnom pracovnom čase (základný pracovný čas). *V rozsahu, v ktorom zasiahli do voliteľného pracovného času, sa posudzujú ako ospravedlnené prekážky v práci, nie však ako výkon práce a neposkytuje sa za ne náhrada mzdy“.*

V prípade poskytovania určitej náhrady v podobe peňažného plnenia zamestnancovi, Zákonník práce upravuje pravidlo v druhej vete § 136 ods. 1, podľa ktorej *„Pracovné voľno poskytne zamestnávateľ bez náhrady mzdy, ak tento zákon, osobitný predpis alebo kolektívna zmluva neustanovuje inak, alebo ak sa zamestnávateľ so zamestnancom nedohodne inak.“.*

Všeobecné pravidlo teda ustanovuje, že pracovné voľno v prípade prekážok v práci z dôvodu všeobecného záujmu sa poskytuje bez náhrady mzdy a len v určitých prípadoch bude náhrada mzdy patriť.

1 Práva zamestnanca pri nástupe do verejnej funkcie

Zamestnanec, ktorý bol zvolený vo voľbách do verejnej funkcie má novovzniknuté povinnosti vo vzťahu k zamestnávateľovi, vzhľadom na nevyhnutnú potrebu uvoľnenia na výkon verejnej funkcie (dlhodobé alebo krátkodobé) a zároveň disponuje právami, ktoré mu zvolením do verejnej funkcie prináležia.

Pri nástupe do verejnej funkcie má zamestnanec tieto práva (Toman, 2015):

a) právo na dlhodobé uvoľnenie na výkon verejnej funkcie

Ide o uvoľnenie zamestnanca, ktoré je bez náhrady mzdy. Podľa § 136 ods. 2 Zákonníka práce *„Zamestnávateľ uvoľní zamestnanca dlhodobo na výkon verejnej funkcie a na výkon odborovej funkcie. Náhrada mzdy od zamestnávateľa, u ktorého je v pracovnom pomere, mu nepatrí. Je dôležité poznamenať, že Zákonník práce výslovne nerieši deň uvoľnenia. Uvoľnenie však musí byť najskôr ku dňu keď sa ujme výkonu verejnej funkcie.*

b) právo na návrat/na opätovné zaradenie po skončení výkonu verejnej funkcie

Podľa § 157 ods. 3 Zákonníka práce: *„Ak sa zamestnanec vráti do práce po skončení výkonu verejnej funkcie ..., zamestnávateľ je povinný zaradiť ho na pôvodnú prácu a pracovisko. Ak zaradenie na pôvodnú prácu a pracovisko nie je možné, zamestnávateľ je povinný zaradiť ho na inú prácu zodpovedajúcu pracovnej zmluve.“.*

c) právo na zachovanie nevyčerpanej dovolenky (a jej prenesenie)

Podľa § 113 ods. 5 Zákonníka práce: „*Ak si zamestnanec nemôže vyčerpať dovolenku, pretože bol dlhodobo uvoľnený na výkon verejnej funkcie alebo odborovej funkcie, nevyčerpanú dovolenku mu zamestnávateľ poskytne po skončení výkonu verejnej funkcie alebo odborovej funkcie*“.

V prípade, ak zamestnanec vykonáva verejnú funkciu popri plnení pracovných povinností vyplývajúcich z pracovnej zmluvy, ide o tzv. krátkodobé uvoľnenie.

Podľa § 136 ods. 1 Zákonníka práce: „*Zamestnávateľ poskytne zamestnancovi pracovné voľno na nevyhnutne potrebný čas na výkon verejných funkcií, občianskych povinností a iných úkonov vo všeobecnom záujme, ak túto činnosť nemožno vykonať mimo pracovného času*.“ - t. j. ide o povinnosť zamestnávateľa poskytnúť pracovné voľno na výkon verejnej funkcie zamestnancovi. Podľa § 137 ods. 3 Zákonníka práce: „*Zamestnancovi, ktorý vykonáva verejnú funkciu popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru, môže byť z dôvodu výkonu verejnej funkcie poskytnuté pracovné voľno v rozsahu najviac 30 pracovných dní alebo zmien v kalendárnom roku, ak osobitný predpis neustanovuje inak*.“ – v tomto prípade ide o zákonnú limitáciu stropu na poskytnutie pracovného voľna.

2 Právna regulácia vykonávania verejnej funkcie

Z hľadiska posúdenia správnej právnej regulácie na právny vzťah vyplývajúci z výkonu verejných funkcií je potrebné analyzovať právny rámec, v akom sa tieto verejné funkcie vykonávajú. V § 137 ods. 1 a 2 ZP je definované, že verejnou funkciou je „*činnosť o ktorej to ustanovuje Zákonník práce alebo osobitný predpis*.“ Podľa odseku 2 citovaného ustanovenia sa za výkon verejnej funkcie považuje „*plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným alebo časovým obdobím a ktorá je obsadzovaná na základe priamej alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov*“.

Zákonník práce nezakotvuje okruh verejných funkcií. S výkonom verejnej funkcie v priamej súvislosti vzniká aj zodpovednosť volených verejných funkcionárov za výkon svojej funkcie. Vzhľadom na skutočnosť, že pri vykonávaní verejnej funkcie nedochádza k naplneniu esenciálneho znaku závislosti práce, t. j. vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, túto zodpovednosť nemôžeme vnímať rovnako ako pri pracovnoprávných vzťahoch. Subordinačný princíp sa pri vykonávaní verejnej funkcie neuplatňuje.

Zodpovednosť za výkon verejnej funkcie je zodpovednosťou skôr politickou a zároveň zodpovednosťou občianskou (vo vzťahu k voličom, obyvateľom územného teritória). Ide o osobitný druh verejnoprávnej zodpovednosti verejných činiteľov, na uplatňovanie ktorej

nemožno mechanicky vzťahovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa zásad „administratívneho trestania“.

Meritórnym poslaním verejných volených funkcionárov by malo plniť vykonávanie kompetencií vyplývajúcich z verejnej funkcie tak, aby bol rešpektovaný a chránený verejný záujem a čo najefektívnejšie zabezpečené uspokojovanie potrieb spoločnosti a tiež dodržiavanie princípov demokratického a právneho štátu. Z uvedeného cieľa vyplýva bremeno zodpovednosti voči štátu, voči spoločnosti a hlavne voči voličom (aj nevoličom). Upozorňujeme na existenciu možných rizík výskytu príležitostí zneužitia verejnej funkcie za účelom získania osobného prospechu, benefitov a iných hmotných výhod vyplývajúcich zo spoločenského postavenia. Poukazujeme na skutočnosť, že práve volení funkcionári (najmä v obciach, kde finančné ohodnotenie za výkon verejnej funkcie nie je odrazom blahobytu) sú častokrát vystavovaní tlaku pri rozhodovaní a plnení svojich zodpovedných úloh. V právnych podmienkach Slovenskej republiky je nulová tolerancia zneužívania postavenia verejných funkcionárov.

Zákonodarca reagoval na predchádzanie takýmto nežiaducim javom prijatím právnej úpravy, ktorá verejným činiteľom zakazuje určité konanie a naopak, zakotvuje povinnosti, ktoré sú povinní plniť za účelom zabezpečenia transparentnosti, s cieľom obmedziť možnosti zneužívania funkcií a zamedziť vzniku situácií označovaných ako konflikt záujmov. V prípade, ak by došlo ku konaniu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov, je orgán, ktorý uskutočňuje konanie povinný umožniť funkcionárovi, voči ktorému sa vedie konanie, vyjadriť sa k podnetu a zároveň má povinnosť vykonať dokazovanie v prípade, že je to potrebné. Uvedené je vyjadrením ústavou garantovaného práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvenú v čl. 46 Ústavy SR, keďže rozhodnutie má vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a má byť náležite odôvodnené. Ako vyplýva z rozhodnutí Ústavného súdu SR, v prípade vyvodenia záveru na základe nedostatočne zisteného skutkového stavu, v prípade nedostatočne a nepresvedčivo vyložených dôvodov, resp. v prípade absencie skutkových dôvodov ide o arbitrárne a nepreskúmateľné rozhodnutie vydané v rozpore s ústavnými princípmi právneho a demokratického štátu, čo má za následok zrušenie rozhodnutia dotknutého orgánu ústavným súdom. Povinnosť umožniť volenému funkcionárovi vyjadriť sa však nie je totožná s povinnosťou uskutočniť ústne pojednávanie vo veci.

Význam tejto problematiky bol podčiarknutý formou, ktorou bola do nášho právneho poriadku zakotvená ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ústavný súd v náleze ÚS 185/2012 upozornil, že pôsobnosť tohto ústavného zákona nie je obmedzená teritoriálne, ale ide o osobnú pôsobnosť,

ktorá implikuje otázku platnosti právneho predpisu pre konkrétnu skupinu osôb. Ústavným zákonom stanovené obmedzenia súvisiace s výkonom postavenia verejného funkcionára, resp. nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní a činností sa viažu na osobu verejného funkcionára, bez ohľadu na ich potenciálny výkon mimo územia štátu. V opačnom prípade by takýto postup mohol viesť k obchádzaniu zmyslu a účelu ústavného zákona. Keďže ide o špecifické konanie podľa ústavného zákona, procesné právne predpisy, napr. Civilný sporový poriadok sa na daný prípad nevzťahujú. Uvedené procesné kódexy totiž predstavujú predpisy nižšej právnej sily, než je predmetný ústavný zákon, ktorý zároveň predstavuje *lex specialis* a navyše, konanie v zmysle ústavného zákona je osobitné konanie *sui generis* (Považanová, 2015).

V zmysle čl. 5 ods.1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov sa vo vzťahu k voleným funkcionárom deklaruje zákaz „vykonávať funkcie, zamestnanie a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára“. Napriek tomu sa v praxi obecnej samosprávy javí problematické posúdenie dôsledkov, ktoré nastanú pri porušení zásady nezlučiteľnosti funkcií. Starosta má k dispozícii 30 dňovú lehotu od vzniku nezlučiteľnosti funkcie na relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu. Ak nastane niektorý z dôvodov nezlučiteľnosti funkcie poslanca podľa § 11 ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v dôsledku súbehu funkcií, táto skutočnosť sama osebe nemá hneď za následok zánik mandátu poslanca. Predmetný zákon umožňuje poslancovi, aby v zákonom ustanovenej lehote urobil právne relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu. Ak tak neurobí, márnym uplynutím lehoty zanikne jeho mandát *ex lege*.

S účinnosťou od 1. apríla 2018 došlo k zmene § 11 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Uplatňuje sa nová výnimka z pravidla, t.j. funkcia poslanca nie je nezlučiteľná s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, ak ide o zamestnanca obce dlhodobo uvoľneného na výkon funkcie poslanca (§ 136 ods. 2 Zákonníka práce). Zamestnanec obce, ktorého obec ako zamestnávateľ dlhodobo uvoľnila na výkon verejnej funkcie poslanca, môže zostať v pracovnom pomere s obcou, avšak bez aktívneho výkonu funkcie zamestnanca obce. Účelom ustanovenej nezlučiteľnosti výkonu funkcií je zabrániť starostovi alebo poslancovi v zneužití postavenia vyplývajúceho z ich funkcie. V praktickej rovine pri realizácii tejto právnej úpravy by mohlo byť polemicke, či treba trvať na ukončení pracovného pomeru, alebo by na dosiahnutie účelu bolo postačujúce urobiť iba právny úkon smerujúci k prerušeniu pracovného pomeru počas výkonu verejnej funkcie. *„Trvať na ukončení sa javí v konečnom dôsledku v rozpore so zásadou, v zmysle ktorej nemôže byť zvolený verejný funkcionár obce pre výkon*

svojej funkcie ukrátený na právach a nárokoch vyplývajúcich z jeho pracovného pomeru ale aj v rozpore so zásadou zachovania pracovného vzťahu v medziach ustanovených ZP ak je napr. zástupca starostu pre výkon svojej funkcie dlhodobo uvoľnený“ (Thurzová, Dudor, Mezei, 2016, s. 44).

V súvislosti s vykonávaním verejnej funkcie ako prekážky v práci, považujeme za dôležité vymedziť, akú podobu bude mať samotná prekážka v práci. Ide o prekážku v práci na strane zamestnanca vo všeobecnom záujme. Vychádzajúc zo znenia § 2 ods. 2 ZP vyplýva, že ZP sa na „výkon verejnej funkcie vzťahuje len vtedy, ak to sám ustanovuje, alebo to ustanovuje osobitný predpis“. Tým osobitným predpisom, ktorý rozširuje použitie ZP vo vzťahu k starostom je zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Z § 2 tohto zákona vyplýva, že funkcia starostu je verejnou funkciou, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere.

V súvislosti s výkonom verejnej funkcie Zákonník práce disponuje možnosťou poskytnúť pracovné voľno v dvoch podobách (Toman, 2015):

1. „výkon verejnej funkcie sa uskutočňuje popri plnení pracovnoprávných povinností a zamestnanec sa krátkodobo uvoľňuje na výkon verejnej funkcie na nevyhnutne potrebný čas“. Ak ide o výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru je rozsah pracovného voľna vymedzený maximálnym rozsahom v kalendárnom roku v počte 30 kalendárnych dní alebo pracovných zmien. S poskytnutím pracovného voľna v uvedenom rozsahu nie je v Zákonníku práce zároveň spojený zákonný nárok na náhradu mzdy (taxatívny výpočet prípadov v § 138 ZP). To však nebráni dohode so zamestnávateľom.

2. „výkon verejnej funkcie sa neuskutočňuje popri plnení pracovnoprávných povinností a pracovný pomer „spočíva“ a zamestnanec je dlhodobo uvoľnený na výkon verejnej funkcie“. Zamestnávateľ zamestnancovi neposkytuje náhradu mzdy. Zamestnanec má nielen právo na dlhodobé uvoľnenie z dôvodu výkonu verejnej funkcie, ale aj právo na opätovné zaradenie na prácu, ktorú pred uvoľnením vykonával podľa § 157 ods. 3 ZP, aj na právo na zachovanie dovolenky, ktorú, ak nemôže vyčerpať pre dlhodobé uvoľnenie, poskytne zamestnávateľ po skončení výkonu verejnej funkcie.

Vo vzťahu k poslancom obecných zastupiteľstiev, podľa § 25 ods. 5 zákona o obecnom zriadení „funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru“. Predmetný právny predpis však terminologicky úplne nekorešponduje so ZP a namiesto pojmu výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru používa pojem výkon verejnej funkcie „bez prerušenia.....“ Nestotožňujeme sa s touto formuláciou, pretože prerušiť zamestnanie by logickým výkladom znamenalo prerušiť výkon

pracovných povinností, teda pracovné povinnosti v konkrétnom čase nevykonávať. Ak zákon o obecnom zriadení používa termín ...“bez prerušenia zamestnania“, znamená to, že zamestnanec má naďalej plniť pracovné povinnosti určené zamestnávateľom, v pracovnom čase bez ohľadu na skutočnosť, že má povinnosti vyplývajúce z výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, t. j. nemá prerušiť ich výkon ani napr. z dôvodu zasadnutia obecného zastupiteľstva. Z uvedeného vyplýva nutnosť zjednotiť právnu úpravu, pričom sa prikláňame k právnej úprave uvedenej v Zákonníku práce, t. j. výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru.

Zaujímavo pôsobí aj pracovnoprávny inštitút ochrannej doby, t. j. zákaz výpovede. Je to pracovnoprávny inštitút, ktorý má výrazný odraz ochrannej funkcie pracovného práva, nakoľko počas plynutia ochrannej doby, nemôže zamestnávateľ doručiť zamestnancovi výpoveď. V prípade výkonu verejnej funkcie starostu či poslanca obecného zastupiteľstva na základe dlhodobého uvoľnenia zo zamestnania, ostáva týmto voleným funkcionárom zachovaný pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom, pretože vykonávaním verejnej funkcie sa pracovnoprávny vzťah neskončil, len spočíva. V zmysle § 64 ods. 1 písm. e) ZP sa na zamestnanca dlhodobo uvoľneného na výkon verejnej funkcie vzťahuje zákaz výpovede. Z uvedeného vyplýva, že na „úväzkového starostu“ a poslanca obecného zastupiteľstva, ktorí vykonávajú verejnú funkciu popri plnení pracovných povinností sa zákaz výpovede nevzťahuje.

Pokiaľ ide o výkon funkcie zástupcu starostu, zákon o obecnom zriadení s účinnosťou od 1.2. 2019 vychádza z dvoch právnych situácií uvedených v ustanovení § 25 ods. 7 zákona o obecnom zriadení:

1. Poslanec, ktorý je dlhodobo uvoľnený zo zamestnania na výkon funkcie zástupcu starostu, patrí mu plat od obce určený starostom podľa vecnej a časovej náročnosti výkonu funkcie, najviac vo výške 70 % mesačného platu starostu. Jeho pracovný pomer v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný, to znamená spočíva. Poslanec sa považuje na účely tvorby a použitia sociálneho fondu, dovolenky a cestovných náhrad za zamestnanca v pracovnom pomere a obec sa považuje za zamestnávateľa.

2. Poslanec, ktorý vykonáva funkciu zástupcu starostu a nie je dlhodobo uvoľnený zo zamestnania, patrí mesačná odmena podľa vecnej a časovej náročnosti výkonu funkcie určená starostom, najviac vo výške 70 % mesačného platu starostu bez zvýšenia podľa príslušnej platovej skupiny. Na sociálne poistenie a zdravotné poistenie poslanca sa vzťahujú osobitné predpisy. Aj táto aktuálna legislatívna zmena priniesla so sebou opäť interpretačný chaos. Nejednoznačnosť pochopenia rozdielu medzi právnou situáciou 1 a 2 dáva priestor o

„samopochopenie“ v jednotlivých obciach. Kým v prvom prípade pôjde u poslanca, ktorý je dlhodobo! uvoľnený na výkon funkcie zástupcu starostu o právny status zamestnanca s platom....., v druhom prípade nepôjde o dlhodobé uvoľnenia a takému poslancovi patrí „len“ odmena, ale nemá právny status zamestnanca.

V právnych textoch nachádzame viacero takýchto polysémických termínov ako napríklad pojmy „dlhodobé a krátkodobé“, ktorých význam je jasný, keďže sú motivované neutrálnou bežnou lexikou. Problém vzniká, ak sú takto motivované termíny na účely normy definované rozsahom či obsahom inak, ako sú ich prvotné a bežné významy, s ktorými percipient (za akého pokladáme aj bežného občana, na ktorého sa daná norma vzťahuje) „pracuje“, ako ich prvoplánovo vníma. (Imrichová, 2013) Presné vymedzenie týchto pojmov v legislatívne nezaznamenávame a teda sa prax obecných samospráv prikláňa k rôznym interpretačným výkladom.

Záver

Výkon verejnej funkcie je považovaný z hľadiska pracovnoprávnej legislatívy za prekážku v práci na strane zamestnanca. V príspevku sme poukázali na súvislosti spojené s výkonom verejnej funkcie a prekážkou v práci na strane zamestnanca. Zaznamenali sme aj viaceré terminologické nezrovnalosti, napr. dlhodobé uvoľnenie a krátkodobé uvoľnenie na výkon verejnej funkcie nie je zadefinované a spôsobuje v praxi aplikačné problémy, rovnako polemicky sa javí inštitút ochranného doby vo vzťahu k voleným funkcionárom vykonávajúcim verejnú funkciu. Zároveň sme poukázali aj na iné interpretačné diskrepancie, ktoré sú predpokladom nevyhnutnosti precizovania a zosúladovania právnej úpravy. Proces interpretácie je však proces viacozmerný a v takýchto prípadoch hrozí, že výsledok daného myšlienkového postupu sa naopak, so zmyslom a obsahom interpretovaného právneho textu rozchádza. Problematika diskrepancií medzi textom právnej normy a jej podobou v aktoch aplikácie práva a napokon jej realizáciou v konkrétnom právnom vzťahu je skutočnosťou, ktorá súvisí aj s otázkami právneho jazyka.

Zoznam bibliografických odkazov

BARANCOVÁ, H. – SCHRŇK, R. 2013. *Pracovné právo*. Bratislava: Bratislava: Sprint 2 s. r. o., s.389. ISBN 978-80-89393-97-8.

POVAŽANOVÁ, R. 2015. *Ochrana verejného záujmu z pohľadu rozhodnutí Ústavného súdu SR* [online] [cit. 2018-02-03] Dostupné z: <http://www.epi.sk/clanok-z-titulky/ochrana-verejneho-zaujmu-z-pohladu-rozhodnuti-ustavneho-sudu-sr.htm>.

TOMAN, J. 2015. *Individuálne pracovné právo II*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 362 s. ISBN 978-80-89149-46-9.

THURZOVÁ, M. – DUDOR, L. – MEZEI, J. 2016. *Pracovnoprávne vzťahy v územnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 160 s. ISBN 978-80-8168-368-8.

ŽOFČINOVÁ, V. 2021. *Pracovné vzťahy vo verejnej správe (delegovaná a subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, 214 s. ISBN 978-80-8152-645-9

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších právnych predpisov

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov

Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov

Kontaktná adresa

Doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

email: vladimira.zofcinova@upjs.sk

SPOLUPRÁCA MALÝCH OBCÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE¹

COOPERATION OF SMALL MUNICIPALITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Jana VOLOCHOVÁ

Abstract

The contribution will be content and thematically oriented to selected problems of small municipalities in the Slovak Republic. Due to the scope of the contribution, attention will be paid to the issue of cooperation between municipalities, specifically the municipalities in the Prešov self-governing region, while attention will be focused on the cooperation between municipalities realized by establishing joint municipal offices. The aim of the article is the analysis of existing joint municipal offices in the Prešov self-governing region and pointing out the advantages and potential limitations of such a form of inter-municipal cooperation.

Key words: self-government, municipality, cooperation of municipalities

Úvod

Rozdrobenosť sídelnej štruktúry v Slovenskej republike a existencia veľkého počtu malých obcí, a s tým súvisiace problémy každodenného fungovania obecných samospráv, je dlhodobo diskutovanou a nesporne aktuálnou problematikou, ktorej sa venujú nielen predstavitelia združení spájajúcich obce a mesta, akými sú Združenie miest a obcí Slovenska a Únia miest, ale aj odborníci z akademického prostredia.

1 Teoretické východiská skúmanej problematiky

Územná samospráva je v zákone č. 160/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky zakotvená v samostatnej štvrtej hlave, čím ústavodarca poukazuje na význam územnej samosprávy v modernej demokracii.

V podmienkach Slovenskej republiky bol systém územnej samosprávy revitalizovaný po roku 1989, ako nevyhnutný krok v dôsledku hlbokých spoločenských zmien, ktoré v tomto období nastali. Zákomom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení

¹ Príspevok je spracovaný za podpory grantovej agentúry ako výstup z riešenia výskumného projektu VVGS-2021-1993 „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike- vybrané problémy malých obcí“.

neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) a voľbami do orgánov samosprávy obcí, sa vytvorili nevyhnutné predpoklady pre fungovanie obecnej samosprávy. Východiskom modelu slovenskej obecnej samosprávy na území Slovenskej republiky sa stal „zmiešaný model“. V rámci tohto modelu, obec ako základná jednotka územnej samosprávy vykonáva popri vlastnej (samosprávnej) činnosti aj prenesenú pôsobnosť, teda delegovanú miestnu štátnu správu (Palúš a kol. 2009).

Obec ako základná jednotka územnej samosprávy je ponímaná ako prvok medzi občianskou spoločnosťou a štátom. V čl. 64a v § 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je obec vymedzená, ako samostatný územný samosprávny a správny celok združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt, čo znamená, že jej legitimitu možno v tomto smere považovať za pôvodnú. Pri oboch druhoch územnej samosprávy je ich ústavná úprava vytvorená samostatne a nezávisle, čo predpokladá ich vzájomnú spoluprácu pri zabezpečovaní samosprávnych úloh (Cibulka 2014). Základnou úlohou obce je pri výkone územnej samosprávy starostlivosť a ochrana o záujmy svojich obyvateľov, ako aj všestranný rozvoj územia.

Obecná samospráva v Slovenskej republike je typická svojou rozdrobenou sídelnou štruktúrou. To znamená, vysoký počet malých obcí s nízkym počtom obyvateľov, čo spôsobuje problémy, resp. neschopnosť malých obcí naplňať nielen svoje originálne kompetencie, ale i prenesený výkon štátnej správy, a to z dôvodu dlhodobej absencie orgánov obce. Možné je identifikovať viacero dôvodov absencie orgánov obce. Sú to napr. nízky počet obyvateľov obce, veková štruktúra obyvateľov a s tým súvisiaci nezáujem obyvateľov o tieto funkcie, ale aj zákonná podmienka trvalého pobytu v obci pre výkon funkcie starostu obce alebo poslanca obecného zastupiteľstva (Volochová 2018).

Územná samospráva teda predstavuje demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií, ktoré sú založené na princípoch decentralizácie a subsidiarity (Jesenko 2007). Ak má byť štát považovaný za demokratický, musí mať vytvorený taký systém, ktorým na jednej strane umožňuje vytvoriť racionálnu centralizáciu a koncentráciu verejnej moci, ale tiež, na strane druhej decentralizovať verejnú moc na iné verejnoprávne korporácie, než je štát v súlade s princípom subsidiarity. To znamená, že centrálnym orgánom majú byť priznané iba také kompetencie, ktoré nemôžu byť z dôvodu racionality a efektívnosti priznané neštátnym subjektom. Samospráva sa preto stáva výrazom slobody v spoločnosti (Tekeli 2016).

2 Právna úprava vnútroštátnej spolupráce obcí

Formy a zásady spolupráce obcí v Slovenskej republike upravuje §20 zákona o obecnom zriadení. Predmetné ustanovenie zákona zakotvuje možnosť obce spolupracovať na základe zmluvy na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí a zriadením alebo založením právnickej osoby, podľa osobitného predpisu (formy spolupráce). Pri vzájomnej spolupráci majú obce rovnaké postavenie a spolupráca sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a musí byť v súlade s potrebami obyvateľov obce.

Z uvedeného vyplýva, že spolupráca obcí je založená na dobrovoľnosti. Teda ide o právo a nie o povinnosť. Tekeli, Hoffman a Tomáš (2021) uvádzajú, že by bolo vhodné zo strany štátu finančne motivovať obce k medziobecnej spolupráci, nakoľko to často znamená efektívnejšie využívanie verejných zdrojov, prípadne nižší podiel verejných výdavkov na režijnú činnosť obce.

Predmetné ustanovenie zákona o obecnom zriadení rozlišuje dve základné formy spolupráce, a to: **zmluvnú spoluprácu** (zmluva o spolupráci, zmluva o zriadení spoločného obecného úradu, združenie finančných prostriedkov obcí, zriadenie spoločného mimorozpočtového peňažného fondu obcí, zmluva o združení, zmluva o zriadení spoločného hasičského zboru obcí) a **spolupráca na báze vzniku právnickej osoby** (zmluva o zriadení združenia obcí, dohoda o zlúčení obcí, dohoda o rozdelení obce, založenie právnickej osoby podľa osobitného predpisu).

Spoločné obecné úrady môžeme definovať ako orgány bez vlastnej právnej subjektivity, ktoré majú presne vymedzený obsah pôsobností, ktoré vznikajú na základe zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu. Zákon o obecnom zriadení v §20a ods. 3 upravuje obsahové náležitosti zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu, ktorými sú: určenie sídla spoločného obecného úradu, spôsob úhrady nákladov, organizáciu, určenie starostu, ktorý bude štatutárnym orgánom vo veciach majetkovoprávných a pracovnoprávných.

Spoločný obecný úrad predstavuje osobitný typ zmluvnej medziobecnej spolupráce. Je osobitným útvarom obce, do ktorej štruktúry obecného úradu bol zaradený, pričom táto obec je aj jeho sídlom. Zamestnanci spoločného obecného úradu sú zamestnancami obce, ktorá je jeho sídlom, avšak zabezpečujú agendu pre všetky obce, ktoré sú účastníkmi zmluvy. Spoločný obecný úrad môže byť zriadený vo forme všeobecného spoločného úradu (pre celú samosprávu a správnu agendu zúčastnených obcí), alebo vo forme špecializovaného spoločného úradu (úlohy vo vybranom úseku správy). Zákon o obecnom zriadení neukladá povinnosť, aby sídlo spoločného obecného úradu bolo zriadené v niektorej obci, ktorá je

účastníkom zmluvy. Sídlo spoločného obecného úradu môže byť aj mimo územia zúčastnených obcí, ak si to vyžaduje napr. dopravná dostupnosť a pod.

Spoločný obecný úrad nemá vlastnú administratívnoprávnu subjektivitu, čo znamená, že jeho úlohou je príprava odborných podkladov a vyhotovenie dokumentácie pre rozhodnutie zúčastnenej obce, ktorá vydá rozhodnutie ako správny orgán a podpisuje ho starosta zúčastnenej obce (Tekeli, Hoffmann, Tomáš 2021).

Tabuľka č. 1 – Počet zriadených spoločných obecných úradov v rámci jednotlivých samosprávnych krajov

Samosprávny kraj	Počet SOU
Bratislavský	10
Trnavský	18
Trenčiansky	17
Nitriansky	26
Žilinský	32
Banskobystrický	31
Košický	23
Prešovský	28

Zdroj: vlastné spracovanie

3 Spoločné obecné úrady v Prešovskom samosprávnom kraji

Na základe informácií získaných z registra spoločných obecných úradov, ktorý je vedený Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky (posledný prehľad spoločných obecných úradov je z roku 2019), možno konštatovať, že v Prešovskom samosprávnom kraji je zriadených celkovo 28 spoločných obecných úradov.

Tabuľka č. 2 – Analýza spoločných obecných úradov v Prešovskom samosprávnom kraji

Spoločný obecný úrad - sídlo	Počet obcí SOU	Počet obcí na úseku	Počet obyvateľov na úseku	Vykonávané pôsobnosti
Sveržov	48	48	37637	školsťvo
		60	29007	ekonomická činnosť, účtovníctvo
Ptičie	60	59	26680	doprava, miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, sociálna práca, stavebný poriadok, vodná správa
		18	14001	školsťvo
		11	6254	PaM pre školy, školské zariadenia
		6	2235	PaM pre obce - okrem škôl a školských zariadení

Spoločný obecný úrad - sídlo	Počet obcí SOU	Počet obcí na úseku	Počet obyvateľov na úseku	Vykonávané pôsobnosti
Kežmarok	41	41	74937	bývanie
		37	53549	stavebný poriadok
		6	23048	škoolstvo
Lendak	8	8	14793	škoolstvo
Spišská Belá	6	6	16635	škoolstvo
Dravce	2	2	1416	stavebný poriadok
Spišské Podhradie	14	14	8457	miestne komunikácie, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa
		1	4013	ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami
Spišský Hrhov	7	7	4535	miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa
Medzilaborce	23	23	11896	stavebný poriadok
Svit	8	8	16914	miestne komunikácie, stavebný poriadok
Veľký Slavkov	26	26	56445	škoolstvo
Fulianka	9	9	5582	ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok
Kapušany	14	14	9838	miestne komunikácie, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok
Prešov	62	62	146005	ochrana prírody a krajiny
Široké	9	9	8371	miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa
Lipany	21	19	22956	miestne komunikácie, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok
		21	24127	sociálna práca
		18	23420	škoolstvo
		4	5339	PaM pre školy a školské zariadenia
Pečovská Nová Ves	6	6	5095	stavebný poriadok
		4	4233	ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, vodná správa
		4	4444	miestne komunikácie
Sabinov	22	19	23531	sociálna práca
		18	32327	miestne komunikácie, stavebný poriadok
		7	21999	škoolstvo
Stakčín	33	33	16663	stavebný poriadok
Hniezdne	11	11	12693	škoolstvo
Stará Ľubovňa	41	40	44509	miestne komunikácie, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok
		38	25161	ochrana ovzdušia
		29	18177	sociálna práca
Vyšná Olšava	42	42	10074	cestná doprava, miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa

Spoločný obecný úrad - sídlo	Počet obcí SOU	Počet obcí na úseku	Počet obyvateľov na úseku	Vykonávané pôsobnosti
Giraltovce	19	18	10477	miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa
		19	10940	ekonomická činnosť, účtovníctvo, štatistika
		17	9874	PaM pre obce - okrem škôl a školských zariadení, sociálna práca
		9	8580	PaM pre školy a školské zariadenia
		7	7669	cestná doprava
Nižný Orlík	49	48	11256	PaM pre obce, sociálna práca
		49	11294	cestná doprava, miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa
		46	9371	účtovníctvo
		11	5617	PaM pre školy a školské zariadenia
Svidník	10	10	15580	školsťvo
Dlhé Klčovo	30	30	30818	školsťvo
Hanušovce nad Topľou	27	27	24979	školsťvo
		21	13495	cestná doprava, miestne komunikácie, ochrana ovzdušia, ochrana pred povodňami, ochrana prírody a krajiny, stavebný poriadok, vodná správa
Vranov nad Topľou	39	39	60238	miestne komunikácie, stavebný poriadok

Zdroj: vlastné spracovanie

Z analyzovaného prehľadu spoločných obecných úradov vyplýva, že v Prešovskom samosprávnom kraji bol najvyšší počet spoločných obecných úradov zriadených na plnenie úloh v oblasti školstva a školských zariadení, stavebného poriadku, miestnych komunikácií a ochrany prírody a krajiny. Menej zastúpené sú oblasti ako napríklad sociálna práca, ochrana pred povodňami a účtovníctvo.

Záver

Na záver je možné konštatovať, že zriaďovanie spoločných obecných úradov je v podmienkach Slovenskej republiky rozšírenou formou medziobecnej spolupráce, ktorú obecné samosprávy využívajú pri plnení úloh. Výhodou zriadenia spoločného obecného úradu pre samotné obce je, že si tým zachovávajú svoju autonómiu a identitu, finančná nenáročnosť, nakoľko sa výdavky na fungovanie spoločného obecného úradu prerozdeľujú medzi všetky zúčastnené obce a tiež, že spolupráca sa môže uskutočňovať len vo vybraných oblastiach.

Ako je v príspevku sumarizované, spoločný obecný úrad nemá vlastnú právnu subjektivitu, čo možno považovať za nevýhodu, nakoľko bez právnej subjektivity nemôže konať vo vlastnom mene. Rovnako tiež, vyššia miera finančnej podpory zo strany štátu v prospech spoločných obecných úradov, by mohla takúto formu medziobecnej spolupráce ešte rozšíriť a tým prispieť nie len k efektívnejšiemu výkonu samosprávnych kompetencií, ale aj k hospodárnejšiemu využívaniu verejných zdrojov.

Zoznam bibliografických odkazov

CIBULKA, Ľubor a kol. 2014. *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. ISBN 978-80-7160-366-5.

JESENKO, Michal, 2007. *Ústavné východiská územnej samosprávy – súčasný stav a perspektívy*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 978-80-7097-699-9.

PALÚŠ, Igor. a kol., 2009. *Samospráva obce (vybrané problémy)*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8908-992-5.

TEKELI, Jozef, 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-336-7.

TEKELI, Jozef – Marian, HOFFMANN a Lukáš TOMÁŠ, 2021. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0359-2.

VOLOCHOVÁ, Jana, 2018. *Inštitút nefunkčnej obce – skutočné riešenie problému malých obcí v Slovenskej republike?*. In: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte: recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-2702-9.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

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

Kontaktná adresa

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11, Košice

Slovenská republika

Email: jana.volochova@upjs.sk

SOCIÁLNA PRÁCA V ZDRAVOTNÍCTVE NA SLOVENSKU A V ČESKEJ REPUBLIKE

SOCIAL WORK IN HEALTHCARE IN SLOVAKIA AND CZECH REPUBLIC

Marianna KAPUSTOVÁ

Abstract

The article characterizes the current state of social work in health care in Slovakia and the Czech Republic. The aim of the article is to identify opportunities for social workers who want to work in health care facilities on the basis of theoretical study knowledge and relevant regulations and to provide the reader with basic information about social work in health care and to point out the differences between social work in health care in Slovakia and the Czech Republic.

Key words: Social work. Current status. Healthcare. Education.

Úvod

O rozvoji sociálnej práce svedčí najmä to, že zameranie sociálnej práce už nie je orientované len na jednotlivcov, skupiny a komunity, ktoré stoja na okraji spoločnosti, situáciám spojených so seniorským vekom, chorobou, či nezamestnanosťou. Začína prenikať aj do nových oblastí ako personalistika, zdravotníctvo či školstvo. Vzhľadom na obmedzenú dĺžku príspevku sa budeme zameriavať na oblasť zdravotníctva.

Sociálna práca v zdravotníctve je špecifickou odbornou činnosťou, ktorá smeruje k zlepšeniu sociálneho stavu jednotlivca, sociálnej situácie celej rodiny, skupiny či sociálneho prostredia. V oblasti zdravotníctva má činnosť, ktorá sa opiera o základné poznatky, schopnosti a zručnosti v komunikácii s ľuďmi svoje špecifiká. (Levická, 2002).

Sociálna práca v zdravotníctve sa zaoberá všetkými aspektmi pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti pacientom v nemocnici alebo v domácom prostredí klienta. Je najstaršou súčasťou sociálnej práce a zameriava sa na prácu s chorými a členmi ich rodín. Strieženec (1996) potvrdzuje, že sociálna práca v zdravotníctve je neoddeliteľnou súčasťou liečebno - preventívnej starostlivosti a dopĺňa ošetrovateľskú a medicínsku starostlivosť. Jednou z výziev Slovenskej republiky by malo byť v budúcnosti práve prepojenie sociálnej a zdravotnej starostlivosti.

Zaujímá nás aj súčasný stav sociálnej práce v zdravotníctve v Českej republike, keďže spolu so Slovenskom majú značnú časť histórie spoločnú, rovnako aj štartovaciu čiaru v rozvoji sociálnej práce.

1 Sociálna práca v zdravotníctve

Sociálna práca prešla v každej krajine svojim vývojom, preto neexistuje jednotná definícia sociálnej práce. Medzinárodná federácia sociálnych pracovníkov (IFSW) iniciovala v rokoch 2012 – 2013 medzinárodnú diskusiu o definovaní sociálnej práce a na jej základe bola v júni 2014 prijatá a schválená nová globálna definícia: *„Sociálna práca je profesia založená na praxi a akademická disciplína, ktorá podporuje sociálnu zmenu a rozvoj, sociálnu súdržnosť, ako aj zmocnenie a oslobodenie ľudí. Princípy sociálnej spravodlivosti, ľudských práv, spoločnej zodpovednosti a rešpektovanie rozmanitosti sú ústredné pre sociálnu prácu. Podopretá teóriami sociálnej práce, spoločenských vied, humanitnými a miestnymi poznatkami, sa sociálna práca zaoberá ľuďmi a štruktúrami, aby podnecovala životné zmeny a zlepšovala blahobyť.“*

Kuzníková (2011) uvádza, že sociálna práca v zdravotníctve sa snaží pomôcť klientovi zmierniť alebo odstrániť nepriaznivé sociálne dôsledky, ktoré so sebou prináša choroba. Zároveň je úzko prepojená s rodinou a blízkym okolím klienta a snaží sa ho motivovať k liečbe a spolupráci, pomáha mu prekonať jeho ťažkosti spojené s umiestnením v zdravotníckom zariadení a prispieva k jeho kvalitnejšiemu životu.

1.1 Legislatívny rámec sociálnej práce v zdravotníctve v SR

Z dôvodu posilnenia statusu sociálnych pracovníkov pripravilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny v roku 2014 komplexnú úpravu podmienok výkonu sociálnej práce. Podľa vyjadrení vtedajšieho ministra Jána Richtera dovtedy profesia sociálnej práce v zásade neexistovala, neboli určené pravidlá jej výkonu ani profesijná identita sociálneho pracovníka a neriešila sa etika výkonu tohto povolania. ([MPSVaR, 2014](#))

Sociálna práca v zmysle zákona č. 219/2014 Z. z. o je odborná činnosť vykonávaná sociálnym pracovníkom alebo asistentom sociálnej práce na účel ustanovený osobitným predpisom (napríklad zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov). Účelom sa myslí odvetvie, v ktorom sociálny pracovník môže pôsobiť.

Sociálnu prácu môže vykonávať iba sociálny pracovník alebo asistent sociálnej práce v závislosti od získaného stupňa vysokoškolského štúdia.

Pre sociálneho pracovníka v zdravotníctve je zásadná druhá časť Výnosu Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálne - technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorá ustanovuje nasledovné: *„Ak ústavné zdravotnícke zariadenie poskytuje zdravotnú starostlivosť na oddelení pediatrickom, geriatrickom, doliečovacom, psychiatrickom, medicíny drogových závislostí, gynekológie a pôrodnictva alebo dlhodobo chorých, musí mať v pracovnoprávnom vzťahu sociálneho pracovníka na podporu zmierňovania alebo odstraňovania sociálnych dôsledkov zdravotnej situácie pacienta v súvislosti s hospitalizáciou a prepustením.“*

Hlavnou náplňou a cieľom práce sociálneho pracovníka v zdravotníctve je analýza a následné riešenie sociálnych dôsledkov choroby alebo úrazu, poskytovanie sociálneho poradenstva - informácií o sociálnej pomoci a podpore, práca s rodinou pacienta (pomoc, podpora), riešenie dôsledkov za podmienky aktívnej spolupráce pacienta v koordinácii s ostatnými odborníkmi, pomoc pri riešení sociálnych problémov pacienta s pracovníkmi iných inštitúcií (matrika, úrady, štátne a samosprávne inštitúcie, súdy a iné), pomáhať pacientovi prekonávať prekážky sociálneho, morálneho alebo ekonomického charakteru, ktoré bránia úspešnému postupu liečby.

2 Sociálna práca v zdravotníctve v ČR

Sociálna práca je odbornou disciplínou, ktorá má za cieľ profesionálne pomáhať jednotlivcom, rodinám či skupinám klientov v riešení ich problémov. Snaží sa o to, aby ľudia, ktorí nie sú schopní riešiť svoje problémy sami, mali vytvorené podmienky, ktoré umožňujú optimálny a autonómny rozvoj ich osobnosti. V zdravotníctve sa potom sociálna práca stáva oblasťou, v ktorej dochádza k prelínaniu zdravotnej a sociálnej starostlivosti, pričom zásadné je to, aby nadväzovala na zdravotnú starostlivosť. (Kutnohorská, 2011)

Sociálna práca v zdravotníctve má svoje špecifiká najmä vzhľadom k prostrediu v ktorom sa odohráva. Keď je človek hospitalizovaný, veľa okolností v jeho živote sa môže zmeniť. Je potrebné využiť niektoré zdroje vyplývajúce zo sociálneho zabezpečenia. Tieto situácie sú pre človeka náročné, väčšina ľudí sa v nich nevie orientovať. Súčasne môže nastať situácia, že ani zdravotnícky personál nie je dostatočne informovaný o možnostiach pre pacienta. Aj z tohto dôvodu je podľa Raudenskej (2011) dôležité, aby v zdravotníckom tíme v rámci

multidisciplinárneho prístupu liečby boli klinickí psychológovia, logopédi, fyzioterapeuti, ergoterapeuti, ale aj sociálni pracovníci.

2.1 Legislatívny rámec sociálnej práce v zdravotníctve v ČR

Pre sociálneho pracovníka v zdravotníctve sú zásadné najmä dva právne predpisy, a to zákon číslo 96/2004 Sb., Zákon o podmienkach získavania a uznávania spôsobilosti k výkonu nelekárskych zdravotníckych povolání a k výkonu činnosti súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o nelekárskych zdravotníckych povolaniach“) a zákon číslo 108/2006 Sb. o sociálnych službách.

Každý zdravotnícky a iný odborník pracujúci v zdravotníckom zariadení musí spĺňať tri základné podmienky: odbornú spôsobilosť, zdravotnú spôsobilosť a bezúhonnosť. Podľa § 10 zákona o nelekárskych zdravotníckych povolaniach sa odborná spôsobilosť k výkonu povolania zdravotne-sociálneho pracovníka získava absolvovaním:

- a) akreditovaného zdravotníckeho bakalárskeho alebo magisterského študijného odboru sociálneho zamerania,
- b) najmenej trojročného štúdia v odboroch sociálneho zamerania na vyšších odborných školách alebo vysokých školách a akreditovaného kvalifikačného kurzu „zdravotno-sociálny pracovník,“
- c) špecializačného štúdia v odbore zdravotno-sociálna starostlivosť po získanej odbornej spôsobilosti všeobecnej sestry podľa § 5.

Štúdium vysokoškolských odborov, ktoré sú priamo špecializované na sociálnu prácu v zdravotníctve je koncipované prepojením praktickej výučby pod supervíziou a teoretickými predmetmi.

Druhou, zákonom stanovenou možnosťou je štúdium odboru sociálna práca a sociálna politika, ktorá pripravuje absolventov na prácu v ktorejkoľvek zo sociálnych oblastí. Absolventi takého programu si môžu vybrať prácu v rôznych odvetviach, napríklad v neziskových zariadeniach zameriavajúcich sa na sociálne problémy. Ak má absolvent tohto odboru záujem zamestnať sa v zdravotníctve, mal by po nástupe do zdravotníckeho zariadenia vyštudovať akreditovaný kvalifikačný kurz pre zdravotno-sociálnych pracovníkov. Dĺžka tohto kurzu je približne jeden rok, sociálny pracovník absolvuje teoretickú prípravu a prax v jednom zo zazmluvnených zariadení. Po absolvovaní tohto kurzu môže sociálny pracovník vykonávať svoju činnosť bez odborného dohľadu. Priebeh akreditovaných kvalifikačných kurzov pre pracovníkov v zdravotníckych zariadeniach je stanovený zákonom o nelekárskych

zdravotníckych povolaniach. Kvalifikačný kurz realizuje akreditované zariadenie, malo by mať presne stanovený počet hodín praktického a teoretického vyučovania a mal by byť zakončený záverečnou skúškou pred skúšobnou komisiou (NCONZO, 2017).

Náplň pracovnej činnosti zdravotno-sociálneho pracovníka je zakotvená vo Vyhláske číslo 55/2011 Sb. o činnostiach zdravotníckych pracovníkov a iných odborných pracovníkov. Zdravotno-sociálny pracovník podľa tejto vyhlášky môže:

- a) vykonávať sociálnu prevenciu, vrátane depistážnej činnosti zameranej na ciele a včasné vyhľadávania jedincov, ktorí sa v dôsledku svojej choroby alebo choroby blízkych osôb môžu ocitnúť alebo sa už ocitli v nepriaznivej sociálnej situácii,
- b) vykonávať sociálny prieskum u pacientov a posudzovať životné situácie pacienta vo vzťahu k ochoreniu alebo k jeho následkom, podľa potreby objektivizovať rozbor sociálnej situácie návštevou v rodinách, na základe spolupráce s orgánmi verejnej správy, popri prípade ďalšími subjektami a o zistených skutočnostiach spracovávať správu o posúdení životnej situácie pacienta,
- c) zostavovať plán psychosociálnej intervencie do životnej situácie pacienta, vrátane rozsahu, druhu a potreby sociálnych opatrení, v spolupráci s ďalšími zdravotníckymi pracovníkmi tieto opatrenia realizovať,
- d) zaisťovať sociálno-právne poradenstvo vo vzťahu k ochoreniu alebo k jeho následkom,
- e) zúčastniť sa integrácie pacientov, ktorí takúto pomoc potrebujú v dôsledku chýbajúcich fyzických, psychických alebo sociálnych schopností, narušených sociálnych vzťahov alebo iných prekážok do spoločenského prostredia; k aktívnej účasti na tejto integrácii získavať pacientov a ich sociálne okolie,
- f) v rozsahu svojej odbornej spôsobilosti vykonávať činnosti pri príprave prepustenia pacientov, vrátane zaistenia ďalšej starostlivosti a služieb,
- g) v rozsahu svojej odbornej spôsobilosti vykonávať činnosti pri príprave prepustenia pacientov, vrátane zaistenia ďalšej starostlivosti a služieb,
- h) v prípade úmrtia pacientov vykonávať odborné poradenstvo v sociálnej oblasti; pri osamelých zomretých pacientov zaisťovať záležitosti spojené s úmrtím.

3 Porovnanie sociálnej práce v zdravotníctve medzi Slovenskou republikou a Českou republikou

Sociálna práca v zdravotníctve má svoju nezastupiteľnú úlohu a zároveň množstvo špecifik. Tieto špecifiká môžeme rozdeliť do dvoch najzásadnejších bodov:

1. Financovanie starostlivosti zo strany zdravotných poisťovní.

Zdravotné poisťovne uhrádzajú výhradne zdravotné výkony. Aj to je dôvod, prečo je sociálnych pracovníkov v zdravotníctve nedostatok. Tento spôsob je rovnako ako na Slovensku, aj v Českej republike.

2. Nedostatočná informovanosť zdravotníckych pracovníkov o profesii sociálny pracovník.

Ide najmä o včasné informácie pre prípadnú potrebu pomoci so sociálnymi problémami, s ktorými sa pacient môže stretnúť po prepustení zo zdravotníckeho zariadenia.

Rozdielom v porovnaní s Českou republikou je vzdelávanie sociálnych pracovníkov. V Českej republike existujú dva typy sociálnych pracovníkov. Druhým špecifickým typom je sociálno – zdravotnícky pracovník, ktorý je špecifický tým, že po úspešnom skončení II. stupňa vysokej školy v odbore sociálno-zdravotnícky pracovník môže pracovať v zdravotníckom zariadení. Na Slovensku takéto vzdelávanie neexistuje.

Druhým spôsobom v Českej republike je po úspešnom skončení II. stupňa vysokoškolského štúdia v odboroch sociálneho zamerania absolvovať kvalifikačný kurz, ktorý trvá približne jeden rok. Po jeho skončení môže vykonávať sociálny pracovník svoju činnosť bez odborného dohľadu (je kompetenčne rovný so sociálno – zdravotníckym pracovníkom).

V súvislosti s aktuálne platnými slovenskými právnymi predpismi môžeme konštatovať, že oficiálne v zmysle platnej legislatívy sa môže sociálny pracovník zamestnať v zdravotníctve len ak zdravotnícke zariadenie poskytuje zdravotnú starostlivosť na vybraných oddeleniach. Iba v tomto prípade je povinnosťou zdravotníckeho zariadenia prijať sociálneho pracovníka do pracovného pomeru. Sociálny pracovník pracuje v zdravotníckom zariadení len zriedka, o čom svedčí aj počet sociálnych pracovníkov v zdravotníctve na Slovensku, ktorých je približne 100 a držiteľov povolenia na výkon samostatnej praxe sociálneho pracovníka je približne 10. Tieto údaje boli prezentované predsedníčkou Slovenskej komory sociálnych pracovníkov a asistentov sociálnej práce v auguste 2021.

Ďalším absentujúcim prvkom sú kompetencie sociálneho pracovníka v zdravotníctve. Kým v Českej republike je náplň pracovnej činnosti zdravotno-sociálneho pracovníka definovaná vo Vyhláske o činnostiach zdravotníckych pracovníkov a iných odborných pracovníkov, na Slovensku upresnenie kompetencií chýba. Nie sú ukotvené v žiadnom právnom predpise. Vychádza sa z kvalifikačných a osobnostných predpokladov, ktoré tvoria profesijné kompetencie.

Dôvodom môže byť aj to, že mnohé pracovné činnosti sociálnych pracovníkov sú pre svoju komplexnosť, improvizáciu a kreatívnu povahu v podstate nemerateľné. (Elichová, 2017)

Sociálna práca v zdravotníctve na Slovensku je ešte len v začiatkoch. Prepojenie sociálnej a zdravotnej oblasti je nevyhnutné, najmä s ohľadom na populačné starnutie v krajine.

Mnohokrát sa hovorí o „rezortizme“ a je potrebné ho odstrániť a pri poskytovaní starostlivosti je nutné prepájať sociálnu a zdravotnú oblasť.

V súčasnosti je aktuálnou témou Stratégia dlhodobej starostlivosti v Slovenskej republike, ktorej cieľom je naštartovať integrovaný a funkčný systém sociálno-zdravotnej dlhodobej starostlivosti, ktorý u nás absentuje. Aj to by mohol byť začiatok dobrého prepojenia týchto dvoch oblastí.

Záver

V tomto článku sme definovali sociálnu prácu a jej špecifiká v zdravotnej oblasti.

Cieľom predloženého článku bolo priblížiť a charakterizovať aktuálny stav sociálnej práce v zdravotníctve a následne poukázať prostredníctvom komparácie na rozdiely v tejto oblasti v Českej republike a na Slovensku.

Prostredníctvom článku bolo poukázané na nedostatky, ktoré sociálna práca má, najmä v súvislosti s nedefinovanými kompetenciami sociálnych pracovníkov a nedostatočnou legislatívnou oporou. Poukázali sme tiež na fakt, aká je dôležitá prepojenosť sociálnej a zdravotnej oblasti. Táto oblasť musí mať jasne definované pravidlá a kvalitnú legislatívnu úpravu.

Prepájanie sociálnych služieb, sociálnej práce a zdravotnej starostlivosti je nevyhnutným základom pre fungujúci systém. Napovedá to predovšetkým rast problémov v spoločnosti. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny potrebné kroky zhrnulo do Stratégie dlhodobej starostlivosti v Slovenskej republike (MPSVaR, 2022), ktorej zámerom je predovšetkým pozitívne ovplyvniť kvalitu a dostupnosť dlhodobej sociálnej a zdravotnej starostlivosti, ktorá v konečnom dôsledku zlepši kvalitu života a zabezpečí individuálne potreby pre dlhodobo chorých. Táto stratégia vychádza z Programového vyhlásenia vlády a je súčasťou Plánu obnovy a odolnosti. ([Plán obnovy, 2022](#)) Dlho očakávaný dokument hovorí o nevyhnutnosti prepájania sociálnych služieb, opatrovateľskej a zdravotnej starostlivosti pri poskytovaní podpory a pomoci predovšetkým dlhodobo odkázaným skupinám obyvateľov. Veríme, že táto stratégia bude úspešným začiatkom prepojenia oboch oblastí, a najmä spolupráce medzi jednotlivými rezortmi.

Zoznam bibliografických odkazov

ELIHOVÁ, M. Sociální práce: Aktuální otázky. Praha: Grada. 2017. 264 s. ISBN 978-80-271-9802-3

KUTNOHORSKÁ, J. - Cichá M. - Goldmann R. Etika pre zdravotne sociálni pracovníky. Praha: Grada, 2011. 192 s. ISBN 978-80-247-3843-7.

KUZNÍKOVÁ, Iva. Sociální práce ve zdravotnictví. Praha: Grada, 2011. 224 s. ISBN 978-80-247-3676-1

LEVICKÁ, J. 2002. Metódy sociálnej práce. Trnava: ProSocio, 2002. 121 s. ISBN 80-89074-38-3.

ONDRUŠOVÁ, Z. - Oláh, M. - Vavrečková, V. Rozvojové trendy sociálnej práce. Vysoká škola sociálne správní. 2017. 127 s. ISBN 978-80-87291-22-1

STRIEŽENEC, Š. Slovník sociálneho pracovníka. Trnava: AD. 1996. 255 s. ISBN: 80-967589-0-X

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. Sociálna práca je nevyhnutná. Dostupné z: <https://www.mpsvr.sk/sk/informacie-media/aktuality/socialna-praca-je-nevyhnutna.html> (2022.01.19)

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. Stratégia dlhodobej starostlivosti. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/strategia-dlhodobej-starostlivosti-sr.html> (2022.01.19)

Národní centrum ošetrovatelství a nelékařských zdravotnických oborů. Akreditované kvalifikační kurzy: Zdravotně-sociální pracovník. <https://www.nconzo.cz/cs/zdravotne-socialni-pracovnik-840-232022> (2022.01.19)

Plán Obnovy: cestovná mapa k lepšiemu Slovensku. 2022 <https://www.planobnovy.sk/> (2022.01.19)

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 5/2016 Z. z, ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Výnos Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 09812/2008 z 10. septembra 2008 o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálno – technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

Zákon č. 96/2004 Sb. o podmínkách získavania a uznávania spôsobilosti k výkonu nelékařských zdravotníckych povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotníckych povoláních)

Zákon č. 108/2006 Sb. Zákon o sociálních službách

Kontaktná adresa

Marianna Kapustová, PhDr.

Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety

Nám. 1. Mája č. 1, Bratislava, 810 00

e-mailový kontakt: feketeova.marianna@gmail.com

ČERPANIE FONDOV EÚ NA SLOVENSKU V ROKOCH 2014-2020 SO ZAMERANÍM NA FINANČNÉ NÁSTROJE POLITIKY SÚDRŽNOSTI EÚ

ABSORPTION OF EU FUNDS IN SLOVAKIA IN 2014-2020 WITH A FOCUS ON FINANCIAL INSTRUMENTS OF THE COHESION POLICY

Eva VÝROSTOVÁ

Abstract

European structural and investment funds reduce economic and social differences, strengthen territorial cohesion within the EU cohesion policy, and support rural development and maritime and fisheries policy. For the countries of Central and Eastern Europe, which are economically less developed than the rest of the EU, these funds represent an important source of financing public investments. At the end of 2021, Slovakia achieved the second-lowest absorption rate within the EU. One of the reasons is the complexity of the implementation process, not only of grants but also of financial instruments (FIs). Compared to the 2007-2013 program period, the use of financial instruments in Slovakia increased in the 2014-2020 period. The article aims to analyze the implementation of financial instruments in Slovakia in the 2014-2020 programming period. In 2014-2020, financial instruments are mainly used to support innovative small and medium-sized enterprises, energy efficiency, and infrastructure projects in Slovakia. Several individual projects show that FIs can be implemented also in social housing, and cultural and creative industries. Financial instruments have also proven to be a suitable tool to address the effects of the COVID-19 pandemic through equity investments and loans.

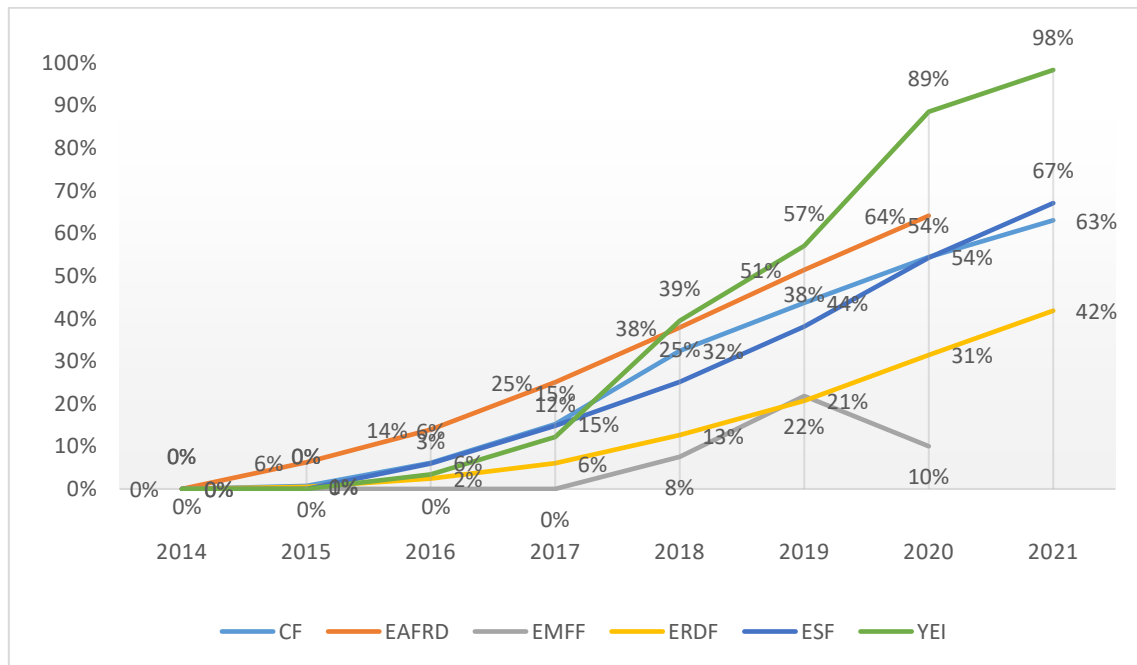
Keywords: *financial instruments, cohesion policy, EU funds, absorption*

Úvod

Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) implementované v rámci programového obdobia 2014-2020 sú zastúpené piatimi fondami. Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF), Európsky sociálny fond (ESF) a Kohézny fond (CF) sú nástrojmi kohéznej politiky,

ktorej cieľom je znižovať ekonomické, sociálne a územné rozdiely. Do programovania ESF je integrovaná iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých ľudí (YEI), ktorá bola spustená pre obdobie 2014-2020. Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EAFRD) je fond politiky rozvoja vidieka EÚ, ktorý ako druhý pilier spoločnej poľnohospodárskej politiky podporuje vidiecke regióny. Európsky námorný a rybársky fond (EMFF) je fondom spoločnej politiky rybného hospodárstva a integrovanej námornej politiky. Slovensko ako menej rozvinutá krajina má nárok na čerpanie zo všetkých EŠIF vrátane YEI. Plánovaná alokácia pre Slovensko je 16,4 miliardy eur, pričom najväčšia alokácia je pridelená ERDF. Ku koncu roku 2021 Slovensko vyčerpalo len 55,7% zdrojov z EŠIF, čo predstavuje druhé najnižšie čerpanie medzi krajinami EÚ. Čerpanie v prvých rokoch programového obdobia bolo nízke kvôli potrebe dočerpania zdrojov z predchádzajúceho obdobia, neskoršiemu prijatiu Partnerskej dohody a pomalšej príprave implementácie operačných programov. Od r. 2016 môžeme sledovať odlišný vývoj čerpania v rámci jednotlivých fondov (Obrázok č. 1). Najhoršie čerpanie dosahuje EMFF, ktorého alokácia je najnižšia (len 0,1% alokácie EŠIF), preto ako najväčší problém sa javí čerpanie prostriedkov ERDF.

Obrázok č. 1: Čerpanie EŠIF 2014 – 2020 na Slovensku



Zdroj: Údaje z EK (máj 2022), EŠIF 2014-2020 Financie implementované, bez Európskej územnej spolupráce.
Poznámka: Celkové oprávnené výdavky/celková plánovaná suma (fondy EŠIF vrátane národného spolufinancovania)

Miera čerpania EŠIF je ovplyvnená okrem iného aj spôsobom implementácie fondov. Okrem grantov, t.j. nenávratným finančným prostriedkom, sa časť prostriedkov EŠIF využíva vo forme finančných nástrojov. Finančné nástroje predstavujú návratnú formu pomoci vo forme úverov, záruk, kapitálových vkladov (najmä rizikový kapitál), resp. kvázi-kapitálových investícií poskytnutých za zvýhodnených podmienok oproti trhovým podmienkam. Slovensko patrí ku krajinám, ktoré pomerne intenzívne využívajú finančné nástroje, nakoľko 7,7% zdrojov politiky súdržnosti využívame návratnou formou. Implementáciu finančných nástrojov na Slovensku upravil Zákon č. 323/2015 Z.z. o finančných nástrojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov. Príspevok na finančný nástroj sa poskytuje z EFRR, ESF a KF a finančných prostriedkov štátneho rozpočtu určených na spolufinancovanie operačných programov.

V rámci tohto príspevku sa venujeme analýze a zhodnoteniu využitia finančných nástrojov na Slovensku v období 2014-2020. Vzhľadom k časovému oneskoreniu v reportovaní údajov o implementácii finančných nástrojov, v príspevku pracujeme s poslednými známymi údajmi k 31.12.2020, aj keď implementácia sa podľa pravidla $n+3$ bude realizovať do konca r. 2023. Analýza využívania finančných nástrojov je založená na údajoch Výročných správ Slovenského investičného holdingu, Štátneho fondu rozvoja bývania, Schémy štátnej pomoci týkajúcej sa finančných nástrojov a údajoch o implementácii finančných nástrojov z Európskej komisie.

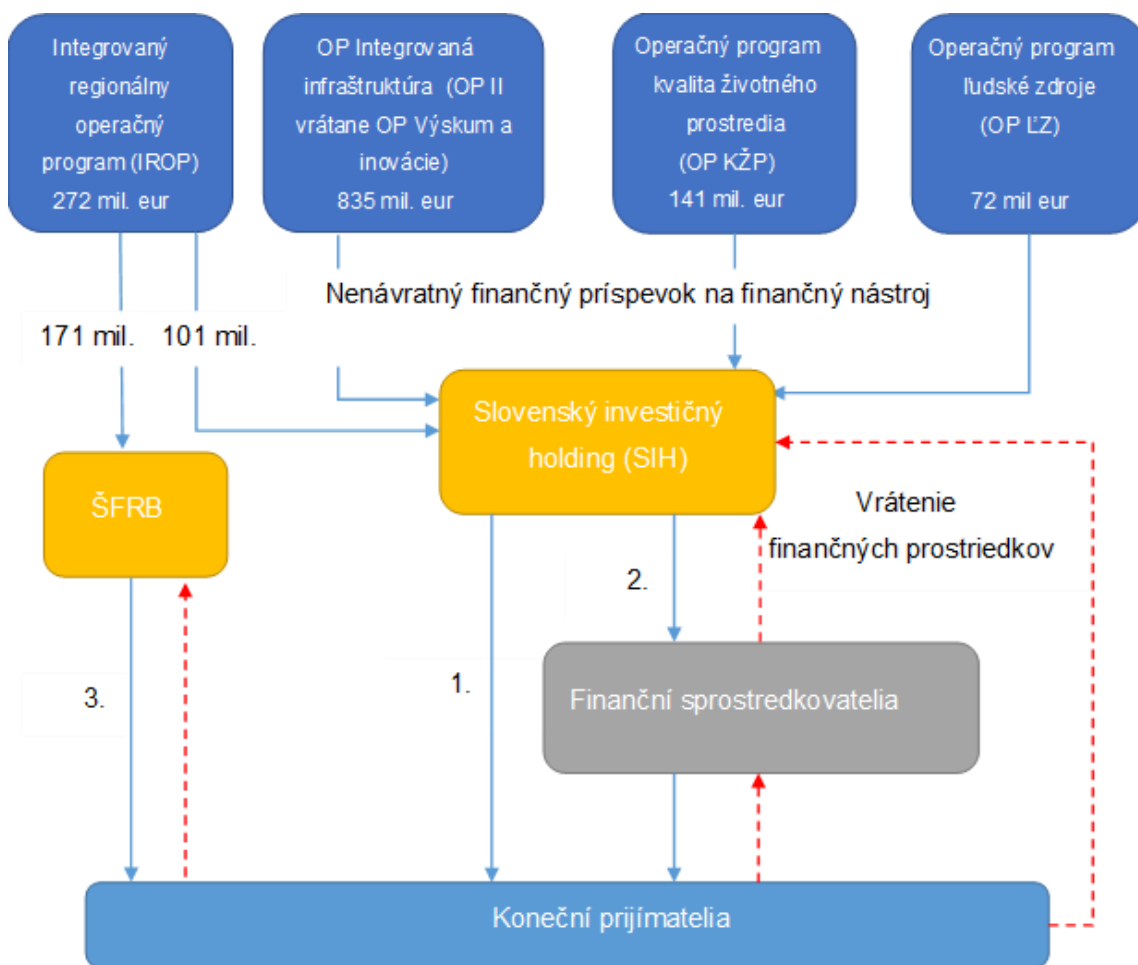
1 Finančné nástroje a spôsob ich implementácie

Finančné nástroje (FIs) riešia trhové zlyhanie, teda podporujú tie aktivity, ktoré nedokážu získať súkromné financie na trhu, avšak sú schopné generovať dostatočný zisk na ich splatenie. Podľa Wishlade a Michie (2014) finančné nástroje riešia dva typy trhových zlyhaní. Prvým je informačná asymetria, kde chýbajú informácie pre potenciálnych investorov pre posúdenie rizika pre startupy a nové high-tech firmy. Druhým trhových zlyhaním sú pozitívne externality, kde komerčné posúdenie návratnosti investícií nezohľadňuje pozitívne externality a širšie prínosy pre spoločnosť. V porovnaní s grantami majú finančné nástroje niekoľko výhod. FIs sú návratné, majú revolvingový charakter a môžu byť opätovne využité pre rozvoj regiónov. Finančné nástroje priťahujú ďalší dodatočný kapitál, napr. Európskej investičnej banky, Európskeho investičného fondu, Európskej banky pre obnovu a rozvoj a umožňujú aj zapojenie súkromného kapitálu finančných sprostredkovateľov, čím sa dopad vyčlenených prostriedkov EÚ významne zvyšuje. Podľa Wishlade et al. (2019) tento pákový (leverage) efekt je meradlom efektívnosti finančného nástroja.

Na rozdiel od grantov FIs spôsobujú menšiu deformáciu trhu, najmä konkurenčného prostredia a môžu prispieť k rozvoju kapitálového trhu a podnikateľských anjelov (business angels), teda investorov, ktorí disponujú voľným kapitálom, ktorý zhodnocujú investovaním do projektov v rannom štádiu podnikania. Aby boli prostriedky efektívne využité, FIs podliehajú ex-ante hodnoteniu, ktoré obsahuje identifikáciu trhových zlyhaní, hodnotenie pridanej hodnoty FIs a navrhovanú investičnú stratégiu. Implementáciu FIs komplikuje podľa Nyikos (2016) nadmerná regulácia zo strany EÚ, a to najmä z hľadiska zaťaženia konečného prijímateľa. Problémom podľa nej môže byť aj nekonzistentnosť v pravidlách politiky súdržnosti, štátnej pomoci a verejnom obstarávaní, čo proces implementácie FIs komplikuje a predlžuje.

Postup implementácie FIs v podmienkach Slovenska zobrazuje obrázok č. 2. Riadiaci orgán operačného programu alebo sprostredkovateľský orgán ak na neho bola príslušná kompetencia delegovaná na základe zmluvy o financovaní zasiela žiadateľovi (SIH resp. ŠFRB) písomné vyzvanie na predloženie žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Žiadateľ predkladá žiadosť s popisom projektu prostredníctvom ITMS2014+ za každú prioritnú os a finančný nástroj zvlášť. Po schválení žiadosti predkladá žiadosť o platbu. Riadiaci orgán poskytuje príspevok na finančný nástroj žiadateľovi, ktorý pozostáva z príspevku zo štrukturálnych fondov a prostriedkov národného spolufinancovania zo štátneho rozpočtu.

Obrázok č. 2: Implementácia finančných nástrojov cez Slovenský investičný holding a Štátny fond rozvoja bývania



Pozn. 1 – priame investície cez SIH, 2 – investície SIH cez sprostredkovateľov, 3 – úvery cez Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB)

Zdroj: vlastný, podľa údajov o alokácii z Európskej komisie ku koncu roka 2020

Prijímateľom príspevku na finančný nástroj je Slovenský investičný holding (SIH), ktorý má pozíciu správcu fondu fondov a Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB). Po prevode finančných prostriedkov z operačných programov nasledujú trhové konzultácie, príprava a schvaľovanie schém štátnej pomoci, realizácia verejného obstarávania finančných sprostredkovateľov vrátane kontroly a podpísania zmlúv (SIH, 2018 a Systém riadenia finančných nástrojov). SIH poskytuje návratné zdroje financovania konečným prijímateľom dvoma spôsobmi, cez priame investície a prostredníctvom finančných sprostredkovateľov, najmä bánk a správcovských spoločností, ktoré sú vybrané na základe verejného obstarávania. Konečný prijímateľ získava návratné zdroje financovania na základe zmluvy o finančnom produkte uzatvorenej podľa Obchodného zákonníka. Uvedený postup dokumentuje komplikovanosť procesu implementácie FIs a vysvetľuje oneskorené začiatky implementácie na úrovni konečných prijímateľov.

2 Analýza využitia finančných nástrojov politiky súdržnosti v programovom období 2014-2020 na Slovensku

V programovom období 2014-2020 je príspevok na finančné nástroje poskytovaný zo štyroch zo šiestich operačných programov (OP) v rámci cieľa Investície do rastu a zamestnanosti (Tabuľka č. 1). Pôvodne vláda navrhla vyčleniť na FIs 3% z prostriedkov alokovaných pre každý operačný program mimo cieľa Európskej územiaj spolupráce (Uznesenie vlády č. 736/2013). Na finančné nástroje Slovenská republika postupne navýšila objem alokácie do r. 2020 až na 1,32 mld. eur vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu (Tabuľka č. 1). Ak zohľadníme len zdroje EÚ finančné nástroje predstavujú približne 7,7% národnej alokácie na fondy politiky súdržnosti (ERDF, ESF, CF).

Tabuľka č. 1: Alokácia a čerpanie FIs z operačných programov na Slovensku

Operačný program	Alokácia na FIs v mil. EUR	Prostriedky vyplatené na FIs z OP	Čerpanie FIs v %	Celkové čerpanie OP*
OP ĽZ	72,0	18,0	25%	51%
OP II	834,5	252,8	30%	35%
IROP	271,5	219,6	81%	32%
KŽP	141,3	35,3	25%	40%
Spolu	1 319,4	525,8	40%	40%**

* Celkové čerpanie OP zahŕňa granty aj FIs, ** údaj vyjadruje % čerpania za 10 operačných programov v rámci obdobia 2014-2020

Zdroj: vlastné prepočty podľa údajov EK (2022) k 31.12.2020 a údajov MF SR o čerpaní operačných programov k 31.12.2020

Z celkového objemu alokácie na FIs bol najväčší podiel alokovaný na podporu malých a stredných podnikov (695 mil. eur ku koncu roku 2020), nasledovaných alokáciou na projekty energetickej efektívnosti (328 mil. eur) a infraštruktúry (140 mil. eur). Zvyšok alokácie tvorí podpora sociálnej ekonomiky, odpadového hospodárstva a kultúrneho a kreatívneho priemyslu.

Čerpanie alokácie na FIs k decembru 2020 dosiahlo 40% (Tabuľka č. 1). Najvyššie čerpanie dosiahol Integrovaný operačný program (81%), čo bolo spôsobené jednak znížením pôvodnej alokácie, ale aj participáciou ŠFRB na implementácii, ktorá si v jeho prípade nevyžaduje realizáciu verejného obstarávania. V porovnaní s grantami, je percento čerpania FIs rovnaké, pomalšie sa čerpajú najmä prostriedky v rámci OP Ľudské zdroje (OP ĽZ) a OP Kvalita životného prostredia (OP KŽP), čo súvisí s neskoršou implementáciou FIs v rámci týchto operačných programov. V r. 2020 ešte prebiehali verejné obstarávania na finančných sprostredkovateľov. Pri OP KŽP bol záujem o garantované energetické služby (GES), ktoré

fungujú na princípe splácania investícií z budúcich úspor energie, nízky. Napriek tomu, implementáciu FIs, možno hodnotiť ako úspešnú, nakoľko sa začala o takmer dva roky neskôr ako implementácia grantov.

Implementácia väčšiny finančných nástrojov je zabezpečovaná cez Slovenský investičný holding. Prvým spôsobom implementácie FIs sú priame investície (Tabuľka č. 2), ktoré sú poskytované konečným prijímateľom priamo SIH. Touto formou, teda bez sprostredkovateľov, je podporených relatívne nízky počet príjemcov v dvoch oblastiach – podpora infraštruktúrnych projektov a inovatívnych malých a stredných podnikov (MSP). Inovatívne MSP sú podporené cez kapitálové alebo kvázi-kapitálové investície, resp. prostredníctvom konvertibilných úverov (Tabuľka č. 2). FIs sú poskytované priamo SIH prevažne na oblasť výskumu a vývoja, ktorá bola pôvodne začlenená v Operačnom programe Výskum a inovácie. V r. 2019 došlo k jeho zlúčeniu s Operačným programom integrovaná infraštruktúra, ktorý podporil dve priame investície (projekt ŽSR a obchvatu Bratislavy). Na podporu MSP s cieľom podporiť ich prevádzkové potreby počas pandémie COVID-19 bol poskytnutý nový finančný nástroj - SIH antikورونا kapitál (SIHAK) pripravený v spolupráci s Ministerstvom financií SR a Slovenskou asociáciou pre inovatívnu ekonomiku. Výzvy boli zverejnené v dvoch kolách, v r. 2020 a 2021. Prostredníctvom tohto nástroja získali podporu vo forme konvertibilného úveru inovatívne MSP, ktoré sú podporené prostredníctvom rizikového kapitálu. Takmer všetky priame FIs sú financované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja cez OP Integrovaná infraštruktúra. Do r. 2020 bola realizovaná len jedna kapitálová investícia v oblasti sociálneho podnikania z OP Ľudské zdroje, a to v rámci spoločného podniku Dostupný domov, ktorý založili SIH, nadácia Slovenskej sporiteľne a Slovenská sporiteľňa. Táto spoločnosť poskytuje vo svojich bytoch dlhodobý a stabilný nájom za dostupných podmienok a rieši aj bývanie pre tých, ktorí by si ho nedokázali zabezpečiť za trhových podmienok prostredníctvom sociálne zvýhodnených nájomných bytov pre zraniteľné skupiny ľudí (Dostupný domov 2022).

Od r. 2021 začal SIH realizovať priame investície aj z Integrovaného regionálneho operačného programu (IROP). Ako príklad uvádzame využitie FIs v oblasti kultúrneho a kreatívneho priemyslu v podmienkach územnej samosprávy. SIH investíciou do základného imania podporil založenie mestskej obchodnej spoločnosti MKK Grossling, s.r.o. mestom Bratislava a SIH, ktorá bude zabezpečovať rekonštrukciu a neskoršiu prevádzku bývalých kúpeľov Grössling na nový komunitný verejný priestor, ktorý bude spájať mestské kúpele, mestskú knižnicu, park a kaviareň (SIH 2021). Navýšenie vlastných zdrojov umožní obchodnej spoločnosti získať bankový úver a mestu Bratislava ušetrí vlastné rozpočtové prostriedky. Aj v prípade samosprávy však musia byť projekty dlhodobé udržateľné a zabezpečiť návratnosť

finančných prostriedkov. Podpora FIs je preto vhodná aj pre neziskové projekty, ktoré generujú príjem.

Tabuľka č. 2: Priame investície SIH do 31.12.2020

Konečný prijímateľ	Forma FIs	Sektor podpory	Output/ Inovatívny produkt
Zero Bypass Limited	Mezzanine (kvázi-kapitál)	Cestná infraštruktúra PPP D4R7	Obchvat Bratislavy
GA Drilling	kapitálové financovanie	energetika	bezkontaktné vŕtanie s použitím plazmy pre oblasť geotermálnej energetiky, ťažby ropy a zemného plynu
Boataround	kapitálové financovanie + konvertibilný úver na preklenutie pandémie	digitálna ekonomika / turizmus	najväčší katalóg na online rezerváciu lodí, jacht a katamaránov kdekoľvek na svete
GreenWay	kvázi-kapitálové financovanie	elektromobilita	najväčšia sieť nabíjaciach staníc pre elektrické vozidlá v strednej Európe
ŽSR	dlhodobý úver	železničná infraštruktúra	nákup diagnostických vozidiel
AeroMobil Holding S.A.	konvertibilný úver + úver na preklenutie pandémie	letectvo/automobilový priemysel	hybridné vozidlo s možnosťou letu
Ores Technologies	kapitálová investícia	priemyselné technológie	priemyselné veľkoformátové digitálne tlačiarne
KOOR	konvertibilný úver	energetika	inovatívne prvky v poskytovaní garantovaných energetických úspor a energetického manažmentu
ENSTRA	kapitálová investícia	energetika	moderné a inteligentné riešenia v oblasti racionalizácie distribúcie a dodávky energií
Dostupný domov	kapitálová investícia	sociálne bývanie	vznik spoločnosti Dostupný domov, umožní bývať znevýhodneným osobám a sociálne menej znevýhodneným skupinám obyvateľstva
GymBeam	konvertibilný úver	E-commerce	inovatívna integrovaná platforma pre zdravú výživu a životný štýl
Omnia KLF	kapitálová investícia	kovospracujúci priemysel	výroba výkovkov pre trh obnoviteľných zdrojov, použitie výrobkov v elektromobilita, alternatívnych formách výroby energie, železničnej doprave
12 firiem	konvertibilný úver SIH antikورونا kapitál	inovatívne spoločnosti rôznych odvetví	úvery schválené v decembri. 2020, zmluvy podpísané v r. 2021 s 8 firmami

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov SIH (2018-2020) a SZRB Asset Management (2016-2017)

Druhým spôsobom poskytovania FIs (Obrázok č. 2), ktorý je častejšie využívaný, je vykonávanie FIs prostredníctvom finančných sprostredkovateľov, najmä bánk a správcovsých spoločností. Cez finančných sprostredkovateľov je podporených relatívne

vysoký počet projektov v nižších investičných objemoch (SIH 2020). Prostredníctvom komerčných bánk je poskytovaný najmä portfóliový úver so zdieľaným rizikom (PRSL - portfolio risk sharing loan) a portfóliová záruka prvej straty (FLPG - first loss portfolio guarantee), ktoré poskytujú zvýhodnené úvery pre malé a stredné podniky. Do 31.12.2020 sa zapojilo do implementácie FIs na Slovensku 10 bánk, pričom finanční sprostredkovatelia prejavili najväčší záujem o využitie SIH antikoronu záruky. Banky v rámci tohto nástroja poskytujú úvery na zmiernenie dopadov pandémie COVID-19 pre mikro, malé a stredné podniky a v prípade SIHAZ 2b bola pomoc rozšírená aj na veľké podniky. Úvery sú zabezpečené portfóliovou SIH antikoronu zárukou. Vyšší záujem bánk o tento nástroj možno vysvetliť tým, že v tomto prípade SIH preberá od bánk až 90%-nú časť úverového rizika.

Tretím spôsobom implementácie FIs na Slovensku (obrázok č. 2) je ich poskytovanie cez Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB), ktorý poskytuje zvýhodnené úvery na zlepšenie energetickej efektívnosti bytových domov prostredníctvom kompletnej obnovy bytových domov. Implementácia FIs cez ŠFRB sa začala v r. 2017, kedy bola podpísaná prvá zmluva o financovaní pre programové obdobie 2014-2020. Do 31.12.2020 bola poskytnutá alokácia 170,7 mil. eur z Integrovaného operačného programu pre ŠFRB, ktorý k týmto zdrojom pridal vlastné zdroje. ŠFRB spolu s vlastnými zdrojmi malo k dispozícii 203,4 mil. eur pre zvýhodnené úvery na zlepšenie energetickej efektívnosti bytových domov, z čoho vyčerpal k 31.12.2020 približne 90%. V roku 2021 bola alokácia navýšená zo zdrojov REACT EÚ o ďalších 56,24 mil. eur.

Záver

Finančné nástroje sú vhodným komplementárnym nástrojom pre riešenie trhových zlyhaní a financovanie projektov, ktoré generujú príjem, resp. úsporu. Oproti predchádzajúcemu programovému obdobiu sa využívanie FIs na Slovensku zintenzívnilo. Charakter FIs ich usmerňuje najmä do oblastí podpory inovatívnych MSP a startupov, ale ako prínosné sa ukazujú aj v oblasti energetickej efektívnosti, infraštruktúry, odpadového hospodárstva, obnoviteľných zdrojov, pričom sa začína aj s ich implementáciou v oblasti sociálnej ekonomiky, kultúrneho a kreatívneho priemyslu. Pozitívne možno hodnotiť zapojenie FIs pri riešení dopadov pandémie Covid-19, formou podpory priamych investícií, vďaka čomu sa počet priamo podporených podnikov cez SIH zdvojnásobil. Cez SIH antikoronu záruku narástol aj počet finančných sprostredkovateľov vďaka zapojeniu ďalších komerčných bánk.

Systém čerpania Európskych štrukturálnych a investičných fondov je na Slovensku komplikovaný a pomalý, čo má dopad aj na implementáciu FIs. Postup implementácie týchto

nástrojov je značne časovo náročný, vyžaduje si ex ante hodnotenie a zdĺhavý je aj proces výberu finančných sprostredkovateľov cez verejné obstarávanie. Oproti grantom sa preto reálne využívanie FIs začalo podstatne neskôr. Napriek tomu, možno konštatovať, že keď sa už prostriedky dostanú k príjemcom (ŠFRB a SIH), sú tieto subjekty schopné pomerne rýchlo finančné prostriedky poskytnúť konečným prijímateľom. SIH podľa Výročnej správy ku koncu r. 2020 investoval 82,1% zdrojov (priame investície a investície na úrovni finančného sprostredkovateľa) a ŠFRB vyčerpal na úvery pre obnovu bytových domov takmer 90% zdrojov. Objektívne hodnotenie efektívnosti tejto formy podpory bude možné až po r. 2023, keďže dovtedy finanční sprostredkovatelia, SIH cez priame investície a ŠFRB môžu poskytovať návratnú podporu formou FIs malým a stredným podnikom, sociálnym podnikom, inštitúciám verejnej správy, správcom bytových domov a pod.

PodĎakovanie

Tento príspevok bol podporený projektom VEGA č. 1/0837/21 Priestorové a časové aspekty politiky súdržnosti EÚ: skúsenosti a perspektívy.

Zoznam bibliografických odkazov

Dostupný domov, 2022. *Dostupný Domov: Dlhodobé, bezpečné a dostupné nájomné bývanie*. [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: <https://www.dostupnydomov.sk/>

EC, 2022. *European Structural & Investment Funds Data*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

NYIKOS, G., 2016. *Research for REGI committee - Financial instruments in the 2014-20 programming period: First experiences of member states*. Study. European Parliament.

SIH, 2018-2020. *Výročné správy Slovak investment holding 2018-2020*. [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: <https://www.sih.sk/stranky/o-nas/dokumenty>

SIH, 2021. Slovak Investment Holding pomôže hlavnému mestu s financovaním obnovy ikonických kúpeľov Grössling. *Euroactiv*, 29.11. 2021. [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: <https://www.sih.sk/aktuality/slovak-investment-holding-pomoze-hlavnemu-mestu-s-financovanim-obnovy-ikonicky-kupelov-grossling>

Systém riadenia finančných nástrojov financovaných z Kohézneho fondu, Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Európskeho sociálneho fondu - verzia 3.1. [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financne-vztahy-eu/financne-nastroje/#collapse-339001649373866250>

SZRB Asset Management, 2016-2017. *Výročná správa SZRB Asset Management 2016 a 2017* [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: <https://www.sih.sk/stranky/o-nas/dokumenty>

ŠFRB, 2020. *Výročná správa Štátneho fondu rozvoja bývania za rok 2020*. [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: <http://www.sfrb.sk/wp-content/uploads/2021/08/Vyrocnna-sprava-za-rok-2020.pdf>

Uznesenie vlády SR č. 736 z 18. decembra 2013 k Postupu implementácie finančných nástrojov cez Slovenský investičný holding v programovom období 2014 - 2020

WISHLADE, F. a MICHIE, R., 2014. Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment. In: *Challenges for the New Cohesion Policy 2014-20: an Academic and Policy Debate*, 2nd joint EU Cohesion Policy conference, Riga, 4-6 Február 2014.

WISHLADE, F. et al., 2019. Financial Instruments and Territorial Cohesion. *Applied research*. [cit. 25-3-2022]. Dostupné na: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Financial%20Instruments_Main%20Report_Final.pdf

Zákon č. 323/2015 Z.z. o finančných nástrojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Ing. Eva Výrostová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66

041 32 Košice 1

E-mail: eva.vyrostova@upjs.sk

VZŤAHOVÁ KOMPARÁCIA VYBRANÝCH INTELIGENTNÝCH MIEST Z HĽADISKA APLIKÁCIE IMD SMART CITY INDEXU

COMPARISON OF SELECTED SMART CITIES OF ACCORDING TO THE IMD SMART CITY INDEX APPLICATION

Milan DOUSA

Abstract

In today's globalized world, there is increasing pressure on cities and municipalities to behave sustainably and provide smart public services. One of the ways in which we can examine this level of smart development of municipalities is with the help of indices of sustainable urban development. One such index is the IMD Smart City Index (further as IMD). IMD is the first global index evaluating the "smart" level of cities, which also assesses urban areas based on citizens' perceptions. For this reason, as well as for reasons of universality, this index was applied. The aim of the article is to offer an overview of the current state in the evaluation of selected smart cities in the world, using the IMD index. The article is focused on the content analysis of two world metropolises and the capital city of Slovakia. The cities of Singapore, Zurich, and Bratislava were selected for relational comparison. The result of the article is a summary of the analysis of the current state of the selected cities based on the evaluation within the IMD index. This article is part of the solution of Project VEGA no. 1/0055/22 "The importance of smart technologies in the process of mitigating the economic and socio-psychological impacts of the COVID-19 pandemic on the quality of life of population".

Key words: smart city, sustainable urban development, cities, IMD Smart city index

Úvod

Pojem „smart cities“ má v skutočnosti mnoho pomenovaní či chápaní, a to napríklad: inteligentné mestá, virtuálne mestá, digitálne mestá, informačné mestá. Každé z týchto ponímaní má však hlavnú myšlienku v tom, že informačné a komunikačné technológie sú základom pre fungovanie „mesta budúcnosti“. Mestá sa stávajú smart nie len z hľadiska toho, že vieme zautomatizovať bežné funkcie, ktoré slúžia jednotlivým ľuďom, budovám, dopravným systémom, ale tiež sa stávajú smart na základe spôsobu, vďaka ktorému vieme

porozumieť, monitorovať, analyzovať a plánovať mestá tak, aby sme zvýšili efektívnosť, spravodlivosť a kvalitu života občanov v reálnom čase. Samotný koncept smart miest sa v poslednom desaťročí objavoval ako synergia predstáv o tom, ako môžu informačné a komunikačné technológie zlepšiť samotné fungovanie miest, ako zlepšiť efektívnosť v rámci ich fungovania, ako zvýšiť ich konkurencieschopnosť a ako poskytnúť nové riešenia pri problémoch ako je chudoba či sociálna deprivácia. Mestá, ktoré sú považované za smart len vďaka ich ekonomike reálne nie sú inteligentné, ak úplne ignorujú sociálne podmienky svojich občanov. (Batty, Axhausen, Giannotti 2012)

Rôzni autori presadzujú rôzne poňatia pojmu „smart cities“ avšak všetky existujúce poňatia by mali spĺňať 6 spoločných pojmov, ktoré sú kľúčové pri definovaní pojmu smart. Taktiež činnosti zamerané na dosiahnutie cieľov stanovených smart mestami sú zoskupené do 6 oblastí. (Sharifi 2019)

Inteligentné mestá sústreďujú svoje ciele vo viacerých oblastiach, ako napríklad životné prostredie, dobrá správa vecí verejných, mobilita, prosperita, rast populácie a pod., avšak na to, aby sme pochopili adresnosť týchto cieľov, je potrebné uviesť a vysvetliť 6 kľúčových slov, a to: kolaborácia respektíve spolupráca, úspora, inovatívnosť, integrita, participácia, zjednodušenie.

1. spolupráca – v smart mestách verejné služby fungujú v otvorenom priestore v zmysle toho, že ide o vymieňanie si rôznych informácií, dát či projektov na zlepšenie efektívnosti, a taktiež na zlepšenie orientácie pre používateľov.

2. úspora – inteligentné mestá sa snažia „myslieť“ úsporne, čo sa prejavuje v úspore energie, vody, surových materiálov, potravín, finančných zdrojov, ktoré potom mestá vyžívajú na ďalší rast, a zároveň tým znižujú svoje emisie, a teda menej znečisťujú životné prostredie.

3. inovatívnosť – tieto mestá by mali zlepšovať kvalitu života každého jedného obyvateľa napríklad prostredníctvom tým, že budú znižovať rozdiely vo vzdelaní, rozdiely medzi pohlaviami, v zdravotníctve, v bezpečnosti a podobne a zároveň budú podporovať nové inovatívne programy.

4. participácia – smart mestá sú reálne smart iba vtedy, ak zahŕňajú vo svojich projektoch aj občanov, pretože participácia občanov je kľúčom k dobrej vláde/správe vecí verejných v každom inteligentnom meste.

5. zjednodušenie – mnoho z miest, ktoré sa stávajú smart mestami boli v minulosti častokrát založené na zložitých či kontraproduktívnych predpisoch a zvykoch, ktoré nereflektovali ich reálne potreby a problémy. (Brussels Regional Informatics Centre 2019)

Ak hovoríme o právnych predpisoch a nariadeniach, vďaka ktorým vieme zjednodušiť a zlepšiť život (nie len) v smart mestách, môžeme napríklad spomenúť aktuálny zákaz jednorazových plastov v rámci EÚ či možnosť triediť odpad, čo bude mať priaznivý dopad na naše životné prostredie. Samotné zjednodušenie ale nachádzame napríklad aj v stavebnom priemysle, kde jestvuje snaha budovať "zelené budovy", čo je automaticky prepojené s odpadovým hospodárstvom a s energetickou úsporou. Veľmi podstatné je aj zjednodušenie v dostupnosti informácií a zoskupovaní osobných informácií, napríklad v rámci E-governance, kde základ tvoria IKT, vďaka ktorým je možná aplikácia elektronického riadenia a integrácia rôznych samostatných systémov medzi vládou a občanom. (Smart Transportation Alliance 2019)

Činnosti smart miest na dosiahnutie stanovených cieľov sú zoskupené do 6 základných oblastí na základe definície podľa výskumníka mestského rozvoja Boyda Cohena, a to:

1. smart ekonomika – v tomto prípade by to malo byť mesto, ktoré má ambíciu stať sa hlavným mestom novej ekonomiky a inovácie, ale taktiež centrom, ktoré bude pre ľudí zaujímavé

2. smart správa vecí verejných – ide o mesto, ktorého verejné služby nadobudli internetovú podobu, a teda občania vedia využívať niektoré z verejných služieb online

3. smart prostredie – je to mesto, ktoré sa snaží poskytnúť životný priestor či mobilitu pre svojich občanov, zatiaľ čo redukuje spotrebu energie, prírodných zdrojov, emisií..

4. smart mobilita – mesto ktoré ponúka alternatívy pri dopravných zápchach a znečistení tak, že sa usiluje o zvýšenie efektívnosti prostriedkov na kolektívnu a dlhodobu udržateľnú dopravu

5. smart populácia – inteligentné mesto podporuje rozvoj svojich občanov tak, že vyvažuje nerovnosti a podporuje občanov pri získavaní nových skúseností,

6. smart životné prostredie – malo by to byť mesto, ktoré sa snaží dostať čo najvyššie v oblasti zdravia a bezpečnosti (Brussels Regional Informatics Centre 2019)

Tradičné post-industriálne mestá sú dnes nahradzované mestami, ktoré dostávajú rôzne prívlastky ako napríklad aj „smart mesto“. Anglický pojem „smart“ si často spájame so slovenským prívlastkom „inteligentný“, avšak v hlbšom význame tohto slova vo vzťahu k mestám, je tá významovosť trochu iná. Vyjadruje niečo ako šikovnosť, chytrosť či prevádzkovú automatizáciu. Naskytá sa tu však otázka, či pri tradičnom vnímaní vie byť inteligentné aj niečo, čo reálne nežije, čo je v tomto prípade mesto. Je treba podotknúť, že pre smart mesto nie je rozhodujúca jeho veľkosť, pretože zatiaľ čo Fritz Haller spájal koncept smart mesta s predstavou metropoly, v súčasnosti ide o ucelené urbánne fragmenty. Musíme však

spomenúť, že presná definícia pojmu „smart city“ neexistuje, avšak výstižná je formulácia, že ide o mestskú časť, urbánny fragment, teda mesto, ktoré je efektívne po energetickej stránke, je schopné šetriť zdroje, produkuje minimum emisií a poskytuje svojim obyvateľom najvyššiu kvalitu života. (Ezgi, Volkan 2020)

Základom takéhoto mesta je fungujúca infraštruktúra na úrovni všetkých sietí. Pri tejto problematike je potrebné vnímať vzťah aspekty-mesto z multidisciplinárneho pohľadu, pretože môžeme sa na to pozerieť z hľadiska urbanizmu a architektúry, informatiky či sociológie, pričom každá disciplína bude daný pojem popisovať, respektíve vysvetľovať inak. (Legény, Morgenstein, Špaček 2016)

Dáta a metodika

Práca je zameraná na analýzu vybraných svetových miest v rámci konceptu smart city a tomu použitých indikátorov indexu IMD Smart city. Singapur bol vybraný na základe jeho umiestnenia, respektíve prvej priečky v rámci hodnotenia smart miest v spomínanom indexe, zatiaľ čo Zürich bol vybraný ako najvyššie umiestnený štát strednej Európy v rámci rankingu. Na strednú Európu sme sa zamerali vzhľadom na fakt, že aj Slovensko je krajinou ležiacou v tejto časti Európy, pričom Zürich sa v roku 2021 umiestnil na druhej priečke, a teda oproti roku 2020 si mesto polepšilo o jednu priečku, kedy sa medzi Singapurom na prvom mieste, a Zürichom na treťom miestne, umiestnili Helsinki s priečkou číslo dva. Naopak, v roku 2019 bol Zürich na druhom mieste, zatiaľ čo tretiu priečku obsadilo mesto Oslo, a Helsinki boli v uvedenom roku až na ôsmom mieste. Singapur si teda drží svoje prvenstvo už od roku 2019. Z uvedeného vyplýva, že v práci budeme porovnávať svetového lídra v danej oblasti s najvyššie umiestneným štátom zo strednej Európy, a naše hlavné mesto. V prvej časti príspevku sme popísali teoretické východiská pre koncept smart city. Následne sme deskripciou priblížili, ako by malo smart city vyzeráť, a aké kritéria by malo spĺňať. Cieľom príspevku je ponúknuť náhľad na aktuálny stav v rámci hodnotenia vybraných inteligentných miest vo svete, a to pomocou indexu IMD. Z uvedeného vyplýva prvotná potreba vysvetliť pojem, respektíve koncept smart city alebo inak, inteligentné mesto. Práca má čitateľovi poskytnúť informácie o uvedenom koncepte, a následne podrobnejšie priblížiť koncept smart city už na konkrétnych príkladoch zo sveta vo forme obsahovej analýzy. Ide teda o náhľad na aktuálny stav v rámci hodnotenia na základe analýzy vybraných miest.

Analýza bude spočívať v porovnávaní jednotlivých ukazovateľov v rámci 2 pilierov a 5 kľúčových oblastí, pričom index je postavený na hodnotení obyvateľov jednotlivých miest. Objektom skúmania v príspevku bol koncept smart city a jeho realizácia v rámci 3 vybraných

miest. Charakteristiku sme demonštrovali na niekoľkých, už existujúcich, smart mestách z rôznych častí sveta, ktoré sa pýšia týmto statusom na základe analýzy a použitých ukazovateľov. Na analýzu sme použili IMD index za rok 2021. Index sme si vybrali na základe jeho jedinečnosti, a teda na základe jeho zamerania na obyvateľov, nakoľko index skúma to, ako obyvatelia daného mesta vnímajú rozsah úsilia, a následne aj jeho dosahy smerujúce k tomu, aby sa dane mesto stalo inteligentným. Ide o kombináciu ekonomických a technologických aspektov, ktoré sú dopĺňané humánnymi dimenziami. Máme za to, že jedným z kľúčových aspektov smart city je práve smart populácia, a teda názor, respektíve vnímanie občanov považujeme za veľmi dôležité.

V rámci tohto príspevku sme využívali niekoľko metód. Základ tvorila aktivita zameraná na zber dát, kedy sme sa primárne zamerali na štúdie, výskumy, či ratingy a hodnotenia. Aktuálnosť témy je síce vysoká, avšak táto téma je stále pomerne novšieho pôvodu, o čom svedčia aj prevládajúce internetové zdroje. Väčšina použitých zdrojov je v cudzom jazyku, ide teda o zahraničné zdroje. Zadefinovaný cieľ bude naplnený použitím metód ako charakteristika, komparácia či syntéza. Dôležitou súčasťou tohto príspevku je deskripcia jednotlivých pojmov či delení, ale aj komparácia definícií. Zrozumiteľnosť, respektíve prehľadnosť či lepšie pochopenie popisovanej problematiky v príspevku má pomôcť zabezpečiť niekoľko grafických znázornení vo forme tabuliek a grafu.

Analýza miest Singapur, Zürich a Bratislava

K analýze vybraných miest, a teda Singapuru, Zürichu a Bratislavy sme použili index IMD Smart City Index 2021. IMD index skúma aktuálne dokopy 118 miest s počtom kritérií 5. Ide o výsledky analýzy vykonávanej Observatóriom inteligentného mesta Svetového konkurenčného centra v rámci spolupráce so Singapurskou Univerzitou technológií a dizajnu. Index sme si vybrali na základe jeho jedinečnosti, a teda na základe jeho zamerania na obyvateľov, nakoľko index skúma to, ako obyvatelia daného mesta vnímajú rozsah úsilia a následne aj jeho dosahy smerujúce k tomu, aby sa dane mesto stalo inteligentným. Ide o kombináciu ekonomických a technologických aspektov, ktoré sú dopĺňané humánnymi dimenziami. Vnímanie obyvateľov je rozdelené do 2 pilierov, a to pilier štruktúry a technologického pilieru. Pilier týkajúci sa štruktúry poukazuje na už existujúcu infraštruktúru v danom konkrétnom meste, zatiaľ čo technologický pilier skúma technologické zabezpečenie a služby, ktoré sú reálne k dispozícii pre obyvateľov. Každý z pilierov je následne hodnotený v 5 kľúčových oblastiach, ku ktorým patria: zdravie a bezpečnosť, mobilita, aktivity a činnosti, príležitosti, a posledným je správa vecí verejných. Vo výsledku sú mestá rozdelené do 4 skupín

podľa ekonomického indexu OSN, ktorý je zameraný na ľudský rozvoj. V rámci každej zo 4 spomínaných skupín sú mestám pridelované hodnotiace stupne v rozmedzí od „AAA” až po „D”. Tento stupeň sa mestu prideluje na základe toho, aké skóre vnímania mesto dosiahne v porovnaní so skóre ostatných miest z tej istej konkrétnej skupiny. Končené poradie v rámci popisovaného indexu sa uvádza v 2 formách, pričom ide o:

1. Konečné poradie – uvedené číslom od 1 po 118
2. Hodnotenie každého piliera, a teda štruktúry a technológie, a následne a celkové hodnotenie (IMD – International institute for management development 2021)

V nasledujúcej tabuľke je možné vidieť znázornenie hodnotenia nami vybraných miest.

Tabuľka č. 1: Celkové poradie vybraných miest v rámci indexu IMD Smart City Index 2021

Mesto	Poradie v rebríčku 2021	Smart City rating 2021	Pilier štruktúry 2021	Pilier technológií 2021
Singapur	1	AAA	AAA	AAA
Zürich	2	AA	AAA	A
Bratislava	96	CC	CC	CC

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: IMD – International institute for management development, 2021, Smart city index 2021

Tabuľka č. 2: Hodnotenie vybraných miest v rámci indexu IMD Smart City Index 2021 v piatich kľúčových oblastiach

Kategória	Hlavné mesto			1. vs BA
	Singapur	Zürich	Bratislava	
Zdravie a bezpečnosť				
Základná hygiena vyhovuje potrebám najchudobnejších oblastí (S)	83,9	83,7	61,1	22,8
Recyklačné služby sú uspokojivé (S)	66,4	86,7	68,2	18,5
Verejná bezpečnosť nie je problém (S)	74,9	77,1	42,1	35
Znečistenie ovzdušia nie je problém (S)	60,7	59,5	43,3	17,4
Poskytovanie lekárskeho služieb je uspokojivé (S)	84,9	87,3	75,1	12,2
Nájsť bývanie s nájomným rovnajúcim sa 30 % alebo menej z mesačného platu nie je problém (S)	48,7	30,4	27,8	20,9
Online hlásenie problémov údržby miest poskytuje rýchle riešenie (T)	70,5	59,5	42,2	28,3
Webové stránky/aplikácie umožňujú rozdávať nechcené predmety ostatným obyvateľom mesta	65,3	55,9	55,3	10
Bezplatná verejná wifi zlepšila prístup k službám (T)	76,4	52,9	51,5	24,9

CCTV kamery dávajú obyvateľom pocit bezpečia (T)	80,2	49,7	43,0	37
Webová stránka alebo aplikácia umožňujú účinné monitorovanie znečistenia ovzdušia (T)	63,6	42,6	30,7	32,9
Dohodnutie lekárskeho ošetrovania online zlepšilo prístup (T)	81,9	56,0	63,9	18
Mobilita				
Preťaženie dopravy nie je problém (S)	47,9	40,7	17,3	30,6
Verejná doprava je uspokojivá (S)	77,6	79,5	46,3	33,2
Aplikácie na zdieľanie automobilov znížili preťaženie (T)	59,6	42,4	41,8	17,8
Aplikácie, ktoré vás nasmerujú na dostupné parkovacie miesta, skrátili čas cesty (T)	57,9	44,2	42,6	15,3
Prenájom bicyklov znížil preťaženie (T)	51,9	51,4	43,0	8,9
Online plánovanie a predaj cestovných lístkov uľahčujú používanie verejnej dopravy (T)	62,9	79,6	54,2	25,4
Mesto poskytuje informácie o dopravných zápchach prostredníctvom mobilných telefónov (T)	75,2	57,9	52,8	22,4
Aktivity				
Zelené priestranstvá sú uspokojivé (S)	78,3	73,9	39,2	39,1
Kultúrne aktivity (predstavenia, bary a múzeá) sú uspokojivé (S)	76,0	82,6	67,6	15
Online nákup vstupeniek na predstavenia a múzeá uľahčil účasť (T)	83,5	78,5	76,3	7,2
Príležitosti (práca a škola)				
K dispozícii sú služby hľadania zamestnania (S)	74,1	74,1	64,2	9,9
Väčšina detí má prístup do dobrej školy (S)	82,0	85,9	68,0	17,9
Príležitosti na celoživotné vzdelávanie poskytujú miestne inštitúcie (S)	81,7	74,5	61,7	20
Podniky vytvárajú nové pracovné miesta (S)	67,6	70,3	65,5	4,8
Menšiny sa cítia vítané (S)	69,1	67,4	42,7	26,4
Online prístup k zoznamom pracovných miest uľahčil hľadanie práce (T)	80,3	75,4	72,9	7,4
IT zručnosti sa na školách vyučujú dobre (T)	72,3	58,5	55,9	16,4
Online služby poskytované mestom uľahčili založenie nového podnikania (T)	70,5	55,0	42,5	28
Súčasná rýchlosť a spoľahlivosť internetu zodpovedajú potrebám konektivity (T)	82,6	77,3	67,7	14,9
Správa vecí verejných				
Inf. o rozhodnutiach samosprávy sú ľahko dostupné (S)	77,1	70,9	60,4	16,7
Korupcia predstaviteľov mesta nie je problémom (S)	68,8	68,1	25,6	43,2
Obyvatelia prispievajú k rozhodnutiam samosprávy (S)	59,9	73,0	39,2	33,8

Obyv. poskytujú spätnú väzbu na projekty samosprávy (S)	68,5	73,6	50,0	23,6
Online prístup verejnosti k financiám miest znížil korupciu (T)	58,1	46,6	34,6	23,5
Online hlasovanie zvýšilo účasť (T)	49,3	50,4	47,8	2,6
Online platforma, kde obyvatelia môžu navrhovať nápady, zlepšila život v meste (T)	60,9	49,3	47,3	13,6
Spracovanie identifikačných dokumentov online skrátilo čakacie doby (T)	78,1	56,8	56,5	21,6

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: IMD – International institute for management development, 2021, Smart city index 2021

Hodnotenie výsledkov

V tabuľke číslo 2 je možné vidieť vybrané mestá, a teda Singapur, Zürich a Bratislavu v rámci hodnotenia v 5 kľúčových oblastiach, ktoré sú rozdelené do 2 pilierov. Pilier štruktúry je označovaný písmenom „S“, technologický pilier je v tabuľke označovaný písmenom „T“. Pre lepší prehľad sme v tabuľke zvýraznili zelenou farbou najvyššie dosiahnuté výsledky, zatiaľ čo červenou sú znázornené najnižšie čísla. Hoci je zrejmé, že Bratislava vo výsledku vysoko zaostáva za ostatnými dvoma krajinami, modrou farbou sme zvýraznili situáciu, v ktorej medzi Bratislavou a mestom, v našej tabuľke umiestneným na druhom mieste, je rozdiel menej ako 1%, čo je pri porovnávaní so svetovými metropolami nie úplne nepriaznivý výsledok.

Konkrétne ide o tieto oblasti:

- zdravie a bezpečnosť

webové stránky/aplikácie umožňujú rozdávať nechcené predmety ostatným obyvateľom mesta (T) - 55,3 v porovnaní s 55,9% v Zürichu, rozdiel 0,6%.

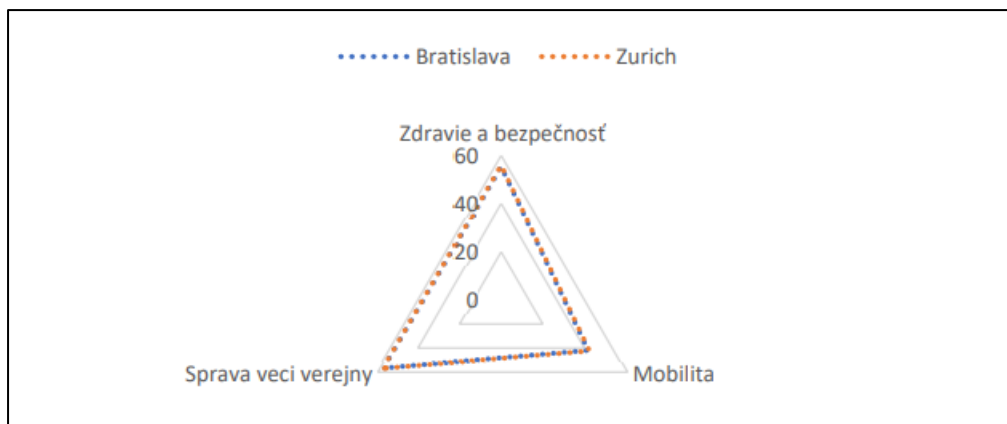
- mobilita

Aplikácie na zdieľanie automobilov znížili preťaženie (T) – 41,8% v porovnaní so 42,4% v Zürichu, rozdiel 0,6%.

- správa vecí verejných

spracovanie identifikačných dokumentov online skrátilo čakacie doby (T) – 56,5% v porovnaní s 56,8 v Zürichu, rozdiel 0,3%.

Graf č. 1: Vzťahová komparácia skúmaných miest vo vybraných oblastiach IMD indexu



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa výsledkov analýzy 2021

Z uvedeného môžeme povedať, že všetky hodnoty, ktoré mali rozdiel menší ako 1% oproti mestu na druhej priečke boli namerané v rámci technologického piliera. Prekvapivé výsledky priniesli aj dva prípady, v ktorých sa Bratislava neumiestnila na konci ratingu, pričom konkrétne išlo o kategóriu „zdravie a bezpečnosť“, v ktorej išlo konkrétne o tieto prípady:

- Recyklačné služby sú uspokojivé (S)

- Singapur 66,4%,
- Zurich 86,7%,
- Bratislava 68,2%.

- Dohodnutie lekárskeho ošetrenia online zlepšilo prístup (T)

- Singapur 81,9%,
- Zurich 56,0%,
- Bratislava 63,9%.

Z výsledkov tabuľky môžeme konštatovať, že v rámci oblasti zdravia a bezpečnosti je v rámci technologického piliera lepšie hodnotený Singapur, avšak, v rámci piliera zameraného na štruktúru je podiel rozdelený rovnako medzi Singapuru a Zürich. Pri hodnotení toho, či je recyklácia dostatočná sa na poslednej priečke neumiestnila Bratislava ale Singapur. V rámci zlepšenia prístupu pri dohadovaní si vyšetrení online bol na poslednom mieste Zürich. V oblasti mobility je dominujúcim lídrom celkový líder tabuľky, a teda mesto Singapur. V rámci oblasti aktivít je pilier štruktúry vyvážený medzi mestom Singapur a Zürich, zatiaľ čo pilier technológií patrí Singapuru. Singapur sa rovnako tak stal jednoznačným víťazom v oblasti príležitostí v rámci piliera technológií. To isté platí pre oblasť správy vecí verejných. Najvyššie a najnižšie rozdiely v rámci jednotlivých kategórií medzi prvým miestom v tabuľke a mestom Bratislava sú nasledovné:

• Zdravie a bezpečnosť

Min - Webové stránky/aplikácie umožňujú rozdávať nechcené predmety ostatným obyvateľom mesta (T) = rozdiel 10%

Max - CCTV kamery dávajú obyvateľom pocit bezpečia (T) = rozdiel 37,2%

• Mobilita

Min - Prenájom bicyklov znížil preťaženie (T) = rozdiel 8,9%

Max - Verejná doprava je uspokojivá (S) = rozdiel 33,2%

• Aktivity

Min - Online nákup vstupeniek na predstavenia a múzeá uľahčil účasť (T) = rozdiel 7,2% Max - Zelené priestranstvá sú uspokojivé (S) = rozdiel 39,1%

• Príležitosti

Min - Podniky vytvárajú nové pracovné miesta (S) = rozdiel 4,8%

Max - Online služby poskytované mestom uľahčili založenie nového podnikania (T) = rozdiel 28%

• Správa vecí verejných

Min - Online hlasovanie zvýšilo účasť (T) = rozdiel 2,6%

Max - Korupcia predstaviteľov mesta nie je problémom (S) = rozdiel 43,2%

Na základe tohto porovnávania môžeme povedať, že najmenší rozdiel medzi Bratislavou a prvou priečkou v tabuľke môžeme vidieť v rámci sledovania toho, či online hlasovanie zvýšilo účasť, pričom konkrétne ide o rozdiel 2,6%. Najväčší rozdiel sme zaznamenali v ukazovateli, ktorý sa zameriaval na to, či korupčné správanie je, respektíve nie je pre mesto problémom. V tomto prípade ide o veľmi vysoký rozdiel, a to konkrétne 43,2%. Ide o najväčší rozdiel v rámci celkového hodnotenia.

Záver

V závere príspevku môžeme konštatovať, že hoci dosiahnuté výsledky Bratislavy pri porovnávaní s mestami Singapur a Zürich boli predpokladané, predsa len sme našli 3 kľúčové oblasti, v rámci technologického piliera, v ktorých boli dohromady 3 prípady, kedy sa Bratislava dotahovala na mesto na druhej priečke, v rámci analýzy. V našom prípade to bolo vo všetkých 3 prípadoch mesto Zürich. Rovnako tak sme našli 2 situácie, kedy na poslednej priečke nebolo mesto Bratislava, pričom oba prípady boli v oblasti zdravia a bezpečnosti. Je však potrebné podotknúť, že index je postavený na hodnotení obyvateľov, a teda ide aj o samotnú mentalitu, ktorá sa líši od národa. A práve tu, pri hodnotení obyvateľmi, je

demonštrované, prečo je potrebné postupovať zdola-nahor. V oblasti kultúry potrebujeme zaradiť do každodenného života ekologické princípy. V rámci oblasti stratégie a myslenia potrebujeme predovšetkým participáciu. Zmysel toho celého by teda nemal spočívať v očakávaní, že zníženie emisií bude viesť k uzdraveniu ekosystémov. Znižovanie emisií či udržateľnosť samotná je naratív, ktorý je potrebný. Rovnako potrebné je, ale tento naratív kombinovať so zmenou myslenia, s participáciou, a so zaradením ekologických princípov do nášho každodenného bytia, a to bez výnimiek v každej oblasti. (Eisenstein 2021)

Zoznam bibliografických odkazov

- BATTY, M., AXHAUSEN, K.W., GIANNOTTI, F. et al. Eur. Phys. J. Spec. Top., 2012. Smart cities of the future [online]. [cit. 21. 02. 2022]. Dostupné na internete: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1140%2Fepjst%2Fe2012-01703-3.pdf>
- BRUSSELS REGIONAL INFORMATICS CENTRE, 2019. What is a smart city? [online]. [cit. 21. 02. 2022]. Dostupné na internete: <https://smartcity.brussels/the-project-definition>
- EISENSTEIN, Ch. Klima: nový príbeh. Preložil Nataša FOLTÁNOVÁ, preložil Eva LEŇOVÁ. Praha: Maitrea, 2021. ISBN 978-80-7500-565-6.
- EZGI EREN, E., VOLKAN U, 2020. A review on bike-sharing: The factors affecting bike-sharing demand. In: Sustainable Cities and Society, Volume 54, 2020, ISSN 2210-6707.
- LEGÉNY, J., MORGENSTEIN, P., ŠPAČEK, R., 2016. Stratigrafia konceptu Smart City. Historický ústav SAV, v. v. i. [online]. [cit. 21. 02. 2022]. Dostupné na internete: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=481693>
- SMART TRANSPORTATION ALLIANCE, 2020. The role of infrastructures in the Smart Mobility era [online]. [cit. 21. 02. 2022]. Dostupné na internete: <http://smart-transportation.org/smart-mobility/>
- SHARIFI, A. 2019. A critical review of selected smart city assessment tools and indicator sets, In: Journal of Cleaner Production, Volume 233, Pages 1269-1283, ISSN 0959-6526.
- IMD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT, 2021. Smart city observatory [online]. [cit. 21. 02. 2022]. Dostupné na internete: https://www.imd.org/smart-city-observatory/home/#_smartCity
- IMD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT, 2021. Smart city index 2021 [online]. [cit. 21. 02. 2022]. Dostupné na internete: <https://imd.cld.bz/Smart-City-Index-2021>

Kontaktná adresa

PhDr. Milan Douša, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

SR

email: milan.dousa@upjs.sk

NAKLADANIE S KOMUNÁLNYM ODPADOM V EURÓPSKEJ ÚNII VO VÄZBE NA PRIJORITY AGENDY 2030

MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION IN CONNECTION WITH THE PRIORITIES OF THE 2030 AGENDA

Michal STRIČÍK - Pavol KALUHA

Abstract

The contribution is aimed at evaluating the production and state of municipal waste management in the European Union. The aim of the contribution is to point out the development in the field of municipal waste management in the European Union in an effort to achieve the set goals of the European Union and the United Nations Organization listed in the document AGENDA 2030 for sustainable development. Comparing 2015 and 2020, up to 24 EU countries increased their production of municipal waste and only 1 country decreased its production. In the monitored period, the Slovak Republic increased its production by more than 32%. The Slovak Republic is also not doing well in the area of material recovery of municipal waste and reducing the level of landfilling, for which Slovakia is warned by the European Union.

Key words: *Municipal waste, waste management, waste disposal, waste recovery, AGENDA 2030*

Úvod

Ekológia, odpady či klimatické zmeny sú jednými z najviac diskutovaných tém dnešnej doby, no napriek tomu stále vznikajú negatívne aspekty, ktoré dané problémy spôsobujú. Je našou povinnosťou – ako ľudí žijúcich na tejto planéte zabrániť negatívnym vplyvom, ktoré súvisia s tvorbou odpadov. Táto problematika nesúvisí iba so súčasnosťou, ale aj s budúcnosťou a životom ďalších generácií. Je preto nevyhnutné produkovať čo najmenej odpadov a aj tie vyprodukované triediť, recyklovať či opätovne používať.

Zákon o odpadoch (zákon č. 79/2015 Z. z. § 2, ods. 1) definuje odpad ako hnuťnú vec alebo látku, ktorej sa jej držiteľ zbavuje, chce zbaviť alebo je v súlade s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi povinný sa jej zbaviť.

Tušan (2004) definuje odpad ako všetko to, čo je pre nás nepotrebné a chceme sa toho zbaviť a taktiež látky, ktoré sú vyradené. Podľa Pitchela (2014) je odpad pevným materiálom, ktorý nemá pozitívnu ekonomickú hodnotu.

Hronec (2012) vníma odpad nie len pod negatívnym aspektom v environmentálnej problematike, ale taktiež ako veľkým pozitívom zdroja pre energetické využitie. Materiálne a energetické zhodnocovanie odpadu sú najviac prípustnými alternatívami pre využitie už vyprodukovaného odpadu.

Neustále rastúca produkcia komunálneho odpadu sa stáva celosvetovo najväčším problémom, najmä v rozvíjajúcich sa ekonomikách a rozvojových krajinách, v ktorých miestna infraštruktúra a systémy nakladania s komunálnym odpadom nezvládajú nárast produkcie komunálneho odpadu, ktorý enormne stúpa z dôvodu populačného a ekonomického rastu. (Guerrero et al., 2013)

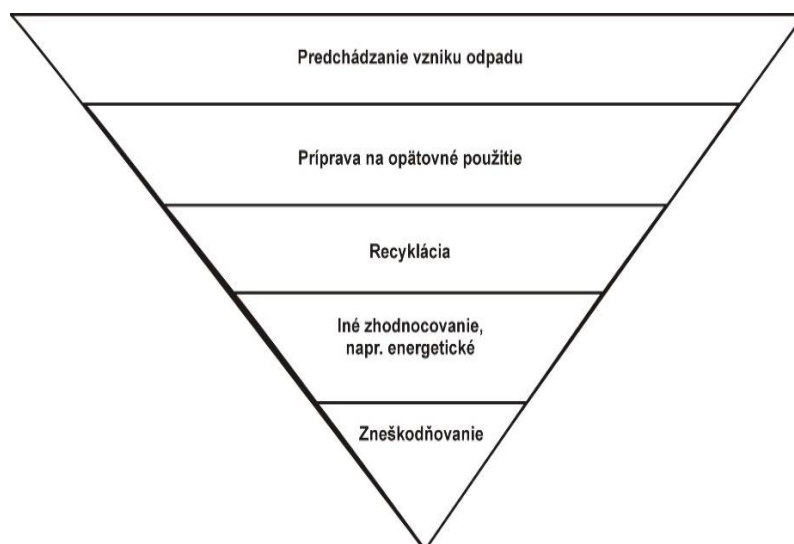
Rovnaké tvrdenie má aj Morejon (2012), ktorý uvádza, že množstvo vyprodukovaného odpadu závisí od príjmov a životného štýlu.

Pri nakladaní s odpadom je potrebné dodržiavať prijatú hierarchiu odpadového hospodárstva v súlade so zákonom o odpadoch (zákon č. 79/2015 Z. z. § 6, ods. 1), kde sa uvádza, že hierarchiou odpadového hospodárstva rozumieme „záväzné poradie týchto priorít:

- a) predchádzanie vzniku odpadu,
- b) príprava na opätovné použitie,
- c) recyklácia,
- d) iné zhodnocovanie, napríklad energetické zhodnocovanie,
- e) zneškodňovanie.“

Tento stav by sme mohli znázorniť aj graficky v podobe obrázku 1.

Obrázok č. 1: Hierarchia odpadového hospodárstva



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa § 6 zákon č. 79/2015 Z. z. odpadov

Aké sú ciele Európskej únie pre recykláciu a elimináciu skládkovania komunálneho odpadu?

Novela rámcovej smernice o odpadoch z roku 2018 uvádza, že v rámci oblasti recyklácie komunálneho odpadu sa musia dosiahnuť tieto základné ciele:

- zvýšiť prípravu na recykláciu a opätovné použitie odpadu z domácností (sklo, plasty, kov, papier a pod.) najmenej na 50 % podľa hmotnosti do roku 2020,
- zvýšiť mieru prípravy na recykláciu a opätovné použitie komunálneho odpadu najmenej na 55 % podľa hmotnosti do roku 2025,
- miera recyklácie najmenej 60 % do roku 2030 a 65 % do roku 2035,
- znížiť mieru skládkovania komunálneho odpadu na menej ako 10 % do roku 2035.

(Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/851)

Tak ako hierarchia nakladania s odpadom, tak aj ciele EÚ v tejto oblasti sú v súlade aj s prijatým dokumentom Organizácie Spojených národov (OSN, 2015, s. 23) „Transformujeme

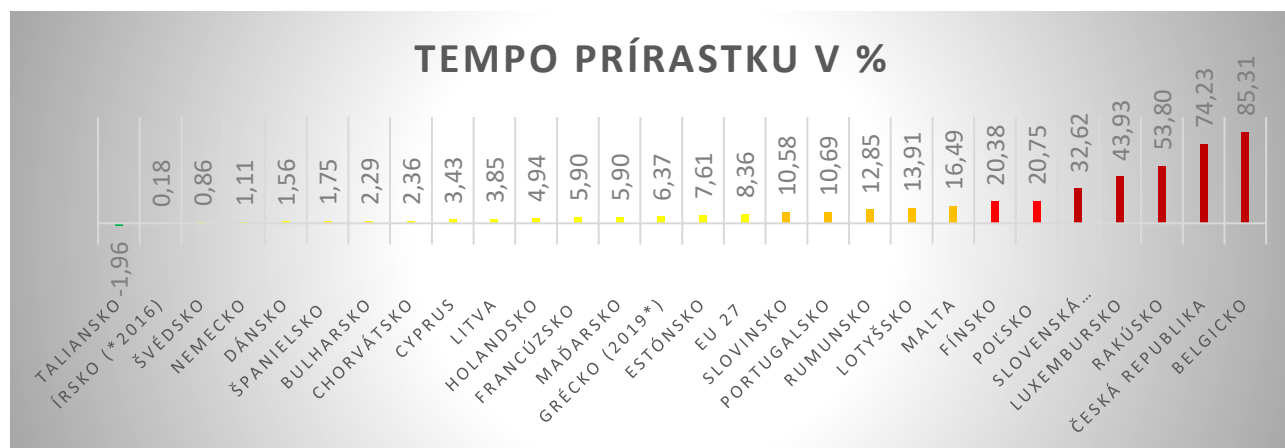
náš svet: Agenda 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj“, kde v rámci **Cieľa 12. Zabezpečiť trvalo udržateľnú spotrebu a výrobné schémy** bol prijatý bod **12.5 Do roku 2030 podstatne znížiť tvorbu odpadov prostredníctvom prevencie, redukcie, recyklovania a opätovného použitia.**

Aj na základe uvedených skutočností sme si stanovili za cieľ nášho príspevku poukázať na vývoj v oblasti nakladania s komunálnym odpadom v Európskej únii v snahe dosiahnuť stanovené ciele EÚ a OSN v dokumente AGENDA 2030.

1 Nakladanie s komunálnym odpadom v EÚ

V tejto časti príspevku sa venujeme celkovej produkcii komunálneho odpadu v Európskej únii a produkcii na obyvateľa, spôsobom nakladania s odpadom, ako aj miere recyklácie a ďalších spôsobov zhodnocovania a zneškodňovania komunálnych odpadov v jednotlivých krajinách EÚ.

Graf č. 1: Tempo prírastku produkcie komunálnych odpadov v krajinách Európskej únie



Zdroj: vlastné spracovanie podľa EUROSTAT, dostupné z:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASMUN__custom_3444637/default/table?lang=en

Produkcia komunálneho odpadu v Európskej únii od roku 2015 do roku 2020 stúpala v 26 krajinách. Znížiť produkciu KO sa podarilo iba jednej krajine, a to Taliansku o -1,96 %. Zvyšných 26 krajín dosahovalo v tempe prírastku hodnoty od 0,18 % do 85,31 %.

Tabuľka č. 1: Produkcia komunálneho odpadu v EÚ

Krajina	2015 v t	2020 v t	2020 zmena v t	index zmeny v %
Malta	285 000	332 000	47 000	16,49
Luxembursko	346 000	498 000	152 000	43,93
Estónsko	473 000	509 000	36 000	7,61
Cyprus	525 000	543 000	18 000	3,43
Lotyšsko	798 000	909 000	111 000	13,91
Slovinsko	926 000	1 024 000	98 000	10,58
Litva	1 300 000	1 350 000	50 000	3,85
Chorvátsko	1 654 000	1 693 000	39 000	2,36

Slovenská republika	1 784 000	2 366 000	582 000	32,62
Írsko (*2016)	2 763 000	2 768 000	5 000	0,18
Fínsko	2 738 000	3 296 000	558 000	20,38
Bulharsko	3 011 000	3 080 000	69 000	2,29
Česká republika	3 337 000	5 814 000	2 477 000	74,23
Maďarsko	3 712 000	3 931 000	219 000	5,90
Švédsko	4 422 000	4 460 000	38 000	0,86
Belgicko	4 643 000	8 604 000	3 961 000	85,31
Dánsko	4 671 000	4 744 000	73 000	1,56
Portugalsko	4 769 000	5 279 000	510 000	10,69
Rakúsko	4 836 000	7 438 000	2 602 000	53,80
Rumunsko	4 904 000	5 534 000	630 000	12,85
Grécko (2019*)	5 277 000	5 613 000*	336 000	6,37
Holandsko	8 866 000	9 304 000	438 000	4,94
Poľsko	10 863 000	13 117 000	2 254 000	20,75
Španielsko	21 158 000	21 529 000	371 000	1,75
Taliansko	29 524 000	28 945 000	-579 000	-1,96
Francúzsko	34 344 000	36 370 000	2 026 000	5,90
Nemecko	51 625 000	52 199 000	574 000	1,11
EU 27	213 409 000	231 249 000	17 840 000	8,36

Zdroj: vlastné spracovanie podľa EUROSTAT, dostupné z:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASMUN__custom_3444637/default/table?lang=en

*- v prípade, ak nie je dostupný údaj z roku 2015 alebo 2020, je uvedený najbližší dostupný údaj

z EUROSTATU.

Produkciu komunálneho odpadu sa po 5 rokoch podarilo najviac znížiť Taliansku o -579 000 t, čo predstavuje -1,96 %. Najvyšší nárast produkcie nastal v Belgicku, kedy produkcia stúpila o 3 961 000 t, (85,31 %). V Slovenskej republike došlo rovnako k nárastu produkcie komunálneho odpadu (viď. Tab. 1 a Graf 1 – Tempo prírastku) a po 5 rokoch došlo k zvýšeniu o viac než 32 %. K nárastu došlo aj v Európskej únii ako celku, a to o 8,36 %

Tabuľka č. 2: Produkcia komunálneho odpadu na obyvateľa v krajinách EÚ

Krajina	2015	Krajina	2020
	kg/obyv.		kg/obyv.
Rumunsko	247	Rumunsko	287
Poľsko	286	Poľsko	346
Česká republika	316	Estónsko	383
Slovenská republika	329	Maďarsko	403
Estónsko	359	Chorvátsko	418
Maďarsko	377	Švédsko	431
Chorvátsko	393	Slovenská republika	433
Litva	404	Bulharsko	444
Belgicko	412	Španielsko	455
Bulharsko	419	Litva	478
Lotyšsko	448	Lotyšsko	483

Slovinsko	449	Slovinsko	487
Švédsko	451	Taliansko	487
Španielsko	456	Portugalsko	513
Portugalsko	460	Priemer na 1 obyv. EÚ (27)	517
Priemer na 1 obyv. EÚ (27)	480	Grécko* (2019)	524
Taliansko	486	Holandsko	533
Grécko	488	Francúzsko	538
Fínsko	500	Česká republika	543
Francúzsko	516	Írsko	555
Holandsko	523	Fínsko	596
Rakúsko	560	Cyprus	609
Írsko* (2016)	581	Nemecko	628
Luxembursko	607	Malta	643
Cyprus	620	Belgicko	746
Nemecko	632	Luxembursko	790
Malta	641	Dánsko	814
Dánsko	822	Rakúsko	834

Zdroj: vlastné spracovanie podľa EUROSTAT, 2022 a, dostupné z:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_pc031/default/table?lang=en&fbclid=IwAR3GEKTjgP8Yh6zOqrF8gdWpTBOqMAu4qP0AWL9Baa3x8dWHE2HhId15cwM

*- v prípade, ak nie je dostupný údaj z roku 2015 alebo 2020, je uvedený posledný dostupný údaj z EUROSTATU.

V tabuľke 2 sa nachádzajú údaje o produkcii komunálneho odpadu v krajinách EÚ na obyvateľa. Krajiny sú usporiadané od najnižších po najvyššie hodnoty produkcie v sledovaných obdobiach. V roku 2015 vyprodukovalo najmenej odpadu na obyvateľa Rumunsko (247 kilogramov/obyvateľ) a najviac Dánsko (822 kilogramov/obyvateľ). V Európskej únii bol v roku 2015 priemer na obyvateľa 480 kilogramov. V roku 2020 sa poradie „najlepšej“ krajiny nezmenilo. Rumunsko takisto skončilo na najlepšej priečke v produkcii komunálneho odpadu, a to 287 kilogramov/obyvateľ. To predstavovalo nárast o 40 kilogramov. Avšak zmenilo sa poradie „najhoršej“ krajiny, ktorou bolo v roku 2020 Rakúsko. Priemerný obyvateľ Rakúska vyprodukoval o 274 kilogramov viac (834 kilogramov). Priemer Európskej únie stúpol na 517 kilogramov.

Tabuľka č. 3: Nakladanie s komunálnym odpadom v krajinách EÚ v roku 2020

Krajina	Materiálne zhodnocovanie	Energetické zhodnocovanie	Kompostovanie	Spaľovanie	Skládkovanie a iný spôsob nakladania	Celkové množstvo spracovaného odpadu
Malta	35 000	0	0	140	274 000	309 140
Cyprus	83 000	8 000	6 000	0	364 000	461 000
Estónsko	133 000	218 000	14 000	0	75 000	440 000
Luxembursko	146 000	215 000	117 000	0	19 000	497 000
Lotyšsko	294 000	24 000	66 000	0	480 000	864 000

Litva	329 000	349 000	280 000	0	220 000	1 178 000
Rumunsko	404 000	291 000	353 000	0	4 114 000	5 162 000
Chorvátsko	412 000	3 000	87 000	0	1 023 000	1 525 000
Slovinsko	460 000	113 000	147 000	21 000	69 000	810 000
Portugalsko	673 000	962 000	725 000	0	2 711 000	5 071 000
Slovenská republika	675 000	188 000	324 000	0	1 175 000	2 362 000
Bulharsko *2018	827 000	103 000	238 000	0	1 903 000	3 071 000
Írsko	872 000	881 000	246 000	0	623 000	2 622 000
Maďarsko	873 000	466 000	384 000	4 000	2 124 000	3 851 000
Grécko *2019	898 000	74 000	283 000	0	4 359 000	5 614 000
Švédsko	898 000	2 680 000	808 000	0	21 000	4 407 000
Fínsko	926 000	1 905 000	444 000	3 000	18 000	3 296 000
Dánsko	1 214 000	2 536 000	921 000	0	41 000	4 712 000
Česká republika	1 886 000	735 000	753 000	5 000	2 778 000	6 157 000
Holandsko	2 584 000	3 794 000	2 713 000	84 000	128 000	9 303 000
Belgicko	2 688 000	4 129 000	1 790 000	1 000	42 000	8 650 000
Rakúsko	3 006 000	2 645 000	1 592 000	7000	137 000	7 387 000
Poľsko	3 499 000	2 656 000	1 578 000	166 000	5 218 000	13 117 000
Španielsko	4 079 000	2 487 000	3 767 000	0	11 197 000	21 530 000
Taliansko	8 004 000	5 457 000	6 868 000	158 000	5 817 000	26 304 000
Francúzsko	8 916 000	11 601 000	6 481 000	52 000	9 311 000	36 361 000
Nemecko	24 910 000	15 517 000	10 739 000	616 000	417 000	52 199 000
EÚ (27)	69 724 000	60 037 000	41 724 000	1 117 140	54 658 000	227 260 140

Zdroj: vlastné spracovanie podľa EUROSTAT, 2022 b, dostupné z:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASMUN__custom_3444637/default/table?lang=en&fbclid=IwAR32Jtfz_iNYVf-SrF2PQEHwJzL8W_0wNyxQxOPUxE6QbNCIXk-LyP0EyYE

*- v prípade, ak nie je dostupný údaj z roku 2020 je uvedený posledný dostupný údaj z EUROSTATU.

Pre lepšie pochopenie dosiahnutého stavu nakladania s komunálnym odpadom vo väzbe na usporiadanie krajín v závislosti na celkovej produkcii odpadu v tabuľke 3 si v tabuľke 4 uvedieme úroveň nakladania s komunálnym odpadom jednotlivých krajinách EÚ vyjadrenú v %-ach.

Ku krajinám, ktoré najviac materiálne zhodnocujú komunálny odpad (materiálne zhodnocovanie a kompostovania) za rok 2020 patria Slovinsko (74,94 %), Nemecko (67,05 %), Taliansko (55,91 %), ako aj Luxembursko (52,92 %). Energetické zhodnocovanie odpadu má význam hlavne v severských krajinách, ako Švédsko (60,81 %), Fínsko (57,80 %), Dánsko (45,20 %), či krajinách Beneluxu – Belgicko (43,65 %), Luxembursko (43,26 %), Holandsko (40,88 %). Viaceré krajiny túto formu zhodnocovania odpadov využívajú v minimálnej miere - Chorvátsko (0,20 %), prípadne vôbec, ako je Malta (0 %).

Tabuľka č. 4: Nakladanie s komunálnym odpadom v krajinách EÚ v roku 2020 v %

Krajina	Materiálne zhodnocovanie	Energetické zhodnocovanie	Kompostovanie	Spaľovanie	Skládkovanie a iný spôsob nakladania
Malta	11,32	0,00	0,00	0,05	88,63
Cyprus	18,00	1,74	1,30	0,00	78,96
Estónsko	30,23	49,55	3,18	0,00	17,05
Luxembursko	29,38	43,26	23,54	0,00	3,82
Lotyšsko	34,03	2,78	7,64	0,00	55,56
Litva	27,93	29,63	23,77	0,00	18,68
Rumunsko	7,83	5,64	6,84	0,00	79,70
Chorvátsko	27,02	0,20	5,70	0,00	67,08
Slovinsko	56,79	13,95	18,15	2,59	8,52
Portugalsko	13,27	18,97	14,30	0,00	53,46
Slovenská republika	28,58	7,96	13,72	0,00	49,75
Bulharsko *2018	26,93	3,35	7,75	0,00	61,97
Írsko	33,26	33,60	9,38	0,00	23,76
Maďarsko	22,67	12,10	9,97	0,10	55,15
Grécko *2019	16,00	1,32	5,04	0,00	77,65
Švédsko	20,38	60,81	18,33	0,00	0,48
Fínsko	28,09	57,80	13,47	0,09	0,55
Dánsko	25,76	53,82	19,55	0,00	0,87
Česká republika	30,63	11,94	12,23	0,08	45,12
Holandsko	27,78	40,78	29,16	0,90	1,38
Belgicko	31,08	47,73	20,69	0,01	0,49
Rakúsko	40,69	35,81	21,55	0,09	1,85
Poľsko	26,68	20,25	12,03	1,27	39,78
Španielsko	18,95	11,55	17,50	0,00	52,01
Taliansko	30,43	20,75	26,11	0,60	22,11
Francúzsko	24,52	31,91	17,82	0,14	25,61
Nemecko	47,72	29,73	20,57	1,18	0,80
EÚ (27)	30,68	26,42	18,36	0,49	24,05

Zdroj: vlastné spracovanie podľa EUROSTAT, dostupné na:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASMUN__custom_3444637/default/table?lang=en&fbclid=IwAR32Jtfz_iNYVf-SrF2PQEHwJzL8W_0wNyxQxOPUxE6QbNCIXk-LyP0EyYE

*- v prípade, ak nie je dostupný údaj z roku 2020 je uvedený posledný dostupný údaj z EUROSTATU.

Krajiny EÚ, ktoré dokážu využiť odpad materiálne a energeticky v minimálnej miere komunálny odpad skládkujú – Švédsko (0,48 %), Belgicko (0,49 %), Nemecko (0,73 %), Holandsko (1,38 %). Naopak zle výsledky v tomto ukazovateli má Malta (88,63 %), Rumunsko, (79,70 %), Cyprus (78,96 %). Stanovené ciele sa nedarilo naplniť v roku 2020 ani Slovensku, ktoré skládkovalo takmer 50 % komunálnych odpadov a materiálne zhodnocovalo iba 42,3 % KO.

Záver

Napriek jasne určených cieľov v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva, ktoré vyplývajú zo smernice o odpadoch (Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/851), ako aj AGENDY 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj (OSN, 2015) sa nedarí v Európskej únii znižovať produkciu komunálneho odpadu. V porovnaní rokov 2015 a 2020 až 26 krajín zvýšilo svoju produkciu komunálnych odpadov a iba jedna – Taliansko, znížila svoju produkciu. Medzi krajinami, ktoré zvýšili produkciu KO je aj Slovensko s nárastom o viac ako 32 % s produkciou 433 kg na obyvateľa v roku 2020, čo je hodnota 84 kg pod priemerom EÚ. Negatívne musíme hodnotiť aj spôsoby nakladania s odpadom, kde Slovensko patrí ku krajinám s nízkou úrovňou materiálneho zhodnocovania KO (42,3 %) a vysokým podielom skládkovania (49,75 %, EÚ- 24,05%), čím dlhodobo neplní ciele stanovené pre túto oblasť.

V súvislosti s neplnením cieľov v oblasti nakladania s odpadmi viaceré krajiny dostali správu včasného varovania pre členské štáty, ako aj viaceré infringement-y, ktoré ich upozorňujú na potrebu zlepšenia v danej oblasti. Medzi tieto krajiny patrí aj Slovenská republika.

Príspevok je čiastočným výstupom projektu VEGA č. 1/0338/22 " Európska únia a stratégia Európa 2020 v zrkadle priorít a výziev cieľov Agendy 2030" riešenom na Podnikovohospodárskej fakulte Ekonomickej univerzity v Bratislave so sídlom v Košiciach.

Zoznam bibliografických odkazov

EUROSTAT, 2022 a, [cit. 26. septembra 2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_pc031/default/table?lang=en&fbclid=IwAR3GEKTjgP8Yh6zOqrF8gdWpTBOqMAu4qP0AWL9Baa3x8dWHE2HhId15cwM

EUROSTAT, 2022 b, [cit. 26. septembra 2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASMUN_custom_3444637/default/table?lang=en&fbclid=IwAR32Jtfz_iNYVf-SrF2PQEHwJzL8W_0wNyxQxOPUxE6QbNCIXk-LyP0EyYE

GUERRERO, L.A., MAAS, G., HOGLAND, W., 2013. *Solid waste management challenges for cities in developing countries*. Waste Manag. 33 (1), 220e232. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2012.09.008>

HRONEC, O. a kol. 2012. *Udržateľný rozvoj*. SEVŠ Skalica, 2012, 402 s. ISBN 978-80-89391-31-8.

MOREJON, C. F. M. et al. 2012. *New model of municipal solid waste management*. In: International Journal of Environment and sustainable development. Brazil: state University of Western Parana, The Department of Chemical engineering and Department of Economics. Vol. 11, No. 3, <https://doi.org/10.1504/IJESD.2012.050460>

Organizácia Spojených národov. 2015 Valné zhromaždenie. Rezolúcia prijatá na Valnom zhromaždení 25. septembra 2015. *Transformujeme náš svet: AGENDA 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj*. [online]. [cit. 26. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/files/oblasti/udrzatelny-rozvoj/sdgs-dokument-sk-verzia-final.pdf>

PICHTTEL, J. 2014. *Waste Management Practices : Municipal, Hazardous, and Industrial*. 2nd ed. New York : CRC Press, 682 ps. 5. ISBN 9781000762648.

Smernica Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2018/851 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica 2008/98/ES o odpade, [cit. 26. septembra 2022] Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=SK>

Správa komisie Európskeho parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov o vykonávaní právnych predpisov EÚ o odpadoch vrátane správy včasného varovania pre členské štáty, ktorým hrozí riziko, že nesplnia cieľ na rok 2020 týkajúci sa prípravy komunálneho odpadu na opätovné použitie/recykláciu. 2018. [cit. 26. septembra 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0656&from=EN>

TUŠAN, R. 2004. *Financie životného prostredia*. Košice: TU. 2004. 143 s. ISBN 80-8073-055-5

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch

Kontaktná adresa

doc. Ing. Michal Stričík, PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave,

Podnikovohospodárska fakulta v Košiciach

Katedra obchodného podnikania

Tajovského 13, 041 30 Košice

Slovenská republika

e-mail: michal.stricik@euba.sk

Ing. Pavol Kaľuha

Poša 216

094 21 Nižný Hrabovec

e-mail: pavolkaluha@gmail.com

PROCES EVIDENCIE A OHLASOVANIA STAVU KOMUNÁLNYCH ODPADOV NA ÚROVNI OBCÍ

THE PROCESS OF RECORDING AND REPORTING THE STATE OF MUNICIPAL WASTE AT THE MUNICIPAL LEVEL

Eva MIHALIKOVÁ - Darina KOREŇOVÁ

Abstract

The increasing production of municipal wastes and the improper methods of their disposal are constantly discussed topics as well as the search for solutions to this problem. The paper describes one of the processes that arise when a public service related to municipal waste is provided under the conditions of local self-government. It focuses on the identification of inputs and outputs of the process of recording and reporting the status of municipal waste, description of the necessary documents and deadlines for reporting obligations. The article also explains smart technologies that optimize the collection and registration of waste.

Key words: *municipal waste, record keeping, process, waste reporting, waste management*

Úvod

Základnou víziou Slovenskej republiky v environmentálnej oblasti je dosiahnuť lepšiu kvalitu životného prostredia a zabezpečiť udržateľné obehové hospodárstvo. Na uvedenej vízii je založený strategický dokument - Envirostratégia 2030, ktorý identifikuje najnaliehavejšie environmentálne problémy Slovenska, nastavuje ciele pre rok 2030, navrhuje rámcové opatrenia na zlepšenie súčasnej situácie a formuluje základné výsledkové indikátory. Na základe medzinárodne porovnateľných environmentálnych indikátorov Slovensko najviac zaostáva v nakladaní s odpadom a v kvalite ovzdušia. (Envirostratégia). Odpady sú jedným z faktorov, ktoré negatívne ovplyvňujú životné prostredie a preto je im potrebné venovať zvýšenú pozornosť. Obec, ako subjekt verejnej správy, má dôležité postavenie v procese nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi. Predložený príspevok je orientovaný na povinnosti obcí súvisiace s evidenciou a ohlasovaním stavu komunálnych odpadov.

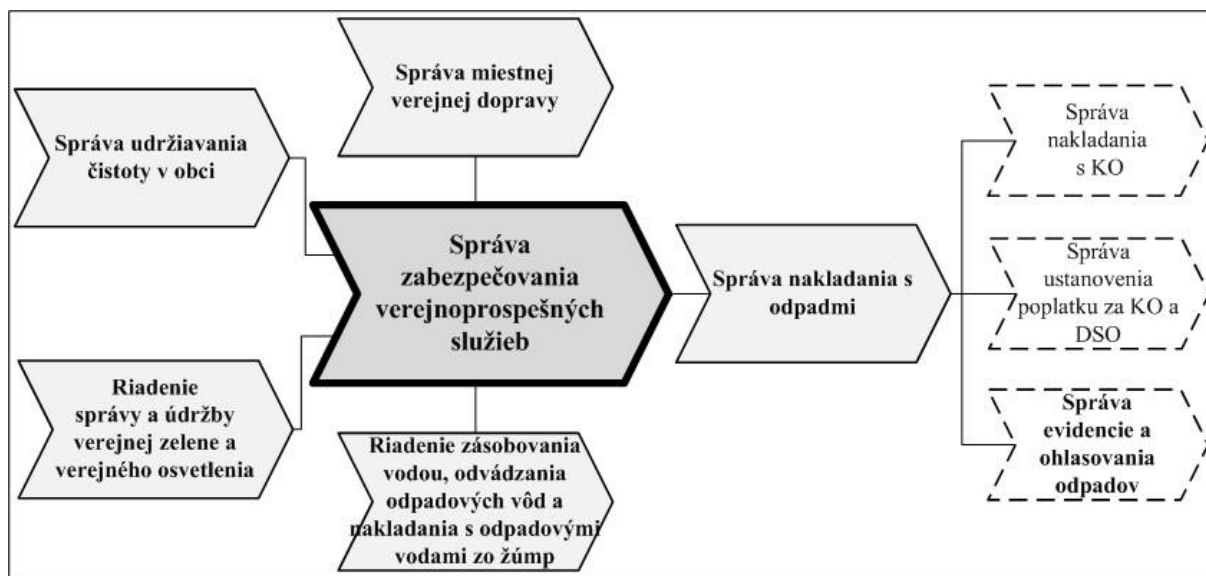
1 Proces nakladania s odpadmi v obci

K základným originálnym kompetenciám obcí patrí zabezpečovanie verejnoprospešných služieb, ktorých súčasťou je nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom. Podľa zákona 79/2015 Z.z. o odpadoch obec zodpovedá za nakladanie s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, ktoré vznikli na území obce. Nakladaním s odpadom rozumieme zber, prepravu, zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadu vrátane dohľadu nad týmito činnosťami a nasledujúcej starostlivosti o miesta zneškodňovania a zahŕňa aj konanie obchodníka alebo sprostredkovateľa (Zákon o odpadoch).

Zberom odpadov rozumieme podľa zákona o odpadoch zhromažďovanie odpadu od inej osoby vrátane jeho predbežného triedenia a dočasného uloženia na účely prepravy do zariadenia na spracovanie odpadov. Zber odpadu alebo jeho prepravu na území obce vykonáva zberová spoločnosť alebo iná právnická osoba, ak má povolenie na nakladanie s odpadom a zároveň má s obcou na túto činnosť **uzatvorenú zmluvu**. **V prípade zberu** odpadov z obalov a odpadov z neobalových výrobkov, je zároveň povinné mať uzavretú zmluvu s OZV. Tá oznamuje obci údaje o druhu a množstve vyzbieraného odpadu do 31. 1 nasledujúceho roka. (Povinnosti pre zber odpadu).

Okrem uvedených povinností súvisiacich s procesom nakladania s odpadmi, obec ustanovuje poplatky za komunálne odpady a DSO a má evidenčné a ohlasovacie povinnosti (Obr. 1).

Obrázok č. 1: Model správy zabezpečovania verejnoprospešných služieb obcí



Zdroj: vlastné spracovanie

Podrobnosti o nakladaní s komunálnym odpadom a drobnými stavebnými odpadmi, najmä podrobnosti o spôsobe zberu, prepravy, o spôsobe separovaného zberu, o miestach určených na ich ukladanie a zneškodňovanie je obec povinná upraviť všeobecne záväzným nariadením. Zároveň je obec povinná zaviesť separovaný zber papiera, plastu, kovov, skla a biologických rozložiteľných odpadov. Uvedené povinnosti vyplývajú z jej originálnych kompetencií.

Vychádzajúc zo stanovených povinností má obec za povinnosť vypracovať a zverejniť v súvislosti s odpadmi:

- a) Všeobecne záväzne nariadenie (VZN) o odpadoch
- b) VZN o poplatkoch za komunálny odpad a drobný stavebný odpad
- c) Podrobný popis celého systému nakladania s komunálnymi odpadmi triedeného zberu v obci
- d) Popis konkrétnych opatrení zavedených na podporu predchádzania vzniku odpadu na území obce.

Novou povinnosťou obce je zverejniť na svojej internetovej stránke aj ročný výkaz o komunálnych odpadoch.

V príspevku sme sa zamerali na evidenciu a ohlasovanie odpadov z úrovne obcí. Cieľom tohto procesu je realizovať efektívny systém zberu a evidencie údajov o komunálnych odpadoch a drobných stavebných odpadoch, za účelom poskytnutia relevantných dát o produkcii odpadov a pre výpočty ukazovateľov hodnotiacich odpadové hospodárstvo. Vstupy vyplývajú z legislatívnych povinností obcí. Výstupy určujú výkazy vyplývajúce z evidenčnej a ohlasovacej povinnosti pre príslušné orgány (viď Tab1).

Tabuľka č. 1: Vstupy a výstupy modelovaného procesu

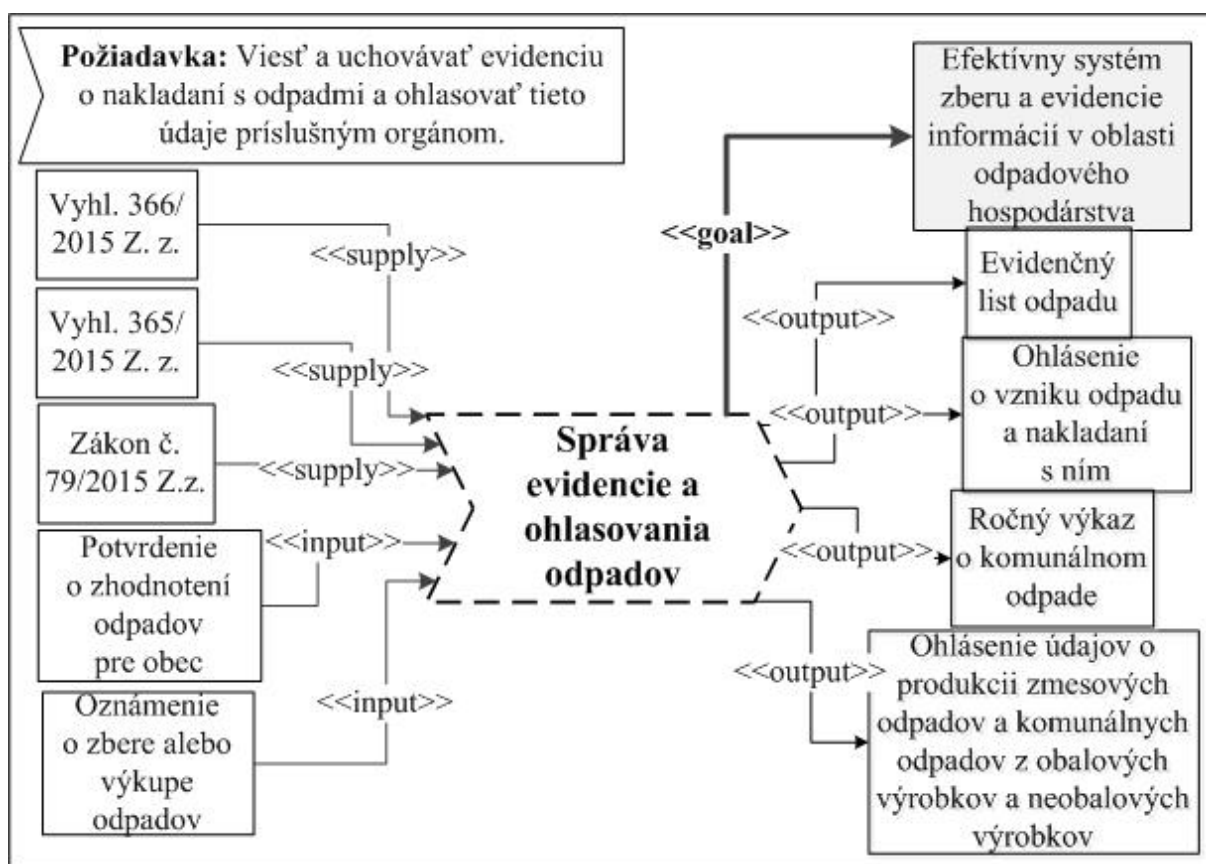
Vstupy	Procesy	Výstupy
Vyhláška č. 366/2015 Z.z. o evidenčnej povinnosti a ohlasovacej povinnosti Vyhláška č. 365/2015 Z.z. ktorou sa ustanovuje katalóg odpadov Zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch	Proces evidencie a ohlasovania odpadov	Evidenčný list odpadu Ohlásenie o vzniku odpadu a nakladaní s ním Ohlásenie údajov o produkcii zmesových odpadov a komunálnych odpadov z obalových výrobkov a neobalových výrobkov

Potvrdenie o zhodnotení odpadov pre obec		Ročný výkaz o komunálnom odpade z obce
Oznámenie o zbere alebo výkupe odpadov		

Zdroj: vlastné spracovanie

Proces evidencie a ohlasovania odpadov je vizuálne znázornený prostredníctvom globálneho modelu na Obr.2.

Obrázok č. 2: Globálny model Správy evidencie a ohlasovania odpadov v obci



Zdroj: vlastné spracovanie

Pre analyzovaný proces je stanovená požiadavka odvíjajúca sa z legislatívnych povinností obcí a to viesť a uchovávať evidenciu o nakladaní s odpadmi a ohlasovať tieto údaje príslušným orgánom. Údaje o odpadoch sa ohlasujú do konca februára a to na Okresný úrad (§ 14, ods. 1, písm. g) zákona o odpadoch), Ministerstvo životného prostredia (§ 81, ods. 25 zákona o odpadoch), Organizácii zodpovedných výrobcov (§ 81, ods. 25 zákona o odpadoch) a pre potreby štatistického úradu.

1.1 Proces evidencie a ohlasovania odpadov

Proces evidencie a ohlasovania odpadov upravuje Vyhláška č. 366/2015 o evidenčnej a ohlasovacej povinnosti. Vyplýva z nej, že pre potreby evidencie je v prvom rade potrebné zaradiť odpad podľa Katalógu odpadov. Katalóg odpadov upravuje Vyhláška č. 365/2015, ktorá uvádza zoznam odpadov a kritéria na posudzovanie nebezpečných vlastností odpadov. Hlavné členenie odpadov je na odpady nebezpečné a ostatné odpady. Komunálne odpady patria k ostatným odpadom a majú pridelený kód 20. Sú tvorené troma základnými kategóriami:

- a) 20 01 - Zložky komunálnych odpadov z triedeného zberu (okrem 15 01),
- b) 20 02 - Odpady zo záhrad a parkov vrátane odpadu z cintorínov,
- c) a 20 03 - Iné komunálne odpady. Do tejto kategórie patrí aj zmesový komunálny odpad (20 03 01) a ďalej odpad z trhovísk, z čistenia ulíc, kal zo septikov, odpad z čistenia kanalizácie, objemný odpad, drobný stavebný odpad a komunálne odpady inak nešpecifikované.

Evidencia odpadov sa môže viesť v elektronickej alebo v listinnej podobe a vedie sa na vzorových tlačivách prostredníctvom ktorých sa následne plnia ohlasovacie povinnosti. Obec ako držiteľ odpadu patrí k povinným osobám, ktoré musia viesť evidenciu odpadov, uchovávať ju, ohlasovať príslušným orgánom a zverejňovať na svojej webovej stránke.

Obec je povinná viesť evidenciu o druhu a množstve odpadov, ako aj evidenciu o spôsobe ako s odpadom nakladá. Obec vedie evidenciu najčastejšie ako držiteľ odpadu. V prípade že má obec zriadený zberný dvor alebo malú kompostáreň, prípadne je na jej území skládka odpadov, alebo zariadenie na zhodnocovanie odpadov, musí byť vedená evidencia za každú prevádzku samostatne (Ako evidovať odpady, 2022). Základom evidencie je tvorba Evidenčného listu odpadu (MV SR). Aby obec vedela viesť povinnú evidenciu komunálnych odpadov, je potrebné, aby údaje o množstvách komunálnych odpadov, s ktorými nakladá zberová spoločnosť na území danej obce, boli na mesačnej báze zasielané zberovou spoločnosťou danej obci. Evidencia sa vedie pravidelne, minimálne 1x za mesiac (Príručka pre samosprávy v kontexte rozšírenej zodpovednosti výrobcov). Evidenčný list odpadu sa vedie zvlášť za každý druh odpadu, ktorý v obci vznikne a s ktorým sa v priebehu roka nakladá. Obec do Evidenčného listu odpadu vypisuje aj všetky dostupné údaje, ktoré má od zmluvnej zberovej spoločnosti, ktorá vykonáva triedený zber v obci, ďalej od výkupní, od prevádzkovateľov mobilných zberov a výkupov (Príručka pre samosprávy v kontexte rozšírenej zodpovednosti výrobcov).

Tabuľka č. 2: Evidenčný list odpadu (ukážka vybraných údajov)

Dátum	Odpad umiestnený		Hmotnosť odpadu		Kód nakladania	IČO organiz.	Poznámky	Skutočnosť
	sklad	nádoba	vznik, príjem	Nakladanie				

Do Evidenčného listu odpadu sa údaje zapisujú priebežne za obdobie kalendárneho roka a sú podkladom pre vypracovanie ďalších ohlásení a výkazov. Dôležitým informačným vstupom pre potreby vyplnenia Ohlásenia o vzniku odpadu a nakladaní s ním je aj Oznámenie o zbere alebo výkupe odpadov, ktoré sa podáva za obdobie kalendárneho roka do 31. januára nasledujúceho roka obci, na ktorej území sa zber alebo výkup odpadu uskutočňuje. Uvedené potvrdenie obsahuje údaje o druhu a množstve vyzbieraného odpadu a v prípade výkupu aj údaj kde odpad vznikol. Vychádzajúc z toho sa Oznámenie o zbere alebo výkupe odpadu od roku 2022 v prípade výkupu odpadov zasiela tým obciam, z ktorých vykúpený odpad od fyzickej osoby pochádza (Príručka pre samosprávy v kontexte rozšírenej zodpovednosti výrobcov). Ďalším potrebným potvrdením je Potvrdenie o zhodnotení odpadov pre obec, ktoré obsahuje údaje o zhodnocovanom odpade a spôsobe jeho zhodnotenia. Uvedené potvrdenia obec dostáva od externých spoločností, ktoré majú povolenie na nakladanie s odpadom a majú s obcou uzatvorenú zmluvu.

Tabuľka č. 3: Ohlásenie o vzniku odpadu a nakladaní s ním (ukážka vybraných údajov)

Kód odpadu	Názov odpadu	Kategória odpadu	Y-kód	Hmotnosť (t)	Spôsob nakladania s odpadmi		
					Kód	Organizácia	Poznámky

Ohlásenie o vzniku odpadu a nakladaní s ním obsahuje sumárne údaje o množstvách odpadu a spôsobe nakladania s ním za uplynulý rok podľa jednotlivých druhov alebo poddruhov odpadu (MV SR). Podáva ho obec ako držiteľ odpadu ročne (do 28. 2. nasledujúceho roka) okresnému úradu odboru starostlivosti o životné prostredie.

Od 1. januára 2021 je účinná novela Vyhlášky č. [366/2015 Z. z.](#) o evidencnej a ohlasovacej povinnosti, ktorou došlo k zavedeniu novej povinnosti vedenia evidencie o množstve výrobkov a materiálov, ktoré sú výsledkom prípravy na opätovné použitie, recyklácie alebo ďalších činností zhodnocovania odpadu ako aj k zmene vzoru tlačiva Ohlásenie o vzniku odpadu a nakladaní s ním.

Okrem evidenčných a ohlasovacích povinností na predpísaných tlačivách má obec povinnosť nahlásiť údaje o produkcii zmesového odpadu a komunálnych odpadov z obalov a komunálnych údajov z neobalových výrobkov oddelene vyzbieraných v obci za predchádzajúci rok v termíne do 28. februára. Uvedené ohlásenie sa podáva MŽP SR a OZV pre obaly, s ktorou má obec uzatvorený zmluvný vzťah. Forma tlačiva a spôsob nahlásenia údajov nie je zákonom o odpadoch určená. Pre účely plnenia tejto povinnosti sa obvykle používa kópia Ročného výkazu o komunálnom odpade z obce alebo Ohlásenie o vzniku a nakladaní s odpadmi. (Príručka pre samosprávy v kontexte rozšírenej zodpovednosti výrobcov).

Pre potreby štatistického zisťovania je obec povinná raz ročne predložiť údaje o množstve komunálnych odpadov podľa druhov komunálnych odpadov a podľa spôsobu nakladania s komunálnymi odpadmi a to do 28. 2. nasledujúceho roka. Uvedené údaje sa odovzdávajú vyplnením Ročného výkazu o komunálnom odpade z obce (Šmelková). Od roku 2016 sa výkaz podáva len elektronicky cez prístupové meno a heslo.

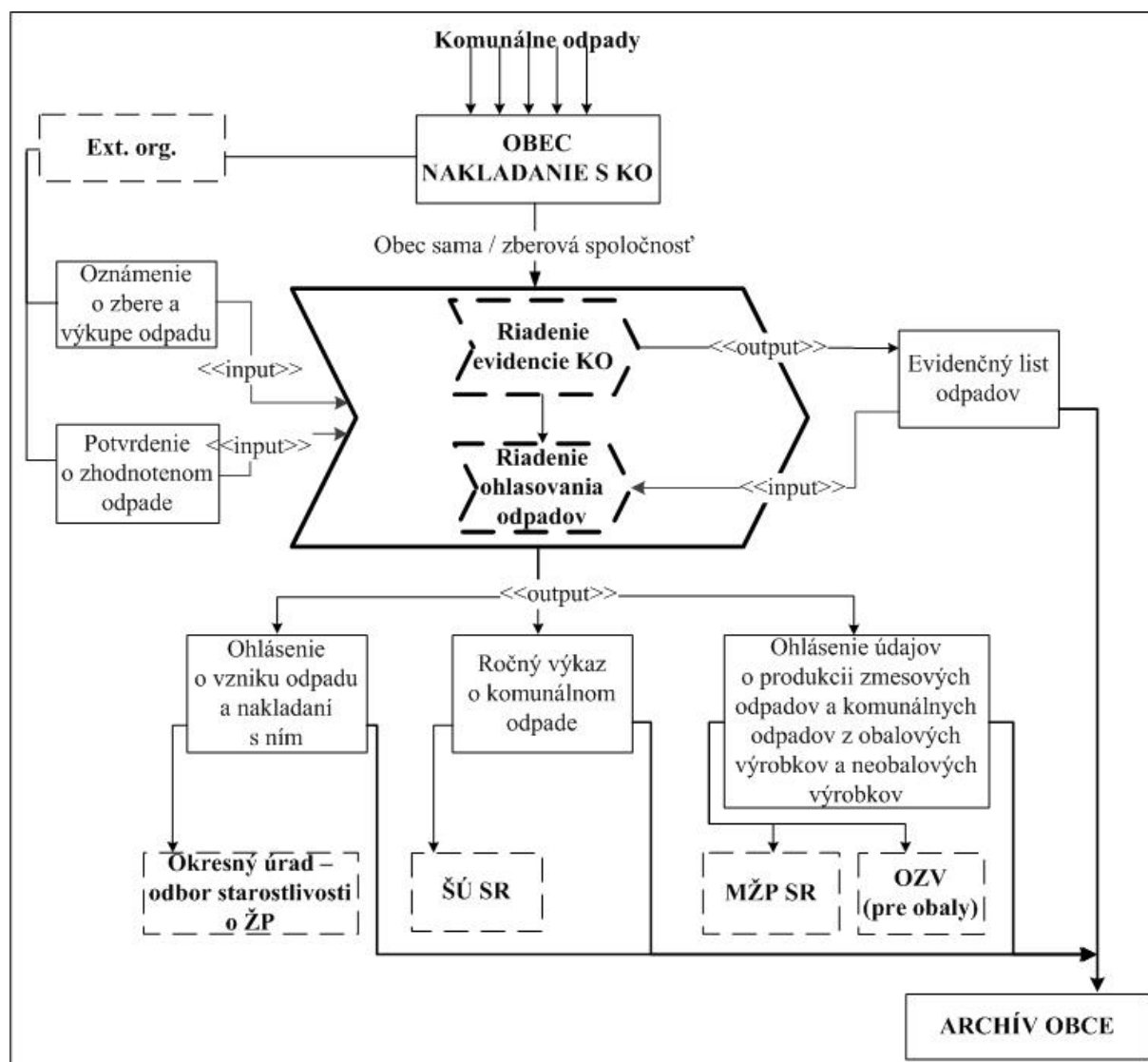
Tabuľka č. 4: Ročný výkaz o komunálnom odpade z obce (ukážka vybraných údajov)

Názov odpadu	Poradové číslo	Číslo druhu/poddruhu odpadu	Kód nakladania s odpadom	Y kód nebezpečného odpadu	Množstvo odpadu v tonach	IČO príjemcu odpadu	Kód obce prevádzky príjemcu odpadu

Obec je povinná započítať do výkazu aj hmotnosť odpadu, ktorá bola obci oznámená výkupňou alebo zberňou odpadu, ktorá má prevádzku v katastrálnom území príslušnej obce. (Štatistický úrad SR, Ročný výkaz o komunálnom odpade z obce).

Postupnosť vypracovávania jednotlivých výkazov ako aj prehľad subjektov, ktorým sú jednotlivé výkazy poskytované sprehláďuje nasledujúci obrázok (Obr.3).

Obrázok č. 3: Vzťahy medzi vstupmi a výstupmi evidenčnej a ohlasovacej povinnosti obcí



Zdroj: vlastné spracovanie

Obec je teda zodpovedná za vedenie pravidelnej evidencie odpadov a ohlasovanie vybraných údajov z evidencie príslušným orgánom štátnej správy. Všetky dokumenty s tým súvisiace je obec povinná archivovať a to po dobu 5 rokov.

Štatistiku o komunálnych odpadoch zabezpečuje Štatistický úrad SR, kde databázovú základňu v zmysle definície komunálnych odpadov poskytujú výlučne obce. Štatistické zisťovanie za ŽP vykonávané ŠÚ SR sa realizuje vyplnením už spomínaného Ročného výkazu o komunálnom odpade z obce (modul 265 „Komunálne a drobné stavebné odpady z obce” a modul 528 „Ochrana životného prostredia - finančné ukazovatele za obec”). Spravodajská povinnosť vyplniť štatistický formulár vyplýva z § 18 zákona 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov. Štatistický úrad SR vykonáva štatistické zisťovania za účelom

získania informácií o stave a vývoji ekonomiky a spoločnosti Slovenskej republiky a pre medzinárodné porovnávania. Údaje štatistický úrad pravidelne zverejňuje:

- v publikáciách vydávaných ŠÚ SR (v oblasti štatistiky ŽP – raz ročne, koncom roka),
- a vo verejnej databáze ŠÚ SR – DATAcube.

Zároveň ŠÚ SR poskytuje údaje do Eurostatu. Ide o údaje o odpade podľa nariadenia 2150/2002 o štatistike o odpadoch a o údaje o komunálnom odpade (ukazovateľ TUR). Údaje sú validované Eurostatom a publikované vo verejnej databáze Eurostatu. (Šmelková).

1.2 Smart riešenia umožňujúce efektívnejší zber a evidenciu odpadov

V súčasnosti sú čoraz častejšie do rôznych oblastí života, vrátane odpadového hospodárstva, aplikované smart technológie. Ide o inovatívne riešenia umožňujúce monitorovať zber odpadov, vyhodnocovať o nich údaje a optimalizovať systém odpadového hospodárstva.

Tieto technológie sa pri zbere odpadov orientujú predovšetkým na získavanie údajov o množstve a type odpadov, na prenos týchto údajov k softvérovému spracovaniu a vyhodnocovaniu a na technológie, ktoré na základe vykonaných analýz umožňujú optimalizovať systém, t. j. zvozové trasy a vozidlá tak, aby sa stal celý systém efektívnejší a prevádzkové náklady boli nižšie. Odvíjajúc sa od toho boli identifikované štyri základné prvky uplatňované v smart riešeniach pre manažment odpadov a to smart senzory, smart waste management system, smart analytics a smart route planning (Jaššo, 2019).

Z hľadiska zberu odpadov majú významné postavenie práve ultrazvukové senzory, prípadne čipy založené na vysokofrekvenčnej identifikácii, ktoré umožňujú čítanie a zápis údajov o odpade z kontajnerov, v ktorých sú umiestnené. Monitorované kontajnery umožňujú merať stav ich naplnenosti, ale aj skutočnú hmotnosť, ak sú využívané vážiace zariadenia. Následne po odvážení množstva odpadov sa zabezpečuje prenos zosnímaných údajov cez bezdrôtovú komunikačnú infraštruktúru do sofistikovaného systému, ktorý ich spracováva a analyzuje. To umožňuje samosprávam vyhodnocovať množstvo zozbieraných odpadov, sledovať mieru ich separácie, určovať kritické miesta odpadov a následne ich optimálne riešiť. Uvádzané smart systémy monitorovaného zberu poskytujú reálny pohľad na množstvo odpadov, čím sa spresňuje evidencia o odpadoch za samosprávu.

Aj Krajčová (2021) uvádza, že inteligentné riešenia odpadu poskytujú cenné dáta bez vplyvu ľudského faktora v reálnom čase a prostredníctvom nich je možné lepšie porozumieť odpadu, s ktorým sa nakladá a keď sa porozumie plytvaniu, je možné aj inteligentnejšie pracovať. Šetria sa náklady, čas a poskytujú sa lepšie služby nezaťažujúce životné prostredie.

Záver

Príspevok prostredníctvom obsahovej analýzy legislatívnych a metodických dokumentov poukazuje na evidenciu a ohlasovanie údajov o komunálnych odpadoch na úrovni obcí. Jeho výstupom je globálny model správy evidencie a ohlasovania odpadov, ktorý identifikuje, popisuje a následne vizualizuje jednotlivé vstupy a výstupy modelu a určuje medzi nimi vzájomné súvislosti. Správna evidencia odpadov je základom relevantných údajov hodnotiacich odpadové hospodárstvo a to nielen na národnej ale aj medzinárodnej úrovni. K jej spresneniu značne napomáhajú moderné smart technológie, ktoré zefektívňujú celý proces nakladania s odpadmi. Vďaka takýmto technológiám je možné pre občanov poskytovať verejnoprospešné služby (vrátane nakladania s komunálnymi odpadmi) hospodárnejšie a zabezpečiť pre nich lepšie pohodlie, bezpečnosť a zdravšie životné prostredie.

Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA č. 1/0055/22 Význam smart technológií v procese zmiernovania ekonomických a sociálno psychologických dopadov pandémie COVID-19 na kvalitu života občanov.

Zoznam bibliografických odkazov

Ako evidovať odpady, 2022 (webinár pre obce realizovaný 1. 2. 2022).

Envirostratégia. 2019. Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030. [cit. 20. augusta 2022]. Dostupné z:

https://www.minzp.sk/files/iep/03_vlastny_material_envirostrategia2030_def.pdf

Eurostat. [cit. 20. augusta 2022]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/> Data > Database

JASŠO, T. 2019. Prístup SMART k odpadovému hospodárstvu na Slovensku. In: *Slovensko na ceste k Smart Cities*. [cit. 20. augusta 2022]. Dostupné z: <https://npmodmus.zmos.sk/informacny-workshop-smart-komunalne-odpady-efektivne-odpadove-hospodarstvo-26-2-2019.html>

KRAJČOVÁ, M. 2021. *Odpady sú smart vďaka množstvovému zberu novej generácie*. [cit. 09. septembra 2022]. Dostupné z: <https://gxsolutions.sk/2021/09/14/smart-odpady-mnozstvovy-zber-novej-generacie-automatizacia-zberu-odpadu/>

MV SR. Agenda odpadového hospodárstva - Evidenčný list odpadu.

MV SR. Agenda odpadového hospodárstva – Ohlásenie o vzniku odpadu a nakladaní s ním.

[cit. 07. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?agenda-odpadoveho-hospodarstva>

Povinnosti pre zber odpadu. [cit. 12. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.naturpack.sk/sluzby/obce/zberove-spolocnosti-a-odvoz-odpadu/povinnosti-pre-zber-odpadu/>

Príručka pre samosprávy v kontexte rozšírenej zodpovednosti výrobcov. 2021. [cit. 19. septembra 2022]. Dostupné z: https://www.sambron.sk/download_file_f.php?id=1583807

ŠMELKOVÁ, E. *Zber, sprístupňovanie a publikovanie štatistických údajov o životnom prostredí v SR*. ŠÚ SR. [cit. 09. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/uploads/files/Spravy/workshop/4Statistika-SRSmelkova.pdf>

Štatistický úrad SR, Ročný výkaz o komunálnom odpade z obce. [cit. 12. septembra 2022]. Dostupné z: <https://slovak.statistics.sk> › ext › metadata › surveys

Zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch

Zákon č. 460/2019 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch

Vyhláška č. 365/2015 Z. z. Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovuje Katalóg odpadov

Vyhláška č. 366/2015 Z.z. o evidenčnej povinnosti a ohlasovacej povinnosti

Kontaktná adresa

Ing. Eva Mihaliková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 01

Slovensko

email: eva.mihalikova1@upjs.sk

PhDr. Darina Koreňová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 01

Slovensko

email: darina.korenova@upjs.sk

ZMENY V KVALITE ŽIVOTA OBYVATEĽOV REGIÓNOV SR V KONTEXTE IMPLEMENTÁCIE PROJEKTOV IROP (2014 – 2020)

CHANGES IN THE QUALITY OF LIFE OF RESIDENTS OF REGIONS OF THE SR IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF IROP PROJECTS (2014 – 2020)

Zuzana HRABOVSKÁ

Abstract

The goal of the paper is to use a multicriteria model to analyze changes in the quality of life in self-governing regions in the Slovak Republic and to assess the possible positive impact of the implementation of projects implemented within the framework of the Integrated Regional Operational Program in the period 2013-2020. The analysis was carried out in the period 2013-2020 in the conditions NUTS III regions in the Slovak Republic. In the evaluated period, it was found that the quality of life increased in all regions. The inevitably implemented projects of the Integrated Regional Operational Program also contributed to the increase in the quality of life. The findings we arrived at represent only an introduction to the investigation of the interrelationships between the growth of the quality of life of the inhabitants and the implementation of specific measures in the regions of the Slovak Republic. After the implementation of this initial research, space opens up for a deeper investigation of the issue, especially when examining the interrelationships of implemented projects in individual regions and changing specific quantitative indicators that can be used to evaluate the quality of life.

Key words: *quality of life, regional development, NUTS III, Slovak Republic*

Úvod

Problematiku kvality života možno považovať za syntetizujúci prvok a jeden z primárnych cieľov národných i regionálnych riadiacich orgánov pri dosahovaní cieľov zameraných na ekonomicko-sociálny rozvoj regiónov. Úsilie lokálnych vlád zamerané na rast kvality života sa sústreďuje na viaceré dimenzie kvality života, pričom cieľom zvyšovania kvality života obyvateľov nie je len nájdenie materiálnych hodnôt života, ale aj nemateriálnej stránky ľudskej existencie, s ktorými súvisí úroveň života samotného jednotlivca. Konkrétna kvalita života

obyvateľstva sa formuje v jedinečnom prostredí regiónov. Národné vlády (vrátane vlády Slovenskej republiky) sa snažia vytvárať a uplatňovať také sociálno-ekonomické nástroje, ktoré budú znižovať regionálne disparity, zvyšovať konkurencieschopnosť regiónov, a tým aj kvalitu života.

Cieľom príspevku je na základe vývoja ukazovateľov kvality života s využitím multikriteriálneho modelu, analyzovať zmeny kvality života v samosprávnych krajoch v Slovenskej republike a v nadväznosti na zistenia uskutočnenej analýzy posúdiť možný pozitívny vplyv implementácie projektov realizovaných v rámci Integrovaného regionálneho operačného programu v období rokov 2013 – 2020. Metodicky vychádza meranie kvality života z modelov tzv. makroekonomických n-uholníkov ako multikriteriálnych metód, ktoré sú vhodné na sumárne posúdenie viacerých navzájom nezávislých ukazovateľov, ktoré charakterizujú určitú oblasť socio-ekonomického rozvoja regiónov. Analýza bola realizovaná v období rokov 2013 až 2020 v podmienkach regiónov NUTS III v Slovenskej republike.

1 Kvalita života v kontexte regionálneho rozvoja

Kvalitu života ovplyvňuje na regionálnej úrovni mnoho rozličných faktorov. Jednotlivé regióny sa líšia od prístupu k vzdelaniu, možnosťami zodpovedajúceho zamestnania, disponibilným príjmom, ako aj kvalitou životného prostredia, či úrovňou bezpečnosti v danom regióne. Okrem toho napriek rozličnej vybavenosti regiónov faktormi ovplyvňujúcimi kvalitu života, je potrebné brať do úvahy aj to, že samotná kvalita života je často ovplyvnená aj subjektívnym vnímaním jednotlivca a jeho vlastnou spokojnosťou alebo nespokojnosťou so životom.

1.1 Teoretické východiská skúmania kvality života

Nevyhnutným východiskom objektívneho skúmania kvality života je definovanie pojmu kvalita života, na ktorý je v odbornej literatúre viacero rozdielnych názorov. Ištók a Angelovič (2012) vychádzajú z definície pojmov kvalita a život. Oba pojmy sú problematicky definovateľné, čo iba zvyrazňuje problém definovania týchto pojmov v spojení. Pri hľadaní najvhodnejšej definície si kladú viacero otázok. Ak budeme jednoznačne chápať pojem kvalita a pojem život, budeme vedieť čo je to kvalitný život pre všetkých obyvateľov skúmaného územia? Bude takáto definícia všeobecne uplatniteľná pre všetky regióny? Horňák a Rochovská (2007) definujú kvalitu života takto: „Kvalita života je výsledkom vzájomného pôsobenia sociálnych, zdravotných, ekonomických a environmentálnych podmienok,

týkajúcich sa ľudského a spoločenského rozvoja. Na jednej strane predstavuje objektívne podmienky na dobrý život a na strane druhej subjektívne prežívanie dobrého života. Objektívna stránka kvality života je o napĺňaní sociálnych a kultúrnych potrieb v závislosti od materiálneho dostatku, spoločenskej akceptácie jednotlivca a fyzického zdravia.“

Kvalita života bola tiež definovaná Svetovou zdravotníckou organizáciou (WHO) ako individuálna percepcia pozície jedinca v živote v kontexte kultúry a hodnotového systému so zreteľom na ciele, očakávania, štandardy a záujmy. Kvalita života vyjadruje subjektívne ohodnotenie, ktoré sa odohráva v určitom kultúrnom, sociálnom a environmentálnom kontexte. Ide teda o multidimenzionálny pojem, pri ktorého definovaní musíme vychádzať s viacerých oblastí ľudského života a tiež prostredia, v ktorom tento život prebieha.

Kvalita života nie je založená iba na ekonomickom a materiálnom základe. Jej súčasťou sú aj ekologické, sociálne a kultúrne oblasti ako zdravie, energia, bývanie, biodiverzita i spokojnosť so životom. Podľa Murgaša (2016) je kvalita života spojená s dobrým životom. Ak jedinec hodnotí svoj život, hodnotí ho, v akej miere je dobrý. Kvalita života vyjadruje „... pocit pohody, uspokojenia alebo spokojnosti vyplývajúci z *faktorov vonkajšieho prostredia*“. (Hancock 2000, s. 2)

Z ekonomického hľadiska predstavuje kvalita života uspokojenie preferencií spotrebiteľa, ktoré „obohatia“ život jedinca aj napriek obmedzeným zdrojom. Ben-Chieh Liu (1975) spája kvalitu života s „blahom“ človeka a okolím, v ktorom býva. Kvalita života závisí od charakteristík okolia jednotlivca, teda od podmienok pre rozvoj, ktorým regióny disponujú. Vonkajšie aj vnútorné prostredie regiónov ovplyvňuje typické charakteristiky regiónu, ktoré pôsobia na využitie silných stránok regiónu na rast kvality života obyvateľov regiónu.

Kvalita života je zabezpečenie predpokladov na šťastný život jedinca, či komunity. Významnú rolu v nej zohráva prostredie a individuálne myslenie a hodnotenie jedinca. (Chaloupková 2017) Zaraďujeme k nej rôzne parametre života a životných podmienok jedinca, komunity, i spoločnosti. Za najčastejšie ekvivalenty pojmu kvalita života sú považovaní zdravie, blaho, obývatel'nosť, šťastie, udržateľnosť, spokojnosť so životom, životná úroveň a kvalita miesta. (Ira a Andráško 2007) Vysoká kvalita života vedie k rastu atraktivity územia pre potenciálnych investorov, či z pohľadu nárastu migračných tokov obyvateľstva.

1. 2 Modely hodnotenia kvality života

Z definícií kvality života vyplýva, že ide o ekonomicko-sociálnu kategóriu, ktorá nie je merateľná jedným ukazovateľom, pretože žiaden jednotlivý ukazovateľ nedokáže charakterizovať rôzne dimenzie, ktoré kvalita života jednotlivca v regióne môže nadobúdať.

Kvalita života je hodnotená prostredníctvom množstva ukazovateľov, ktoré poskytujú celkový obraz na hodnotený život jednotlivca resp. spoločnosti. Samotné posúdenie kvality života pomocou ukazovateľov je komplikované. Dôvodom je už spomenutý subjektívny prvok vnímania kvality života jednotlivcom. Každý obyvateľ regiónu môže považovať iné kritériá za dôležité pri hodnotení kvality života. Okrem toho je potrebné zohľadňovať aj hľadisko priestoru, t. j. hodnotenie toho, ako sú ľudia spokojní na danom území, pričom sa snažia navrhnúť možné zmeny na zlepšenie situácie.

Pri výskume kvality života je možné aplikovať tzv. škandinávsky prístup, ktorý vychádza z analýzy socioekonomických ukazovateľov. Škandinávsky prístup vychádza z prác autorov, ktorí chápu dobrý život z pohľadu zdrojov, ktorými osoba disponuje a môže ich mobilizovať na napĺňanie svojich objektívnych potrieb. V tomto prístupe sú za zdroje považované príjem a majetok jedinca, jeho vzdelanie a poznatky, sociálne vzťahy a siete, bezpečnosť atď. Vonkajšie podmienky, teda prostredie v ktorom jedinec žije, je chápané ako priestor, ktorý k lepšej kvalite života pomáha alebo ju oslabuje. Prostredie tu teda môžeme považovať za jeden z kľúčových faktorov. Prívrženci tohto prístupu vyzdvihujú objektívne hodnotenie kvality života na základe vymedzených indikátorov. Tvrdia, že subjektívne hodnotenia závisia od úrovne aspirácií jedincov a miera subjektívnej spokojnosti vyjadruje iba mieru adaptácie na životné podmienky. To je dôvod, pre ktorý niektorí autori neakceptujú subjektívne ukazovatele ako adekvátne pre meranie kvality života (Bačová 2008).

Na kvalitu života vplýva veľký počet faktorov vzájomne na seba pôsobiacich. V rámci ekonomickej domény zhrnula ukazovatele ako hustota železničnej siete, miera nezamestnanosti u žien, počet voľných pracovných miest pre absolventov a mládež. K sociálnym doménam zaradila ukazovatele ako počet zubných lekárov, počet vysokoškolákov, podiel domácností s telefónom, index veku a hustota obyvateľov. Environmentálna doména zahŕňa ukazovatele ako podiel skládkových oblastí, pomer lesných pozemkov, pomer záhrad a sádov. Špecifikovať ukazovatele životného prostredia je náročnejšie, pretože rozsah vplyvu prírodných faktorov v súčasnosti do budúcnosti je nejasný a máme málo ukazovateľov v tejto oblasti, ktoré je možné reálne porovnávať. Medzi objektívne ukazovatele životného prostredia kvality života patrí hustota a emisie znečisťujúcich látok so subjektívnym chápaním kvality života v oblasti životného prostredia. Ukazovatele kvality životného prostredia sa spájajú s pôdou, vzduchom a vodou. Najčastejšie sa používa ukazovateľ znečistenia ovzdušia, ku ktorému patrí emisia z dopravy. Pre blaho ľudí je dôležitá čistá voda, jej množstvo a kvalita. Najpoužívanejším ukazovateľom kvality vody v riekach je biochemický dopyt po kyslíku. Veľkým problémom v súčasnosti je množstvo vyprodukovaného odpadu obyvateľmi, ktorého

čísla neustále narastajú. Ukazovateľ komunálneho odpadu na obyvateľa je zásadným ukazovateľom kvality života.

Hodnotenie kvality života obyvateľov regiónov je dôležitou súčasťou hodnotenia celkovej konkurencieschopnosti určitého územia. Vzhľadom k tomu, že najmä pri komplexných prístupoch k hodnoteniu konkurencieschopnosti regiónov vychádzame z rôznych kritérií (najmä kvantitatívneho charakteru), sa ako najvhodnejšie javia metódy, ktoré sumárne posudzujú viacero ukazovateľov (ktoré sú zvyčajne zoskupené do obsahovo podobných oblastí hodnotenia). Tieto rôznorodé ukazovatele možno analyzovať prostredníctvom metódy tzv. ekonomických n-uholníkov. Táto metóda využíva ukazovatele, ktoré umožňujú použitie čo najväčšieho objemu dát. Je možné ju preto považovať za optimálnu z hľadiska dostupnosti údajov za predpokladu identifikovania ich významnosti z pohľadu uskutočňovaného hodnotenia úrovne a dynamiky regionálnej konkurencieschopnosti (Hrabovská, 2015).

Na účely kvantifikácie veľmi široko definovanej ekonomickej a sociálnej úrovne regiónov je vhodná práve metóda ekonomických n-uholníkov, pretože je dostatočne jednoducho aplikovateľná a jej závery sú prehľadné pre širokú odbornú aj laickú verejnosť. Metóda ekonomických n-uholníkov vychádza z konštrukcie tzv. magického (resp. makroekonomického) štvoruholníka, ktorý je využívaný na hodnotenie ekonomickej úrovne jednotlivých národných ekonomík. V grafickom vyjadrení sa pri použití tejto metódy využíva tzv. pavučinový traf, do ktorého sa zaznamenávajú hodnoty príslušných veličín, pričom spojením získaných bodov vznikne výsledný obrazec – n-uholník.

1.3 Hodnotenie kvality života v regiónoch Slovenskej republiky

Sústava ukazovateľov ako aj spôsob ich spracovania a grafického zobrazenia je aplikáciou už publikovanej metódy kvantifikácie konkurencieschopnosti krajov v podmienkach Českej republiky (Martinčík, 2008). Autor v modeli definoval sústavu 18 ukazovateľov, ktoré sú členené na oblasť makroekonomickej výkonnosti, oblasť rastového potenciálu a kvality života (KV). Pre účely naplnenia cieľa predkladaného príspevku sa budeme zaoberať iba jednou časťou tohto modelu, t. j. meraním dynamiky kvality života. V analýze boli použité ukazovatele v relatívnom vyjadrení (t. j. vo vyjadrení na jedného obyvateľa), čo umožňuje porovnanie nielen v čase, ale aj medzi krajinami (prípadne aj medzi regiónmi v širšom medzinárodnom kontexte) navzájom. Všetky údaje sú zhromaždené a prepočítané jednotlivo za 8 samosprávnych krajov v SR (NUTS 3) ako aj za Slovenskú republiku ako celok. V multikritériálnom modeli hodnotenia kvality života boli použité tieto ukazovatele:

KV1 – Priemerná doba trvania 1 prípadu PN spolu v dňoch na obyvateľa,

KV2 – Počet trestných činov na obyvateľa,

KV3 – Počet galérií, múzeí, divadiel, kín, zariadení na voľný čas a záujmovú činnosť pre deti a mládež na obyvateľa,

KV4 – Počet postelí v zdravotníckych zariadeniach na obyvateľa,

KV5– Počet osobných motorových vozidiel na obyvateľa,

KV6 – Počet dokončených bytov na obyvateľa.

Hodnoty ukazovateľov v jednotlivých rokoch sledovaného obdobia boli prepočítané s využitím bodovej metódy vo vzťahu k hodnote posudzovaných ukazovateľov v roku 2013. Takto prepočítané hodnoty ukazovateľov na body tvorili základ pre výpočet priemernej bodovej hodnoty za všetky hodnotené ukazovatele kvality života, ktoré sú zhrnuté v Tabuľke č. 1.

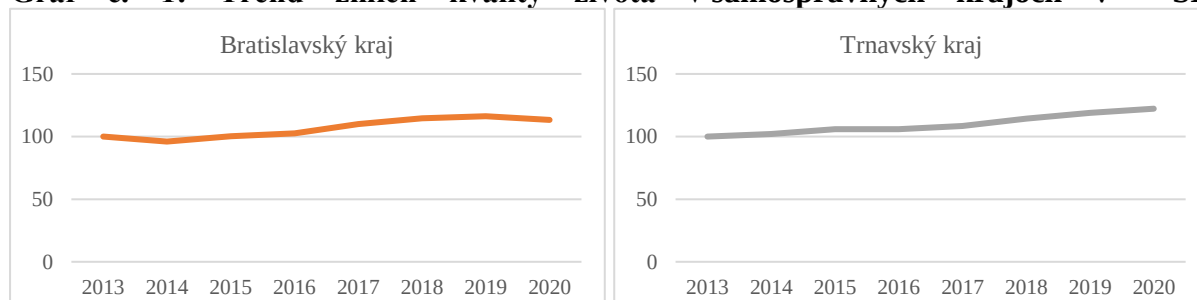
Tabuľka č. 1: Dynamika kvality života samosprávnych krajov SR (báza=2013)

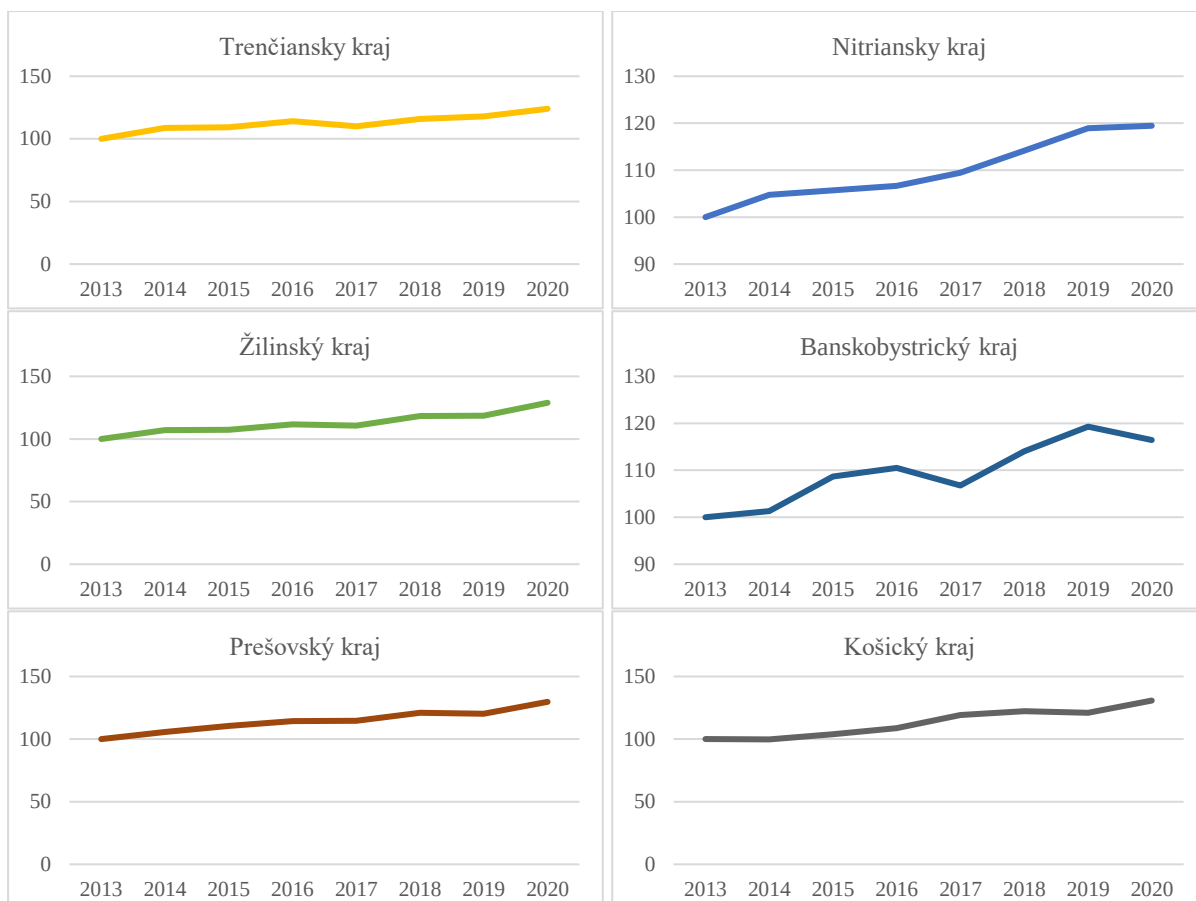
Dynamika kvality života	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Slovenská republika	100	102,4	106,0	108,3	110,5	116,0	118,2	122,0
Bratislavský kraj	100	96,0	100,4	102,5	110,0	114,5	116,3	113,3
Trnavský kraj	100	102,0	105,8	106,0	108,4	114,4	118,8	122,3
Trenčiansky kraj	100	108,7	109,3	114,2	110,0	115,9	118,1	124,0
Nitriansky kraj	100	104,8	105,7	106,6	109,4	114,1	118,9	119,5
Žilinský kraj	100	107,0	107,3	111,7	110,6	118,2	118,7	128,9
Banskobystrický kraj	100	101,3	108,7	110,5	106,8	114,1	119,3	116,5
Prešovský kraj	100	105,7	110,5	114,4	114,7	121,0	120,3	129,7
Košický kraj	100	99,8	103,8	108,7	119,3	122,2	121,0	130,8

Zdroj: (vlastné spracovanie z údajov Štatistického úradu SR, Databáza DATAcube)

Zistené trendy v zmene kvalite života v samosprávnych krajoch sú zaznamenané v Grafe č. 1.

Graf č. 1: Trend zmien kvality života v samosprávnych krajoch v SR





Zdroj: (vlastné spracovanie z údajov Štatistického úradu SR, Databáza DATAcube)

Z vypočítaných údajov môžeme konštatovať, že vo všetkých krajoch došlo v období rokov 2013 – 2020 k rastu kvality života. Analýzou bol potvrdený pozitívny trend vývoja kvality života vo všetkých regiónoch. Menšia dynamika bola paradoxne zistená v Bratislavskom kraji, kde sa na menej priaznivých hodnotách podieľal najmä nepriaznivý vývoj ukazovateľov kriminality a znečistenia životného prostredia. Pozitívne možno hodnotiť tiež trend vývoja kvality života v relatívne menej rozvinutých regiónoch južného a východného Slovenska, t. j. v Prešovskom a Košickom kraji, ako aj v tradične pozitívne ekonomicky sa rozvíjajúcom sa Žilinskom a Trenčianskom kraji.

2 Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020

Napriek povzbudzujúcim zisteniam o raste kvality života v samosprávnych krajoch Slovenskej republiky, je potrebné zdôrazniť, že regióny (prostredníctvom jednotlivých prvkov priestorovej štruktúry), majú možnosť využívať aj finančné nástroje európskych štrukturálnych a investičných fondov na posilnenie konkurencieschopnosti a rast kvality života. Systematickým nástrojom, ktorého jedným z cieľov je prispieť k zlepšeniu kvality života ako

aj zabezpečiť udržateľné poskytovanie verejných služieb s dopadom na vyvážený a udržateľný územný rozvoj, hospodársku, územnú a sociálnu súdržnosť regiónov, miest a obcí je Integrovaný regionálny operačný program (IROP) ako programový dokument SR pre programové obdobie 2014 – 2020.

Z programového dokumentu IROP priamo vyplýva, že cieľom jeho opatrení je prispieť k územnému rozvoju a dosiahnutiu udržateľných funkčných vzťahov medzi sídelnými jednotkami a k vytváraniu nových foriem vzťahov smerujúcich ku konkurencieschopným funkčným územiám podporou územne a vecne vhodne zvolených investícií. Významným aktérom realizácie štrukturálnych politík na miestnej a regionálnej úrovni sú orgány miestnej a regionálnej územnej samosprávy (obce, mestá a VÚC). IROP je preto možné považovať za nástroj podpory opatrení (najmä verejných služieb), ktoré sú realizované z miestnej a regionálnej úrovne. Stratégia IROP spočíva v kombinácii a synergickom prepojení vhodne zvolených intervencií regionálneho a miestneho charakteru a intervencií národného charakteru ako prostriedku posilnenia kvality života a regionálnej konkurencieschopnosti, s dopadom na vyvážený územný rozvoj. (MIRRI 2022)

Z obsahového zamerania jednotlivých prioritných osí a zo stanovených špecifických cieľov jednoznačne vyplýva podpora projektov, ktorých implementácia vedie aj k posilneniu viacerých aspektov kvality života v regiónoch. (Tabuľka č. 2)

Tabuľka č. 2: Prioritné osi a špecifické ciele IROP 2014 - 2020

Prioritná os	Špecifické ciele
1. Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch	1.1 Zlepšenie dostupnosti k cestnej infraštruktúre TEN-T a cestám I. triedy s dôrazom na rozvoj multimodálneho dopravného systému
	1.2.1 Zvyšovanie atraktivity a konkurencieschopnosti verejnej osobnej dopravy
	1.2.2 Zvýšenie atraktivity a prepravnej kapacity nemotorovej dopravy (predovšetkým cyklistickej dopravy) na celkovom počte prepravených osôb
2. Ľahší prístup k efektívnym a kvalitnejším verejným službám	2.1.1 Podporiť prechod poskytovania sociálnych služieb a zabezpečenia výkonu opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v zariadení z inštitucionálnej formy na komunitnú a podporiť rozvoj služieb starostlivosti o dieťa do troch rokov veku na komunitnej úrovni
	2.1.2 Modernizovať zdravotnícku infraštruktúru za účelom integrácie primárnej zdravotnej starostlivosti
	2.1.3 Modernizovať infraštruktúru ústavných zariadení poskytujúcich akútnu zdravotnú starostlivosť, za účelom zvýšenia ich produktivity a efektívnosti
	2.1.4 Posilnenie kapacít v zdravotníckom systéme a ochrana verejného zdravia ako reakcia na pandémiu COVID-19
	2.2.1 Zvýšenie hrubej zaškolenosti detí v materských školách
	2.2.2 Zlepšenie kľúčových kompetencií žiakov základných škôl
	2.2.3 Zvýšenie počtu žiakov stredných odborných škôl na praktickom vyučovaní
3. Mobilizácia kreatívneho potenciálu v regiónoch	3.1 Stimulovanie podpory udržateľnej zamestnanosti a tvorby pracovných miest v kultúrnom a kreatívnom priemysle prostredníctvom vytvorenia priaznivého prostredia pre rozvoj kreatívneho talentu, netechnologických inovácií
	4.1 Zvýšenie energetickej efektívnosti bytových domov

4. Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie	4.2.1 Zvýšenie podielu obyvateľstva so zlepšeným zásobovaním pitnou vodou a odvádzanie a čistenie odpadových vôd verejnou kanalizáciou bez negatívnych dopadov na životné prostredie
	4.3.1 Zlepšenie environmentálnych aspektov v mestách a mestských oblastiach prostredníctvom budovania prvkov zelenej infraštruktúry a adaptáciou urbanizovaného prostredia na zmenu klímy ako aj zavádzaním systémových prvkov znižovania znečistenia ovzdušia a hluku.
5. Miestny rozvoj vedený komunitou	5.1.1 Zvýšenie zamestnanosti na miestnej úrovni podporou podnikania a inovácií
	5.1.2 Zlepšenie udržateľných vzťahov medzi vidieckymi rozvojovými centrami a ich zázemím vo verejných službách a vo verejných infraštruktúrach
6. Technická pomoc	6.1 Podpora efektívnej implementácie Operačného programu
	6.2 Zabezpečenie publicity, informovania a podpory prijímateľov v procese implementácie

Zdroj: (MIRRI SR 2022)

Hlavným zámerom podpory v rámci prioritnej osi č. 1 – *Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch* je podpora trvalo udržateľného miestneho/regionálneho dopravného systému, ktorý zaručuje mobilitu a prístup k hlavným službám pre všetky kategórie občanov, najmä prostredníctvom verejnej osobnej dopravy a ďalších udržateľných druhov dopravy. V tejto súvislosti je podpora zameraná najmä na regionálne cesty (cesty II. a III. triedy) najmä vo vzťahu k verejnej osobnej doprave, ktorá je viazaná na cestnú infraštruktúru. Ide o plán so silnou väzbou na všetky hlavné miestne aktivity (zdravotníctvo, školstvo, územný rozvoj, vodné a odpadové hospodárstvo, atď.), čo zároveň jednoznačne kvalitu života obyvateľov ako aj konkurencieschopnosť regiónov.

Prioritná os č. 2 – *Ľahší prístup k efektívnym a kvalitnejším verejným službám*, obsahuje dva kľúčové tematické ciele – Podpora začleňovania a boj proti chudobe (cieľová skupina – skupina osôb odkázaných na pomoc spoločnosti, predovšetkým detí a mladých dospelých, rodiny, zdravotne postihnutých, seniorov a ich rodiny) a – Investovanie do vzdelania, zručností a celoživotného vzdelávania (cieľová skupina - deti, žiaci v procese vzdelávania a odbornej prípravy a osoby zúčastnené na celoživotnom vzdelávaní.). Spoločným ukazovateľom oboch oblastí podpory je príspevok k inkluzívnemu rastu.

Mobilizácia kreatívneho potenciálu v regiónoch – t. j. prioritná os č. 3, prispieva k riešeniu aktuálnych potrieb a nedostatkov v kultúrnom a kreatívnom sektore a bude mať pozitívny dopad na uplatnenie kreatívnych talentov na trhu.

Prioritná os č. 4 – *Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie*, je zameraná na riešenie aktuálnych potrieb a nedostatkov v sektore zásobovania obyvateľstva pitnou vodou a odvádzania a čistenia odpadových vôd a bude mať pozitívny dopad na kvalitu životného prostredia v mestách a obciach. V sektore bývania sa vytvoria podmienky pre úsporu spotreby energie na vykurovanie, budovaním prvkov zelenej infraštruktúry sa dosiahne zlepšenia environmentálnych aspektov v sídlach a vhodnými adaptačnými opatreniami sa zvýši

odolnosť sídelného prostredia na zmenu klímy a zníži sa zraniteľnosť v rámci jednotlivých sektorov (oblastí).

Tematicky je prioritná os č. 5 – *Miestny rozvoj vedený komunitou* zameraná na intervencie realizované prostredníctvom nástroja miestny rozvoj vedený komunitou a ich naplnenie prispieva k väčšine tematických cieľov IROP.

Prioritná os č. 6 – Technická pomoc vytvára podporný mechanizmus pre orgány zapojené do riadenia IROP na vykonávanie úloh podľa nariadenia EP a Rady (EÚ) č. 1303/2013.

Osobitná prioritná os č. 7 (REACT-EÚ) je venovaná implementácii projektov zameraných na zmierňovanie dôsledkov krízy spôsobenej pandémiou COVID-19 a zníženie regionálnych rozdielov.

Prioritná os č. 8: Technická pomoc – REACT-EU vytvára podporný mechanizmus pre zabezpečenie fungovania regionálnych centier a existujúcich RO/SO pre IROP, ktoré budú jedným z funkčných prvkov vo vykonávaní regionálnej politiky MIRRI SR, najmä Operačného programu Slovensko 2021+ a implementácie prioritnej osi 7.

Záver

Príspevok bol venovaný problematike kvantifikácie trendov zmien kvality života v samosprávnych krajoch v Slovenskej republike. V odbornej literatúre sa stretávame s rôznymi prístupmi k formulovaniu definície kvality život. Túto pomerne zložitú ekonomicko-sociálnu kategóriu, ktorá je často ovplyvnená subjektívnym vnímaním jednotlivca, ktorého vnímanie kvality života závisí od viacerých viac či menej ovplyvniteľných faktorov, nie je možné vyjadriť jediným ukazovateľom. Na hodnotenie kvality života sa používajú rôzne multikriteriálne modely, ktoré využívajú sústavu viacerých ukazovateľov z rôznych oblastí, ktoré sa na kvalite života v regióne podieľajú. V hodnotenom období rokov 2013 – 2020 v zjednodušenom viackriteriálnom modeli bolo zistené, že vo všetkých regiónoch došlo k rastu kvality života. K nárastu kvality života prispeli aj nevyhnutne implementované projekty Integrovaného regionálneho operačného programu. Zistenia, ku ktorým sme dospeli, však predstavujú len úvod do skúmania vzájomných súvislostí rastu kvality života obyvateľov a realizácie konkrétnych opatrení v regiónoch SR. Po realizácii tohto prvotného výskumu sa otvára priestor na hlbšie skúmanie problematiky najmä pri skúmaní vzájomných vzťahov implementovaných projektov v jednotlivých regiónoch a zmene konkrétnych kvantitatívnych ukazovateľov, ktorými možno hodnotiť kvalitu života (na rozdiel od použitého zjednodušeného modelu).

Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0837/21" Priestorové a časové aspekty politiky súdržnosti EÚ: skúsenosti a perspektívy“.

Zoznam bibliografických odkazov

ANDRÁŠKO, I., 2016. Kvalita života v mestách. [online]. [cit. 2022-09-15]. Dostupné z: <file:///C:/Users/Uzivatel/Downloads/832-15-516-1-10-20160729.pdf>

BAČOVÁ, V. 2008. Kvalita života a sociálny kapitál – porovnanie pojmov a teórií. In: Bačová, V., ed., *Kvalita života a sociálny kapitál*. Acta Facultatis Philosophicae Universitatis Prešovensis, s. 19 – 41. ISBN 978-80-555-0666-1.

IRA, V. a I. ANDRÁŠKO, 2007. Kvalita života z pohľadu humánnej geografie. *Geografický časopis*, 2007, 59.2: 159-179. [online]. [cit. 2022-09-18]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/287441422_Quality_of_life_in_the_perspective_of_human_geography

HANCOCK T., 2000. Quality of life indicators and the DHC. *South-eastern Ontario*.
HOLKOVÁ, V. a A. VELEKOVÁ, 2019. Teoreticko-praktické aspekty formovania kvality života z pohľadu spotreby. [online]. [cit. 2022-09-20]. Dostupné z: https://euba.sk/www_write/files/SK/ekonomickerozhlady/2019/er3_2019_holkova-veselkova_fulltext.pdf

HORŇÁK, M., ROCHOVSKÁ, A. 2007. Vybrané aspekty kvality života vo vnútorných perifériách Slovenska. *Geographia Cassoviensis*, 1, s. 55 – 60. [online]. [cit. 2022-09-20]. Dostupné z: http://humannageografia.sk/projekt1/download/clanok_Hornak_Rochovska.pdf

HRABOVSKÁ, Z. 2019. Vybrané ukazovatele kvality života v samosprávnych krajoch SR. In: Regionálna samospráva a jej vplyv na ekonomické a sociálne faktory rozvoja regiónov. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. ISBN 978-80-8152-7692.

HRABOVSKÁ, Z. 2015. Ekonomicko-sociálne aspekty konkurencieschopnosti samosprávnych krajov v Slovenskej republike. In: *Verejná správa a spoločnosť*. 16 (2), 49 – 63. ISSN 1335-7182.

CHALOUPKOVÁ, M., 2017 Subjective dimension of the quality of life: case study of the Lelekovice municipality. In Klímová, V.; Žitek, V. XX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita ISBN 978-80-210-8586-2. [online]. [cit. 2022-09-20]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8587-2017-62>.

IŠTOK, R., ANGELOVIČ, M. 2012. Vybrané teoreticko-metodologické aspekty výskumu kvality života s prihliadnutím na prihraničné regióny. *Folia Geographica*, Prešov, 2012. s. 80 – 96. ISSN 2454-1001.

MARTINČÍK, D. 2008. Ekonomicko-sociální úroveň krajů – komplexní srovnávací analýza. E +M – Ekonomie a Management, 2008 (1), 14 – 25.

MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, INFORMATIZÁCIE A REGIONÁLNEHO ROZVOJA SR, 2022. Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020. [online]. 139 [cit. 24. septembra 2012] Dostupné na: https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2022/08/IROP_verzia_12.1_zverejnen%C3%A1.pdf

MURGAŠ, F. a M. KLOBUČNÍK, 2016. Obce a regióny ako dobré miesta na život: Index kvality života v Českej republike. *Aplikovaný výskum kvalitný život* 11, 553-570.

MYERS, D., 1987. Community-relevant measurement of quality of life: a focus on local trends. [online]. [cit. 2022-01-18]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/004208168702300107>

Kontaktná adresa

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.

UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

email: zuzana.hrabovska1@upjs.sk

ASIGNAČNÁ DAŇ AKO ZDROJ FINANCOVANIA NEZISKOVÉHO SVETA

ASSIGNATION TAX AS A SOURCE OF FINANCING FOR THE NON-PROFIT WORLD

Daniela HADAČOVÁ - Lenka MALIČKÁ

Abstract

The non-profit sector is currently a fundamental pillar of democracy coexisting with the public and private sectors. Although the expansion of the non-profit sector can be seen in most countries, it also has some limitations, especially regarding how it is financed. This paper addresses the assignment tax as one of the ways of financing non-profit organisations from public funds in Slovakia. In this paper, we analyse the size of the assignment tax concerning the total revenue from the state budget revenue tax from its first appearance till 2021. We also provide information on the growing number of assignment tax recipients and the growing average amount attributed to one recipient in the analysed period. In the examination, we partially focus on the effectiveness of the assignment for the non-profit sector as contributions for individual non-profit organisations vary greatly.

Key words: *non-profit sector in Slovakia, income tax, assignment tax*

Introduction

The non-profit sector, commonly called the non-governmental, civic or "third sector", represents the fundamental pillar of democracy in society in Slovakia (MV SR), coexisting with the state and private sectors.

The relationship between the state and the non-profit sector is still extensively debated in academia and the public sphere. According to Skokova et al. (2018), a growing trend of collaboration between them can be observed in many countries, as non-profit organisations provide valuable contributions to society and are accepted and supported as public service partners.

Non-profit organisations are therefore considered a "bridge to society", especially for their potential to articulate citizens' needs and develop innovative service solutions. Non-

governmental organisations thus play a fundamental role in creating stable and just societies and states (Prüller 2016). Skoková et al. (2018) also show that a counter-trend in the relationship between the state and the non-profit sector could be observed in recent years. All over the world, non-profit organisations were subject to restrictive legislation that limited their access to funding and the development of their activities, as they were perceived as a potential threat to state sovereignty and security.

Non-profit organisations, however, play an essential role in society by providing services not provided by the private or public sector. Rebeťák & Bartošová (2020a) therefore point out noticeable gradual greater liberalisation in this area, especially in terms of obtaining funds. An essential factor that distinguishes the non-profit sector from private or public entities is that they do not make a profit and thus do not attract investments, nor can they collect fees through legislation (Rebeťák & Bartošová 2020b). Non-profit organisations, therefore, struggle for survival with available funding options and competition when searching for and applying for financing, whether from the private or public sector.

According to the United States Agency for International Development (USAID 2011), the legal environment should support the needs of the non-profit sector and provide the conditions under which non-governmental organisations can conduct business activities to secure income and increase their stability.

1 Assignment tax and its use in the non-profit sector

In the Slovak Republic, there are various ways of financing the non-profit sector from the state treasury, such as grants, special subsidies, and assignment tax. Based on the study by Rebeťák & Bartošová (2020b), it is possible to point to the assignment tax as a unique source of financing for the non-profit sector, which, however, exists only in a few countries.

1.1 Assignment tax system in Slovakia

In Central and Eastern Europe, the concept of a tax percentage remittance system appeared in political discussions on the issue of financing churches and civil society in the early nineties (Strečanský & Török 2016). In Slovakia, it has been possible to assign part of the taxpayer's paid tax since 2002.

Since 2002, the tax assignment system in the Slovak Republic has undergone several changes until its current form, where:

- Individuals who have paid tax can remit 2% or 3% of the tax to the non-profit sector, while the minimum amount of the allocation is €3. However, 3% can be assigned only

by those individuals who performed volunteer activities in the given tax period at least 40 hours per year.

- Corporations can assign a tax of 2% or 1%, provided that the minimum allocation amount is €8. Nevertheless, 2% can be assigned by a corporate entity only if they donated financial resources corresponding to at least 0,5% of the tax paid (MF SR 2022).

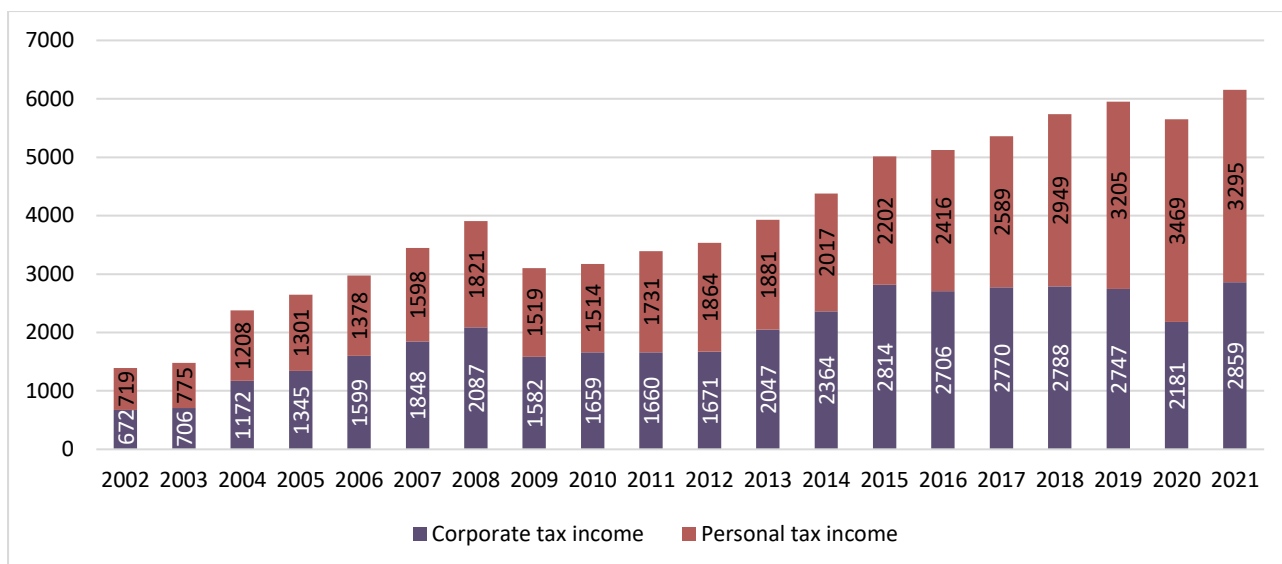
However, taxpayers are not the only ones who need to meet certain conditions regarding tax assignation. Registered non-governmental non-profit organisations operating in Slovakia are not automatically authorised recipients of assignation tax. In order to receive income from the assignation tax, the non-profit entity must be registered as an applicant for the assignation tax paid by taxpayers. However, this act can only be performed with the help of a notary, and therefore it is not free (Mazanec et al. 2020). It is necessary to add that the registration fee is usually around €70-80. The registration of a non-profit organisation in the list of applicants for 2% of the tax paid also needs to be repeated every year if the organisations want to be the registered recipient of part of the taxpayer's income tax paid.

1.2 Use of tax assignation in Slovakia

Many authors, among them Mazanec et al. (2020), point to the constantly increasing importance of contributions from paid taxes for Slovak non-profit organisations, mainly due to the existence of underfunded non-profit organisations. These contributions thus represent an indirect instrument from the state, which, despite the efforts of non-profit organisations to diversify the structure of their income, constitutes the most significant part of them.

In order to understand what part of the “state wealth” we are discussing with the assignation tax, it is first necessary to see how high the state's income from the income tax is.

Figure 1: Development of income tax since 2002 (in millions of EUR)



Source: own processing based on data from the Ministry of Finance of the Slovak Republic and the Institute of Financial Policy of the Ministry of Finance of the Slovak Republic

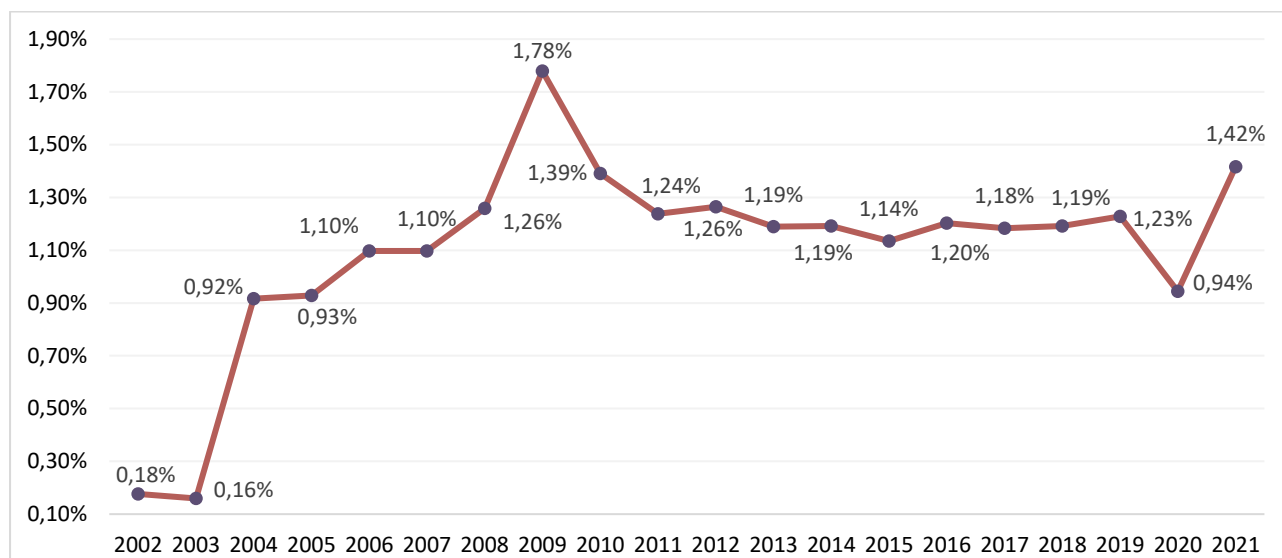
In Figure 1, we can see that the state's total income from income tax grows every year, except for 2009 when the effects of the financial crisis were visible in Slovakia, and also in 2020, when the pandemic associated with the COVID-19 virus broke out. The spread of COVID-19 took our economy and its contributors by surprise, resulting in many people losing their jobs or being unable to work due to illness. Such an outage, or the decrease in labour supply and demand for labour itself, ultimately meant lower income tax revenues for the state.

In these pandemic years of 2020 and 2021, the state earnings from revenue tax were nearly €6 billion and a little over €6 billion, respectively. In preceding years before the COVID-19 pandemic, i.e. in 2015-2019, the state's income from income tax amounted to more than €5 billion annually. In 2014, this state tax revenue amounted to more than €4 billion. Since 2007 it has amounted to more than €3 billion every year. In the years 2004-2006, the income tax amounted to more than €2 billion, and in the first two years of the operation of the tax assignment system, income tax revenue was worth more than €1 billion.

Based on the shown data, it is also possible to observe that the overall growth of income tax is accompanied by the simultaneous growth of its components, i.e. the annual increase of both personal and corporate income tax.

Since the subject of our interest in this paper is the assignment tax, we calculated the ratio of the assignment tax to the total income tax collected by the state. Based on Figure 2, the assignment tax in the monitored period is maintained in a relatively stable value band above 1% and below 2%.

Figure 2: Development of the percentage share of assignment tax on the total state budget income from income tax for the years 2002 to 2021

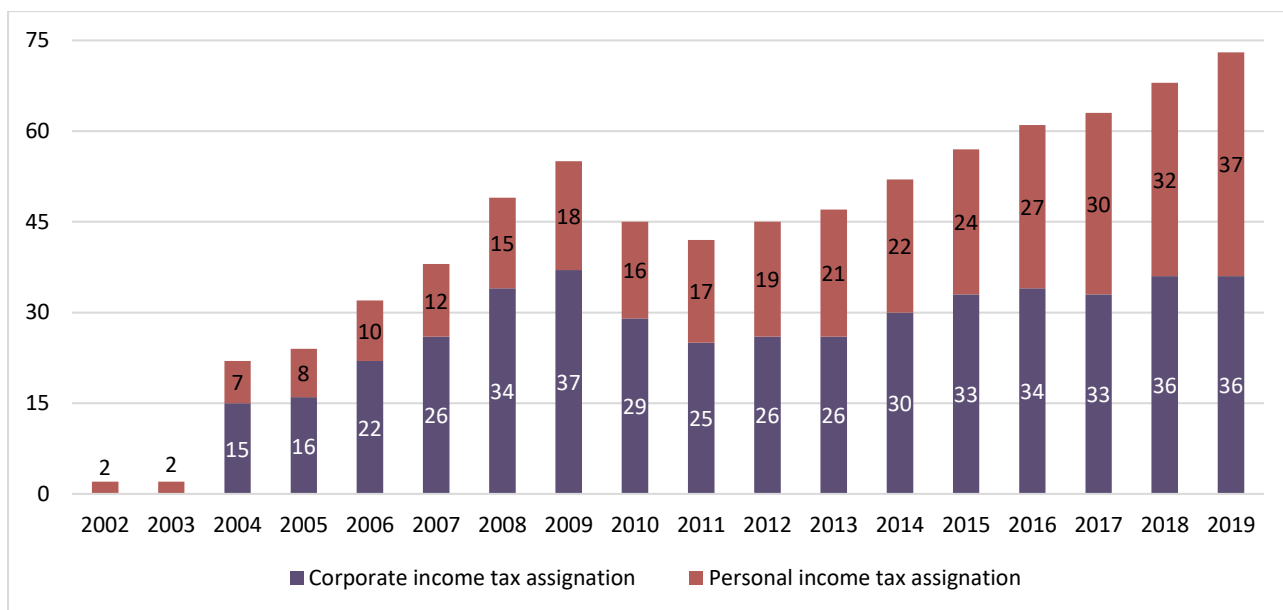


Source: own processing based on data from the Ministry of Finance of the Slovak Republic, the Institute of Financial Policy of the Ministry of Finance of the Slovak Republic and Financial Administration of Slovak Republic

A significant increase in the size of the assignment tax on the total state income from income tax can be seen in 2004 when there was a significant change in the legislation. Since 2004, the permitted percentage of the assignment increased by 100%, changing from 1% to 2% of the paid income tax. In addition to this law extension, legal entities have also been granted to assign part of the paid income tax to a chosen registered non-profit organisation. Further fluctuations were recorded in 2009 when the highest percentage share of assignment tax on the total state budget income from income tax was reached and also in 2020 when the pandemic associated with the COVID-19 virus broke out, and the share fell under 1%.

The effect of the COVID-19 pandemic outbreak has also been noticeable in the volume of assignment tax, which increases every year (shown in Figure 3), except for the already mentioned year 2020 and years immediately following the global financial crisis in the years 2007-2008 (2010 and 2011).

Figure 3: Development of the volume of money allocated to non-profit organizations through tax assignment for the years 2002-2019



Source: own processing based on data from the Ministry of Finance of the Slovak Republic, the Institute of Financial Policy of the Ministry of Finance of the Slovak Republic and Financial Administration of Slovak Republic

Despite the unfavourable epidemiological situation in recent years (2020 and 2021), the amount of the allocation tax in 2021 exceeded the estimates of the Institute of Financial Policy (€78 million), when up to €87 194 469,47 was allocated (shown in Table 1). In Figure 3, we can also see how much of the remitted assignment tax comes from individual taxpayers and how much from legal entities. Thus, we see that the assignment tax remitted by individuals grows yearly, while legal entities' assignment tax develops less predictably.

Based on the available data, there is also shown a growing trend in the number of applicants for assignment tax among all non-profit entities (shown in Table 1), with minor setbacks in 2004 and 2008.

Table 1: Overview of the size of the assignment tax for the period 2002-2021

Year	Total allocated amount (in €)	Number of recipients
2002	2 454 817,05	3925
2003	2 357 790,33	3332
2004	21 814 896,35	3826
2005	24 572 415,07	5688
2006	32 672 017,13	7062
2007	37 789 473,81	7620
2008	49 179 739,76	7594

2009	55 178 264,12	8872
2010	44 146 478,19	9453
2011	41 971 733,21	-
2012	44 695 969,19	10565
2013	46 707 790,80	11 119
2014	52 204 621,08	11 805
2015	56 940 886,96	12 409
2016	61 631 086,03	13 293
2017	63 428 719,81	13 980
2018	68 343 044,58	14 915
2019	73 071 422,53	15 483
2020	53 389 756,81	15 832
2021	87 194 469,47	17 625

Source: own processing based on data from the Financial Administration of Slovak Republic

In the years of the global pandemic associated with COVID-19, i.e. 2020 and 2021, surprisingly, the number of applicants for assigned tax among non-profit organisations in Slovakia continues to grow. Such a fact can mean that even in this challenging period, the non-profit sector did not slow down; on the contrary, it is still motivated to serve the citizens to fulfil their needs.

Our analysis also shows that despite the growing amount of assignment tax and the average amount assigned to one applicant (shown in Table 2), there is a disproportion in distributing these revenues to individual eligible non-profit organisations.

Table 2: Overview of the contribution from the tax assignment per recipient for the period 2002-2021

Year	The average amount of allocated funds (in €)	The lowest amount of funds allocated to one recipient (in €)	Recipient of the lowest amount of allocated funds	The highest amount of funds allocated to one recipient (in €)	Recipient of the highest amount of allocated funds
2002	625,43	0,00	Regionálne environmentálne centrum pre krajiny Strednej a	87 505,96	LIGA PROTI RAKOVINE

			východnej Európy; Nadácia Štefana Baniča; Okresné združenie technických a športových činností – regiónov		
2003	707,62	0,90	Rodičovské združenie pri Materskej škole ul. Nábřeží Rimavy 447	96 628,98	Liga proti rakovine SR
2004	5701,75	1,01	Spoločnosť dialyzovaných a transplantovaných chorých, ich rodinných príslušníkov a priateľov dialýzy	2 831 353,31	Nadácia SPP
2005	4320,04	1,43	ROZKVET – TATRY	2 343 857,00	Nadácia SPP
2006	4626,45	0,76	Telovýchovná jednota SLOVAN ZAMAROVCE	3 053 727,28	Nadácia SPP
2007	4959,25	2,71	Občianske združenie „Snaha pomôcť“	3 950 919,87	Nadácia SPP
2008	6476,13	3,45	Neinvestičný fond PROSPERITA	3 103 446,26	Nadácia SPP
2009	6219,37	3,36	Občianske združenie FLY UNITED	3 507 611,00	Nadácia SPP
2010	4670,10	3,59	Galéria Átrium - občianske združenie	3 288 767,44	Nadácia SPP
2011	-	-	-	-	-
2012	4230,57	3,38	Undzwei	3 113 802,84	Nadácia SPP
2013	4 200,72	3,79	Klub chovateľov slovenských kopovov pri Slovenskom poľovníckom zväze	2 621 157,99	Nadácia Pontis
2014	4 422,25	3,25	HP RACING TEAM	3 376 392,87	Nadácia Pontis
2015	4 588,68	3,51	VILLA BETULA KLUB	1 721 367,04	Nadácia J&T
2016	4 636,36	0,00	Dom sociálnych služieb - MOST, n.o.	1 994 640,79	Nadácia Pontis
2017	4 537,10	-279,85	Americký autoklub Slovensko	1 885 296,44	Nadácia Pontis
2018	4 582,17	0,00	Nadácia EDYMAX	2 496 845,89	Nadácia Pontis
2019	4 719,46	3,32	Občianske združenie pre TRANSPLANTÁCIE BUNIEK	2 661 938,90	Nadácia Pontis
2020	3 372,27	3,16	Športový klub Dolné Srnie	2 174 235,89	Nadácia Pontis
2021	4 947,20	3,02	OZ Pošli ďalej	3 095 608,57	Nadácia Pontis

Source: own processing based on data from the Financial Administration of Slovak Republic

Since the introduction of the assignation tax in Slovakia, it is possible to see (see Table 3) that the lowest amounts of funds allocated to one recipient each year do not even reach the value of €4 and, in some cases, even reach the value of €0.

As mentioned earlier (see 1.1), registration in the register of applicants for assignation tax is a relatively expensive operation. For small or newly emerging organisations, registration often represents a loss of well-intended spent funds. Although we see that the average assigned amount per non-profit entity is growing, this does not automatically mean that the income from the assignation tax for all registered entities is also growing.

On the other hand, however, we can see such non-profit organisations that are achieving the highest revenues from the annual assignation tax, representing 3-13% (mostly 4%) of the yearly assignation tax amount. In these cases, we talk about non-profit organisations that are often publicised and sponsored by famous people or accompanied by various charitable events.

Conclusion

In Slovakia, the income from the assignation from the paid tax represents a necessity for survival and further operation for most organisations operating in the non-profit sector. Still, such funding for individual non-profit organisations is usually insufficient and sometimes even negligible. Since there is a disproportion in the distribution of these contributions based on the allocation selection system, this act can also be liquidated for some non-profit entities. We are led to such conclusions by the fee amount for mediating registration in the register of applicants of assignation tax, which is not one-time.

Financial sustainability is a term that occurs in everyday life in the non-profit sector. Non-profit organisations “fight for every €“, whether it is funded from the public or private sphere. However, each method of raising funds has advantages and disadvantages; therefore, non-profit entities are forced to differentiate themselves. This driving force thus causes many benefits for the end user of the services of the non-profit entity, as the non-profit entities are motivated to innovate and diversify.

Since there are currently 79 543 non-profit entities registered in Slovakia, further research in this field could focus on analysing active non-profit entities and their funding sources. The result of such an analysis could be a clear understanding of the sources of income of non-profit organisations in Slovakia and the design of a practical and applicable model of financing non-profit organisations in Slovakia. However, it would also be interesting to look at the other side of the assignation mechanism, i.e. at organisations transferring or rather not transferring part of their paid income tax to non-profit organisations and the bases for such reasoning.

References

- MAZANEC, J., BARTOŠOVÁ, V., KOVALOVÁ, E. 2020. The importance of contribution from tax paid in revenue structure of Slovak non-profit Organizations. In: *Journal of Development Economics and Finance*, Vol. 1 no. 1, pp 29-34. [online]. India. Available: https://arfjournals.com/abstract/98306_3.pdf
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2022. Asignácia dane. [online]. Bratislava: Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Available: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/ekonomicke-statistiky/asignacia-dane/>
- MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2022. Rozvoj občianskej spoločnosti. [online]. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR. Available: https://www.minv.sk/?ros_rozvoj-os
- PRÜLLER, F. K. 2016. Research on Tax Designation: Learnings for a Stronger Civil Society. In book: *Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future*. [online]. ERSTE Foundation, Vienna. Available: https://www.researchgate.net/publication/309733240_Country_Report_The_Direction_of_De_bates_on_Introducing_a_Percentage_Tax_Designation_Scheme_in_the_Czech_Republic
- REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. 2020a. Non-profit organizations in the conditions of Slovakia. In: *SHS Web of Conferences*, Volume 74. [online]. Available: https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/abs/2020/02/shsconf_glob2020_05020/shsconf_glob2020_05020.html
- REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. 2020b. Tax Assignment as A Source of Financing for Non-Profit Organizations in Slovakia. In: *Advances in Economics, Business and Management Research*, vol. 159 [online]. Atlantis Press SARL. Available: <https://www.atlantispress.com/proceedings/feb20/125948394>
- SKOKOVA, Y., PAPE, U. & KRASNOPOLSKAYA, I. 2018. The Non-profit Sector in Today's Russia: Between Confrontation and Co-optation. In: *Europe-Asia Studies*, vol 70:4, 2018, p. 531-563. [online]. Available: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668136.2018.1447089>
- STREČANSKÝ, B., TÖRÖK, M. 2016. Chapter I. Background. In book: *Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future*. [online]. ERSTE Foundation, Vienna. Available: https://www.researchgate.net/publication/309733240_Country_Report_The_Direction_of_De_bates_on_Introducing_a_Percentage_Tax_Designation_Scheme_in_the_Czech_Republic

USAID. 2011. 2010 NGO SUSTAINABILITY INDEX for Central and Eastern Europe and Eurasia. 14th Edition – November 2011. [online]. Washington, DC. Available: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2010complete_document.pdf

Contact address

Ing. Daniela Hadačová
Technical University of Košice
Department of Finance, Faculty of Economics
Němcovej 32, Košice 040 01
Slovakia
email: daniela.hadacova@tuke.sk

doc. Ing. Lenka Maličká, PhD.
Technical University of Košice
Department of Finance, Faculty of Economics
Němcovej 32, Košice 040 01
Slovakia
email: lenka.malicka@tuke.sk

EKONOMICKÁ EFEKTÍVNOSŤ ŠKÔL: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA ZÁKLADNÝCH ŠKÔL V KOŠICIACH

ECONOMIC EFFICIENCY OF SCHOOLS: CASE STUDY OF PRIMARY SCHOOL IN KOŠICE

Miriám ŠEBOVÁ - Jaroslava SAKÁČOVÁ - Iveta KOROBANIČOVÁ

Abstract

The paper is focused on the assessment of primary school performance in Slovakia. It presents a case study from 34 primary schools in Košice, the second-largest city in the country. In Slovakia, primary schools are governed locally by school boards and responsible for their financing are local authorities.

The article's objective is to build a conceptual framework to evaluate the economic efficiency of local primary schools based on available data. The literature review identified the set of indicators for measuring economic efficiency. The input and output indicators include the school statistics and data from the National Pupil Assessment in Slovak language and literature and Mathematics. The efficiency was analysed using the nonparametric method DEA. The result of the paper is the ranking of local schools according to their technical efficiency.

Key words: *Economic Efficiency, DEA Analysis, Primary School, Education*

Úvod

V posledných rokoch, najmä v súvislosti s obmedzeným rozsahom verejných disponibilných zdrojov, s neustálym tlakom pre optimalizáciu rozpočtov verejných inštitúcií a s narastajúcimi požiadavkami na zvyšovanie kvality poskytovaných verejných služieb, narastá dôležitosť analyzovania, merania a vyhodnocovania efektívneho vynakladania týchto prostriedkov. Táto situácia je obzvlášť vnímaná v oblasti vzdelávania a zdravotníctva aj na Slovensku.

Podľa Koróny a Hronec (2012, s. 17) „samotná existencia vzdelávacej inštitúcie nemôže byť dôvodom na pridelenie finančných prostriedkov“, preto je relevantné venovať sa problematike merania efektívnosti verejných inštitúcií. Na meranie efektívnosti v tomto prípade môžu byť použité neparametrické matematické optimalizačné modely ako napríklad

DEA (Data Envelopment Analysis) alebo parametrické metódy, ako napríklad SFA model (Slow Feature Analysis) (Chiariello, Rotondo, Scalera 2021).

Cieľom príspevku je analyzovať efektívnosť školských zariadení, konkrétne základných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Košice. Na analýzu efektívnosti bol použitý model DEA, pričom vychádzame z predpokladu zadefinovania vstupov a výstupov pre zhodnotenie efektívnosti vybraných škôl. V prvej časti príspevku sa budeme venovať teoretickému vymedzeniu základných indikátorov vstupu a výstupu pre použitie modelu DEA. V druhej časti venujeme pozornosť metodike spracovania údajov a prezentovaniu vybraných výsledkov v rámci použitých modelov.

1 Meranie efektívnosti škôl pomocou DEA

Analýza dátových obalov (Data Envelopment Analysis – DEA) patrí medzi kvantitatívne analytické nástroje na meranie efektívnosti.. Podľa viacerých autorov (Cooper, Seiford a Zhu, 2011; Basso a kol. 2017) ide o prístup orientovaný na dáta, ktorý sa používa na analýzu a porovnávanie homogénnych rozhodovacích jednotiek (Decision making units – DMU) a to transformáciou mnohonásobných vstupov na mnohonásobné výstupy. DEA analýzu môžeme rozdeliť podľa charakteru výnosov z rozsahu a podľa orientácie modelu na vstupy a výstupy. Pri modeli orientovanom na vstupy sú výstupy nemenné s cieľom znížiť množstvo vstupov, pričom pri modeli orientovanom na výstupy sú vstupy nemenné (fixné) s cieľom zvýšiť množstvo výstupov. (Kočišová 2012)

Podľa Kočíšovej (2012), produkčné jednotky, ktoré sa nachádzajú na tzv. izokvante (hranica efektívnosti) spájajúcej body s minimálnym množstvom vstupov potrebných na vyprodukovanie daného výstupu, sú označené ako efektívne a tie, ktoré sa nachádzajú nad hranicou efektívnosti sú označované ako neefektívne. Z technického pohľadu teda môžeme pri DEA modeli vypočítať skóre efektívnosti pomocou lineárneho programovania pre každú DMU. V prípade, že relatívne skóre efektívnosti DMU bude dosahovať hodnotu 1, DMU predstavuje ekonomicky efektívnu jednotku, hodnoty nižšie ako 1 predstavujú neefektívnu jednotku DMU (Basso a kol. 2017).

Boli publikované viaceré štúdie (Lee, Worthington, Wilson 2019; Queiroz, Sampaio, Sampaio 2019 a iné), ktoré venujú pozornosť práve výberu vstupov a výstupov a ich zaradeniu do modelu DEA. Z pohľadu vstupov boli najčastejšie sa opakujúce premenné: pomer učiteľov na žiaka, počet žiakov v triede, pomer chlapcov ku dievčatám; z pohľadu výstupov: priemerný výsledok v národnom testovaní z matematiky, výsledok testovania v jazyku. (Di Giacomo, Pennisi 2014; Lee, Worthington, Wilson 2019; Munoz, Queupil 2016)

2 Metodika prieskumu

Vstupné dáta pre DEA model boli spracované zo správ o výchovno-vzdelávacej činnosti jednotlivých škôl dostupných na webovej stránke každej zo skúmaných základných škôl. Výstupné dáta za školský rok 2018/2019 boli spracované z Národného ústavu certifikovaných meraní vzdelávania (NÚCEM) v podobe výsledkov Testovania 9, ktoré bolo realizované na celonárodnej úrovni. Tieto výstupné dáta boli doplnené o výsledky testovania piatych ročníkov na celonárodnej úrovni z portálu Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO).

Do súboru analyzovaných subjektov bolo zaradených 34 základných škôl (z toho 32 základných škôl a dve základné školy s materskou školou) v zriaďovateľskej pôsobnosti Mesta Košice. Z celkovej vzorky boli vylúčené školy, ktoré vyučujú aj v špeciálnych triedach (5 škôl) a školy s nekompletnými údajmi (jedna základná škola). DEA model bol teda realizovaný na vzorke 28 škôl, pričom za vstupné premenné sú považované ukazovatele, ktoré má škola k dispozícii, ako napríklad pomer učiteľov na žiakov, pomer žiaka na triedu a pomer chlapcov a dievčat, a ktoré potrebuje pre realizáciu svojich činností. Ako výstupy boli zadefinované výsledky testovania piatakov a deviatakov. (Tabuľka č. 1)

Tabuľka č. 1: Vstupy a výstupy pre analýzu základných škôl

	Vstupy	Výstupy (priemerná úspešnosť)
DEA I.	Pomer učiteľov (na 100 žiakov) Pomer žiaka na triedu Pomer chlapcov a dievčat	Testovanie v slovenskom jazyku – T9 Testovanie v matematike – T9 Testovanie v slovenskom jazyku – T5 Testovanie v matematike – T5
DEA II.	Pomer učiteľov (na 100 žiakov) Pomer žiaka na triedu Pomer chlapcov a dievčat Počet žiakov	Testovanie v slovenskom jazyku – T9 Testovanie v matematike – T9 Testovanie v slovenskom jazyku – T5 Testovanie v matematike – T5

Zdroj: vlastné spracovanie

Vzhľadom k takto zadefinovaným vstupom a výstupom, boli pre účely tohto článku realizované dve analýzy DEA I, DEA II. Pri hodnotení efektívnosti v rámci týchto analýz DEA I – DEA II boli zvolené dva statické modely, ktoré pracovali s rovnakými vstupmi a výstupmi. V Modeli I. sme sa zamerali na výstupne orientovaný model s konštantnými výnosmi z rozsahu (CRS), ktorý umožňuje vyjadriť celkovú technickú efektívnosť. Model II. sa zameriaval

na výstupne orientovaný model s variabilnými výnosmi z rozsahu (VRS), pomocou ktorého vieme vyjadriť čistú technickú efektívnosť. Hodnotenie technickej efektívnosti Modelov I. a Model II. prebiehalo v prostredí MS Excel použitím doplnku Riešiteľ.

3 Vybrané výsledky analýzy

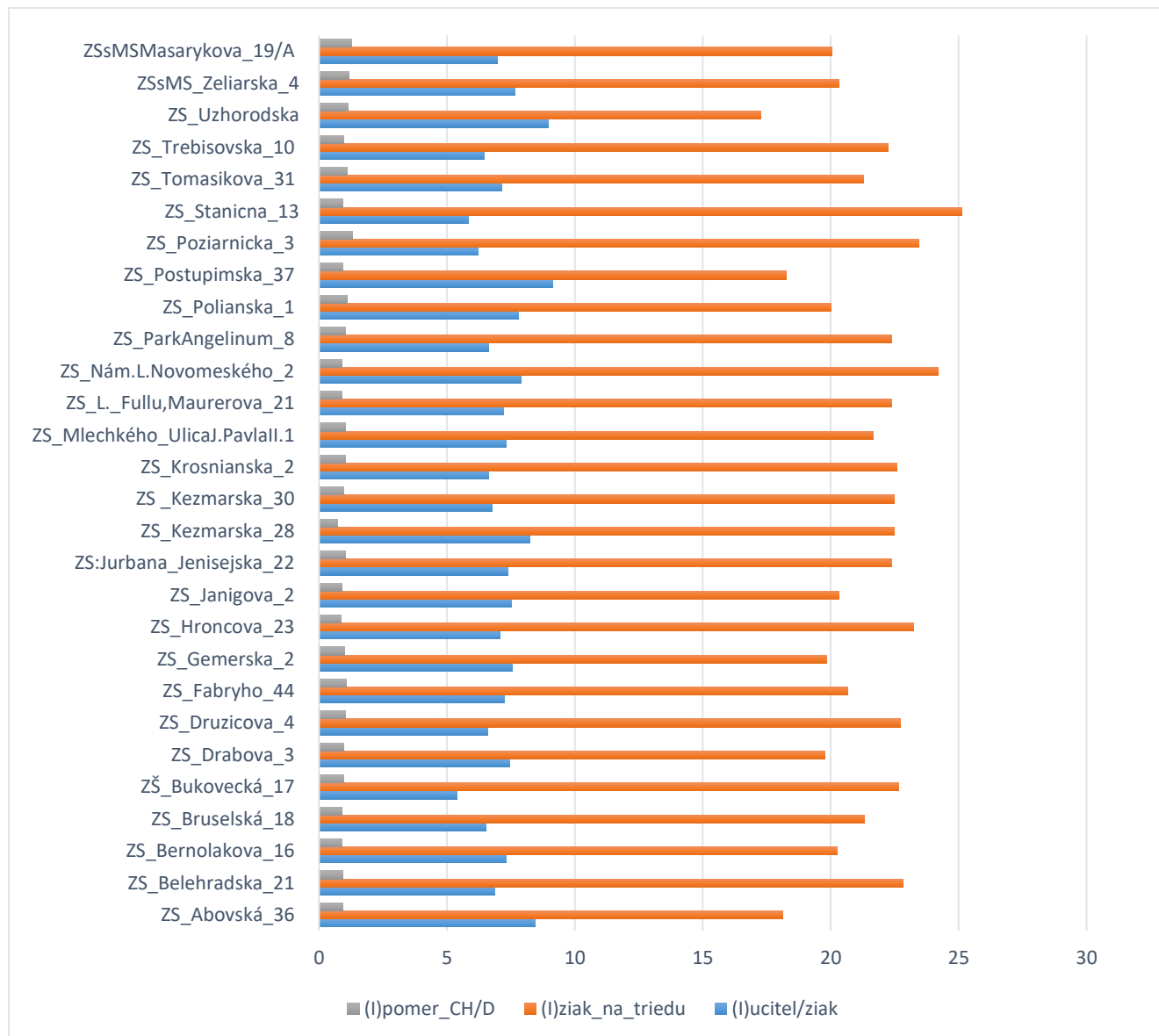
Podľa základného opisu vstupov a výstupov zobrazených v tabuľke č. 2 si môžeme všimnúť, že smerodajná odchýlka v prípade vstupov, ktoré sú použité pri analýze DEA I sa nachádzajú v intervale $<0-2>$. Tieto hodnoty môžeme považovať za nízke, tzn. vstupné údaje analyzovaných základných škôl sú si podobné. V prípade výstupov hodnoty smerodajnej odchýlky sú väčšie, čo nasvedčuje tomu, že sa vyskytli výraznejšie odklony od priemeru skúmaných hodnôt. (Tabuľka č. 2)

Tabuľka č. 2: Charakteristika indikátorov v roku 2018/2019

		Max	Min	Priemer	Smerodajná odchýlka
Vstupy	Pomer učiteľa na 100 žiakov	9,12	5,39	7,2225	0,82933
	Pomer žiakov na triedu	25,13	17,27	21,4393	1,82119
	Pomer chlapcov a dievčat	1,30357	0,72443	0,99976	0,12419
	Počet žiakov	804	183	469,68	165,66
Výstupy	Priemerná úspešnosť SJL 9	81	48,7	65,3429	7,67698
	Priemerná úspešnosť MAT 9	86,3	44,5	67,4036	8,16208
	Priemerná úspešnosť SJL 5	91,7	52,8	66,2929	7,21699
	Priemerná úspešnosť MAT 5	83	55,1	67,5821	5,31044

Zdroj: Vlastné spracovanie

Graf č. 1: Priemerné hodnoty vstupov v sledovaných základných školách



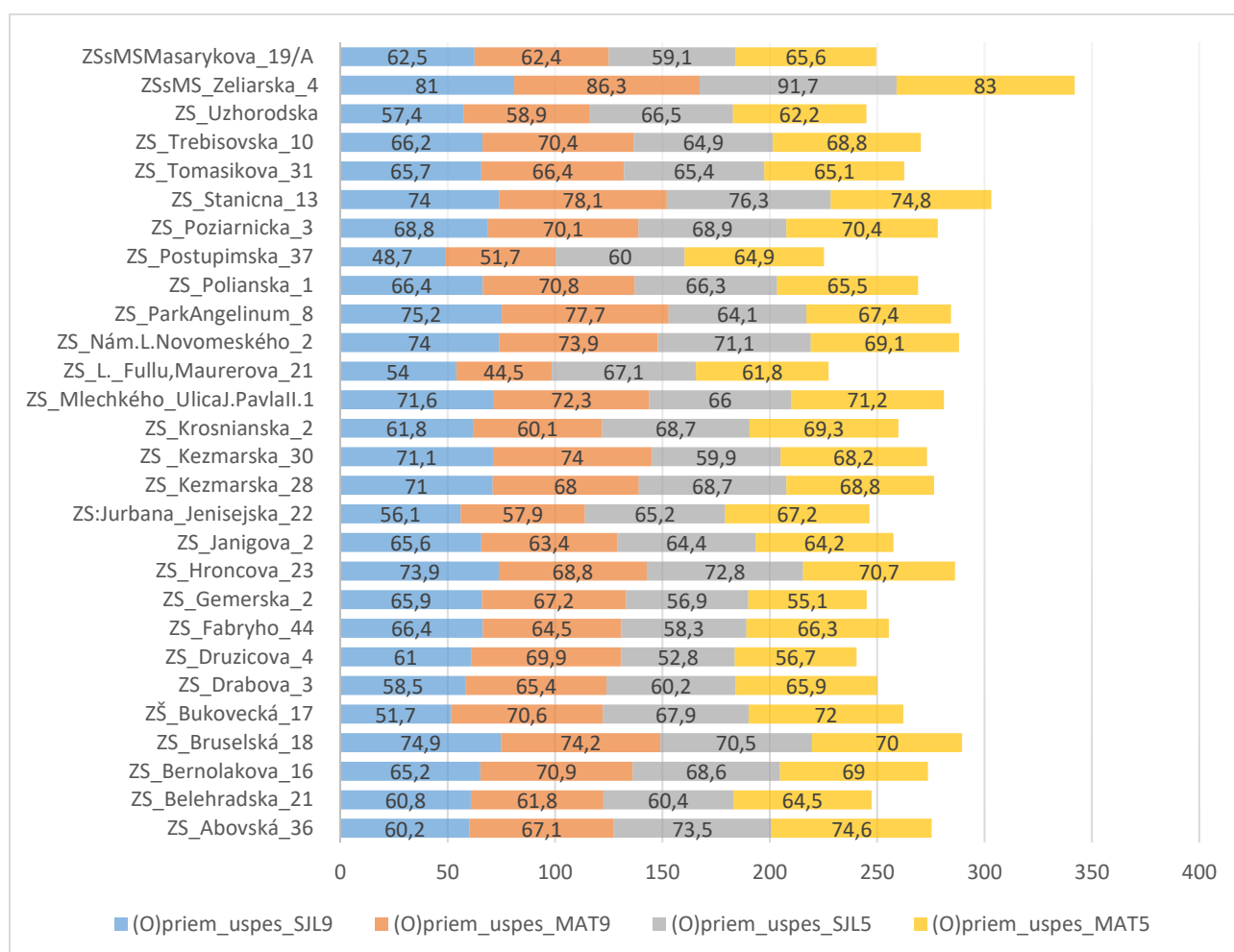
Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa výsledkov deskriptívnej štatistiky analyzovaných vstupov, prepočet učiteľov na 100 žiakov je priemerne 7,2 učiteľov. Tento indikátor vykazuje najvyššiu hodnotu v ZŠ Postupimská (9,12), ZŠ Užhorodská (8,95) a ZŠ Abovská (8,46). Najmenšiu hodnotu vykazuje ZŠ Bukovecká (5,39), ZŠ Staničná (8,85) a ZŠ Požiarnická (6,2). V prípade druhého vstupného indikátora, pomer žiak na triedu, najviac žiakov v triede je evidovaných v ZŠ Staničná 13 (25,13), ZŠ Nám. L. Novomestského (24,2) a ZŠ Požiarnická (23,45). Najmenej žiakov v triede

bolo evidovaných v ZŠ Užhorodská (17,27), ZŠ Abovská (18,13) a ZŠ Postupimská (18,27). Pomer chlapcov a dievčat je v jednotlivých triedach a školách zastúpený rovnomerne. V prípade aditívneho indikátora, počet žiakov v jednotlivých školách, môžeme konštatovať, že najviac žiakov (804) navštevovalo v skúmanom roku ZŠ Staničná 13 a najmenej (183 osôb) navštevovalo ZŠ s Materskou školou Želiarska 4.

Podľa výsledkov deskriptívnej štatistiky analyzovaných výstupov, najlepšie skóre v testovaní v slovenskom jazyku a literatúre a v matematike dosiahla ZŠ s MŠ Želiarska 4 v piatom ročníku aj v deviatom. (Graf č. 2)

Graf č. 2: Priemerné hodnoty výstupov v sledovaných základných školách



Zdroj: vlastné spracovanie

Výsledky hodnotenia technickej efektívnosti - DEA I a DEA II

Podľa výsledkov v tomto modeli DEA I, môžeme konštatovať, že celková technická efektívnosť (CSR) bola zistená v prípade šiestich základných škôl (DMU), pričom čistá technická efektívnosť (VRS) bola preukázaná v prípade desiatich DMU. Priemerná efektívnosť

jednotiek v tomto modeli nadobúda hodnotu 0,969149 a minimálna hodnota je 0,88151. Smerodajná odchýlka 0,035656 vykazuje malú vzdialenosť skúmaných základných škôl, čo nasvedčuje menším rozdielom medzi nimi. (Tabuľka č. 3)

Tabuľka č. 3: Súhrnné výsledky CRS a VRS v analýze DEA I a DEA II

	DMUs= 28 2018/2019	Počet efektívnych	Priemerná hodnota	Minimum	Maximum	Smerodajná odchýlka
DEA I	CRS	6	0,921336	0,83371	1	0,057932
	VRS	10	0,969149	0,88151	1	0,035656
DEA II	CRS	7	0,926167	0,833714	1	0,057017
	VRS	12	0,979507	0,919718	1	0,022692

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov z roku 2018/2019

Z tabuľky č. 4 vyplýva, že najväčšie rozdiely medzi dosiahnutou celkovou technickou efektívnosťou a čistou technickou efektívnosťou boli zistené v prípade DEA I a DEA II pre ZŠ Masarykova 19. Tento výsledok bol ovplyvnený vysokým pomerom chlapcov ku dievčatám a úspešnosťou v národných testovaniach tesne pod priemerom ostatných škôl. (Tabuľka č. 4)

Tabuľka č. 4: Porovnanie modelov VRS a CSR v analýze DEA I a DEA II

DMU	DEA I		DEA II	
	VRS	CSR	VRS	CSR
ZS_Abovská	1	1	1	1
ZS_Belehradska	1	0,86446	0,958037264	0,864464817
ZS_Bernolakova	1	0,98475	1	0,984754036
ZS_Bruselská	1	1	1	1
ZŠ_Bukovecká	0,94378	1	1	1
ZS_Drabova	0,97256	0,89507	0,996525666	0,895402041
ZS_Druzicova	0,88927	0,86311	0,945425407	0,863110821
ZS_Fabryho	0,94432	0,84643	0,978449463	0,846433458
ZS_Gemerska	0,97639	0,89102	0,991570615	0,89102215
ZS_Hroncova	0,99746	0,99457	1	1
ZS_Janigova	0,98887	0,91187	1	0,913642396
ZS:Jurbana_Jenisejska	0,88151	0,83927	0,919718612	0,839266962
ZS_Kezmarska 28	1	1	1	1
ZS_Kezmarska 30	0,94061	0,93967	0,951365912	0,939992624

ZS_Krosnianska	0,88827	0,8866	0,948402619	0,88659851
ZS_Mlechkého_UlicaJ.PavlaII.1	0,9378	0,90936	0,951392614	0,909356209
ZS_L._Fullu,Maurerova	0,94782	0,89103	0,975292746	0,903026749
ZS_Nám.L.Novomeského	0,955506	0,93831	0,95506332	0,938312857
ZS_ParkAngelinum	0,988891	0,98296	0,988405902	0,982956556
ZS_Polianska	0,97787	0,86604	0,77865188	0,866035573
ZS_Postupimska	1	0,88467	1	0,891946845
ZS_Poziarnicka	0,97329	0,93085	0,976744591	0,953432497
ZS_Stanicna	1	1	1	1
ZS_Tomasikova	0,96276	0,83371	0,962759719	0,833714625
ZS_Trebisovska	0,96919	0,92113	0,969190708	0,922916439
ZS_Uzhorodska	1	0,88013	1	0,880126705
ZSsMS_Zeliarska	1	1	1	1
ZSsMSMasarykova	1	0,8424	1	0,842395799

Zdroj: vlastné spracovanie

V modeli DEA II, v ktorom bol doplnený vstupný indikátor „počet žiakov“, sme dospeli k záverom, že celková technická efektívnosť (CRS) bola identifikovaná v počte 7 jednotiek DMU a čistá technická efektívnosť (VRS) bola zistená v prípade 12 jednotiek DMU. Pridaním tohto vstupu sa zisťoval vplyv veľkosti školy na technickú efektívnosť vybraných subjektov. Podľa týchto výsledkov, práve zaradenie tohto indikátora zvýšilo počet efektívnych jednotiek aj v prípade celkovej technickej efektívnosti (z počtu 6 na 7 DMU) a v prípade čistej technickej efektívnosti z 10 DMU na 12 DMU.

Záver

Príspevok sa zaoberá zhodnotením efektívnosti základných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Košice. Táto prípadová štúdia poukázala na spôsob zhodnotenia efektívnosti vybraného typu školského zariadenia. Analýzou sme dospeli k záveru, že v prípade zistenia efektívnej jednotky (DMU; v našom prípade školského zariadenia – základnej školy) v Modeli I. s konštantnými výnosmi z rozsahu, je táto jednotka efektívna aj v prípade Modelu II. Toto tvrdenie však neplatí naopak. Zároveň zaradenie ďalšieho indikátora ako vstupu do modelu DEA „počet žiakov“ bolo vhodné vzhľadom k štatisticky významnej smerodajnej odchýlke. Prezentované výsledky sú limitované metódou spracovania údajov, zároveň nedostatkom

zdrojov, ktoré mohli byť použité pre zaradenie ďalších indikátorov ako vstupov do DEA modelu, ako napr. socio-ekonomické premenné (napr. Lee, Worthington, Wilson 2019).

Poznámka

Príspevok bol podporený projektom APVV-19-0263 „Smart Governance- Možnosti aplikácie metód a nástrojov „smart governance“ na lokálnej a regionálnej úrovni“.

Zoznam bibliografických odkazov

BASSO, A. a kol. 2017. How well is the museum performing? A joint use of DEA and BSC to measure the performance of museums, Omega.

COOPER, W. W., SEIFORD, L. M., ZHU, J. 2011. Data Envelopment Analysis: History, Models, and Interpretations. In: *Handbook on Data Envelopment Analysis*. 1 -39. ISSN: 0884-8289.

CHIARIELLO, V., ROTONDO, F., SCALERA, D. 2021. Efficiency in education: primary and secondary schools in Italian regions. In: *Regional Studies*. DOI: 10.1080/00343404.2021.2005245.

KOČIŠOVÁ, K. 2012. Aplikácia DEA modelov pri analýze technickej efektívnosti pobočiek komerčnej banky. In: *Ekonomický časopis*, 60. č. 2.

KORÓNY S., HRONEC Š. 2012. Analýza efektívnosti vysokých škôl na Slovensku. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Inštitút ekonomických vied Ekonomickej fakulty. [Online] 2012. ISBN: 978-80-557-0481-4. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/267208549_Analyza_efektivnosti_vysokych_skol_na_Slovensku.

LEE B. L., WORTHINGTON A., WILSON C. 2019. Learning environment and primary school efficiency: a DEA bootstrap truncated regression analysis. In: *International Journal of Educational Management*. [Online] 2019. Dostupné z: <https://scihub.se/https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJEM-05-2017-0103/full/html>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Národný program rozvoja výchovy a vzdelania. [Online] <https://www.ozpsav.sk/files/nprvv.pdf>.

MUNOZ D. A., QUEUPIL, J. P. 2016. Assessing the efficiency of secondary schools in Chile: a data envelopment analysis. In: *Quality Assurance in Education*, 24(3), s. 306-328. [Online] 2016. Dostupné z: <https://scihub.se/https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/QAE-05-2015-0022/full/html>.

QUEIROZ, M. V. A. B., SAMPAIO, R. M. B., SAMPAIO, L. M. B. 2019. Dynamic efficiency of primary education in Brazil: Socioeconomic and infrastructure influence on school performance. In: *Socio-Economic Planning Sciences*, 100738. [Online] 2019 . Dostupné z: <https://sci-hub.se/https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S003801211830123X>.

Kontaktná adresa

doc. Ing. Miriam Šebová, PhD.

Bc. Jaroslava Sakáčová

Ing. Iveta Korobaničová, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Katedra Regionálnych vied a manažmentu, Ekonomická fakulta

B. Němcovej 32, 04001 Košice

Slovensko

miriam.sebova@tuke.sk

iveta.korobanicova@tuke.sk

EKONOMICKÁ HODNOTA VEREJNÝCH SLUŽIEB: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA KNIŽNICE PRE DETI A MLÁDEŽ V KOŠICIACH

ECONOMIC VALUE OF PUBLIC SERVICES: CASE STUDY OF LIBRARY FOR CHILDREN AND YOUNG ADULT IN KOŠICE

Miriám ŠEBOVÁ - Michaela NOVÁKOVÁ

Abstract

In Slovakia, we have observed significant decreases in library membership, reading frequency and literacy performance in the library statistics and national surveys in the last ten years. Most Slovak libraries are still traditional, focusing primarily on book-lending services. However, the digital age changed the role of libraries and required them to diversify the range of their services and provide a complex educational, cultural and community environment. Therefore, there is essential to understand the value of library services for individuals and society.

The paper focuses on the valuation of public library services for children and young adults in Košice. Our case study is based on the questionnaire survey of users aged above 15 and their parents. We are modelling public library value using the contingent valuation method based on WTP. The results showed that the library value is positively associated, for example, with the frequency of visiting the library and reading but negatively with the number of books in the reader's household.

Key words: library, contingent valuation, WTP, public goods, stated preferences

Úvod

Knižnice na Slovensku zaznamenávajú výrazný pokles čitateľov. V EÚ Slovensko patrí medzi krajiny s najnižším podielom registrovaných obyvateľov v knižniciach. Slovenské verejné knižnice evidujú 451-tisíc registrovaných používateľov, čo predstavuje 8,3 % populácie (MK SR, 2020). Podľa smernice IFLA je verejnou knižnicou inštitúcia, ktorá je zriadená, podporovaná a financovaná komunitou (miestna, regionálna samospráva, vláda, iné formy organizácie spoločnosti). Má zabezpečovať prístup k rôznym druhom poznatkov a informácií a byť dostupná pre všetkých členov danej komunity. Hlavným poslaním knižnice je

teda byť miestom, ktoré poskytuje možnosť vzdelávania, osobnostného rozvoja, či trávenia voľného času (IFLA, 2010). Rozvoj IKT a transformatívne zmeny v spoločnosti ovplyvnili aj rolu a funkcie knižníc a potrebu ich adaptácie. V týchto súvislostiach je relevantné zaoberať sa efektívnosťou a meraním hodnoty verejných služieb poskytovaných knižnicami, ktoré sú rovnako ako iné verejné inštitúcie financované z obmedzených verejných zdrojov.

Cieľom príspevku je prezentovať prípadovú štúdiu kontingentného ocenenia hodnoty verejnej knižnice pre jej užívateľov. Analýzu sme zrealizovali na základe údajov dotazníkového prieskumu s užívateľmi knižnice. V prvej časti príspevku uvedieme základné teoretické východiská metódy kontingentného oceňovania. V ďalšej časti popíšeme metodiku dotazníkového prieskumu, základné údaje o respondentoch a vybrané výsledky z pilotného prieskumu.

1 Kontingentné oceňovanie v kultúre

Ekonómia disponuje aparátom metód, ktoré umožňujú merať hodnotu netrhových statkov vo verejnom sektore, ktoré sú dobre aplikovateľné aj na oblasť kultúry. Môžeme ich rozlišovať z hľadiska úrovne, na ktorej sledujú prínosy kultúry (jednotlivec, inštitúcia, územný celok), z hľadiska typu indikátorov, ktoré hodnotia (len ekonomické, ekonomicko-sociálne a i.) alebo z hľadiska dĺžky trvania efektov, ktoré kultúra stimuluje (krátkodobé, dlhodobé efekty). (Šebová, et al., 2021)

Jedným z prístupov oceňovania služieb je metóda kontingentného oceňovania. Kontingentné oceňovanie bolo zo začiatku využívané hlavne pri oceňovaní environmentálnych statkov, ale už dlhodobo je štandardným nástrojom aj pri meraní ekonomickej hodnoty kultúrnych statkov (rôznych typov kultúrnych inštitúcií) (Figarty, Aizaki, 2019), (Hájek, Stejskal, 2015).

Pri metóde sa realizuje reprezentatívny dotazníkový prieskum, v ktorom sa pomocou precízne formulovaných otázok zisťujú preferencie respondentov voči verejným statkom. Môžeme v nej postupovať pomocou dvoch prístupov: WTA a WTP.

WTP, z anglického willingness to pay, je prístup ochoty platiť za určitú službu. Je to hodnota, ktorú je respondent ochotný vynaložiť na získanie služby. WTA, z anglického willingness to accept compensation môžeme preložiť ako ochotu akceptovať kompenzáciu za stratu tejto služby. Táto metóda spočíva v tom, že spotrebiteľom je načrtnutá konkrétna situácia na predpokladanom hypotetickom trhu, kde si môžu zaobstarať daný tovar alebo službu. Spotrebiteľ sa má na základe tejto situácie rozhodnúť, koľko by bol ochotný za túto službu zaplatiť, alebo oceniť stratu svojho úžitku, teda akú kompenzáciu za stratu tejto služby

požaduje. Metóda sa vlastne pýta na ochotu užívateľa buď prijať určitú sumu za vzdanie sa služby alebo sumu, ktorú je užívateľ za danú službu ochotný zaplatiť. Spotrebiteľa sa teda pýtame: Koľko vám musí byť zaplatené, aby ste boli ochotný vzdať sa danej služby? Alebo iná formulácia: Koľko ste ochotní zaplatiť, aby ste danú službu mohli naďalej využívať? (Kelly, a iní, 2012)

Štúdie ukazujú, že v praxi sa častejšie využíva prístup WTP. Zároveň sa zistilo, že existujú významné rozdiely vo výsledkoch pri použití WTA a WTP, pričom zvyčajne pri WTA sú hodnoty vyššie. Je to pravdepodobne spôsobené tým, že ak respondenti rozhodujú o nákladoch, ktoré majú sami zaplatiť (WTP), odhady týchto nákladov budú vždy nižšie. Naopak, ak respondenti zvažujú kompenzáciu, ktorá im má byť poskytnutá, majú tendenciu hodnotu navýšiť. Preto pri danej metóde existuje isté riziko skreslenia, ktoré treba rešpektovať pri interpretácii výsledkov (Koťátková Stránska, a iní, 2014).

2 Metodika prieskumu

Populáciou dotazníkového prieskumu boli registrovaní užívatelia knižnice. Keďže deti nevnímajú hodnotu služieb a nedokážu ich spoľahlivo oceniť (Stejskal, a iní, 2019), ako vzorku sme zvolili užívateľov Knižnice pre mládež mesta Košice, ktorí majú nad 15 rokov. Zber dotazníkov prebiehal elektronicky prostredníctvom dotazníkovej platformy Click4survey. Dotazník bol knižnicou zaslaný na mailové adresy všetkých registrovaných užívateľov nad 15 rokov a rodičov mladších detí, čo bolo 2232 respondentov.

Prieskum bol spustený v júli 2022. V príspevku uvádzame analýzu 155 dotazníkov (6,94 % návratnosť) zozbieraných v júli. Nasledujúca analýza ukázala na potrebu doplnenia vzorky respondentov, z toho dôvodu prieskum pokračoval ďalej s cieľom získať viac odpovedí a zvýšiť relevantnosť výsledkov.

Sociodemografickú štruktúru vzorky 155 respondentov uvádzame v tabuľke č.1.

Dotazník obsahoval nasledujúce okruhy otázok:

- Socio-demografické (ako ďaleko bývajú od knižnice)
- Ako domácnosť číta a navštevuje knižnicu (počet kníh doma, čítanie detí a dospelých)
- Hodnotenie služieb knižnice
- Informovanosť a faktory návštevnosti
- Meranie hodnoty knižnice

Pri meraní hodnoty knižnice sme aplikovali štyri rôzne scenáre, ktoré uvádzali štyri rôzne dizajny príspevkov na knižnicu (WTA, WTP, alokáciu dane) s cieľom porovnať ich vplyv na

rozhodovanie o hodnote u jednotlivých typoch respondentov. V príspevku uvádzame len príklad aplikácie metódy WTP, ktorú sme realizovali formulovaním nasledujúceho scenára:

V súčasnosti je Knižnica pre mládež mesta Košice financovaná prevažne z rozpočtu mesta Košice. Teraz sa pokúste predstaviť si situáciu, že by mesto Košice už nemalo dostatok zdrojov na jej financovanie a knižnicu by muselo zavrieť. Knižnica by mohla ostať otvorená len vtedy, ak by užívatelia knižnice platili vyššie ročné poplatky. Boli by ste vy osobne ochotný/ochotná platiť vyšší ročný príspevok za využívanie služieb knižnice?

Tabuľka č.1: Socio-demografické charakteristiky vzorky

Pohlavie	Žena	90,91%
	Muž	9,09%
Vek	15 – 20	7,69%
	21 -30	6,99%
	31 – 40	37,76%
	41 – 50	38,46%
	51 – 60	6,29%
	viac ako 60	2,80%
Vzdelanie	Základná škola	4,20%
	Stredoškolské bez maturity	1,40%
	Stredoškolské s maturitou	16,78%
	Vysokoškolské vzdelanie 1. stupňa	5,59%
	Vysokoškolské vzdelanie 2. stupňa	58,04%
	Vysokoškolské vzdelanie 3. stupňa	13,99%
Ekonomická aktivita	Som študent/študentka	10,49%
	Pracujem ako zamestnanec, podnikateľ a pod.	72,73%
	Som dôchodca/dôchodkyňa	2,10%
	Som žena/muž v domácnosti, na materskej/rodičovskej dovolenke	12,59%
	Iné	2,10%

Zdroj: vlastné spracovanie

3. Vybrané výsledky dotazníkového prieskumu

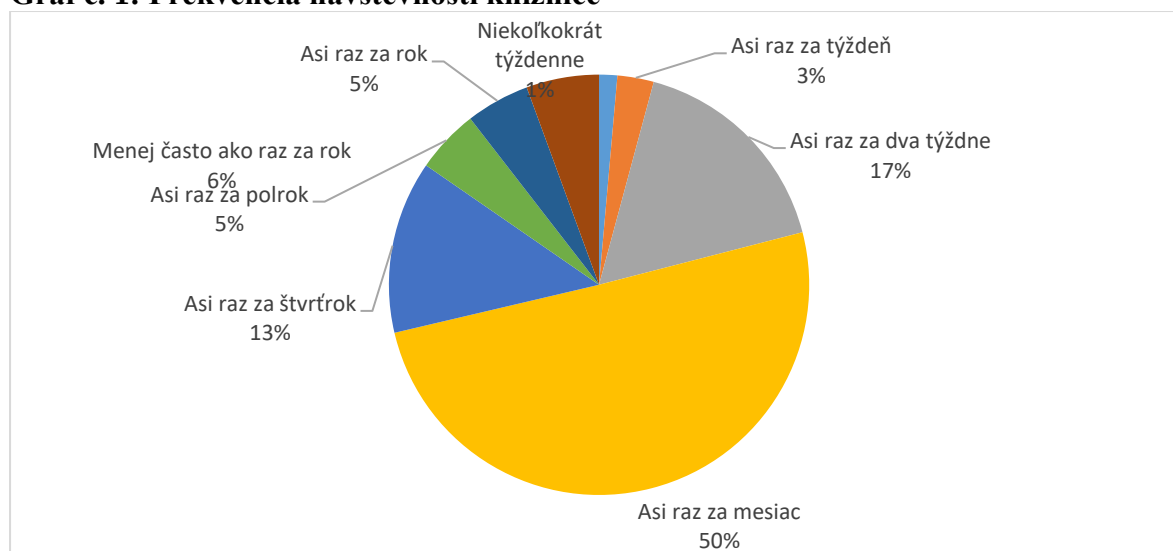
Zahraničné štúdie skúmali hlavné faktory ovplyvňujúce vnímanie hodnoty kultúrnych služieb. Preto uvádzame deskriptívnu štatistiku niektorých sledovaných premenných napr. socio-demografických charakteristík (tabuľka č.1) a frekvenciu návštev knižnice a čítania, pri ktorých sme neskôr zistili súvislosť s formulovanou hodnotou WTP.

V rámci otázky týkajúcej sa frekvencie návštevnosti knižnice, najviac respondentov (50%) navštevuje knižnicu raz za mesiac a druhá najčastejšie sa opakujúca možnosť (17%) bola raz za dva týždne (graf č.1)

Dôležité boli odpovede na otázky koľko kníh respondenti prečítali za posledný rok a koľko kníh majú v domácnosti. Sumár odpovedí na tieto otázky môžete vidieť v tabuľke č.2. Respondenti najčastejšie uviedli možnosť, že prečítali 12-23 kníh za posledný rok.

Pýtali sme sa koľko majú doma kníh, pričom takmer 17% respondentov má doma do 50 kníh, 22% respondentov 50-100 kníh a 60% respondentov nad 100 kníh. Čo sa týka počtu kníh v domácnosti, najčastejšie volená možnosť bola 200 - 400 kníh.

Graf č. 1: Frekvencia návštevnosti knižnice



Zdroj: vlastné spracovanie

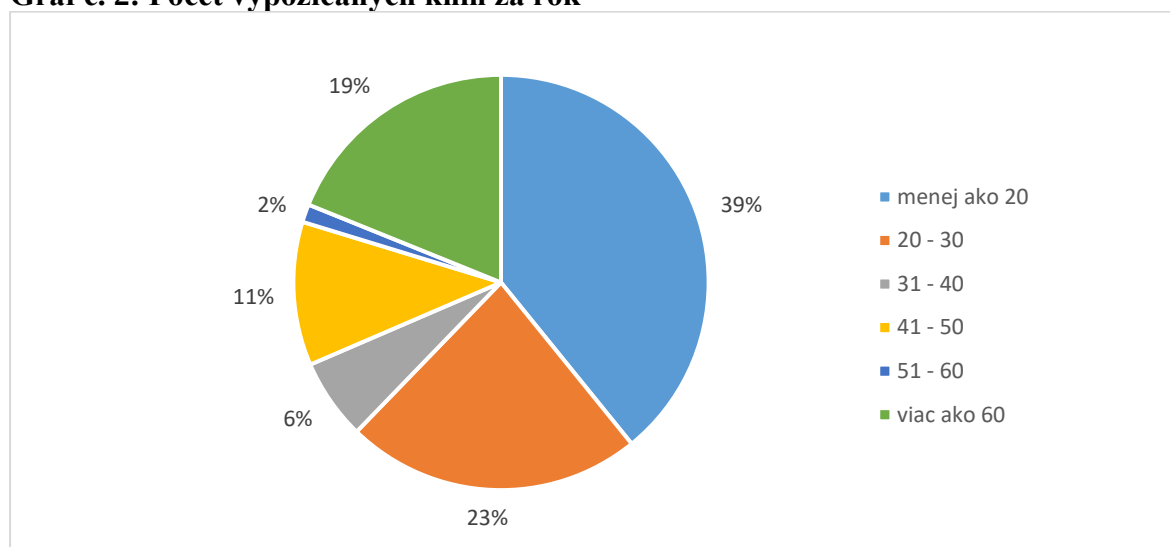
Tabuľka č.2: Čitateľská aktivita respondentov a počet kníh v domácnosti

Počet prečítaných kníh za rok	Žiadnu	2,80%
	1 – 2	13,29%
	3 – 5	12,59%
	6 – 11	25,17%
	12 – 23	25,87%
	24 – 49	12,59%
	50 a viac	7,69%
Počet kníh v domácnosti	do 10 kníh	1,40%
	11 - 25 (jedna polica s knihami)	4,20%
	26 - 50 (dve police s knihami)	9,79%
	51 - 100 (štyri police s knihami)	22,38%
	101 – 200	19,58%
	200 – 400	25,87%
	viac ako 400	16,78%

Zdroj: vlastné spracovanie

V ďalšej otázke sme sa respondentov opýtali, koľko kníh si približne z knižnice požičali za posledných 12 mesiacov. Prehľad je možné vidieť na grafe č.2. V otázke sme sa respondentov pýtali, aby uviedli konkrétne číslo, no pre lepšie vizuálne zobrazenie sme odpovede spracovali do intervalov. Môžeme vidieť, že najčastejšie respondenti uviedli, že si požičali do 20 kusov kníh.

Graf č. 2: Počet vypožičaných kníh za rok



Zdroj: vlastné spracovanie

Respondentov sme sa opýtali aj niekoľko otázok zameraných na využívanie služieb knižnice (hlavných a doplnkových) a ich spokojnosť s nimi. Tiež sme sa pýtali ako subjektívne vnímajú dôležitosť knižníc a konkrétne sledovanej knižnice na Likertovej škále od 1 do 5, kde 1 bolo najmenej dôležité a 5 najviac. Priemerná hodnota odpovedí bola 4,88. Väčšina respondentov teda považovala služby knižnice za veľmi dôležité a taktiež vyjadrili vysokú spokojnosť so službami (priemerná známka 4,34).

3.1. Faktory ovplyvňujúce WTP

V ďalšej časti analýzy sme sledovali, ako faktory vplývajú na odpovede týkajúce sa výšky príspevkov pre knižnicu. Sledovali sme odpovede na otázky, ktoré sa pýtali na ochotu prispievať a výšku príspevkov podľa rôznych skupín respondentov (podľa pohlavia, veku, vzdelania a ekonomickej aktivity). Taktiež sme sledovali výšku príspevku v závislosti od čitateľskej aktivity respondenta – počtu výpožičiek, frekvencie návštevnosti knižnice a počtu prečítaných kníh. V analýze sme tak overovali hypotézy, ktoré vychádzali z predchádzajúcich výskumov v zahraničnej literatúre.

V skúmanej vzorke sa prejavili malé rodové rozdiely, ženy prejavili v priemere o trochu väčšiu ochotu platiť za služby knižnice. Čo sa týka odpovede na otázku, akú najvyššiu čiastku by boli ochotní platiť za využívanie služieb, ženy boli ochotné prispieť priemerne sumou 23,38€, zatiaľ čo muži sumou 22,77€ (tabuľka č.3).

Tabuľka č.3: Výška príspevku podľa pohlavia

Označenia riadkov	Priemerný príspevok knižnici
Muž	22,77
Žena	23,38
Priemer	23,32

Zdroj: vlastné spracovanie

Zistili sme tiež rozdiely v ochote platiť v rôznych vekových kategóriách. V priemere najviac ochotní platiť boli respondenti vekovej skupiny nad 60 rokov a to konkrétne v priemernej hodnote 53,00€. Zaujímavé je, že naopak, najnižšie sumy boli ochotní zaplatiť v skupine 51-60 rokov – v priemere 11,33€.

Tabuľka č.4: Výška príspevku podľa pohlavia

Označenia riadkov	Priemerný príspevok knižnici
15 – 20	17,73
21 -30	28,80
31 – 40	27,06
41 – 50	19,58
51 – 60	11,33
viac ako 60	53,00
Priemer	23,32

Zdroj: vlastné spracovanie

Zaujímavým zistením bolo, že v analyzovanej vzorke deklarovali ochotu zaplatiť vyšší príspevok respondenti so stredoškolským vzdelaním v porovnaní s vysokoškolským. Príspevok ovplyvnila aj ekonomická aktivita respondentov, kde najvyššie hodnoty boli ochotní platiť dôchodcovia a naopak, najnižšie študenti.

Tabuľka 4 Výška príspevku podľa ekonomickej aktivity

Typ ekonomickej aktivity	Príspevok knižnici
Iné:	14,00
Zamestnanec	24,63

Dôchodca	37,33
Študent	18,27
Materská/rodičovská	19,17
Celkový priemer	23,32

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri porovnaní výšky príspevku podľa počtu prečítaných kníh, boli najvyššiu sumu ochotní platiť respondenti, ktorí prečítali 12 – 23 kníh (30,81 Eur). Predpokladali sme, že respondenti, ktorí neprečítali ani jednu knihu budú ochotní platiť najnižšie príspevky, no v tomto prípade sa to nepotvrdilo. V tabuľke č. 5 sú zhrnuté priemerné výšky príspevkov podľa toho, ako často členovia domácnosti navštevujú pobočky knižnice. Respondenti, ktorí navštevujú knižnicu častejšie, uvádzali vyššie hodnoty príspevku ako tí, ktorí ju navštevujú menej.

Tabuľka č.5: Príspevky podľa frekvencie návštevnosti

Frekvencia návštevnosti	Príspevok knižnici
Asi raz za týždeň	24,13
Asi raz za dva týždne	24,05
Asi raz za mesiac	23,03
Asi raz za štvrt'rok	30,20
Asi raz za polrok	19,50
Asi raz za rok	10,00
Menej často ako raz za rok	7,00
Celkový priemer	23,32

Zdroj: vlastné spracovanie

3.2 Model

Na výpočet WTP sme zostavili model v prostredí R využitím dodatočného balíka DC Choice. Vychádzali sme z otázky, v ktorej sme sa respondentov pýtali, či by boli ochotní za fungovanie knižnice platiť ročný príspevok, ktorým bolo generované náhodné číslo z intervalu $<3,100>$. Na otázku mohli respondenti odpovedať áno alebo nie. Tento spôsob dotazovania sa nazýva jednostranne ohraničená dichotomická voľba (single bounded dichotomous choice – SBDC). Tento prístup sa dá rozšíriť o nadväzujúcu otázku podľa toho, ako respondenti odpovedali v prvom kroku (double-bounded dichotomous choice – DBDC). V prípade odpovede „áno“ sa môžeme opýtať, či by boli ochotní platiť aj vyššiu stanovenú sumu a akú maximálnu. Aj v prípade odpovede „nie“ sa pýtame, akú maximálnu sumu by boli ochotní zaplatiť. V našej analýze sa budeme venovať prístupu SBDC. Výstupom daného modelu je najšť buď priemernú alebo mediánovú hodnotu ochoty platiť. (Fogarty & Aizaki, 2019)

Premenné do modelu logistickej regresie sme vyberali na základe prehľadu literatúry, kde sme identifikovali najčastejšie premenné so vzťahom ku WTP. Najprv sme pracovali so

súborom 16 premenných, ktoré sme následne redukovali podľa výsledkov rôznych modelov na základe AIC (Akaikeho informačné kritérium).

Výsledný model obsahoval 6 štatisticky významných premenných a jeho výsledky sú zobrazené v tabuľke č.6).

$$Y_i = \alpha + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \beta_6 X_{6i} + \beta_{10b} X_{10bi} + \beta_{10d} X_{10di} + \beta_{16} X_{16i} + \varepsilon_i$$

Y_i – súhlas/nesúhlas platiť ponúkanú sumu (WTP)

X_{2i} – Frekvencia navštevovania knižnice členmi domácnosti (Frekv_dom)

X_{3i} – Počet prečítaných kníh za posledných 12 mesiacov (Precitane)

X_{4i} – Počet kníh v domácnosti respondenta (Knihy_dom)

X_{6i} – Celková spokojnosť respondenta so službami knižnice (Spokojnost)

X_{10i} – Súčasná ekonomická aktivita respondenta (Ekon_Akt_xxx) – táto premenná do modelu vstupovala ako umelá (dummy) premenná: X_{10ai} – Študent, X_{10bi} – Zamestnaný, X_{10ci} – Dôchodca, X_{10di} – na materskej/rodičovskej dovolenke, X_{10ei} – Iné

X_{16i} – generované náhodné číslo (Bid)

Tabuľka č. 6: Výsledné premenné v modeli

	regresný koeficient	p-hodnota
Intercept	-3,068536	0,1023
Frekv_dom	-0,380981	0,0536
Precitane	0,304315	0,0566
Knihy_dom	-0,287286	0,055
Spokojnost	0,748028	0,0242
Ekon_Akt_zam	1,374803	0,0571
Ekon_Akt_Mat	1,595329	0,0688
BID	-0,004317	0,5489

Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa odhadu koeficientov a ich štatistickej významnosti sledujeme pozitívny vzťah medzi počtom prečítaných kníh a výškou príspevkov. Naopak čím viac kníh respondenti prečítali, tým prejavili ochotu platiť vyšší príspevok. Naopak, s rastúcim počtom kníh v domácnosti ochota platiť vyšší príspevok klesá. Ľudia, ktorí vlastnia vyšší počet kníh sú teda menej ochotní prispievať knižnici. Môže to byť spôsobené tým, že preferujú knihu si kúpiť a vlastniť, nie len si ju požičať. Čo sa týka spokojnosti, tak čím sú respondenti spokojnejší so službami, tým

väčšiu sumu by boli ochotní knižnici ročne prispievať. Pozitívny vzťah existuje aj medzi výškou príspevku a kategóriami zamestnaných a ľuďmi na materskej dovolenke.

V ďalšom kroku sme pristúpili k odhadu priemeru WTP pomocou lineárneho regresného modelu. V štúdiách využívajúcich kontingentné oceňovanie sa využívajú na konečné stanovenie hodnoty analyzovaného kultúrneho statku priemer a medián (Hole & Kolstad, 2012). Väčšina štúdií preferuje použitie priemeru pred mediánom (Langford & Bateman, 1995). Priemerná hodnota WTP bola odvodená na úrovni 29,45 Eur.

Záver

Príspevok sa zaoberá kontingentným oceňovaním služieb verejnej knižnice. Predstavuje prípadovú štúdiu, v ktorej je metóda kontingentného oceňovania aplikovaná na služby Knižnice pre deti a mládež v Košiciach. Analýza ukázala na podobné výsledky ako boli zistené v zahraničnej literatúre a to, že hodnotu užívateľov výrazne ovplyvňuje ich frekvencia využívania danej verejnej služby a socio-demografické faktory. Výsledky sú limitované malou vzorkou, ktorá sa pravdepodobne prejavila na tom, že hodnota BID nebola štatisticky významná. Z tohto dôvodu pokračujeme v zbere ďalších dotazníkov a doplnení vzorky.

Poznámka

Príspevok bol podporený projektom APVV-19-0263 „Smart Governance- Možnosti aplikácie metód a nástrojov „smart governance“ na lokálnej a regionálnej úrovni“ a projektom VEGA č. 1/0681/22 „Mestá, ktoré pretrvávajú: socioekonomické hodnotenie udržateľnosti v mestskom prostredí“.

Zoznam bibliografických odkazov

ARTS COUNCIL ENGLAND. 2014. Evidence review of the economic contribution of libraries - final report. BOP consulting. [Online] 2014. ISBN: 978-0-7287-1546-2.

FOGARTY, J. & AIZAKI, H., 2019. An Illustrative Example of Contingent Valuation. [Online]

Available at: <http://lab.agr.hokudai.ac.jp/nmvr/01-cv1.html>

HÁJEK, PETR A STEJSKAL, JAN. 2015. Modelling public library value using the contingent valuation method: The case of the Municipal Library of Prague. Journal of Librarianship and Information Science. [Online] 2015.

HOLE, R. A. & KOLSTAD, R. J., 2012. Mixed logit estimation of willingness to pay distributions: a comparison of models in preference and WTP space using data from a health-related choice experiment. *Empirical Economics*, 42(2).

IFLA. 2010. International Federation of Library associations and institutions. Smernica IFLA pre služby verejných knižníc. [Online] 2010. <https://www.ifla.org/files/assets/hq/publications/series/147-sk.pdf>.

KELLY, BETSY, HAMASU, CLAIRE A JONES, BARBARA. 2012. Applying Return on Investment (ROI) in Libraries. Taylor & Francis Online. [Online] 12. 12. 2012. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01930826.2012.747383>.

KOŤÁTKOVÁ STRÁNSKA, PAVLA, NEKOLOVÁ, KATEŘINA A STEJSKAL, JAN. 2014. Vnímání užitečnosti veřejných služeb poskytovaných knihovnami – případová studie. [Online] 2014. <https://adoc.pub/perceptions-of-public-services-usefulness-provided-by-public.html>.

LANGFORD, H. & BATEMAN, J., 1995. Welfare measures for contingent valuation studies: Estimation and reliability, s.l.: The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE).

MK SR, 2020: Revízia výdavkov na kultúru.

STEJSKAL, JÁN, HÁJEK, PETR A ŘEHÁK, TOMÁŠ. 2019. The economic value of library services for children: The case of the Czech public libraries. *Library & Information Science Research*, Volume 41. [Online] 2019. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740818819300428>.

ŠEBOVÁ, M., DŽUPKA, P. & MALIČKÁ, L., 2021. Meranie a hodnotenie socioekonomických dimenzií v kultúre. Košice: TUKE.

Kontaktná adresa

Doc. Ing. Miriam Šebová, PhD.

Ing. Michaela Nováková

Technická univerzita v Košiciach

Katedra Regionálnych vied a manažmentu, Ekonomická fakulta

B. Nemcovej 32, 04001 Košice

Slovensko

miriam.sebova@tuke.sk

AKTUÁLNY VÝVOJ VEREJNÝCH FINANCIÍ A RIZIKO RECESIE

CURRENT DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCES AND THE RISK OF RECESSION

Viktória BOBÁKOVÁ

Abstract

The interim results of the management of the public administration sector in a significant number of EU countries declare a deterioration of the achieved results compared to the period three years ago. An extremely significant phenomenon is the increase in public debt, the decrease in the rate of economic growth and the high rate of inflation. This increases the topicality of examining the issue of the impact of public debt on economic growth. The paper contains an evaluation of the development of the amount and structure of the public debt in relation to the achieved rate of economic growth of the Slovak Republic over the last four years and in comparison with selected EU countries. The pandemic caused not only a temporary decline in the economy, but also brought about several longer-term effects. Macroeconomic balance, price stability and the balance of public finances were disturbed. Finding solutions from this unfavorable situation requires the courage to take unpopular measures, the determination to help those who have been adversely affected by this situation. The paper evaluates the development of the economy and indicates some possible solutions.

Key words: public finances, public debt, public budget deficit, fiscal imbalance, economic cycle

Úvod

Dôsledky nepriaznivého hospodárskeho vývoja v posledných troch rokoch v súvislosti s pandémiou Covid 19 a v poslednom roku aj s vojnou na Ukrajine si začínajú vyberať svoju vysokú daň. Situácia, ktorú nebolo možné predvídať a vopred sa pripraviť postihla väčšinu krajín sveta. Krajiny prijímali v krízovom období opatrenia, ktoré boli často nesystémové, prijímané na poslednú chvíľu. Vysoká výška výdavkov spojených s prijímanými protipandemickými opatreniami spolu s poklesom tempa ekonomického rastu zanechali svoje nepriaznivé dôsledky na verejných financiách. Pandémia spôsobená Covid 19 výrazne ovplyvnila aj verejné financie Slovenskej republiky. Celkové výdavky na pandémiu s vplyvom na rozpočet by mali dosiahnuť v období rokov 2020 až 2022 takmer 6% HDP. Ani súčasný

vývoj pandémie a pokračujúci vojnový konflikt nevytvárajú dôvody na optimizmus. Začínajúca energetická kríza, vysoká miera inflácie, nepredvídateľnosť budúceho vývoja vytvárajú obavy zo začiatku hospodárskej recesie. Vysoká inflácia, ktorá dosahuje dvojciferné hodnoty, spôsobená najmä hospodárskym oživením po pandémie, sa prejavuje vyššími príjmami rozpočtovej sústavy, no vytvára aj tlak na výdavkovej strane rozpočtu verejnej správy.

Zvýšené inflačné tlaky vznikajú aj v dôsledku vojenského konfliktu – priame výdavky, výdavky súvisiace s príchodom utečencov, nedostatok surovín. Neistota ďalšieho vývoja zostáva aj naďalej vysoká. Ohrozené je tak dosiahnutie cieľa, ktorým je rýchly pokles deficitu z približne 5% HDP na úroveň 3% HDP. V apríli tohto roka znížil MMF svoju prognózu globálneho rastu svetovej ekonomiky z odhadovaných 6,1% v roku 2021 na 3,6% v rokoch 2022 a 2023.

Hľadanie riešení z tejto nepriaznivej situácie vyžaduje odvahu prijímať nepopulárne opatrenia, odhodlanosť pomáhať tým, ktorých táto situácia nepriaznivo ovplyvnila, silu zmobilizovať spoločnosť a znalosti nástrojov umožňujúcich nájsť vhodné riešenia a východisko z tejto situácie, ktorá je spôsobená hlavne mimokonomickými príčinami.

1 Verejný dlh a ekonomický rast

V ekonomickej teórii sa možno stretnúť s celým radom, často protichodných, názorov na vplyv verejného dlhu na ekonomický rast. Prevažujú príspevky zdôrazňujúce, že verejný dlh obmedzuje ekonomický rast. Panizza a Presbitero (2013), uvádzajú, že vysoký verejný dlh môže v dlhom období znižovať ekonomický rast, ale nie preukázané jeho kauzálne pôsobenie.

Diskutovaným problémom je aj skutočnosť, či určitá konkrétna úroveň dlhu k HDP pôsobí na rast homogénne pre viaceré krajiny. Viacerí autori (Ahlborn a Schweickert, 2018) uvádzajú, že vplyv dlhu na ekonomický rast je medzi krajinami do vysokej miery heterogénny. Účinnosť konsolidácie zameranej na zníženie pomeru verejného dlhu na HDP závisí od vplyvu prijatých opatrení na ekonomickú aktivitu. Ak sa krajiny zotavujú z recesie pomaly, potom znižovanie výdavkov a zvyšovanie daní budú brzdiť oživenie ekonomiky. V konečnom dôsledku by tak mohlo dôjsť namiesto znižovania zadĺženia k jeho rastu. Podľa Blancharda a Leigha (2013) sú v období recesie multiplikačné efekty fiškálnych opatrení vyššie ako v období plného využitia výrobných faktorov.

Objavujú sa však aj príspevky zdôrazňujúce, že dopad verejného dlhu môže byť pozitívny, resp. aj neutrálny. Je zrejmé, že výsledný vzťah medzi verejným dlhom a ekonomickým rastom závisí od množstva rôznorodých faktorov. Patria k nim štruktúra ekonomiky, otvorenosť

ekonomiky, inštitucionálne prostredie, veľkosť dlhovej služby, či štruktúra verejného dlhu. Väčšie a výkonnejšie ekonomiky sú schopné fungovať bez výraznejších problémov pri oveľa vyššom pomere verejného dlhu k HDP ako malé a otvorené ekonomiky, ku ktorým patrí aj slovenská ekonomika. Z toho vyplýva, že jednotné pravidlá o verejnom dlhu obsiahnuté v Pakte stability a rastu nemusia tvoriť optimálnou dlhovú stratégiu pre všetky ekonomiky EÚ. Krajiny EÚ sú totiž veľmi heterogénne.

K rastu verejného dlhu prispieva aj fiškálny deficit. Podľa Dvořáka (2008) je vznik krátkodobej nerovnováhy v určitých obdobiach nevyhnutný a zároveň občasné rozpočtové deficity nemusia nutne viesť k vážnejším ekonomickým problémom. Súčasné diskusie o vzťahu verejného dlhu a rozpočtových deficitov majú pragmatický charakter. Fiškálna konsolidácia však vystupuje ako najnaliehavejšia potreba. Autori Reinhart a Rogoff (2010) uvádzajú, že vyspelé krajiny, ktorých pomer verejného dlhu k HDP je vyšší ako 90%, dlhodobo zaznamenávajú v priemere o 3% nižšie tempo rastu ako ostatné krajiny. Vláda môže na zmenu veľkosti výdavkov reagovať buď fixáciou deficitu, kedy dochádza k endogenizácii daňovej sadzby, alebo môže využiť fixáciu daňovej sadzby, čím sa endogenizuje veľkosť fiškálneho deficitu. Je možné predpokladať, že pokiaľ bude zmena štruktúry dlhu spojená s relatívnym nárastom nákladov obsluhy dlhu, potom by malo dochádzať k poklesu ekonomického rastu. So zvyšovaním nákladov dlhu môže nepriamo súvisieť aj zvyšovanie rizika.

Od konca 80-tych rokov dochádzalo postupne k odklonu od využívania aktívnej fiškálnej politiky. Hlavnými dôvodmi bola dominancia monetárnej politiky, strnulosť diskrétnych opatrení. Aj globálna recesia zo začiatku tohto storočia ukázala citlivosť verejného dlhu na negatívne medzery HDP. Tento problém je zreteľnejší v krajinách eurozóny v porovnaní s ostatnými krajinami. Vplyvom ekonomickej krízy zo začiatku storočia výrazný priestor získavajú témy týkajúce sa hľadania riešení aktuálnych ekonomických a fiškálnych problémov.

Riziko recesie v eurozóne v dôsledku vysokej pravdepodobnosti nedostatku zemného plynu a vysokej inflácie rastie. Podľa expertov agentúry Bloomberg sa pravdepodobnosť hospodárskeho poklesu euroregiónu zvýšila z 30% na 45%. V európskych krajinách rastú životné náklady obyvateľstva. Prognózy vývoja inflácie sú nepriaznivé aj napriek tomu, že podľa predpokladov by sa mal jej rast v roku 2024 spomaliť na 2%, čo je cieľová úroveň Európskej centrálnej banky. Inflácia by mala dosiahnuť svoj vrchol v 3. štvrtroku tohto roka. Očakáva sa, že ECB do konca roka zvýši svoju depozitnú sadzbu na 0,75%. Riziko recesie teda v eurozóne rastie. Eurozóna podľa J. Rossitera, ekonóma TD Securities vstúpi do miernej recesie v druhej polovici tohto roka. Nebude to však znamenať zníženie inflácie ani znižovania úrokových sadzieb.

2 Vývoj verejných financií

Ak by vlády krajín v dobrých časoch dodržiavali vlastné rozpočtové ciele, do súčasnej koronakrízy mohli vstúpiť verejné financie s dlhom nižším takmer o 10%, tvrdí RRZ. Slovenská republika vyjde z koronakrízy s rekordným dlhom. Každá ekonomická kríza vystavuje účet za to, ako sa verejné financie spravovali v dobých časoch. Rast verejného zadlženia je ekonomickým problémom s vážnymi makroekonomickými aj rozpočtovými dôsledkami (Dvořák 2008). Faktory ovplyvňujúce vznik verejného dlhu je možné kategorizovať z viacerých hľadísk. K endogénnym faktorom patria: konkrétne opatrenia fiškálnej politiky o verejných príjmoch a výdavkoch, vládny populizmus, krytie strát hospodárenia štátnych podnikov. Medzi exogénne faktory možno zaradiť cyklický vývoj produktu, vývoj makroekonomických ukazovateľov, vonkajšie vplyvy, ktoré pôsobia na trhový mechanizmus (Bobáková, Výrostová, 2013).

Hranice zadlženia malých otvorených ekonomík s nižšou daňovou kapacitou sú určite nižšie ako veľkých výkonných ekonomík, ktoré absorbujú aj mieru zadlženia nad 90% HDP. V podmienkach Slovenskej republiky je potrebné zohľadňovať aj starnutie populácie a nepriaznivý demografický vývoj, ktoré budú vytvárať tlak na penzijné a zdravotné systémy, čo môže predstavovať výraznú dodatočnú záťaž pre možný rast zadlženia. Napriek nižšej úrovni zadlženia patrí Slovensko z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií k rizikovým krajinám. Do budúcnosti sa javí ako jediné východisko znižovanie úrovne verejného zadlženia. S rastúcou úrovňou zadlženia klesá totiž aj účinok stabilizačných opatrení, ktoré by mali stimulovať ekonomický rast. Štúdia Bauma, Westphala a Rothera (2012), poukazuje na skutočnosť, že v krajinách eurozóny, klesá účinnosť stabilizačnej funkcie, ak je dosahovaná úroveň verejného zadlženia nad hodnotou 67 percent.

Tabuľka č. 1 : Vývoj základných ukazovateľov hospodárenia verejnej správy (v % HDP)

Ukazovateľ	2018	2019	2020	2021	2022
Schodok hospodárenia	- 1,0	- 1,3	- 5,5	- 6,2	-5,1
Štrukturálne saldo	- 1,9	- 2,1	- 3,0	- 1,09	-3,8
Hrubý dlh VS	49,6	48,1	59,7	63,1	61,5
Čistý dlh	43,6	43,2	49,6	51,3	56,3

Zdroj: Hospodárenie rozpočtu VS, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

Verejná správa v roku 2021 na základe výsledkov notifikovaných v metodike ESA2010 hospodárila so schodkom 5 973 144 tis. eur, čo predstavuje 6,2% HDP. Dlh verejnej správy k 31.12.2021 dosiahol výšku 64 259 407 tis. eur čo predstavuje 63,1% HDP. Reálny rast

ekonomiky dosiahol 3,0%. Predbežne vyčíslený objem výdavkov súvisiacich s pandémiou COVOD-19 s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v metodike ESA 2010 dosiahol 3 024 904 tis. eur. Daňové a odvodové príjmy verejnej správy v roku 2021 vzrástli o 1,9% HDP. Deficit negatívne ovplyvnil nárast čerpania výdavkov v dôsledku pandémie, ktoré navýšili deficit rozpočtu o 1,9% HDP. V roku 2021 sa výška štrukturálneho deficitu znížila na úroveň 1,2% HDP. Hrubý dlh verejnej správy dosiahol úroveň 63,1% HDP, čo je historicky najvyššia hodnota. Medziročný rast o 3,3% znamená, že úroveň najvyššieho sankčného pásma dlhovej brzdy na úrovni 56% HDP je vzdialená. Hrubý dlh VS v roku 2021 vzrástol na Slovensku oproti obdobiu pred pandémiou o 15 p.b., čo predstavuje piaty najvyšší nárast v rámci EÚ. Nárast čistého dlhu, ktorý vzrástol o 1,7 p.b. bol nižší. Deficit verejnej správy v najväčšej miere navýšili opatrenia na podporu ekonomiky vo výške 2% HDP. Išlo o podporné schémy na udržanie zamestnanosti, dodatočnú pomoc v podobe iných opatrení na podporu ekonomiky – preplácanie nájmov, podpora firiem v cestovnom ruchu, dotácie pre oblasť kultúry a iné.

Program stability SR na roky 2022 až 2025 predpokladá, že hrubý domáci produkt by mal v tomto roku vzrásť o 2,1%, Rastúce ceny energií budú zvyšovať mieru inflácie a spôsobia pokles spotreby domácností. Deficit verejnej správy by mal dosiahnuť 5,1% HDP. Zvýšené výdavky smerujúce do zdravotníctva a ďalšie faktory môžu zvýšiť plánovaný deficit o 0,8% HDP. Štrukturálny deficit vzrastie medziročne z 2,1 na 3,8% HDP najmä vplyvom silného rastu investícií financovaných zo zdrojov EÚ, dofinancovania zdravotníctva. Hoci vláda predpokladá, že zadlženie sa v najbližších rokoch stabilizuje pod 60% HDP, nepriaznivé hodnoty indikátorov strednodobej a dlhodobej udržateľnosti vyžadujú konsolidáciu aj v nasledujúcom období.

Indikátor dlhodobej udržateľnosti S2 bude dosahovať úroveň viac ako 8% HDP, čo predstavuje vysoké riziko najmä v dôsledku starnutia populácie a vysokých výdavkov na dôchodky, dlhodobú starostlivosť a zdravotníctvo. Z hľadiska stabilizácie, či poklesu zadlženia bude možné len zvyšovanie príjmov alebo znižovanie výdavkov spolu so zadnejšími štrukturálnymi reformami.

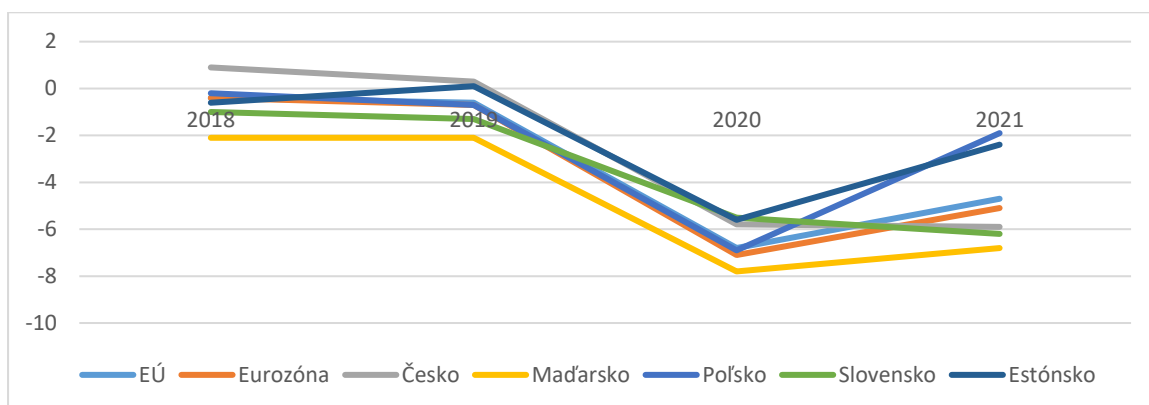
Rozpočet verejnej správy na roky 2021-23 predpokladal deficitné hospodárenie počas celého obdobia. Hlavný rozpočtový cieľ v rámci rozpočtu verejnej správy bol schválený v podobe deficitu verejných financií v roku 2021 vo výške 7,41%, pričom splnenie cieľov na ďalšie roky si vyžadovali prijatie konsolidačných opatrení. Podľa pravidiel Paktu stability a rastu sa v rokoch 2020-21 nepožadovalo medziročné znižovanie štrukturálneho schodku, a to

na základe spustenia tzv. všeobecnej únikovej doložky s cieľom neohroziť hospodárske oživenie.

V roku 2022 sa predpokladá, že pandémie COVID – 19 bude postupne doznievať. Výdavky na pandémiu v roku 2023 plánuje vláda kryť rezervami. Ekonomika v roku 2022 je podporovaná hlavne zdrojmi z Plánu obnovy. V dôsledku toho by malo dôjsť k zníženiu deficitu verejnej správy. K aktívnemu ozdravovaniu verejných financií od roku 2023 by malo dôjsť v súlade s konsolidačnou stratégiou stanovenou v Programe stability v roku 2023, čo je v súlade s očakávaným obnovením európskych fiškálnych pravidiel. Ak by bol tento plán splnený, dosiahne deficit verejných financií hodnotu nižšiu ako 3% HDP a zadlženie by sa malo stabilizovať pod hranicou 60% HDP. Aj za predpokladu, že sa tieto ciele dosiahnu, nebude ozdravenie verejných financií garantované, a to z toho dôvodu, že verejný dlh bude stabilizovaný len na úrovni blízko historického maxima. K tomu sa pridružuje negatívny demografický výhľad, ktorý už koncu desaťročia začne zhoršovať ohrozovať verejné financie. Z toho hľadiska je dôležité uviesť do života pripravovanú reformu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spolu s dôchodkovou reformou. Viacročné výdavkové limity by posilnili hranice na potrebnú konsolidáciu aj za horizontom rozpočtu. Dôchodková reforma by mohla zlepšiť udržateľnosť a to bez krátkodobých nepriaznivých efektov na ekonomiku. Okrem týchto opatrení sú k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti nemenej dôležité štrukturálne reformy obsiahnuté v Pláne obnovy a odolnosti.

Nepriaznivý vývoj deficitu rozpočtu a ukazovateľa hrubého a čistého dlhu zaznamenali aj ostatné európske krajiny. Na Slovensku vzrástol v rokoch 2020 a 2021 deficit v pomere k HDP v porovnaní s rokom 2019 kumulatívne o 9,1%. Tento výsledok je lepší, ako dosiahli krajiny EÚ ako celok, ktoré zaznamenali kumulatívny nárast deficitu o 10,3%.. Sedemnáť krajín zaznamenalo v období rokov 2019 a 2021 výraznejší kumulatívny nárast deficitu oproti Slovensku. Naopak Švédsko zaznamenalo nárast iba 5,0%.

Obrázok č. 1: Vývoj deficitu rozpočtu vybraných krajín



Zdroj: Eurostat

Najnižšiu úroveň deficitu v roku 2021 dosiahli Estónsko a Poľsko, a to hodnoty pod úroveň dosahovanú v krajinách EÚ. Ukazovateľ zmeny dlhu nemusí byť dobrým porovnávacím benchmarkom pre rôzne zadlžené krajiny. Pri rovnakom oživení ekonomiky totiž nominálny rast HDP automaticky viac znižuje dlh vyššie zadlženým krajinám - Slovensko je menej zadlžené. Vplyv na zadlženie mal aj počiatočný stav verejných financií. Preto vernejší obraz vývoja verejných financií počas pandémie poskytuje porovnanie nárastov deficitov. A tento nárast radí Slovensko medzi krajiny so skôr nižším nárastom (o 9,1 p.b. na Slovensku, o 10,3 p.b. v EÚ).

Tabuľka č. 2 : Vývoj dlhu verejnej správy

Krajina	2018	2019	2020	2021
EÚ-27	79,3	77,5	89,7	90,7
Eurozóna	85,4	83,9	97,2	98,0
Česko	32,1	30,2	38,4	38,1
Maďarsko	69,1	65,4	73,9	80,4
Poľsko	48,8	45,7	56,5	57,5
Slovensko	49,9	48,5	60,5	60,6
Estónsko	8,2	8,4	18,5	18,2

Zdroj: Eurostat

V roku 2021 vzrástol hrubý dlh Slovenskej republiky o 3,3 p.b. Na tomto raste sa najväčšou mierou podiel primárny deficit (5,0 p.b.) a úrokové náklady spojené s financovaním verejného dlhu (1,1 p.b.) Vysoká úroveň primárneho deficitu verejnej správy súvisela najmä so

zvýšenými výdavkami v súvislosti s pandemickou situáciou. Pozitívny vplyv na verejný dlh mal nárast nominálneho HDP (3,1 p.b.)

2 Vývoj ekonomiky

Hospodársky vývoj Slovenska v posledných troch rokoch určovali sily, ktorých pôvod je mimoekonomický. Výdavky spojené s riešením pandemickej situácie spôsobili nielen dočasný pokles ekonomiky, ale pandemická situácia vyvolala aj mnohé zmeny napr. v štruktúre, stabilite, konkurencieschopnosti. Výkon ekonomiky ovplyvnil aj nedostatok chýbajúcich výrobných komponentov. Relatívne mierne oživenie ekonomiky neprispelo ani k obnoveniu dobíjania ekonomickej úrovne vyspelejších krajín vyjadrenej ako podiel HDP na obyvateľa. Reálna konvergencia zaznamenala priaznivejší vývoj pri poklese ekonomiky v roku 2020. Pokles slovenskej ekonomiky bol totiž miernejší ako priemerný pokles ekonomík EÚ27. Následne oživenie ekonomiky v roku 2021 bolo miernejšie ako v EÚ 27.

Tabuľka č. 4: Vývoj HDP a jeho hlavných zložiek

Reálny rast	2019	2020	2021	2022
HDP	2,6	-4,4	3,0	4,2
Konečná spotreba domácností	2,7	-1,3	1,2	2,4
Konečná spotreba verejnej správy	4,6	0,9	1,9	4,1
Tvorba hrubého fixného kapitálu	6,7	-11,6	0,6	
Vývoz výrobkov a služieb	0,8	-7,3	10,2	3,1
Dovoz výrobkov a služieb	2,1	-8,2	11,2	3,9

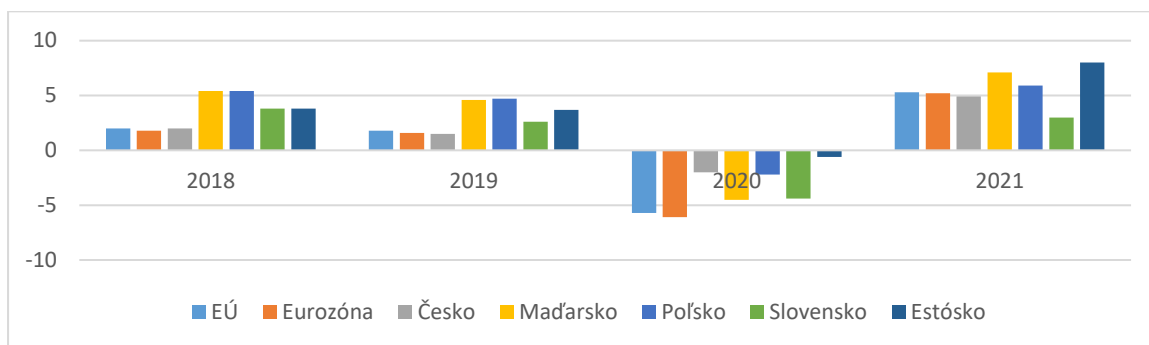
Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky

Pandemickú situáciu nemôžeme vnímať ako krátkodobú epizódu. Je to udalosť, ktorá priniesla a prinesie celý rad zmien v ekonomike a jej výkonnosti. Slovenská ekonomika zaznamenáva krátke oživenie v dôsledku pozitívneho vplyvu domáceho dopytu a rastu spotreby domácností. Vyššie vládne výdavky podporili ekonomiku aj disponibilné príjmy domácností. Globálny dopyt zaznamenal v dôsledku pandémie odklon od služieb k tovarom. Nedošlo k výraznému zhoršeniu vývoja ukazovateľov trhu práce. Výrazne negatívny vplyv na ekonomiku má narušenie stability cenovej hladiny a rovnováhy verejných financií.

Pre budúci vývoj slovenskej ekonomiky bude mať veľký význam hľadanie a uplatňovanie kvalitatívnych faktorov ekonomického rastu. Využívanie výsledkov vedy, výskumu a inovácií predstavuje významné možné impulzy pre intenzívnejšiu transformáciu. V tejto súvislosti

v hospodárskej politike zohráva dôležitú úlohu Plán obnovy a odolnosti Slovenska, ktorý ako reakcia EÚ na postpandemickú ekonomickú obnovu koncentruje verejné investície vo výške 6,375 mld. eur. Tieto prostriedky sú alokované hlavne do vedy, výskumu a inovácií, digitalizácie, vzdelávania a zelenej ekonomiky.

Graf č. 2: Vývoj reálneho HDP vybraných krajín



Zdroj: Eurostat

Negatívny vplyv na vývoj ekonomiky má rýchly rast cien. V roku 2021 začala rásť miera inflácie a v decembri dosiahla 5,8%. Rast dopytu po tovaroch spôsobený post-pandemickým oživením viedol k rastu cien materiálov, ktoré viedli k rastu imputovaného nájomného. Vzástli ceny pohonných hmôt aj ceny potravín. Dôležitú úlohu zohrali ja jednorazové faktory – zvýšenie spotrebnej dane z tabaku a zrušenie „obedov zadarmo“. Väčšina faktorov pôsobiach na rast cenovej hladiny bola determinovaná globálne a na Slovensko importovaná. Významnú úlohu v procese rastu cenovej hladiny mali oživenie ekonomiky, rast cien pohonných hmôt, rast regulovaných cien, rast cien bývania, vývoj cien potravín a globálna neistota. Realizované výskumu predikujú, že miera inflácie môže dosahovať dvojciferné hodnoty minimálne dva roky. Svoju úlohu zohrá aj veľkosť očakávanej monetárnej reštrikcie zo strany ECB.

Záver

Ekonomické výsledky Slovenskej republiky v posledných štyroch rokoch tak, ako aj väčšiny krajín sveta ovplyvňujú hlavne mimoekonomické príčiny. Nemožnosť predvídať vznik týchto mimoekonomických príčin má svoje negatívne dopady na dosahované výsledky. Hospodársky pokles, ktoré zaznamenali krajiny sveta však nemožno vnímať ako krátkodobý a dočasný jav. Nedostatok základných surovín ropy, zemného plynu, rast cien elektrickej energie, zvýšené výdavky na riešenie dôsledkov pandémie aj zvýšené výdavky na obranu budú ovplyvňovať ekonomický vývoj aj budúcich rokoch. Významné tempá rastu verejného dlhu i deficitu rozpočtu vedie k zvýšeným výdavkom na obsluhu verejného dlhu. Verejný dlh má

okrem negatívnych aj pozitívne dôsledky. Hľadať však nejakú všeobecne, pre všetky krajiny platnú mieru podielu verejného dlhu na HDP má svoje slabé stránky. Dôležitejšie ako výška verejného dlhu, či jeho podiel na HDP je sledovať na aký účel sa využívajú tieto zdroje. Investície do inovátnych technológií, výroby vysoko progresívnych výrobkov, technológií šetrných k životnému prostrediu, výdavky na podporu vzdelávania, vedy, výskumu a inovácií predstavujú hlavnú možnosť súčasnosti.

Príspevok je spracovaný ako súčasť riešenia projektu VEGA č. 1/0837/21 Priestorové a časové aspekty politiky súdržnosti EÚ skúsenosti a perspektívy

Zoznam bibliografických odkazov

AHLBORN, M. SCHWEICKERT, R. 2018. Public debt and economic growth – economic systems matter. In *International Economics and Economic Policy*. 2018, vol.15, issue 2 No 7, 373-403. Dostupné z : <http://link.springer.com/10.1007/s10368-017-0396-0>

BAUM, A., WESTPHAL, C. CH., ROTHER, P. 2012. *Debt and growth – New evidence for the euro area*. 2012. 20 p. ECB. ISSN 1725-2806.

BLANCHARD, O. LEIGH D. 2013. Growth forecast errors and fiscal multipliers. In *American Economic Review*, 103. <https://doi.org/10.1257/aer.103.3.117>.

Dostupné z: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18779/w18779.pdf

BOBÁKOVÁ, V. VÝROSTOVÁ, E 2013. *Verejné financie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-077-8.

DVOŘÁK, P. 2008. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-075-1.

FRANK, K., MORVAY, K. a kol. 2022. *Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2021*. Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2022. ISBN (online verzia) 978–80–7144–328–5.

PANIZZA, U, PRESBITERO, A.F. 2013. Public Debt and Economic Growth in Advanced Economies: Survey. In *Working Papers* 78, Universta Politecnica Marche.

Dostupné z: <http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofir/Mofir078.pdf> First version, 2013.

REINHART, C, ROGOFF, K. 2010. Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, Vol., No 2..DOI: 10.1257/aer.100.2.573.

Hospodárenie rozpočtu verejnej správy. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Dostupné z: <https://www.rrz.sk/hospodarenie-rozpocetu-verejnej-spravy-v-roku-2021/>

Kontaktná adresa

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Fakulta verejnej správy

Popradská 66

040 11 Košice

Slovenská republika

email: viktoria.bobakova@upjs.sk

ZMENY NA TRHU PRÁCE

CHANGES IN THE LABOUR MARKET

Lenka PČOLINSKÁ

Abstract

Paper deals with the changes in the labour market in Slovakia. Last 3 years were marked with the serious problems. We've experienced pandemic situation of Covid-19, which influenced not only the health of the people around the world, but also the economic relations and it affected significantly the labour markets. Fields of economy that have been mostly affected, were gastrosector, services, construction industry. Moreover, the war conflict in Ukraine in the beginning of the 2022 influenced other areas of the economy, caused problems with the crucial sources and energy and increased the prices around the Europe. That affects also the potential of the local firms and possibilities of creation of work places.

Key words: labour market, unemployment rate, Net employment outlook

Úvod

V uplynulých rokoch zasiahli do ekonomík jednotlivých štátov výrazné zmeny, ktoré boli zapríčinené najmä pandémiou Covid-19, ktorá sa rozšírila do celého sveta v roku 2020 a vojenský konflikt na Ukrajine, ktorý vypukol vo februári roku 2022. Aj pandémia a aj vojna na Ukrajine sú faktormi, ktoré negatívne ovplyvnili životy ľudí a mali aj výrazné negatívne ekonomické dopady v jednotlivých odvetviach hospodárstva krajín sveta. Zasiahli všetky subjekty trhu: domácnosti, firmy a štát. Covid-19 zasiahol významne zdravotníctvo, vzdelávanie, ale aj viaceré ziskové sektory hospodárstva ako gastrosektor, turizmus, stavebníctvo a služby. Mnoho ľudí stratilo prácu a muselo zmeniť zamestnanie. Vojna na Ukrajine priniesla ďalšie problémy: od migračnej vlny a náročnej sociálnej pomoci utečencom, až po vysokú infláciu a zvyšovanie cien základných energetických surovín, ktorých vysoké ceny extrémne vplývajú na chod firiem a nimi poskytovaný počet pracovných miest. Mnohé firmy obmedzujú výrobu a zamestnanci sa ocitajú v ohrození pracovného zaradenia. Nákladná výroba zvyšuje ceny výrobkov a služieb. Štáty v oboch prípadoch hľadajú východiská pre zmiernenie dopadov týchto externých faktorov. V politike trhu práce o to viac pretrváva nutnosť zlepšovať možnosti začlenenia nezamestnaných do regulérneho trhu práce (Hasse –

Schneider – Weigelt 2008). Vláda každého štátu sa do nejakej miery snaží regulovať svoj trh práce, aby reflektovala vývoj ekonomiky ako celku. Skrz politiku trhu práce ide o systém podpory a pomoci občanom pri ich začleňovaní sa na pracovné miesta na trhu práce (Mihaľová, P. a kol. 2022). Je preto dôležité poznať zákonitosti fungovania trhu práce a sledovať zmeny na trhu práce, aby sa predostreli také riešenia, ktoré budú prospešné pre občanov, ktorí patria do ohrozených skupín obyvateľstva.

1 Trh práce

Práca predstavuje základný výrobný faktor. Práca neexistuje sama o sebe a len ľudia ako pracovné sily majú schopnosť pracovať, ľudia sú nositeľmi práce. Práca je cieľavedomá činnosť vynakladaná pri tvorbe statkov a služieb (Lisý, J. a kol. 2016, Hontyová – Lisý 1995). Podobne ako pri ďalších dvoch faktoroch (pôda, kapitál) môžeme hovoriť o trhu práce, kde pôsobia sily ponuky a dopytu.

Trh práce je popri trhu tovarov a služieb a finančnom trhu dôležitým trhom v každej ekonomike. Práve preto, že sa na ňom obchoduje s prácou, je veľmi špecifický a jeho stav predurčuje stav celej ekonomiky (Mihaľová, P. a kol. 2022). Trh práce je teda charakterizovaný trhovým dopytom po práci a trhovou ponukou práce. Domácnosti ako vlastníci práce predstavujú ponuku práce a firmy predstavujú dopyt po práci (Lisý, J. a kol. 2016).

Na trhu práce existuje konkurencia na strane dopytu aj na strane ponuky. To znamená, že prácu hľadá mnoho firiem a ponúka ju mnoho ľudí (domácností). Trhová ponuka práce je ponukou práce všetkých ľudí v ekonomike a je súčtom individuálnych ponúk práce, teda vychádza z rozhodovania ľudí, ktorí si tak vyrovnávajú hraničný úžitok reálnej mzdy za prácu s hraničným úžitkom voľného času. Trhový dopyt po práci predstavuje dopyt všetkých firiem v danej ekonomike po práci. Je súčtom individuálnych dopytov po práci a vyplýva z rozhodovania firiem vyrovnávajúcich mzdu s hraničným produktom práce (Holman 2011). Dopyt firiem po práci je nepriamo odvodený od dopytu spotrebiteľov po finálnych statkoch a službách tvorených prácou. Možno povedať, že firmy sú ochotné nakupovať prácu len vtedy, ak je na trhu statkov a služieb záujem domácností (spotrebiteľov) kupovať si finálne statky a služby, ktoré sú vyrobené pomocou práce (Lisý, J. a kol. 2016). Za veľký vzostup v množstve práce, ktorú vďaka deľbe práce vykoná rovnaký počet ľudí, je potrebné vdať trom rôznym okolnostiam: v prvom rade to, že každý jednotlivý robotník nadobudne väčšie zručnosti, po druhé, úspora času, ktorý sa spravidla stráca, ak sa prechádza od jedného druhu práce k inej a po tretie tomu, že bol vynájdený celý rad strojov, ktoré uľahčujú a urýchľujú prácu a umožňujú, aby prácu mnohých ľudí vykonával jeden človek (Smith 2016).

Hlavné faktory, ktoré ovplyvňujú ponuku práce sú:

- veľkosť populácie,
- časť populácie, ktorá tvorí práceschopné obyvateľstvo,
- priemerný počet hodín odpracovaných pracovnými silami za rok,
- kvalita a kvantita vykonanej práce (Lisý, J. a kol. 2016).

2 Skúmaná problematika a použité metódy

Cieľom príspevku je analyzovať zmeny na trhu práce na Slovensku, konkrétne v zhodnotení dvoch ukazovateľov: miery nezamestnanosti a Indexu trhu práce na Slovensku v roku 2022. Index trhu práce je kľúčovým globálnym ekonomickým ukazovateľom situácie na trhu práce. Použitými metódami pri posudzovaní zmien boli analýza, syntéza, indukcia, dedukcia a komparácia. V článku vychádzame zo sekundárnych údajov spoločnosti ManpowerGroup, údajov Úradu práce sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) a siete EURES. Pri teoretických východiskách boli použité zdroje literatúry zamerané na trh práce.

2.1 Trh práce na Slovensku

Podľa siete Európskych služieb zamestnanosti - EURES sa trh práce na Slovensku v roku 2021 vyvíjal takto: Počet obyvateľov Slovenskej republiky bol k 31. 12. 2021 5 434 712 obyvateľov, z toho 51,2% tvorili ženy. Z pohľadu migrácie, zo Slovenska odišlo 3395 osôb a do Slovenska prišlo 5733 osôb, teda počet ľudí žijúcich na Slovensku sa zvýšil o 2338 osôb. Celková zamestnanosť na Slovensku v priemere za rok 2021 klesla o 1,4%. Z 18 sledovaných odvetví dosiahlo rast 6 odvetví: vzdelávanie, informácie a komunikácia a činnosti v oblasti nehnuteľností. Naďalej sa znižovala zamestnanosť v gastrosektore, kde podiel zamestnaných klesol až o 17,9%. V oblasti umenia, zábavy a rekreácií klesla zamestnanosť o 11,4%. Pokles bol zaznamenaný aj v počte pracujúcich v zahraničí do 1 roka. V roku 2021 klesol ich počet v porovnaní s predchádzajúcim rokom o 5,4%, teda na 112,1 tisíc osôb, ktorí pracujú prevažne v sektoroch stavebníctva, priemyslu, zdravotníctva a sociálnej pomoci, a to najmä v Nemecku, Rakúsku a Česku, pričom viac ako štvrtina z nich bola z Prešovského kraja (Európska komisia 2021).

2.1.1 Nezamestnanosť na Slovensku

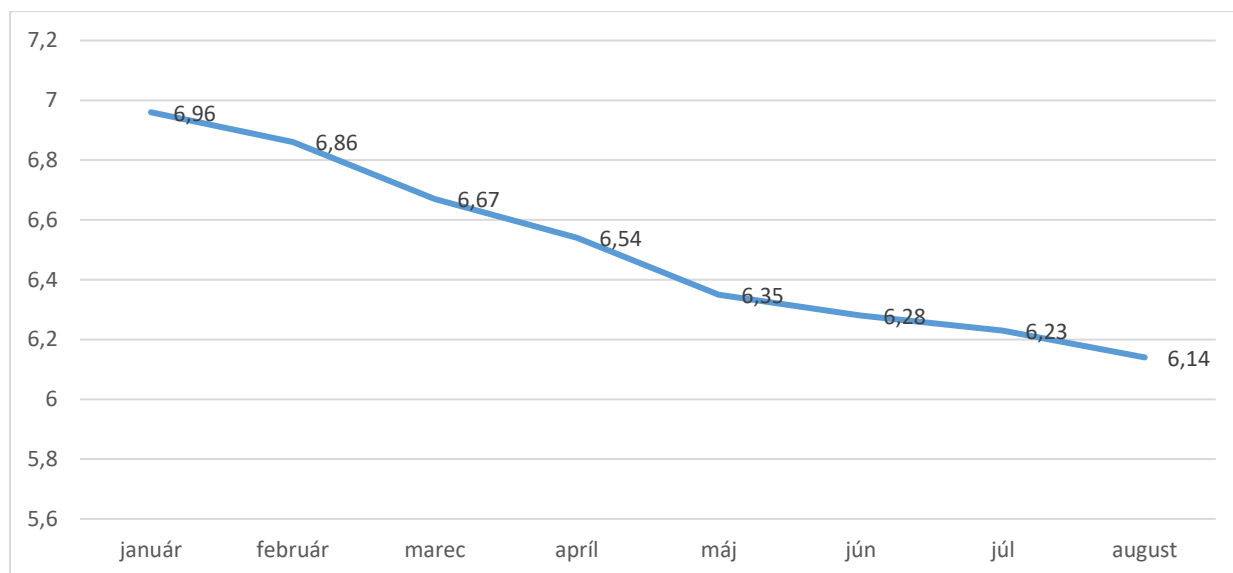
Hodnotenie nezamestnanosti v roku 2021 vychádza z predošlých údajov o trhu práce. Podľa EURES, miera nezamestnanosti v roku 2021 bola v priemere 6,8%. Najviac sa zvýšili počty

ľudí bez práce, ktorí naposledy pracovali v sektore stavebníctva a obchode. Naopak znížil sa počet ľudí bez práce, ktorí naposledy pracovali v priemysle. To znamená, že vedeli nájsť svoje pracovné zaradenie aj na základe svojich predošlých pracovných skúseností. Podľa krajov bolo najviac nezamestnaných z Prešovského kraja, kde nezamestnanosť dosiahla mieru 11,4% a najnižšia nezamestnanosť bola v Bratislavskom kraji, vo výške 2,6% (Európska komisia 2021).

V tomto článku detailnejšie poukazujeme na vývoj na trhu práce v roku 2022, nakoľko začiatkom roku 24. 2. 2022 vypukol ozbrojený vojnový konflikt na Ukrajine, ktorý prehĺbil ekonomické problémy okolitých krajín. Tento ozbrojený konflikt spôsobil jednak migračnú vlnu vojnových utečencov do susedných krajín Ukrajiny (Poľsko, Slovensko, Česká republika, Rumunsko), ale aj štátov západnej Európy, čo ovplyvňuje situáciu v týchto štátoch ekonomicky, sociálne, diplomaticky a už aj energeticky.

Miera nezamestnanosti mala v priebehu roka 2022 (od januára do augusta) klesajúcu tendenciu, to znamená, že počet ľudí, ktorí boli bez práce sa aj napriek zložitému obdobiu znižoval. Kým v januári bola miera nezamestnanosti 6,96%, v auguste 2022 dosahovala výšku 6,14%. Znižovanie miery nezamestnanosti na Slovensku je z hľadiska času roka prirodzené, nakoľko s príchodom letných mesiacov je väčší predpoklad nájsť prácu a zamestnať sa.

Graf č. 1: Miera nezamestnanosti v SR (január – august 2022)

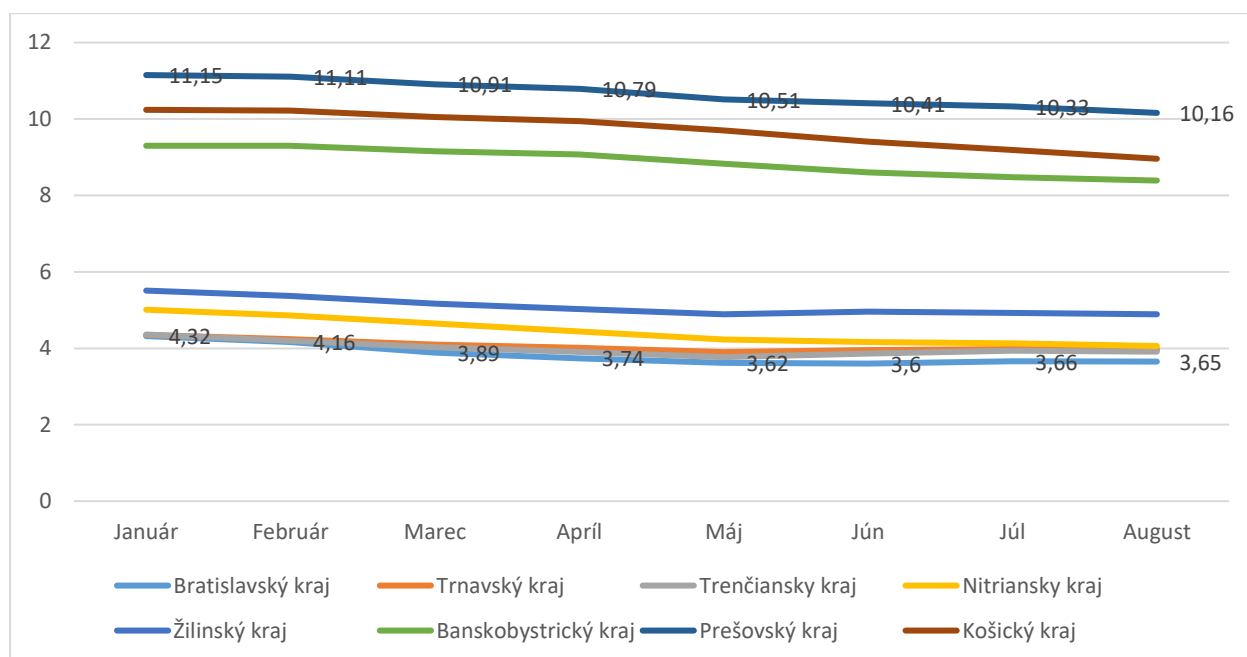


Zdroj: (vlastné spracovanie podľa údajov UPSVaR, 2022)

Z hľadiska porovnania miery nezamestnanosti podľa jednotlivých krajov môžeme hovoriť o dvoch skupinách krajov, a to s vyššou a nižšou mierou nezamestnanosti (graf č. 2). Kraje,

ktoré sú geograficky na západnom, resp. strednom Slovensku vykazujú oproti ostatným krajom na východe Slovenska nižšiu mieru nezamestnanosti v sledovanom období od januára do augusta 2022, a to v intervale miery nezamestnanosti od 3,6% do 5,51%. Ide o tieto kraje Slovenska: Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky a Žilinský. Najvyššia miera nezamestnanosti v tejto skupine bola nameraná v januári 2022 v Žilinskom kraji (5,51%). Do augusta tohto roka sa miera nezamestnanosti znížila na 4,89%. Najnižšia miera nezamestnanosti bola nameraná v tejto skupine v júni v Bratislavskom kraji (3,6%), pričom na túto úroveň klesla z januárových 4,32% a do augusta sa zvýšila na 3,65%. V Bratislavskom kraji bola miera nezamestnanosti počas tohto sledovaného obdobia najnižšia.

Graf č. 2: Miera nezamestnanosti v jednotlivých krajoch (január – august 2022)



Zdroj: (vlastné spracovanie podľa údajov UPSVaR, 2022)

V druhej skupine krajov je miera nezamestnanosti vyššia a v sledovanom období bola v intervale od 8,39% do 11,15%. Vyššia miera nezamestnanosti je príznačná pre tri kraje: Prešovský, Košický a Banskobystrický. Najvyššia miera nezamestnanosti v tejto skupine krajov v sledovanom období bola v Prešovskom kraji. V januári bola na úrovni 11,15% a v auguste na úrovni 10,16%. Najnižšia miera nezamestnanosti v tejto skupine krajov bola v Banskobystrickom kraji na úrovni 8,39%, pričom klesla z januárových 9,3%.

Aj v jednej skupine krajov, aj v druhej je možné zhodnotiť, že v sledovanom období (od januára do augusta 2022) miera nezamestnanosti vo všetkých krajoch klesala.

2.1.2 Index trhu práce na Slovensku

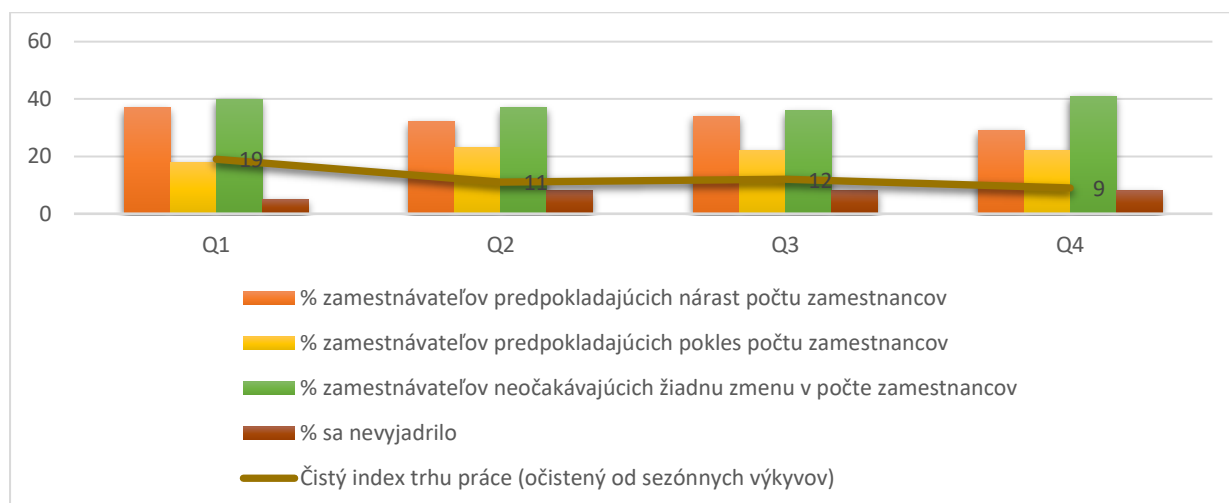
Na analýzu zmien na trhu práce sme využili údaje spoločnosti ManpowerGroup, ktorá realizuje každý štvrťrok prieskum zamestnávateľov ohľadne ponuky na trhu práce prostredníctvom merania Indexu trhu práce (Employment Outlook index). Vychádzali sme z ManpowerGroup Employment Power Survey Q4 2022, teda išlo o údaje o Indexe trhu práce prioritne za 4. štvrťrok 2022, i keď sme komparovali index aj za predošlé štvrťroky v roku 2022.

Tento Prieskum ManpowerGroup Index trhu práce je najrozsiahlejší dlhodobý výhľadový prieskum v oblasti náboru zamestnancov na svete a slúži ako významný ekonomický ukazovateľ na celom svete. Čistý Index trhu práce (Net Employment Outlook) je rozdielom percenta zamestnávateľov predpokladajúcich zvyšovanie počtu zamestnancov a percenta zamestnávateľov očakávajúcich pokles počtu zamestnancov.

$$\text{Čistý Index trhu práce} = \% \text{ nárastu zamestnancov} - \% \text{ poklesu zamestnancov}$$

Prieskum bol na Slovensku realizovaný na vzorke 510 zamestnávateľov, ktorým bola položená táto otázka: „Ako očakávate, že sa zmení celkový počet zamestnancov vo vašej spoločnosti v nasledujúcom štvrťroku do konca decembra v porovnaní s aktuálnym štvrťrokom?“ Z výsledkov vyplynul záver, že Čistý Index trhu práce na Slovensku za 4. štvrťrok 2022 očistený o sezónne výkyvy má hodnotu +9%. Nárast počtu zamestnancov v 4. štvrťroku očakáva 29% slovenských zamestnávateľov, kým 22% predpokladá pokles ich počtu. 41% zamestnávateľov neočakáva žiadnu zmenu a zvyšných 8% sa nevyjadrilo, čo možno vidieť na grafe č. 3 (ManpowerGroup 2022).

Graf č. 3: Čistý Index trhu práce



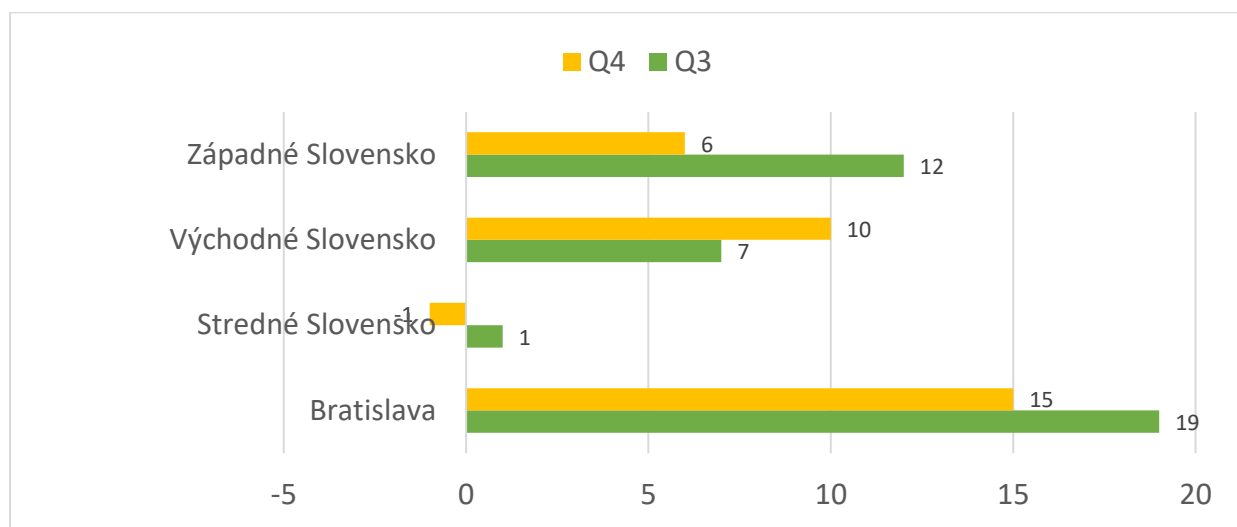
Zdroj: (vlastné spracovanie podľa údajov ManpowerGroup, vzorka 510 zamestnávateľov, 2022)

Ak porovnáme jednotlivé prieskumy spoločnosti ManpowerGroup za všetky štvrťroky 2022, % zamestnávateľov predpokladajúcich nárast počtu zamestnancov klesalo. Na druhej strane % zamestnávateľov, ktorí predpokladajú pokles počtu zamestnancov mierne stúpalo. Čistý Index trhu práce mal stále kladnú, ale od začiatku roka klesajúcu hodnotu. To znamená, že slovenské firmy stále plánujú viac ľudí zamestnať, ako prepúšťať, avšak sú viac v prognózach opatrnejšie (ManpowerGroup 2022).

2.1.3 Index trhu práce na Slovensku podľa regiónov

Graf č. 4 porovnáva Čistý Index trhu práce podľa jednotlivých regiónov Slovenska v 3. a 4. štvrťroku 2022. Najvyšší Čistý Index trhu práce je vo 4. štvrťroku v hlavnom meste v Bratislave (+15 %) a najnižší na strednom Slovensku (-1 %). V Bratislave, na západnom a strednom Slovensku dochádza medzištvrťročne k poklesu hodnoty Čistého Indexu trhu práce. Na východnom Slovensku hodnota Čistého Indexu trhu práce medzištvrťročne narástla zo 7% na 10%.

Graf č. 4: Čistý Index trhu práce podľa regiónov za Q3 a Q4 (v %)



Zdroj: (vlastné spracovanie podľa údajov ManpowerGroup, vzorka 510 zamestnávateľov, 2022)

Medzi ďalšie závery tohto prieskumu pre 4. štvrťrok 2022 uvádzame pohľad na dopyt po zamestnancoch z hľadiska sektorov: najvyšší dopyt po zamestnancoch je predpokladaný v sektore Bankovníctva, financií, poistenia a nehnuteľností, kde je čistý index na úrovni +37%, v sektore stavebníctva +24% a v sektore IT technológií, telekomunikácií, komunikácie a médií +18%. Z hľadiska veľkosti podnikov najviac zamestnancov chcú prijímať stredne veľké firmy (50-249 zamestnancov) – u ktorých Čistý Index trhu práce je +20%.

Pre porovnanie doplníme aj globálne výsledky prieskumu Čistého indexu trhu práce, ktoré ukazujú nerovnomerný hospodársky rast naprieč krajinami. Spoločnosť ManpowerGroup hodnotí, že trhy reagujú rozdielne na neistotu a dopady spojené s vojnou na Ukrajine, s rastúcou infláciou a vyššími životnými nákladmi. Napriek tomu zostáva dopyt po zamestnancoch rekordne vysoký. Podľa výsledkov zamestnávateľa až v 39 krajinách zo skúmaných 41 krajín sveta plánujú prijímať viac ľudí ako prepúšťať a celkový čistý index trhu práce dosahuje úroveň +30%. V Európe, v krajinách susediacich s Ukrajinou, a najmä v krajinách V4, je badateľná na pracovnom trhu väčšia opatrnosť. V krajinách v blízkosti Ukrajiny hlásia zamestnávateľa oproti minulému štvrťroku pokles hodnoty čistého indexu trhu práce až o 17% (Rifaiová 2022).

Záver

Na základe predloženej analýzy trhu práce môžeme konštatovať, že napriek negatívnym vplyvom, ktoré pôsobia na trh práce z pohľadu pandémie Covidu-19, vojnového konfliktu na Ukrajine a následných problémových javov (inflácia, migrácia, kvalita zdravia,

nezamestnanosť), kľúčový ukazovateľ celkový Index trhu práce dosahuje stále pozitívne hodnoty. Pre 4. štvrťrok 2022 dosahuje Čistý Index trhu práce na Slovensku hodnotu +9%. To znamená, že zamestnávateľia predpokladajú, že vo 4. štvrťroku 2022 viac ľudí zamestnajú než prepustia, resp. % zamestnávateľov predpokladajúcich nárast počtu zamestnancov je vyšší, ako % zamestnávateľov predpokladajúcich pokles zamestnancov. Pri porovnaní jednotlivých regiónov Slovenska je takýto pozitívny trend v každom regióne okrem Stredného Slovenska, kde sa očakáva viac prepúšťania, ako prijímania nových zamestnancov, Čistý Index trhu práce je tam -1%. Najvyšší Čistý Index trhu práce je v Bratislave (+15%). Porovnaním štvrťrokov celého roka 2022 je možné pozorovať znižovanie Čistého Indexu trhu práce, čo hovorí o vyššej opatrnosti zamestnávateľov (firiem) v dôsledku spomínaných negatívnych vplyvov (inflácia, vojna). Obdobný trend je zjavný aj v ďalších krajinách V4. I keď optimizmus v ponuke pracovných miest je miernejší, môžeme na základe údajov o miere nezamestnanosti konštatovať, že nezamestnanosť na Slovensku naďalej klesá (v auguste dosiahla úroveň 6,14%) a to zrejme aj v dôsledku deklarovaného dopytu po práci zo strany zamestnávateľov. Pri analýze nezamestnanosti konštatujeme, že najviac nezamestnaných ľudí je v Prešovskom, Košickom a Banskobystrickom kraji. Čo sa týka prognóz nábora firiem, ak tieto dáta aplikujeme na jednotlivé regióny, nábor sa očakáva na východnom Slovensku, medzištvrťročne Čistý Index trhu práce vzrástol zo 7% na 10%, čo je pozitívne práve pre okresy Prešovského a Košického kraja s vyššou mierou nezamestnanosti. Negatívne vyhliadky sú tu však pre stredné Slovensko, kde firmy neprognozujú zvyšovanie počtu zamestnancov, čo môže negatívne ovplyvniť najmä sociálno-ekonomickú situáciu v Banskobystrickom kraji, kde je už teraz tretia najvyššia miera nezamestnanosti spomedzi všetkých krajov Slovenska. Politika trhu práce by sa mala preto zamerať práve na podporné mechanizmy pre obyvateľov žijúcich v tomto kraji, kde núdza o pracovné príležitosti môže byť väčšia, a to napr. prostredníctvom ďalšieho vzdelávania, rekvalifikácie, podpory mobility za prácou, podpory podnikania a udržania kľúčových zamestnávateľov v danom kraji.

Zoznam bibliografických odkazov

EURÓPSKA KOMISIA. 2021. *Informácie o trhu práce: Slovensko*. [online]. [cit. 31. októbra 2022]. Dostupné z: https://eures.ec.europa.eu/living-and-working/labour-market-information/labour-market-information-slovakia_sk

HASSE, R. H., SCHNEIDER, H., WEIGELT, K. 2008. *Lexikon sociálno-tržného hospodárství. Hospodárska politika od A do Z*. Praha : Konrad Adenauer Stiftung. ISBN 978-80-254-2146-

- HOLMAN, R. 2011. *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-006-5
- HONTYOVÁ, K. – J. LISÝ. 1995. *Základy modernej ekonómie*. Bratislava: Elita. ISBN 80-85323-94-X
- LISÝ, J. a kol. 2016. *Ekonómia*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-275-7
- MIHALOVÁ, P. a kol. 2022. *Trh práce v ekonomických súvislostiach*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0465-0
- MANPOWERGROUP. 2022. *Prieskum ManpowerGroup: Na pracovnom trhu cítiť opatrnosť*. [online]. [cit. 28. septembra 2022]. Dostupné z: <https://strategie.hnonline.sk/news/archiv-clankov/96043009-prieskum-manpower-group-na-pracovnom-trhu-citit-opatrnost>
- RIFAIOVÁ, D. 2022. *ManpowerGroup Index trhu práce Q4 2022*. [online]. [cit. 28. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.manpower.sk/magazin/prieskumy/manpowergroup-index-trhu-prace-q4-2022/>
- SMITH, A. 2016. *Bohatství národů. Pojednání o podstatě a původu*. Praha: Liberální institut. ISBN 978-80-86389-60-8
- ÚPSVAR. 2022. *Nezamestnanosť – mesačné štatistiky*. [online]. [cit. 31. októbra 2022]. Dostupné z: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2022.html?page_id=1153 450

Tento článok je súčasťou riešenia projektu VVGS 2021-1989 *Sociálna ekonomika – sociálne podniky a ich význam pre rozvoj samosprávy*.

Kontaktná adresa

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

email: lenka.pcolinska@upjs.sk

DAŇOVÁ SILA KRAJSKÝCH MIEST SLOVENSKEJ REPUBLIKY

TAX STRENGTH OF REGIONAL CITIES OF THE SLOVAK REPUBLIC

Jana LUKÁČOVÁ - Lenka MALIČKÁ

Abstract

Despite the completed fiscal decentralization on the revenue side of Slovak local government budgets, the question of their autonomy and ability to independently finance the transferred competencies of local governments is an area with the need of detailed analysis and constant monitoring. The main goal of the paper is therefore to analyze the tax strength of selected Slovak local governments (eight biggest cities of the Slovak Republic), to analyze their income inequality and to monitor their growth rate. Based on the legislative framework and theoretical background from the researched areas, we performed calculations on the basis of data on tax revenues of Slovak municipalities and statistical data on the size of the population. Based on tax strength, we used the Gini coefficient to identify the rate of income inequality in the case of total tax revenues, local tax revenues and also on the basis of shared taxes. The analysis also includes quantification of the growth rate of individual categories of tax revenues.

Key words: tax strength, income inequality, regional cities of Slovak Republic

Introduction

The formally completed process of fiscal decentralization presents space for the need of close monitoring of its consequences. The priority of monitoring the effectiveness of the revenue side of local government budgets should be an essential part of the ongoing process of building their income autonomy. The consequences of fiscal decentralization and monitoring the development of income autonomy of Slovak self-governments, with regard to income inequality, is the main goal of the article. The aim of the paper is also to examine the volume of tax revenues of selected municipalities in Slovakia by computing their tax strength and its growth rate. To show differences within the sample the inequalities were computed using the Gini index. According to Maličká, Šulíková and Šoltés (2017), the extension of the income independence of Slovak self-governments strengthened the organizational and financial possibilities of self-governments and supported the autonomy of self-governments and thus the

very involvement of self-governments in the decision-making process and control of public goods financing. However, the expansion of financial autonomy is also related to the emerging income inequality between individual municipalities in Slovakia and differences in their tax strength. For this reason, we decided to analyze the tax strength of eight regional cities in Slovakia, their income inequality, the shared of local and shared taxes in the tax revenues of the analyzed municipalities and the growth rate since the beginning of fiscal decentralization of the revenue side of municipal budgets (2005-2020).

In the first part of the paper we deal with the legislative framework of fiscal federalism and decentralization of the Slovak Republic. Second part describes the source of data and methodology. Next to it, in the analytical part, we calculate and compare indicators of tax strength, income inequality and growth rate determined on the basis of tax revenues of the relevant budget categories of eight regional cities in Slovakia.

1 Theoretical framework

Decentralization on the revenue side of local government budgets is closely linked and conditioned by the basic characteristics of fiscal federalism, a system defining the interconnectedness of the relations between the financial and organizational powers of the central government and lower levels of government. According to Musgrave (1971), fiscal federalism streamlines the existence of financial relations between the various levels of the budget system, through a better understanding of the needs of the population and the promotion of democratic decision-making while maximizing the economy of public goods and public finances.

1.1 Institutional Context: Fiscal decentralization in Slovakia

The fiscal decentralization in the Slovak Republic, with its beginning at the beginning of the 21st century, is a consequence of the efficiency demonstrated in the developed countries of the European Union, where it began to apply in the middle of the last century. According to Maličká et al. (2017) or Martinková and Bánociová (2017) the two-phase implementation of fiscal decentralization of the Slovak Republic culminated in decentralization on the revenue side of the budget (2005), preceded by decentralization of the expenditure part of the budget, defining original and delegated local government competencies, which was legislatively regulated in Act no. 416/2001 Coll. The essence of the second stage of fiscal decentralization was the adjustment of the powers of lower levels of government and the strengthening of their

financial independence within the creation of financial resources and financing of the original competencies of local governments.

The second phase of fiscal decentralization of the Slovak Republic caused changes resulting from Act no. 584/2004 Coll. on budgetary rules of local self-government. The law defined local government revenues for personal income tax and local taxes with appropriate local fees. Revenues from shared tax are redistributed to Slovak self-governments, i. j. personal income taxes, except for Act no. 595/2003 on income tax also according to the Regulation of the Government of the Slovak Republic no. 668/2004 Coll. on the distribution of income tax revenue to local governments. The distribution of tax shares between local governments is also regulated by Act no. 564/2004 Coll. on the budgetary determination of the income tax revenue of a territorial self-government, Act no. 582/2004 Coll. on local taxes and local fees for municipal waste and small construction waste, Act no. 583/2004 Coll. on budgetary rules of local self-government. Act no. 582/2004 Coll. on local taxes and local fees for municipal waste and small construction waste defined the basic tax revenue of Slovak municipalities as income from real estate taxes, dog taxes, taxes on the use of public space, accommodation taxes, taxes on vending machines, taxes on non-winning slot machines, taxes on entry and stay of a motor vehicle in the historical part of the city and taxes on nuclear facilities.

2 Methodology and data

In this article, we examine the tax strength and correspondent income inequality based on tax revenues of regional cities in Slovakia. We chose the 8 largest cities in the Slovak Republic for the analysis. According to the economic classification of the budget classification, tax revenues include taxes on income and capital assets, property taxes, taxes on goods and services, insurance and other taxes. The data come from the database of the Ministry of Finance of the Slovak Republic, which we obtained on the basis of Act no. 211/2000 Coll. - Act on Free Access to Information. The necessary data come from summary information on revenues and expenditures of Slovak self-governments according to the economic classification of revenues and expenditures, according to the Methodological Measure of the Ministry of Finance of the Slovak Republic no.

MF / 010175 / 2004-42 and explanatory notes to the economic classification of the budget. In the analysis, we also used demographic data on the number of inhabitants of the analyzed cities, acquired from DATAcube, from publicly available data, from the database of the Statistical Office of the Slovak Republic (SO SR. 2022).

To calculate tax strength, we used equations tax strength mentioned in Žárska and Ferčíková (2015), Brindzova (2016) and Tkáčová (2017) for regional cities in the period 2005-2020 (Bratislava, Trenčín, Trnava, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Prešov and Košice). We analyzed tax strength by three indicators. The first equation refers on summary indicator of the shared of tax revenues (sum of local taxes and share taxes) and the number of inhabitants of individual municipalities, expressing tax strength (equation 1). Following formula were used to calculate the tax strength:

$$\text{Tax strength} = \frac{\text{Tax revenues (110 + 120 + 130)}}{\text{Population}} \quad (1)$$

Derived indicators (see equation 2 and 3) express the shared of local taxes and population and the shared of shared taxes and population. Employing these indicators, we examined the tax strength with emphasis on the category of tax revenues, it means local resp. shared taxes. (which corresponds to the origin of tax revenues – own vs. shared). Following formulas were used to calculate derived tax strengths:

$$\text{Tax strength 1} = \frac{\text{Local taxes (120 + 130)}}{\text{Population}} \quad (2)$$

$$\text{Tax strength 2} = \frac{\text{Shared taxes (110)}}{\text{Population}} \quad (3)$$

In the analysis, we based on the tax strength examined by Peková (2008), which did not find the indicator of tax power per capita, but only the shared of tax revenue per capita. The calculation of income inequality through the Gini coefficient and the calculation of the average growth rate in connection with the tax revenues of regional cities in Slovakia were preceded by the calculation of tax strength according to indicators 1 - 3, analyzed in more detail in the previous part of the article. According to Gini's (1912) Gini Index, one of the most widely used tools for measuring income inequality, in other words, wealth inequality. According to McDonald (1984), Farris (2010) and Furman (2019), the index value is an expression of the relative degree of variability, expressing twice the distance between the true distribution of wealth curve (Lorenz curve) and the equality curve.

The Gini index is named after Italian statistics by Corrad Gini (1912), who was certainly inspired by the basic ideas of M. O. Lorenzo (1905). The value of the index is between 0 and 1, where 1 expresses absolute income inequality and 0, on the other hand, expresses absolute income equality. Average growth rate was calculated as arithmetic average of annual growth rates computed at the base of formula:

$$\text{Annual growth rate} = \frac{\text{Value current} - \text{Value previous}}{\text{Value previous}} \quad (4)$$

3 Research results

In the analytical part of the paper calculate tax strength of selected Slovak cities. Based on tax strength, we used the Gini coefficient to identify the rate of income inequality, which we used to identify level of income inequality in relation to total tax revenues, local tax revenues and also shared taxes revenues. In the end of analytical part, we focus on quantification of the growth rate of individual categories of tax revenues.

3.1 Tax strength of regional cities in Slovakia

In the years 2005 – 2020, we identified the tax strength results of analyzed cities in connection with tax revenues. In Table 1 it is possible to see results of average tax strength. It is divided to individual columns according to the category of tax revenues. In column The Average of total tax strength there are results of tax strength calculated from total income taxes. In column The Average of tax strength 1 there are results of tax strength calculated from revenues of local taxes and in column The Average of tax strength 2 there are results of tax strength calculated from revenues of shared taxes.

Table 1: Average tax strength determined on the basis of different category of tax revenues

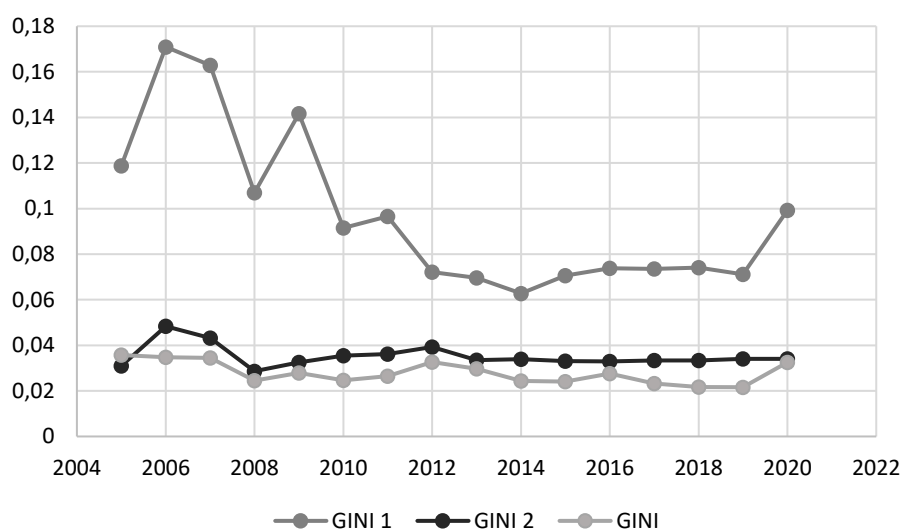
City	Average of total tax strength	Average of tax strength 1	Average of tax strength 2
Bratislava	372,99	137,35	235,64
Trnava	404,42	151,61	253,17
Trenčín	386,41	129,77	260,32
Nitra	407,40	135,94	270,17
Žilina	409,52	123,25	286,47
Banská Bystrica	384,05	117,34	266,65
Prešov	369,83	85,96	284,66
Košice	391,07	135,39	255,68

The results show the presence of low average tax strength in Prešov, which occupied the worst place in the ranking of tax strength in two of the three analyzed areas - in the tax strength calculated from total tax revenues and revenues from local taxes. The best level of average tax strength is achieved by Žilina, which has the highest values of tax strength calculated from tax revenues from shared taxes and also from total tax revenues.

3. 2 Income inequality of regional cities in Slovakia

Based on tax strength calculations, we chose a closer calculation of income inequality using the Gini index. We examined income inequality in three areas on the basis of tax revenues as a whole, on the basis of local taxes and also on the basis of shared taxes, based on calculations of tax strength for the analyzed regional cities.

Figure 1: Income inequality determined on the basis of different tax strength measures



Source: own processing

The overall income inequality (see Gini in figure 1), measured by the tax strength calculated as the shared of tax revenues and population, was most pronounced in Slovak regional cities in 2005, but this could be due to information asymmetry due to the then beginning of the second phase of fiscal decentralization on the revenue side of budgets. The year 2019 was thus the year with the lowest level of income inequality among the eight regional cities of the Slovak Republic.

The income inequality found on the basis of local tax revenues (see Gini 1 in figure 1) of regional cities in Slovakia from 2012 to 2019 showed a balanced value, which, however, was preceded by fluctuations. The maximum income inequality in local tax revenues can be

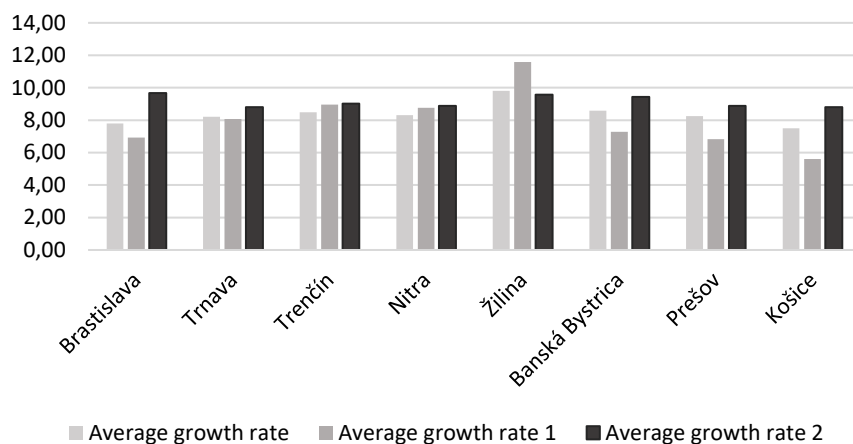
observed in 2006, when the value of the Gini coefficient was at the level of 0.171. We identified the highest income equality of local tax revenues in 2014, when the value of the Gini coefficient was 0.063.

Income inequality, calculated as the share of shared taxes and population (see Gini 2 in figure 1), points to the most stable level of income inequality in Slovakia's regional cities. However, the value of the Gini index in this category is also characterized by extreme values in 2006 and 2008. In 2006, the value of the Gini 2 indicator was at 0.048, which expresses the highest level of income inequality in connection with shared taxes among Slovak regional cities, when the distribution of the shared tax was at the level of 70.3 % for municipalities, 23.5 % for higher territorial units and 6.2 % for the state budget. The extreme value of the minimum income inequality in connection with shared taxes was identified in our analysis in 2008, when the income inequality of Slovak regional cities reached the lowest level (0.029). We assume that the results of income inequality in connection with tax revenues are also affected by the values of budget determination of shared tax revenues determined by law, which are changed several times.

3. 3 The average growth rate of regional cities in Slovakia

Figure 2 shows the average rate of growth, determined from the tax strength (for total tax revenues - average growth rate, for local tax revenues - average growth rate 1 and for shared tax revenues - average growth rate 2). The most significant average value is achieved in the growth rate of tax strength by the city of Žilina, whose average percentage growth for the period 2005 to 2020 reaches 9.81 %. We identified the lowest growth rate of the tax strength indicator in the city of Košice, whose average growth rate of tax revenues reaches the level of 7.49 %. We identified the average percentage rate of growth for all regional cities in Slovakia at the level of 8.37 %.

Figure 2: Average growth rate determined on the basis of different tax strength measures (%)



Source: own processing

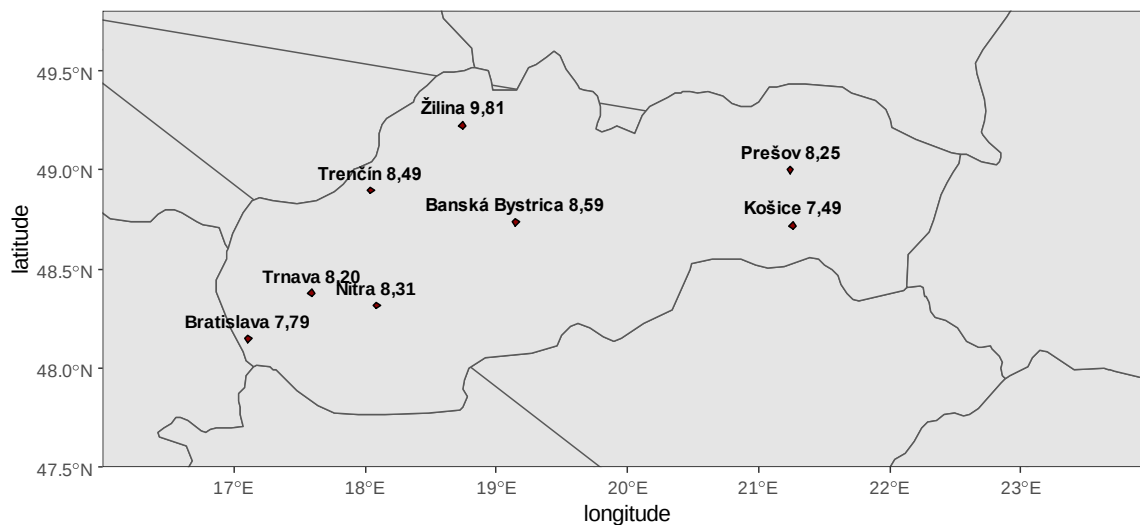
When calculating the average growth rate of the tax strength, calculated as the shared of local tax revenues and the number of inhabitants (average growth rate 1), we identified that the highest average growth rate was reached in the analyzed years Žilina with a value of 11.58 %. Košice had the lowest relative year-on-year growth rate of 5.60 %. The average growth rate of the average growth of regional cities without the capital is then around 8.00 %.

In the area of tax strength based on the level of shared taxes per capita (average growth rate 2), we identified the average growth rate of Slovak regional cities at 9.13 %. The average growth rate of this group belonging to the regional cities of Slovakia is higher than the average growth rate of the tax strength for the total tax revenues of regional cities as well as the average growth rate of regional cities in connection with local tax revenues. The percentage difference between the average growth rate of the tax strength for the total tax revenues of regional cities and the tax strength for regional taxes of regional cities represents 0.76 % in favor of the tax strength of regional taxes per capita. The average growth rate of regional cities in connection with shared taxes was thus 0.76 % faster than the average growth rate of the tax strength determined from the total tax revenues per capita of Slovak regional cities.

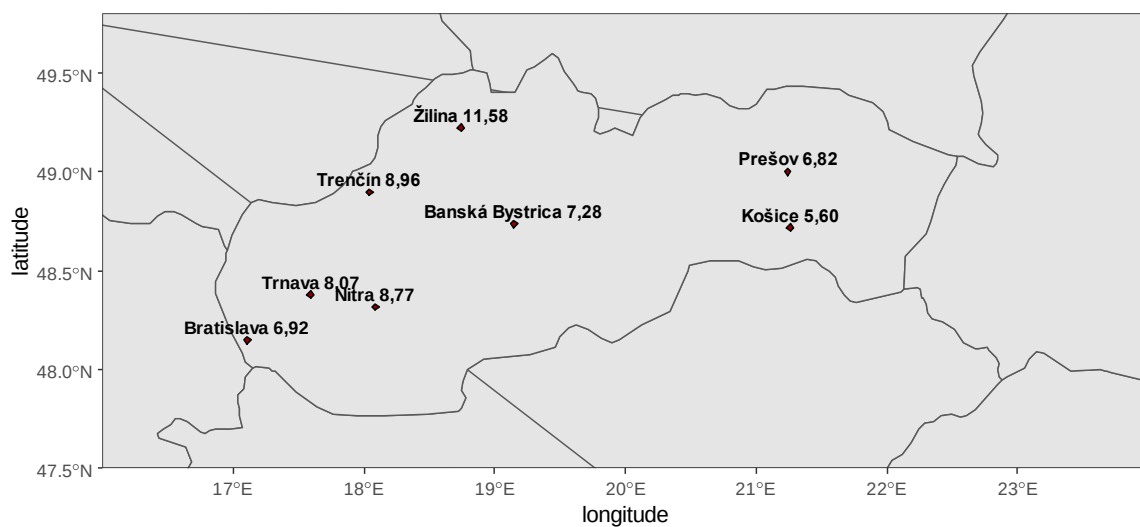
Due to the better visual representation of the results of average growth rates, we used a spatial view for every category of calculations. Figure 3 represents spatial view of overall tax strength average growth rates, local taxes tax strengthens average growth rate and shared taxes tax strength average growth rate.

Figure 3: Tax strength average growth rates (different measures): spatial view

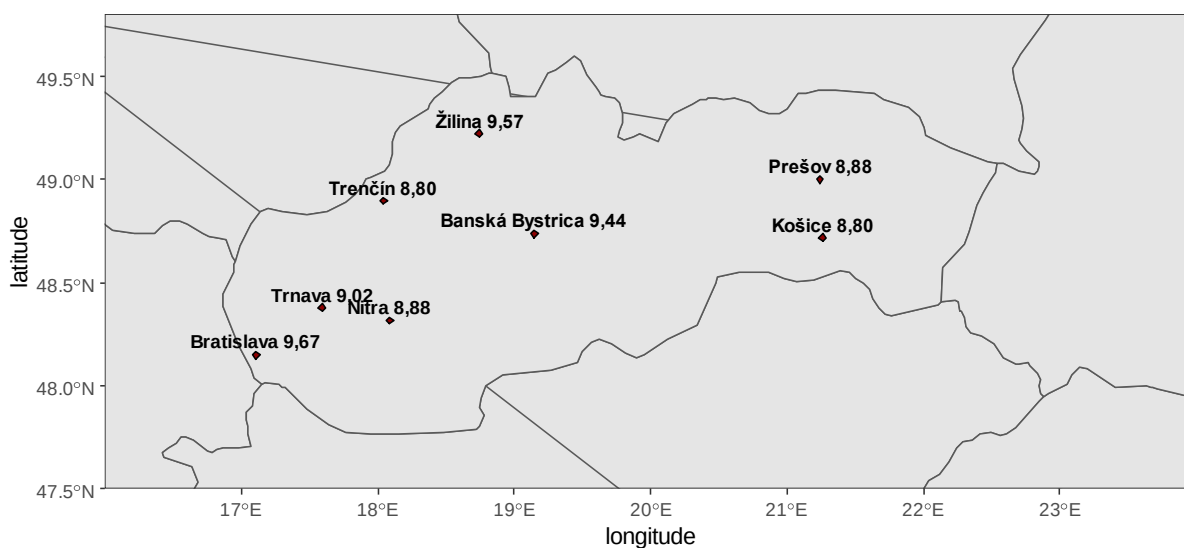
Overall tax strength average growth rate: spatial view



Local taxes tax strength average growth rate: spatial view



Shared taxes tax strength average growth rate: spatial view



Source: own processing

Conclusion

Compared to advanced European economies, fiscal decentralization began to develop relatively late in Slovakia. Through the second phase of fiscal decentralization (revenue decentralization), which followed the first phase of decentralization - decentralization on the expenditure side of the budget, after 2005, at least minimal autonomy of local governments was achieved in Slovakia. However, the autonomy of local government revenues has contributed to their income inequality, which has changed on the revenue side of budgets during the fiscal decentralization process. Through the analysis of the tax strength of eight regional cities in Slovakia, we compared their income inequality and growth rate, while the analysis used data on income of regional cities in Slovakia according to the economic classification of budgets and statistical data of population size. After identifying the theoretical framework, we calculated the tax strength of the analyzed cities in three categories in relation to total tax revenues, revenues from local taxes and revenues from shared taxes of local governments. Based on the tax strength of individual categories, we have identified income inequalities and growth rates.

The results of the research showed that the most stable level of income inequality can be observed in the area of tax revenue as a whole and, conversely, the least stable level in the area of local tax revenue, where extreme values differ the most. Žilina holds the lead in the area of tax strength and growth rate in connection with the tax strength of regional cities in Slovakia during the analyzed years. In the growth rate, only the city of Bratislava overtook the regional

city of Žilina, specifically in monitoring the average growth rate calculated from shared tax revenues.

The main motivation for the research was the insufficient amount of research in the field of tax strength, which also gives us space and opportunity for further detailed research in this area needed to monitor the consequences of fiscal decentralization and the performance of Slovak local governments.

Acknowledgement

The paper is published within projects VEGA 1/0681/22 and VEGA 1/0873/21

List of bibliographic references

- BRINDZOVÁ, Z. 2016. Indicators measuring the level of fiscal decentralization in selected European countries. In: Financial Markets, Bratislava, 2016. p. 1-22, ISSN: 1336-5711
- FARRIS, F. 2010. The Gini Index and Measures of Inequality. In: Mathematical Association of America, č. 117 (10), 2010, p. 851 – 864.
- FURMAN, E.; KYE, Y.; SU, J. 2019. Computing the Gini index: A note. In: Economics Letters, č. 185, 108753, s. 1 – 12.
- GINI, C.; 1912. Variabilità e mutabilità: contributo allo studio delle distribuzioni e delle relazioni statistiche. [Fasc. I.] In: Topogr. Di. P. Cuppini, Bologna, p. 158.
- JÍLEK, M. 2008. Fiscal decentralization, theory and empirics, p. 1 – 428, ISBN: 9788073573553
- MALIČKÁ, L.; ŠULIKOVÁ, V.; ŠOLTÉS, M. 2017. Relationship between Fiscal Decentralization and Economic Growth in European Union Countries and Slovakia. In: Economic magazine, 65, n. 9, p. 856 – 875.
- MARTINKOVÁ, S.; BÁNOCIOVÁ, A. 2017. The importance of shared taxes in the process of income fiscal decentralization in the Slovak Republic. In: Reviewed collection of papers from the international scientific conference Košice. Košice: UPJŠ in Košice, p. 114 – 124, ISBN: 978-80-8152-529-2
- MCDONALD, J. 1894. Some Generalized functions for the size distribution of income. n. 52 (3), 1894, p. 647 – 665.
- MINISTRY OF FINANCE OF THE SLOVAK REPUBLIC 2004. Methodological guidelines of the Ministry of Finance of the Slovak Republic and explanations on the economic classification of the budget classification. In: Ministry of Finance of the Slovak Republic, [online] no. MF / 010175 / 2004-42. [cit. 13.03.2022]. Available from:

<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickyh-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu-rozpocetova-klasifikacia/metodicke-usmernenie-mf-sr-vysvetlivky-k-ekonomickej-klasifikacii-rozpocetovej-klasifikacie>

MUSGRAVE, R. 1971. Economics of Fiscal Federalism. In: Nebraska Journal of Economics and Business, n. 10(4), p. 3 – 13.

SO SR (2022). Statistical Office of the Slovak Republic. Population by sex - municipalities (per year). In: Datacube. [online]. [cit. 13.03.2022]. Available from: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7101rr/v_om7101rr_00_00_00_sk

TKÁČOVÁ, A.; KONEČNÝ, P.; 2017. Regional cities of Slovakia and their financial health. In: scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration, 41/2017, p. 13, ISSN: ISSN 1211-555X.

ŽÁRSKA, E., FERČÍKOVÁ, V. (2015). Evaluation of economic potential of municipalities. In 18. International Colloquium on Regional Sciences. International Colloquium on Regional Sciences. Brno: Masaryk University, p. 447-455. ISBN 978-80-210-7861-1.

Kontaktná adresa

Ing. Jana Lukáčová

Technická univerzita v Košiciach

Katedra financií, Ekonomická fakulta

Němcovej, 32, Košice, 040 01

Slovenská republika

email: jana.lukacova@tuke.sk

doc. Ing. Lenka Maličká, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Katedra financií, Ekonomická fakulta

Němcovej, 32, Košice, 040 01

Slovenská republika

email: lenka.malicka@tuke.sk

TRANSFERY V DECENTRALIZOVANOM FIŠKÁLNOH SYSTÉME SRBSKEJ REPUBLIKY

TRANSFERS IN THE DECENTRALIZED FISCAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Siniša MALI - Lenka MALIČKÁ

Abstract

In decentralized fiscal systems, vertical as well as horizontal fiscal imbalances are observed in many countries and are often smoothened by transfers. Intergovernmental transfer schemes serve to ensure enough resources for sub-national governments to deal with all their tasks, even if fiscal decentralization assumed a higher degree of financial autonomy. This paper aims to examine the dynamics of the transfers received by the local self-governments in the Republic of Serbia, which overcame the process of fiscal decentralization in the last two decades. The research is provided on data aggregated for the Serbian local sector and covers the period 2011 – 2019. It focuses on two features. First, the dynamics and portion of earmarked and non-earmarked grants on total transfers are projected for the whole local sector in Serbia. Second, the different share of received transfers in local budgets in relation to the level of economic development in the region is discussed. The result shows the obvious dominance of non-earmarked transfers in the intergovernmental transfer scheme of Serbia and higher reliance on transfers at lower levels of economic development.

Key words: *fiscal decentralization, local self-government, local budget inter-governmental grant scheme, transfers,*

Introduction

Intergovernmental transfers play a crucial role in local financial management (Shah, 2006). According to Martinez-Vazquez and Boex (2001), transfers present the cornerstone of subnational government financing in most developing and transition countries.

In the Republic of Serbia (or Serbia), the functioning of the local self-government has been arranged by a wider legislative framework in 2006 and 2007. Without any exception, Serbian

local self-governments benefit from intergovernmental transfers, too. Besides the tax revenues, transfers present an integral and unneglectable part of local revenues.

The paper aims to describe the intergovernmental transfer scheme in Serbia and to point out the volume, structure, and dynamics of transfers (and/or grants) that the central government of Serbia shifts to local budgets. Certain attention is dedicated to the dynamics of transfers received by local self-governments emphasizing the level of local economic development. The motivation of the paper originates in the undying debate on the use of transfers, especially in countries, that faced the transition and the restructurization of the economy in recent decades.

1 Importance of intergovernmental transfers and the brief excurses to intergovernmental transfer scheme in Serbia

1.1 State of the Art

In the empirical evidence on decentralized fiscal systems, a plethora of studies focus on fiscal transfers and fiscal gaps and imbalances analyzing the vertical dimension of the models of fiscal federalism. Vertical fiscal imbalances present a political solution to vertical fiscal gaps. Vertical fiscal gaps are caused by the limited taxable base of sub-national governments in comparison with the central government level (Sharma, 2007, 2012) and are smoothed by transfers from higher government levels. Intergovernmental transfers and vertical fiscal imbalances are frequently analyzed in many country-specific empirical studies (e.g. Qin, 2022 - China; Maličká, 2019 - Slovakia; Sorens, 2016 - USA; Aldasoro and Siefertling, 2014 - 47 countries; Eyraud and Lusinyan, 2013 - OECD countries; Bordignon, Giamalerio, and Turati, 2013 - Italian local self-governments; Karpowitz, 2012 - Belgium, Italy, Norway, and Spain; Winer and Hettich, 2010 - Canada; Boadway and Tremblay 2006, Bird and Tarasov, 2004 - federal countries; Shah (2006 - Australia, Germany, Canada, and Switzerland; and many others).

However, the Theory of Public Finance, as well as the Theory of Fiscal Federalism (e.g. Musgrave 1956, Oates 1972) distinguish several types of transfers (grants, subsidies), including intergovernmental transfers, too. Beyond the unconditional - general purpose transfers, the literature defines conditional - specific purpose grants (see Table 1), which are often promoted for their positive effect on the fiscal behavior of subnational government units. Contrarily, general purpose transfers might demotivate subnational political authorities to increase the efficiency of local public spending, besides, the “flypaper effect” phenomenon may occur, when transfer money tends to stick where it lands (Shah, 2006). In both cases, earmarked and non-earmarked transfers, various types of transfers are used. Besides the lump-sum grants, the

volume of the transfers could be executed by the co-funding or by the effort of the subnational government unit, thus the transfer can be with a limited contribution of the central government (close-ended) and quasi-infinite (open-ended) contribution (Jílek, 2008).

Table 1: Typology of grants

Transfers (grants)					
Ear-marked (Specific purpose grants, Categorical grants)			Non- earmarked (General purpose grants, Block grants)		
Lump–sum grants (Non-Matching Grants)		Matching grants (Percentage Grants)	Lump–sum grants	Effort–related grants	
	Close-ended	Open-ended		Close-ended	Open-ended

Source: Jílek (2008)

1.2 Intergovernmental transfers and local self-governments in Serbia

The basic law that set forth the local self-government in Serbia is Law on Local Self-government (2007). Financial management of Serbian local self-government units is set forth by Law on Local Self-government Financing (2006). Serbian local self-government units shall provide budget funds from direct and ceded revenues, transfers, receivables on account of extended loans and other income, and receivables prescribed by the law (Law on Local Self-government Financing, 2006, Article 5).

Primary direct revenue items are determined and raised by local self-governments themselves (property tax; local taxes; fees for utilization of public goods, concession fees, and other fees in compliance with the law; voluntary local taxes; monetary penalties; revenues from lease of real estate; interest rates earnings; etc.). The ceded revenues include personal income tax (mainly the payroll tax), inheritance and gift taxes, and absolute rights transfer tax.

An important position in the total local revenues has transfer funds from higher government levels that are used to veil the vertical fiscal gap between the cost of local public goods provided by the local self-government at the standard level and their revenues. Transfer funds in Serbia can be divided into two basic groups - non-earmarked transfers and earmarked transfers. Non-earmarked transfer funds include equalization transfers, compensation transfers, general transfers, and solidarity transfers. Earmarked transfer funds include functional transfers and earmarked transfers in the narrow sense of the meaning. The criteria arranged for the calculation of transfer amounts are detailed in Law on Local Self-government Financing (2006) and discussed in detail in e.g. Kmezić (2016).

We should mention, that non-earmarked transfers at the annual level amount to 1.7% of the GDP (Law on Local Self-government Financing, 2006, Article 37). Within the total amount of a non-earmarked transfer, the required amount of equalization transfer is established first. According to Article 38, the local self-government unit entitled to the equalization transfer is the one whose assessed amount of revenues from the ceded taxes per capita, for the year for which the budget is adopted, is below 90% of the assessed average revenue per capita from the ceded taxes in all the municipalities in the Republic, excluding the towns/cities. While the compensation transfer compensates a portion of lost revenues, which has occurred on the ground of the Republic tax regulations (Article 9), all the local self-government units are entitled to a general-purpose transfer, as a part of a non-earmarked transfer. The total amount of the funds for general-purpose transfer is obtained as a difference between the total amount and the sum of the equalization transfer and the compensation transfer. The solidarity transfer is paid to all the local self-government units, except to the City of Belgrade, depending on the level of development (50% of the solidarity transfer funds are allocated to the local self-government units from Group IV of development; 30% of the solidarity to Group III; 10% to Group II and 10% to Group I; the classification of local self-government units according to the level of development based on the Decree on Establishing a Single List of Development Levels of Regions and the Local Self-government Units for 2014 (2014) is detailed in the next chapter).

The amount of the functional transfer for a specific local self-government unit is established based on the data on the costs of performing a concrete function in the last year prior to its transfer from a higher level of government to the local self-government level (Article 44). Earmarked transfers in a narrow sense appear in the case when the Republic of Serbia provides to a local self-government unit an earmarked transfer for administering certain affairs within its direct or entrusted powers.

2 Research Background

The research covers the period 2011-2019. The basic variables in the question are total transfer funds of Serbian local self-governments from the central government level and earmarked and non-earmarked transfers. Data on transfers are extracted from the Ministry of Finance of the Republic of Serbia (2020) and the Analytical Service of the Serbian local self-government units (2022).

To show the dynamics of transfers received by Serbian local self-governments emphasizing the level of economic development, the classification of local self-government units according

to the level of development based on the Decree on Establishing a Single List of Development Levels of Regions and the Local Self-government Units for 2014 (2014) is used. The decree mentioned hereinbefore classifies regions in Serbia into developed and underdeveloped according to the regional GDP per capita with the reference to the country average. For the purpose of the local self-government units' classification, it employs four groups of local self-government units. Group I covers 13.8% of the total number of local self-government units, including the City of Belgrade, whose development level is above the country's average development; Group II covers 23.4% of Serbian local self-governments and their development level ranges from 80% to 100% of country's average; Group III covers 32.4% of Serbian local self-governments, whose development level ranges from 60% to 80% of the country's average; Group IV covers 17.2% of Serbian local self-governments with the development level <60%. Group IVa, subsequent to Group IV, covers 13.1% of Serbian local self-governments whose development level is below 50% of the country's average. Local self-government units in Group I are considered as developed, Groups II-IV are underdeveloped and in Group IVa there are extremely underdeveloped devastated areas of the country. The classification includes 145 local self-government units with the exclusion of 29 local self-government units in the territory of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija.

3 Results

In the period from 2011 to 2019, a continuous increase in total revenues from transfers to local self-government units from the central government is observed, (see Table 2) when variables are expressed in Serbian Dinars (RSD). Table 2 shows the structure of transfers, too. It is evident that non-earmarked transfers prevail in total transfer revenues of Serbian local self-government units.

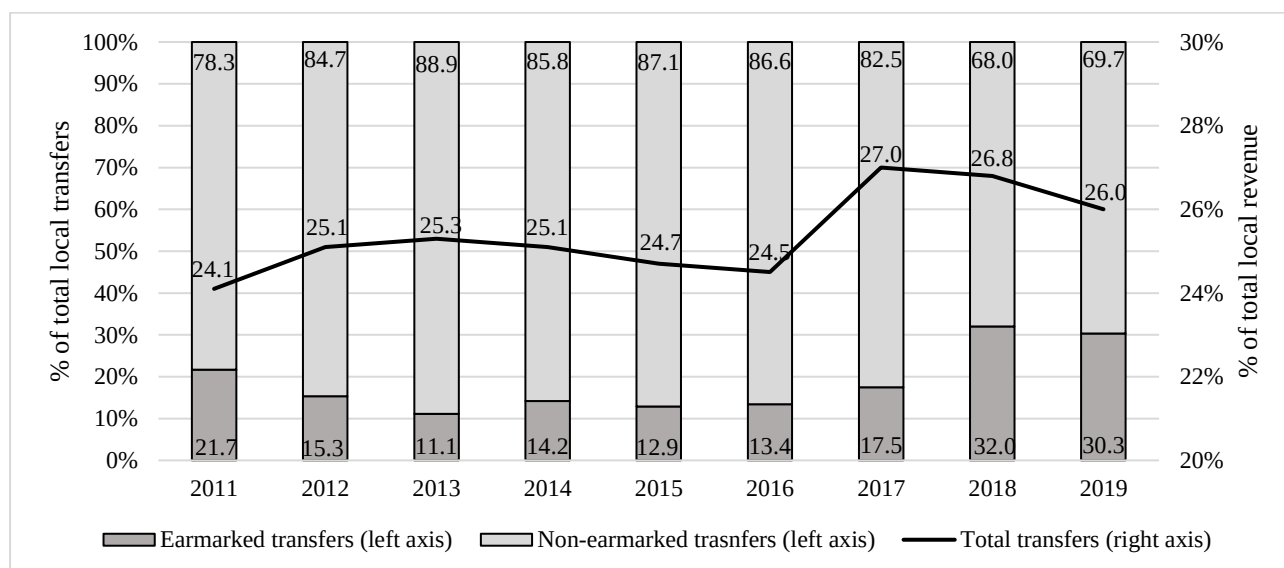
Table 2: The structure of transfers from the central government in the period 2011-2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Earmarked transfers									
In mil RSD	6 806	5 997	4 396	5 496	5 093	5 593	8 275	16 615	15 984
In % of total	21.7	15.3	11.1	14.2	12.9	13.4	17.5	32.0	30.3
Non-earmarked transfers									
In mil RSD	24 494	33 219	35 325	33 114	34 436	36 082	39 001	35 338	36 759
In % of total	78.3	84.7	88.9	85.8	87.1	86.6	82.5	68.0	69.7
Total									
In mil RSD	31 300	39 216	39 721	38 610	39 529	41 674	47 275	51 953	52 743

Source: Authors, based on the internal data of the Ministry of Finance of the Republic of Serbia (2020)

To highlight the unproportional representation of non-earmarked and ear-marked transfers in the transfer structure of Serbian local self-government units and to express the dynamics of the share of transfer funds in total local revenue, Figure 1 is projected. It shows that the share of transfers on total local revenue in 2011-2019 ranges from 24.1% in 2011 to 27.0% in 2017 with an average value of 25.4%. Based on observations in Table 2 and Figure 1, the important increase in earmarked transfers is observable in 2017 and 2018 respectively. When compared to 2016, the volume of earmarked transfers in 2017 increased by 32%, In the next year it doubled, and it mirrors in 100% growth rate (for the growth rates see Figure 2). Non-earmarked transfers record a certain moderate decrease in 2014, but their position in local revenue from intergovernmental transfer rest dominant the whole monitored period.

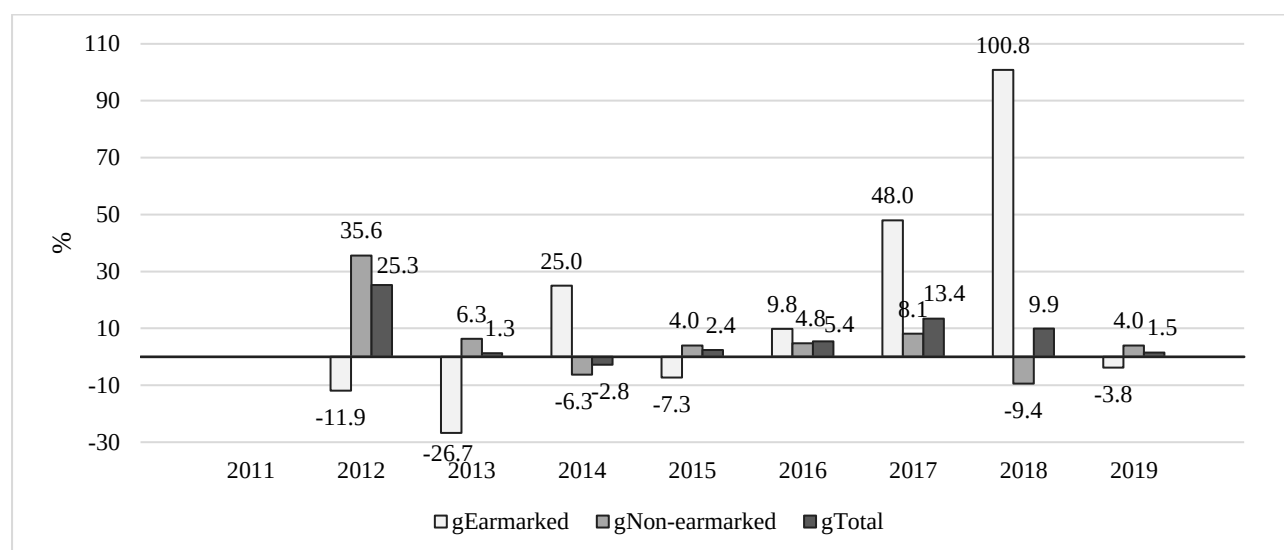
Figure 1: Dynamics of transfers of Serbian local self-governments in 2011-2019



Source: Authors, based on the internal data of the Ministry of Finance of the Republic of Serbia (2020)

As it was mentioned hereinbefore, in the period 2011-2019, a high degree of volatility is observed when considering the structure of transfers. The biggest oscillations in this respect demonstrated the earmarked transfers. Their annual rate of growth varies from -27% in 2013 to 101% in 2018 (see Table 2 and Figure 2). In a view of the fact that, in the observed period, the country experienced high positive rates of growth, earmarked transfers were increased on average year in year out by 11.3%. Non-earmarked transfers, the share of which in the total transfers is dominant (around 70%), grew on average at a considerably more moderate average annual rate of 5.2%, so their share in the total transfers reduced in time.

Figure 2: Annual growth rates (g) of transfers of Serbian local self-governments in 2011-2019

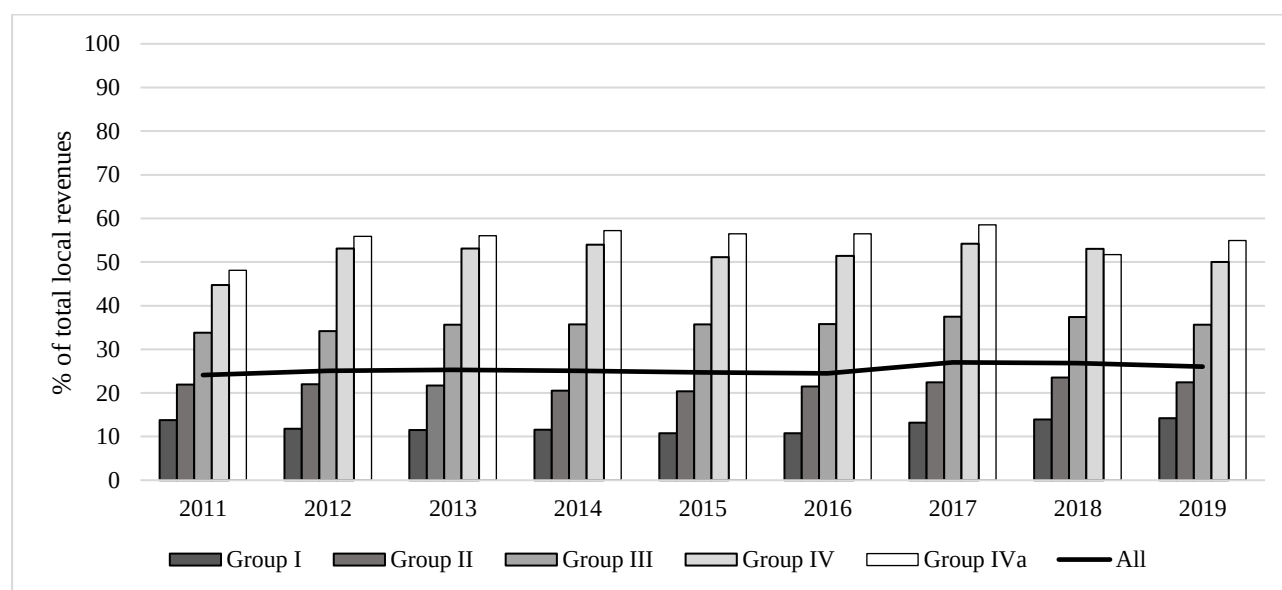


Source: Authors, based on the internal data of the Ministry of Finance of the Republic of Serbia (2020)

On average, total transfers from other levels of government grew at an average annual rate of 4.7%, so that, in the last year of the observed period, they were higher by 44% than in the first observed year (see Table 2 and Figure 2).

The representation of transfers in local revenues of Serbian local self-governments according to the level of development from 2011-2019 is displayed in Figure 3. The reliance of local self-government units on transfers increases with decreasing levels of development. It points to the asymmetric socio-economic development in the country and opens the question of the asymmetric approach to the assignment of responsibilities to local self-governments of different levels of development described e.g. in Boex, Martinez-Vazquez, and Timofeev (2004).

Figure 3: Transfers of Serbian local self-governments according to the level of development in 2011-2019 (% of total local revenues)



Note: Data on the capital city is excluded.

Source: Authors, based on the database of the Analytical Service of the Serbian local self-government units.

Conclusion

Intergovernmental transfers seem to be inevitable in decentralized fiscal systems and they work on behalf of certain principles of fiscal federalism e.g. locational neutrality, correction of spillovers, minimum provision of essential public services, and equalization of fiscal positions. In Serbia, transfers present an important part of local revenues, too.

The paper examines the dynamics and the structure of the transfers received by the Serbian local self-government during the period 2011-2019. Besides, the different share of received transfers in Serbian local budgets in relation to the level of development is in the focus, too.

The results provide us with certain insights that were expected. There is an obvious dominance of non-ear-marked transfers in the intergovernmental transfer scheme of Serbia. Many countries left the use of non-earmarked transfers due to the undesirable effects that may cause and perform the support of sub-national sector by specific purpose (earmarked) transfers. In local budgets in Serbia, the non-earmarked transfers still prevail, even if the important increase in earmarked transfers is observable in 2017 and 2018 respectively. Additionally, higher reliance on transfers at lower levels of economic development is observed, which opens the question of an asymmetric approach to the assignment of responsibilities to local self-governments of different levels of development.

References

- ANALYTICAL SERVICE OF THE SERBIAN LSGUs. (2022) [Аналитички сервис - RSJP: RSJP]. Belgrade: Government of the Republic of Serbia – Public Policy Secretariat.
- ALDASORO, I., and SIEFERLING, M. 2014. Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt, IMF Working Paper WP/14/209, IMF Statistic Department.
- BIRD, R.M., and TARASOV, A.T. 2004. Closing the Gap fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 22, pp. 77 – 102. DOI:10.1068/c0328.
- BOADWAY, R., and TREMBLAY, J-F. 2006. A Theory of Fiscal Imbalance. *Finazarchiv*, Vol. 62, pp. 1-27. DOI:10.1628/001522106776667004.
- BOEX, J., MARTINEZ-VAZQUEZ, J., and TIMOFEEV, A. 2004. Subnational Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization. Georgia State University Working Paper No. 04-01.
- BORDIGNON, M., GAMALERIO, M., and TURATI, G. 2013. Decentralization, Vertical Fiscal Imbalance and Political Selection. CESifo Working Paper Series 4459, CESifo Group Munich.
- DECREE ON ESTABLISHING A SINGLE LIST OF DEVELOPMENT LEVELS OF REGIONS AND THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS FOR 2014. (2014). Belgrade: The Government of the Republic of Serbia. [Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 104/2014)].
- EYRAUD, L., and LUSINYAN, L. 2013. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, No. 5, pp. 571–87.
- JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*, Praha: ASPI Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KARPOWITZ, I. 2012. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries, IMF Working Paper WP/12/91, IMF Fiscal Affairs Department.
- KMEZIĆ, S. 2016. Legal and Institutional Analysis of the Fiscal Decentralisation Process and the System of Local Government Financing in Serbia from 2000 to 2015. In KMEZIĆ, S., Đulić, K., Jocović, M., Kaluđerović, J. *Fiscal Decentralisation and Local Government Financing in Serbia and Montenegro*. Maribor: Institute for Local Self-Government and Public Procurement, 2016. (Lex-localis). pp. 15-119. ISBN 978-961-6842-69-3. DOI 10.4335/978-961-6842-69-3.

LAW ON LOCAL SELF-GOVERNMENT FINANCING (2006). Belgrade: The National Assembly of the Republic of Serbia. [Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn., 126/2020 - usklađeni din. izn., 99/2021 - usklađeni din. izn. i 111/2021 - dr. zakon)].

LAW ON LOCAL SELF-GOVERNMENT (2007). Belgrade: The National Assembly of the Republic of Serbia. [Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon)].

• MALIČKÁ, L. 2019. Formal Dimension of Fiscal Decentralization in the Context of Vertical Fiscal Imbalance and Financial Autonomy of Municipalities in Slovakia. *Politická ekonomie*, Vol. 67, no. 3, pp. 273-290. DOI: 10.18267/j.polek.1240.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J., and BOEX, J. 2001. The Design of Equalization Grants - Theory and Application. – Part One. [online] Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University and World Bank Institute. [cit. August 25, 2022]. Available at: <https://decentralization.net/2018/05/equalization-grants/>.

MINISTRY OF FINANCE OF THE REPUBLIC OF SERBIA (2020). *The Bulletin of Public Finances* 7/2020. Belgrade: Ministry of Finance of the Republic of Serbia.

MUSGRAVE, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

OATES, W. E., 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

QIN, F. 2022. Fiscal Expenditure Structure, Vertical Fiscal Imbalance and Environmental Pollution. *Int J Environ Res Public Health*, 2022 Vol. 19, No. 3, pp. 8106. DOI: 10.3390/ijerph19138106. PMID: 35805763; PMCID: PMC9265602.

SHAH, A. 2006. Practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfer. World Bank Working Paper no. 4039. DOI: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-4039>.

SHARMA, C. K. (2007). *Rescuing the Concept of Vertical Fiscal Imbalance*. Munich Personal RePEc

Archive. [online] MPRA Paper No. 39343. [cit. September 4, 2022]. Available at: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39343/>

SHARMA, C. K. (2012). Beyond Gaps and Imbalances: Restructuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations. *Public Administration – an International Quarterly*, Vol. 90, No. 1, pp. 99–128. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01947.x>.

SORENS, J. 2016. Vertical Fiscal Gaps and Economic Performance: Theoretical Review and an Empirical Metaanalysis, Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, February.

WINNER, S. L., and HETTICH, W. 2010. Vertical Imbalance in the Canadian Federation. In A. Maslove (ed.), *How Ottawa Spends 2008-2009*. [online] Ottawa: School of Public Policy [cit. September 27, 2022]. Available at: <http://httpserver.carleton.ca/~winers/>.

Contact Address:

Siniša Mali, MBA, CFA, CAIA
Technical University of Košice
Faculty of Economics, Department of Finance
Letná 9, 040 01 Košice
Slovakia
email: sinisa.mali@minf.gov.rs

doc. Ing. Lenka Maličková, PhD.
Technical University of Košice
Faculty of Economics, Department of Finance
Letná 9, 040 01 Košice
Slovakia
email: lenka.malicka@tuke.sk

DRT AKO ALTERNATÍVA K PRÍMESTSKEJ AUTOBUSOVEJ DOPRAVE V KSK

DRT AS AN ALTERNATIVE TO FIXED BUS TRANSPORT IN KOŠICE REGION

Tomáš ŠTOFA - Marek GRÓF

Abstract

Cost-effectiveness of public transport is current issue of many countries, especially in rural regions. One of the possible solutions to this problem is the use of demand-oriented transport (DRT). The aim of this article was to examine the possibilities of using DRT in the territory of the Košice self-governing region (KSK). For these purposes, data of all unique connections for the year 2018 in the region of KSK were used. The results suggest that the use of DRT can reduce transportation costs as well as increase sales volume, which will be reflected in reduced dependence on government subsidies and to improve the sustainability of public transport. The total replacement of bus services by DRT does not seem realistic, however, the introduction of DRT as a replacement for some bus service lines appears to be more cost-effective, especially on routes with low demand.

Key words: *DRT, fixed transport, suburban transport*

Úvod

Demand Responsive Transport (DRT), v preklade dopytovo orientovaná doprava je podľa Brake et al. (2004) čiastočne formu verejnej dopravy, avšak s prvkami plne flexibilných taxíkov ako aj pravidelnej hromadnej dopravy využívajúcej nízko podlažné autobusy. DRT predstavuje čiastočne formu súkromnej alebo kvázi-verejnej dopravy, kde dochádza ku zmene trás vzhľadom na požiadavky cestujúcich bez využitia fixných časov cestovného poriadku. Avšak ako poukázal Takeuchi et al. (2003), v rámci DRT je možné dokonca aj využívanie časovo naplánovaných cestovných poriadkov. (Schasché a Sposato 2021). Prípadová štúdia Umbraco (2020) uvádza, že cieľom DRT je prostredníctvom rôznych techník optimalizácie ciest maximalizovať obsadenosť vozidiel, ako napr. úprava doby poskytovaných služieb na najvyťaženejšie časy a miesta. Ak na trase nie je dopyt, DRT nemusí vykonávať žiadne služby,

a tak výrazne ušetriť, keďže náklady na samotných vodičov predstavujú až 50% celkových nákladov služby (ARUP 2018; Heinitz 2022).

DRT systémy obvykle využívajú rôzne typy dopravných prostriedkov, ako autá, mikrobuses, minibusy, autobusy, zdieľané automobily alebo zdieľané motocykle. Tento výber je ovplyvnený jednak dopytom na trase, ako aj úrovňou flexibility, ktorú chce služba dosiahnuť. V rámci tejto štúdie sa snažíme analyzovať možnosť využitia týchto prostriedkov ako náhrady fixnej autobusovej dopravy na území Košického samosprávneho kraja.

1 Prehľad literatúry

V rámci DRT boli zdokumentované a analyzované rôzne spôsoby poskytovania DRT služieb. Základným rozdielom medzi týmito spôsobmi je úroveň flexibility, na základe ktorej vieme DRT rozdeliť do troch základných nasledovných, ktoré sú uvedené v tejto kapitole.

1.1 Plne flexibilná DRT

Jej podstatou je vyzdvihnutie cestujúceho napríklad od dverí vlastného domu a odvezenie ho až k dverám cieľovej destinácie. Táto forma DOD sa vyznačuje aj plnou časovou flexibilitou a to znamená, že je plne závislá od aktuálneho dopytu zo strany cestujúcich. Podpora zdieľania dopravy nie je podmienkou, avšak služba bez zdieľania je pre cestujúceho. Na strane druhej služba s možnosťou zdieľania jazdy je náročnejšia na využívané technológie a samotné prevádzkovanie. (Takeuchi et al. 2003; Viegutz a Schmidt 2019; Laws et al. 2009; Velaga et al. 2012)

1.2 Čiastočne flexibilná DRT

Táto forma služby je podmienená zdieľaním vozidla viacerými cestujúcimi. Na rozdiel od plne flexibilnej dopytovo-orientovanej dopravy, polo-flexibilné systémy sa vyznačujú tým, že poskytujú cestujúcim flexibilitu len niektorých zložiek služby. Limitovaná flexibilita sa prevažne týka trasy cesty a zastávok počas nej. (Mageean a Nelson 2003; Quadrifoglio a Li 2009; Brake et al. 2006; Velaga et al. 2012) Jej najčastejšími variáciami sú:

- a. viacero vopred určených počas trasy bez možnosti odklonu od trasy
- b. vopred určené zastávky vozidla s možnými odklonmi od trasy v závislosti od dopytu
- c. určená len začiatková zastávka a konečná destinácia s flexibilnými medzi-zastávkami
- d. určená len začiatková alebo cieľová zastávka s ostatnými flexibilnými zastávkami

1.3 Zdieľané vozidlá

Táto forma služby neposkytuje priamo prepravu, ale len vozidlo určené na krátkodobý prenájom a presun do cieľovej destinácie. Systém sa dá považovať za plne flexibilný v rámci obsluhovanej oblasti, avšak cestujúci sa musí fyzicky dostať k vozidlu. Služba poskytuje prepravnú kapacitu 1 až 4 miest. Pôvodná myšlienka zdieľania vozidla má už viacero alternatív ako zdieľané automobily, motocykle, bicykle, či kolobežky. (Afonso et al. 2016; Takeuchi et al. 2003)

2 Dáta a metodológia

Komparácia nákladov jednotlivých foriem dopravy bola uskutočnená analýzou aktuálnych cenníkov rôznych prepravcov v Košickom samosprávnom kraji (KSK). Predpokladáme, že cenová stratégia komerčných služieb pokrýva všetky prevádzkové, využitie vozidiel, ako aj dostupné zisky. Pri zavedení reálnej služby DRT budú ďalšie potrebné súvisiace náklady s vývojom a prevádzkou informačného, no v tejto analýze od nich abstrahujeme.

Na porovnanie reálnych cien lístkov za km a ochoty ľudí platiť za nadštandardné služby sme využili zistenia z diplomovej práce Čopovej (2022). V tejto práci bol uskutočnený malý pilotný primárny výskum založený na metodike WTP s cieľom odhadnúť ochotu platiť za službu DRT v troch obciach Košického kraja s výsledkom 0,09 € na osoboKm. Následne v tomto článku boli využité dáta od autobusových dopravcov v Košickom kraji, Arriva a Eurobus, ktorí poskytli ročné dáta za svoje prevádzkované spojenia za rok 2018. Z týchto dát bolo následne vychádzané pri odhade vhodnosti využitia DRT ako náhrady autobusovej dopravy. Deskriptívnu štatistiku za použité dáta je možné vidieť v nasledujúcej Tabuľke č. 1.

Tabuľka č. 3 Deskriptívna štatistika analyzovanej databázy

Premenná	Priemer	Smerodajná odchýlka	Medián	Minimu m	Maximu m
Počet spojov za rok	191,835 8	85,1932	236	0	365
KM - Vykonané	4218,88 8	4175,083	3118,5	0	35955,6
Obsaditeľnosť	9569,68 2	5053,455	9723	0	37285
Obsaditeľnosť - Na spoj	49,7053	13,3429	49,42	0	106

Počet osôb	3466,87 1	3735,306	2047	1	24432
Počet osôb - Na spoj	16,9954	15,2912	12,6	0	101,2
OsoboKM	48346,5 5	77666,34	19912	2	874086
Tržba-S DPH	2634,89 6	3738,393	1264,98	0,3	38278,24
Náklady v EUR	5434,96 8	5371,232	3958,49 9	0	48363,88
Dotácia v EUR	3241,01 5	3270,399	2414,26 3	-5546,26	30021,82
Tržba na osKm s DPH	0,0665	0,0203	0,062	0,0041	0,2432
Cena za KM s DPH	1,55	0,0739	1,6141	1,4612	1,6141

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa dát z Eurobus a Arriva

Celkovo bolo analyzovaných 6086 unikátnych spojov prevádzkovaných v roku 2018 za najväčšie prepravné spoločnosti pôsobiace v KSK, ktoré celkovo vykonali 1 162 083 ciest počas roka 2018. Tieto dáta boli následne prepočítané na základný súbor opísaný v Tabuľke č. 2.

Tabuľka č. 4 Deskriptívna štatistika analyzovanej databázy prepočítané na základný súbor

Premenná	Priemer	Smerodajná odchýlka	Medián	Minimum	Maximum
Obsaditeľnosť - Na spoj	49,8848	13,107	49,51	3,94	106
Počet osôb - Na spoj	18,071	15,7245	14,01	0	101,2
Tržba na osKM s DPH	0,0665	0,0202	0,0621	0,0126	0,2432
Cena za KM s DPH	1,5496	0,074	1,6141	1,4612	1,6141

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa dát z Eurobus a Arriva

3 Analýza a výsledky

Nákladová analýza bola vykonaná na základe 20 spoločností poskytujúcich svoje služby na území KSK, ktorej výsledky sú uvedené v Tabuľke č. 3. Od ďalších podmienok prepravcov, ako napr. štartovné, minimálne jazdné a znečistenie vozidla bolo v tomto prieskume

abstrahované. Následne boli tieto náklady prepočítané na rôzne možnosti vyťaženia dopravných prostriedkov. Čím vyššia prepravná kapacita vozidla, tým vyššia je účtovaná cena za km. Najlacnejšími prostriedkami pri tomto prieskume boli zdieľané vozidlá, no pri plnej kapacite dopravného prostriedku sa cena pri iných dopravných prostriedkoch rozpočítala na vyšší počet ľudí, a tak sme od návrhu využívania zdieľanej prepravy upustili. Výsledky ceny prepravy za autobusy sa približne zhodujú s aktuálnymi cenami prepravcov pôsobiacich v KSK.

Následne bola analyzovaná aktuálna priemerná obsadenosť autobusových spojení v rámci prepravcov na území KSK, kvôli identifikácii spojov vhodných k náhrade za DRT.

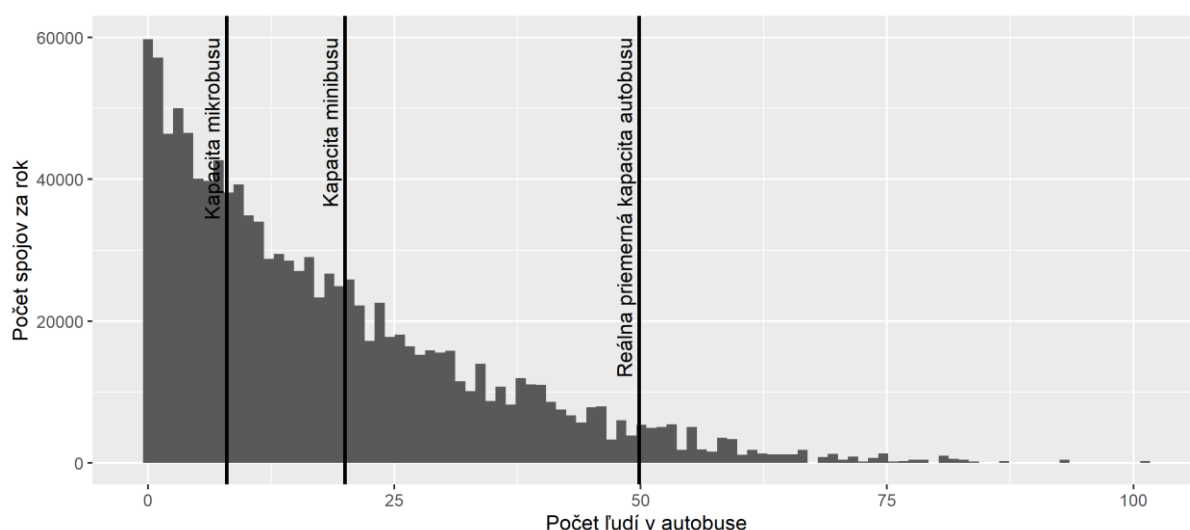
Tabuľka č. 5 Vypočítané priemerné ceny podľa prílohy

Forma prepravy	Maximálny počet miest	Cena za 1km v EUR S DPH			
		Vozidlo	1.osoba	Priemerné vyťaženie	Maximálne vyťaženie
Automobil	3-4	0,6850	0,6850	0,3425	0,1713
Mikrobus	4-11	0,7375	0,7375	0,1844	0,0922
Minibus	12-24	0,8260	0,8260	0,0816	0,0408
Autobus	25-60	1,5000	1,5000	0,0578	0,0289
Zdieľané automobily	4	0,4244	0,4244	0,2122	0,1061
Zdieľané motocykle	1	0,2195	0,2195	0,2195	0,2195

Zdroj: Vlastné zistenia podľa informácií z 20 cenníkov prepravcov v KSK

Na Grafe č. 1 je možné vidieť histogram, zobrazujúci priemernú obsadenosť spojov počas roka 2018. Vysoký počet ľudí v autobuse ktorý presahuje kapacitu vozidla je ovplyvnený tým, že cestujúci pri preprave môžu aj stáť. Pri DRT predpokladáme, že každý cestujúci je schopný si rezervovať miesto na sedenie. Počet spojov na všetkých grafoch vyjadruje počet spojení za rok, ktoré prepravcovia ponúkajú. To znamená, že jeden spoj chodí viac krát do roka.

Graf č. 1 Histogram zobrazujúci reálnu priemernú obsadenosť spoja



Zdroj: Vlastné spracovanie

Priemerná obsadenosť autobusu bola na úrovni 17,80 ľudí, čo je oproti reálnej priemernej kapacite autobusu (49,9 ľudí) výrazne menej. Vzhľadom na tieto výsledky obsadenosti miest v autobuse a reálnej prepravnej kapacity rôznych foriem dopravných prostriedkov sa ako najvhodnejšie javí využitie mikrobusev alebo minibusov. Bežné automobily by častokrát nezvládli pokryť dopyt na jednotlivých spojov, a tak by bolo nutné využiť viacero vozidiel, čo výrazne zvyšuje náklady DRT. Na strane druhej by autobusy aj v prípade DRT boli výrazne poddimenzované, a tak ich vyššia cena nemohla byť rozpočítaná na vyšší počet cestujúcich. V rámci týchto výsledkov uvažujeme o poloflexibilnej formy DRT s pevne stanovenými trasami.

V Tabuľke č. 4 je vypočítaná teoretická nahraditeľnosť autobusov DRT prepravou. Táto nahraditeľnosť je počítaná ako podiel spojov, ktorých priemerný počet cestujúcich za rok bol nižší ako uvažovaná maximálna kapacita dopravného prostriedku DRT. Zavedenie DRT by v prípade mikrobusev s kapacitou 8 miest by bolo možné u maximálne 34,1% spojov, a pri využití minibusov s kapacitou 20 miest až do 64,4% všetkých spojov prevádzkovaných na území KSK, keďže celkový počet cestujúcich bol nižší ako uvedené kapacity alternatívnych dopravných prostriedkov.

Tabuľka č. 6 Teoretická nahraditeľnosť autobusov DRT prepravou

Typ dopravného prostriedku	Maximálna kapacita	Teoretické % nahraditeľnosti autobusov
Automobil	4	19,9%

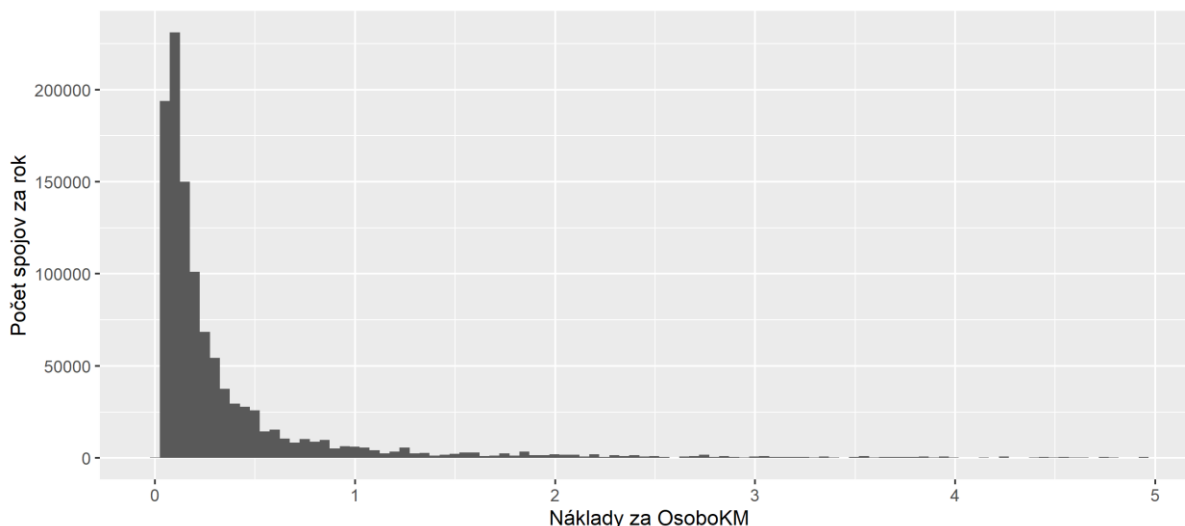
Mikrobus	8	34,1%
Minibus	20	64,4%
Autobus	55	97,0%

Zdroj: Vlastné spracovanie

Vzhľadom na metodiku hodnotenia výdavkov týchto spoločností je cena za km počítaná plošne a nie je tak možné rozlíšiť ceny za km u jednotlivých spojov. Z tohto dôvodu boli analyzované len ročné náklady a tržby, ktoré boli následne porovnané s počtom prepravených osôb a vzdialenosťami, ktoré precestovali cestujúci za rok (vyjadrené v osoboKm, skrátené osKm).

Na Grafe č. 2 bola analyzovaná efektivita nákladov za existujúce autobusové spojenia, vypočítaná ako podiel celkových ročných nákladov a osoboKm, ktoré prešli cestujúci na danom spojení. Ako je vidieť, aj keď autobusy poskytujú nízke náklady pri maximálnom vyťažení, až do úrovne 0,03€/osKm pri obsadení všetkých sedadiel, resp. ešte viac ak berieme do úvahy priestor na státie, reálna hodnota nákladov na 1/osKM je výrazne vyššia a pohybuje sa na mnohonásobne vyšších úrovniach.

Graf č. 2 Histogram nákladov za osoboKm pre všetky analyzované spoje



Zdroj: Vlastné spracovanie

Využitie DRT by ovplyvnilo aj ochotu ľudí platiť za vyšší komfort. Na základe prieskumu Čopovej (2022) predpokladáme že hodnota ochoty platiť za pri využití DRT je 0,09€/km. Následne na základe ročných dát od prepravcov v Košickom kraji bola vypočítaná cena lístka za km za každý spoj. Tento prepočet bol uskutočnený ako:

$$P_{km} = \frac{S}{Km_T} \quad (1)$$

kde

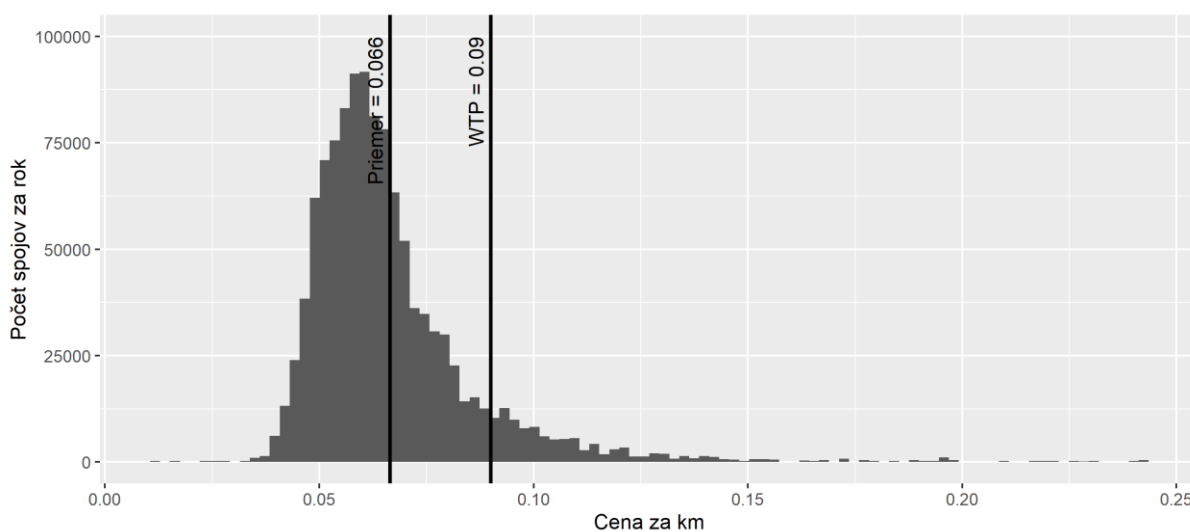
P_{km} je cena lístka na km pri konkrétnom spoji

S sú tržby za celý spoj

Km_T je počet uskutočnených osoboKm na konkrétnom spoji

Na Grafe č. 3 **Graf č. 3** je možné vidieť rozdelenie cien lístkov za km pre všetky analyzované spoje v Košickom kraji, počítané zo súhrnných ročných dát za každý spoj. Podľa očakávania, je reálna priemerná cena lístka za km výrazne nižšia ako vypočítané WTP, konkrétne 0,066€ v porovnaní s 0,09€. To indikuje ochotu pasažierov zaplatiť si za komfort, ktorý DRT môže ponúknuť. Zvýšenie tržieb taktiež môže poskytnúť rezervu na zvýšené náklady DRT, ktoré si technologické riešenie na objednávanie prevozu ako aj plánovania trás.

Graf č. 3 Histogram reálnej ceny lístka za km a WTP podľa Čopovej (2022)



Zdroj: Vlastné spracovanie

Porovnanie reálnych nákladov a WTP nám zároveň naznačuje, že za lepšie služby poskytované DRT sú cestujúci ochotný priplatiť 36% ceny za osKm.

Záver

V rámci dopytovo orientovanej dopravy boli identifikované celkovo 3 skupiny DRT, ktoré sa líšili na základe flexibility a poskytovaných služieb. Tieto služby boli následne konfrontované, ako možné alternatívy pre autobusovú dopravu v KSK. Vzhľadom na aktuálny

dopyt po tejto preprave môžeme konštatovať, že najvhodnejšími dopravnými prostriedkami pri DRT by boli mikrobusesy a minibusy, ktoré by za podmienky ceteris paribus dokázali nahradiť takmer 34% spojení pri využití mikrobused, resp. 64% pri minibusoch. Dôvodom tejto skutočnosti je to, že veľká časť spojov je využitých minimálne, čo jednak potencionálne tržby prepravcov, ako aj ovplyvňuje ich efektivitu. Náklady sa len v malej časti prípadov blížili ku teoretickej cene za osKm, ktoré dokáže autobusová preprava pri maximálnej kapacite poskytnúť.

V prípade ceny za prepravu sme porovnali priemernú cenu lístka za km a zistenia z literatúry, že hodnota WTP pre DRT je na území KSK 0,09€/km. V porovnaní s reálnymi hodnotami cien prepravy sme zistili, že existuje zistená WTP je výrazne vyššia ako aktuálne platené ceny za lístky. Na základe toho môžeme konštatovať, že cestujúci sú ochotní za vyšší komfort a isté miesto v autobuse si priplatiť. Vzhľadom na technologické nároky, ktoré DRT riešenie vyžaduje, zvýšené tržby by sa dali využiť na financovanie týchto nákladov.

Na záver je potrebné spomenúť aj limitácie tohto výskumu, Vzhľadom na to, že k dispozícii boli len súhrnné dáta za unikátne spoje, dáta boli rozšírené na základný súbor na každý spoj, ktorý počas roka išiel. Zároveň očakávame, že počas špecifických dní (ako napr. pondelok) je dopyt vyšší, a tak napriek tomu, že v priemere by mal byť spoj nahradený dopravou DRT, špecifické dni by museli byť kryté klasickou autobusovou dopravou.

Zoznam bibliografických odkazov

AFONSO, P., J. TELHADA a M.S. CARVALHO, 2016. Incorporating economic issues in the design of sustainable DRT systems: Insights from the case of a Portuguese municipality. V: IEEE Conference on Intelligent Transportation Systems, Proceedings, ITSC. Brasil: Institute of Electrical and Electronics Engineers Inc., s. 143–148. ISBN 978-1-5090-1889-5.

ARUP, 2018. Going the Distance: Integrated Demand Responsive Transport in Cities [online] [cit. 8.10.2021]. Dostupné na: <https://www.arup.com/-/media/arup/files/publications/d/going-the-distance.pdf>.

BRAKE, J., J.D. NELSON a S. WRIGHT, 2004. Demand responsive transport: Towards the emergence of a new market segment. V: Journal of Transport Geography. 2004, roč. 12, č. 4, s. 323–337. ISSN 09666923.

BRAKE, Jenny F., John D. NELSON a Corinne MULLEY, 2006. Good practice guide for demand responsive transport services using telematics. [online] Spojené Kráľovstvo: University of Newcastle. Dostupné na:

https://eprints.ncl.ac.uk/file_store/production/12981/B9C57C8D-4AD9-4ED6-80E7-C05258B34516.pdf.

ČOPOVÁ, Alexandra, 2022. Ekonomicko- finančné aspekty dopytovo orientovanej dopravy v Košickom kraji. Košice. Diplomová práca. Technical University of Košice.

HEINITZ, F., 2022. Sustainable development assessment of incentive-driven shared on-demand mobility systems in rural settings. V: European Transport Research Review. 2022, roč. 14, č. 1. ISSN 1867-0717.

LAWS, Rebecca, Marcus ENOCH, Stephen ISON a Stephen POTTER, 2009. Demand responsive transport: a review of schemes in England and Wales. V: Journal of Public Transportation. 2009, roč. 12, č. 1, s. 19–37. ISSN: 1077-291X.

MAGEEAN, J. a J.D. NELSON, 2003. The evaluation of demand responsive transport services in Europe. V: Journal of Transport Geography. 2003, roč. 11, č. 4, s. 255–270. ISSN 09666923.

QUADRIFOGLIO, Luca a Xiugang LI, 2009. A methodology to derive the critical demand density for designing and operating feeder transit services. V: Transportation Research Part B: Methodological. 2009, roč. 43, č. 10, s. 922–935. ISSN: 0191-2424.

SCHASCHÉ, Stephanie E. a Robert G. SPOSATO, 2021. Systematic literature review of demand-responsive transport services. 2021. Rakúsko: University of Klagenfurt.

TAKEUCHI, Ryusuke, Izumi OKURA, Fumihiko NAKAMURA a Hiroyuki HIRAISHI, 2003. Feasibility study on demand responsive transport systems (DRTS). V: Proceedings of the 5th Eastern Asia Society for Transportation Studies Conference. Japonsko: Tokyo.

UMBRACO, 2020. Demand Responsive Transport - Case Study [online]. 2020. [cit. 8.10.2021]. Dostupné na: <https://cdn.github.org/umbraco/media/2435/case-studies.pdf>.

VELAGA, Nagendra R., John D. NELSON, Steve D. WRIGHT a John H. FARRINGTON, 2012. The potential role of flexible transport services in enhancing rural public transport provision. V: Journal of Public Transportation. 2012, roč. 15, č. 1, s. 7. ISSN: 1077-291X.

VIERGUTZ, Kathrin a Clemens SCHMIDT, 2019. Demand responsive-vs. conventional public transportation: A MATSim study about the rural town of Colditz, Germany. V: Procedia Computer Science. 2019, roč. 151, s. 69–76. ISSN: 1877-0509.

Poznámky

Tento článok bol vytvorený z podporou Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy a výskumu SR VEGA č. 1/0455/20 Ekonomické a sociálne aspekty dostupnosti vo vidieckych oblastiach s využitím dopytovo orientovanej dopravy a flexibilných dopravných systémov.

Kontaktná adresa

Ing. Tomáš Štofa, PhD.

Technická Univerzita v Košiciach

Katedra Bankovníctva a Investovania, Ekonomická fakulta

Němcovej 32, Košice 040 01

Slovensko

email: tomas.stofa@tuke.sk

VYUŽITIE METÓD STANOVENÝCH PREFERENCIÍ PRI ANALÝZE DOPYTOVO ORIENTOVANÝCH MODELOV DOPRAVY VO VIDIECKÝCH REGIÓNOCH

THE USE OF STATED PREFERENCE METHODS IN DEMAND RESPONSIVE TRANSPORT MODELS ANALYSIS IN RURAL REGIONS

Peter DŽUPKA - Radovan DRÁB

Abstract

Application of Demand Responsive Transport systems especially in times of increasing energy costs and decrease in public transportation demands can be a step to be considered by the public authorities funding the transport. DRT is a known concept that has gain on popularity with the development of information technology and broad utilisation of smart devices. This paper tries to identify the main factors that can determine the success of DRT application in rural areas as an alternative to fixed public transportation system. To demonstrate that, the paper proposes conjoint method to further test and assess the defined factors.

Key words: Demand responsive transport; conjoint analysis; willingness to pay; rural regions

Úvod

Demografické, sociálne, ekonomické a technologické trendy súčasnosti menia spôsob akým sú definované

problémy dopravy. Zároveň vznikajú nové možnosti pre ich riešenie a hodnotenie. Jednou z kľúčových výziev dneška je zlepšovanie dostupnosti pre vidiecke oblasti. Dnes využívané systémy pre zabezpečenie dopravnej dostupnosti obyvateľov vidieckych regiónov sa vzhľadom na demografické a ekonomické zmeny stávajú neefektívne.

Podľa (Velaga et al. 2012) mnoho vidieckych oblastí má obmedzený prístup k verejnej doprave, čo má významný dopad na obyvateľov s obmedzeným prístupom k automobilom (deti starší ľudia, ľudia s postihnutím). Používanie nových informačno-komunikačných technológií a „smart“ riešení môže zlepšiť efektívnosť, ako aj kvalitu dopravných služieb pre vidiecke oblasti (Wang et al. 2015). Jedným z najrozšírenejších prístupov pre riešenie

dostupnosti vo vidieckych oblastiach je dopytovo orientovaná doprava „Demand Responsive Transport - DRT“ (Papanikolaou et al. 2017). Tieto prístupy sú založené na doplnení, alebo nahradení fixného dopravného systému so stanovenými dopravnými trasami a časmi príchodov a odchodov flexibilným systémom založeným na dopyte zo strany občanov. Často sú využívané pre konkrétne skupiny obyvateľstva napr. návšteva nemocnice, doprava na letisko, alebo k nákupným centráam. Výhoda týchto systémov je v zvýšení úžitku pre obyvateľov, pretože doprava je dostupná v čase keď ju potrebujú a častokrát sa jedná na rozdiel od tradičných dopravných systémov o cestu „od dverí k dverám“ (Velaga et al. 2012).

Na Slovensku čelíme podobným problémom. Podľa stratégie verejná osobná doprava 2030 iba 30% všetkých ciest realizovaných verejnou hromadnou dopravou, pričom obzvlášť nízke hodnoty sú dosahované práve vo vidieckych regiónoch. Pre prímestskú autobusovú dopravu je charakteristický relatívne dramatický a dlhodobý úbytok cestujúcich vo verejnej osobnej doprave vo vidieckych regiónoch (Slovak Republic no date). Riešenie problému je v rukách samosprávnych krajov, ktoré sú správnym orgánom pre pravidelnú autobusovú dopravu a zároveň objednávajú a financujú služby prímestskej autobusovej dopravy. Vo vidieckych oblastiach na Slovensku je v prevažnej miere verejná osobná doprava zabezpečovaná tradičným fixným systémom (prevažne autobusovou dopravou) s pevným cestovným poriadkom.

Samotné zavedenie systému dopytovo orientovanej dopravy ako náhrady, alebo doplnenia existujúceho fixného systému dopravy je však spojené so vysokými vstupnými nákladmi. Vo svete existuje viacero príkladov, kedy bol systém dopytovo orientovanej dopravy neúspešný. Vzhľadom na heterogenitu jednotlivých regiónov ako potrieb jej obyvateľov neexistuje jednotné univerzálne riešenie (nastavenie) dopytovo orientovanej dopravy. Pre každý región je potrebné vytvoriť model dopytovo orientovanej dopravy na mieru. Z tohto dôvodu je nutné mať vopred dostatok kvalitných informácií o potrebách obyvateľov regiónu, existujúcej dopravnej infraštruktúre a existujúcich dopravných službách.

Cieľom tohto príspevku je na základe prehľadu literatúry popísať aplikáciu metódy stanovených preferencií - conjoint analýzy pri hodnotení možností zavedenia systému dopytovo orientovanej dopravy vo vidieckych regiónoch.

1 Dopytovo orientovaná doprava

Pojem dopytovo orientovanej dopravy sa objavuje vo výskumoch už v 70 tých rokoch minulého storočia. V súčasnosti kedy informačné technológie umožňujú efektívnu komunikáciu a ponúkajú aj možnosti sledovania a plánovania dopravy v reálnom čase na

mobilných zariadeniach je aplikácia týchto flexibilných modelov dopravnej obslužnosti veľmi aktuálna.

V súčasnej dobe mnoho poskytovateľov verejnej dopravy vo svete v určitej miere testuje alebo otestovalo DRT ako jednu z implementácie „smart“ riešení v mestskej mobilite.

DRT je možné chápať ako formu verejnej dopravy, ktorá tvorí medzičlánok medzi tradičnou verejnou dopravou využívajúcou mikrobuses s premenlivou trasou a vysoko personalizovanou dopravnou službou ponúkanou taxislužbou (Brake et al. 2004).

Prvé DRT systémy ktoré je možné označiť ako „tradičné“ majú svoje korene vo Veľkej Británii a predstavovali experimenty financované z verejných zdrojov.

Prvým modelom DRT bola zmena fixnej trasy verejnej dopravy na základe požiadavky cestujúceho, na ktorý naviazal druhý model v podstate úplne flexibilnej dopravy v zmysle taxislužby - „dial-a-ride“. Medzi tieto tradičné modely je možné zaradiť aj systém komunitného vozidla resp. autobusu, ktorý poskytoval služby prispôbené členom komunit. Všetky tieto systémy mali spoločné znaky, ktorými bolo úplné financovanie z verejných zdrojov a zameranie na rurálne oblasti prípadne vybrané skupiny obyvateľov s osobitými potrebami vo vzťahu k doprave (Ryley et al. 2014). DRT bolo považované najmä ako sociálna služba (Cervero 1997).

Vývoj v oblasti informačných technológií umožnil týmto systémom využiť novú flexibilnú infraštruktúru ktorá je dostupná všetkým. Približne po roku 2012 sa začali DRT modely využívať aj v metropolitných centrách ako alternatíva ku fixnej doprave. Služba sa stala dostupná väčšiemu počtu používateľov a zmenil sa aj jej model financovania. V súčasnosti tieto DRT systémy sú schopné ponúknuť vysoko kvalitné služby pokrývajúce medzery na trhu za príslušné finančné ohodnotenie (Papanikolaou et al. 2017). Takýmto príkladom sa v nedávnej minulosti stali služby prepravujúce cestujúcich z letísk do metropolitných centier. Hlavným odlišením od tradičnej fixnej dopravy je v prípade poskytovateľov DRT prísľub vyššej kvality poskytnutej služby (menšie - nové vozidlá, komfortnejšia cesta, WiFi, možnosti nabíjania ...) a v niektorých prípadoch aj úpravu času odchodu/príchodu resp. miesta (v niektorých prípadoch ide dodatočne spoplatnenú službu) (Pettersson 2019).

V súčasnosti sa vyššie spomínaným faktorom pridáva ekologickosť prevádzky, kde množstvo poskytovateľov DRT začína využívať elektrické vozidlá (Pettersson 2019).

Rozhodovanie o efektívnosti alebo účelnosti DRT oproti ostatným fixným modelom závisí od mnohých faktorov ktorých významnosť z pohľadu užívateľa služby nie je jednoduché identifikovať. Nasledujúce kapitoly sa venujú práve tomuto problému.

2 Conjoint analýza

Conjoin analýza je relatívne rozšírený prístup, ktorý sa používa na analýzu správania spotrebiteľa pri výbere v rôznych oblastiach. Široko sa využíva aj súkromnom sektore v oblasti marketingu, strategického manažmentu a pod. Od svojich počiatkov v 70. rokoch 20. storočia získala Conjoint analýza široké uznanie v porovnaní s rôznymi metodologickými prístupmi, ktoré sa zaoberajú problematikou výberu alternatív. Conjoint analýza je dekompozičná metóda používaná na skúmanie dôležitosti charakteristík produktov alebo služieb. Metóda je založená na predpoklade, že užitočnosť alternatívy pre spotrebiteľa možno rozložiť na čiastkové užitočnosti jednotlivých atribútov skúmaného produktu, alebo služby. (CONsidered JOINTly – zvažované spoločne). Táto metóda patrí medzi metódy stanovených preferencií. Prostredníctvom primárneho prieskumu je jednotlivец požiadaný aby určil (indikoval) svoje preferencie medzi alternatívami, ktoré sú definované rôznou kombináciou atribútov, ktoré má analyzovaný produkt, alebo služba.

Ak predpokladáme (všeobecná ekonomická teória), že jednotlivci si vyberajú alternatívu s najvyššou subjektívnou užitočnosťou, užitočnosť jednotlivých atribútov a pravdepodobnosť výberu alternatívy by sa mohli skúmať analýzou preferencií respondentov. Na rozdiel od modelov s diskretnou voľbou umožňuje Conjoint analýza testovanie alternatívnych vlastností produktu. Conjoint založená na výbere (najbežnejší typ analýzy) kombinuje funkcie modelov diskretnej voľby a Conjoint analýzy; považuje sa za najrealistickejšiu formu spoločnej analýzy, keďže respondenti čelia situáciám výberu, ktoré sú veľmi podobné skutočnému trhu (ponuke) tým, že uvádzajú všetky atribúty považované za relevantné pre alternatívu. Okrem toho Conjoint analýza založená na výbere umožňuje zahrnutie interakčných účinkov do štatistického modelu. Dá sa teda testovať, či sa hodnotenie atribútov líši naprieč individuálnymi charakteristikami respondentov, ako je vek, pohlavie, príjem a pod (König et al. 2018).

1.1 Aplikácia conjoint analýzy v hodnotení dopytovo orientovaných systémov dopravy

Pre aplikáciu tejto metódy je kľúčová voľba atribútov a hlavne ich úrovne z ktorých si respondenti budú vo výskume vyberať.

Voľba atribútov, prostredníctvom ktorých bude ponúkaná služba hodnotená, je kritickým faktorom pre správnosť výsledkov analýzy. Z pohľadu užívateľa je dôležité, aby mu ponúkaná služba bola schopná uspokojiť jeho potreby a zároveň poskytla dostatočnú pridanú hodnotu. V praxi sa určujú atribúty verejného statku kombináciou sekundárneho a primárneho prieskumu. V prvom kroku je realizovaný detailný prehľad literatúry s cieľom identifikovať kľúčové atribúty. V prípade, že sa jedná o verejný statok, pri ktorom nie je možné (alebo je

možné iba čiastočne) identifikovať hlavné atribúty dopĺňa sa sekundárny výskum primárnym. Ten môže mať viacero podôb. Môže ísť o dotazníkový prieskum ktorého cieľom je identifikovať hlavné atribúty, ktoré ovplyvňujú úžitok spotrebiteľa, alebo (častejšie) sa jedná o realizáciu fokusovej skupiny. Cieľom fokusovej skupiny je identifikovať prípadne overiť si správnosť atribútov z prieskumu literatúry.

V prípade dopytovo orientovanej dopravy je možné podľa (König et al. 2018) definovať nasledovné atribúty:

- Čas rezervácie jazdy pre jej uskutočnením (v min. resp. v hod.)
- Pešia vzdialenosť k najbližšej zastávke na vyzdvihnutie (v metroch)
- Posun času vyzdvihnutia z dôvodu nástupu iných pasažierov (v min.)
- Doba jazdy (v min.)
- Množstvo informácií poskytovaných cestujúcemu (žiadne – stredné množstvo – detailné informácie)
- Cena za jednosmernú jazdu (v €)

Čas rezervácie jazdy

Čas rezervácie jazdy je kľúčovým prvkom pridanej hodnoty pre potencionálnych záujemcov o DRT. Definuje kvalitu a možnosti využitia DRT. V štúdií (Pettersson 2019) ktorá sa zaoberala skúmaním atribútov DRT analýzou 35 rôznych fungujúcich DRT služieb sú časy rezervácie pred jazdou závislé o oblasti jej poskytovania. Pri službách zameraných na mestské – husto obývaných oblasti je možné službu rezervovať okamžite resp. v 5 min. intervaloch max. 30 min. pred požadovaným časom odchodu. V rurálnych, alebo semi - rurálnych oblastiach sa čas rezervácie uvádza zvyčajne v hodinách pričom bežná je rezervácia minimálne 24 hodín pred požadovaným časom nástupu na jazdu.

Stanovenie úrovne tohto atribútu je teda významne ovplyvnené oblasťou, v ktorej sa zavedenie DRT predpokladá a zároveň cieľom, ktorý má služba dosiahnuť.

Pešia vzdialenosť k najbližšej zastávke na vyzdvihnutie (v metroch)

Ďalším dôležitým atribútom je vzdialenosť akú musí užívateľ pešo prejsť od svojho bydliska k nástupnému bodu služby DRT. Úroveň tohto atribútu závisí od systému organizácie DRT služby. Najvyššiu pridanú hodnotu samozrejme poskytuje tzv. služba od dverí k dverám. Občan je teda vyzdvihnutý v mieste bydliska a je dopravený až do vybranej cieľovej destinácie. V tomto prípade je úroveň atribútu 0 metrov. Ďalšími štandardnými modelmi sú fixné fyzické

zastávky (napríklad v strede obce). Poslednou štandardnou možnosťou sú tzv. virtuálne zastávky. V tomto prípade si občan môže vybrať dopredu stanovené nástupné (prípade výstupné miesto), ktorým môže byť ľubovoľné bezpečné miesto na nástup, alebo výstup (parkovisko, obchodné centrum a pod.) V praxi sa často vyskytuje aj kombinácia týchto možností pri nástupe a výstupe.

Vo výskume (König et al. 2018) boli úrovne tohto atribútu napr. stanovené nasledovne:

- Úroveň 1 – 0 m
- Úroveň 2 - 300 m
- Úroveň 3 - 500 m

Posun času vyzdvihnutia z dôvodu nástupu iných pasažierov (v min.)

Tento atribút je ovplyvnený časom objednania služby. Pri DRT službách, ktoré je možné objednať v reálnom čase je tento parameter významný. Objednanie nástupu pasažiera je možné aj počas už realizovanej jazdy. Oneskorenie príchodu k predtým objednaným pasažierom môže dosahovať desiatky minút. Pri službách ktoré je možné objednať min. 24 hod. vopred je tento parameter nedôležitý a nástup ďalšieho pasažiera pri už realizovanej jazde je nemožný. V hore uvedenej štúdii boli úrovne tohto parametra volené nasledovne

- Úroveň 1 + 0 min.
- Úroveň 2 + 10 min.
- Úroveň 3 + 20 min.

Doba jazdy (v min.)

Doby jazdy závisí od miesta nástupu a cieľovej stanice a opätovne aj od systému DRT , ktorý buď umožňuje, alebo neumožňuje pristupovanie pasažierov v reálnom čase. Vo všeobecnosti, by ale ponuka jazdných časov mohla byť realizovaná porovnaním s existujúcou fixnou dopravou. Respondent by teda dostal na výber nasledovné možnosti:

- Úroveň 1 rovnaký čas ako existujúci fixný spoj pre uvažovanú cestu
- Úroveň 2 čas o 10% až 20% kratší ako existujúci fixný spoj pre uvažovanú cestu
- Úroveň 3 čas o 10% až 20% dlhší ako existujúci fixný spoj pre uvažovanú cestu

Množstvo informácií poskytovaných cestujúcemu (žiadne – stredné množstvo – detailné informácie)

Podľa informácií prezentovaných v štúdií (Brake et al. 2006) je množstvo a kvalita informácií poskytovaných DRT službou pasažierom veľmi dôležitá pre ich hodnotenie spokojnosti a úspech fungovania DRT služby. Z pohľadu úrovne poskytovaných informácií je možné uvažovať o troch úrovniach:

- Úroveň 1 Základné informácie (potvrdenie objednávky a času, informácie o platbe)
- Úroveň 2 Rozšírené informácie (Informácie o odjazde vozidla, informácie o predpokladanom príchode do cieľa a pod.)
- Úroveň 3 Detailné informácie (Real time informácie o jazde, informácie o nadväzujúcich spojoch iných foriem dopravy a pod.)

Cena za jednosmernú jazdu (v €)

Cena za jazdu je kľúčovým faktorom úspechu. V prípade, že sú známe aktuálne ceny za existujúce alternatívne formy prepravy je možné využiť pre testovanie, ceny nachádzajúce sa pod a nad aktuálnou cenou. Prípadne je možné podobne ako v prípade doby jazdy ponúkať ceny rovnaké, nižšie a vyššie ako aktuálna cena fixnej autobusovej dopravy.

- Úroveň 1 cena rovnaká za ako existujúci fixný spoj pre uvažovanú cestu
- Úroveň 2 cena o 10% až 20% nižšia ako za existujúci fixný spoj pre uvažovanú cestu
- Úroveň 3 cena o 10% až 20% vyššia ako za existujúci fixný spoj pre uvažovanú cestu

Záver

V súčasnej dobe hľadania efektívnych ekonomických a ekologických riešení vo verejnej doprave je čiastočná alebo úplná aplikácia DRT systému vo verejnej doprave jednou z možností. Neustály pokles a fluktuácia dopytu po verejnej doprave najmä v odľahlejších regiónoch a rastúce náklady na prevádzku súčasných dopravných systémov vytvára tlak na regionálne samosprávy na riešenie tejto problematiky. V rámci príspevku bol analyzovaný systém dopytovo orientovanej dopravy, jeho špecifik a možností jeho aplikácie v rôznych oblastiach mobility. Jedným z najdôležitejších aspektov pri aplikácii DRT systémov je identifikácia podmienok a ktorých je vhodná jeho aplikácia a zároveň hodnotenie jeho efektívnosti. Tieto skutočnosti sú ovplyvnené mnohými faktormi, ktoré sa v príspevku autori

snažia vymedziť na základe dostupnej literatúry a navrhujú conjoint metódu stanovených preferencií ako spôsob ich overenia.

Poznámky

Tento článok bol vytvorený z podporou Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy a výskumu SR VEGA č. 1/0455/20 Ekonomické a sociálne aspekty dostupnosti vo vidieckych oblastiach s využitím dopytovo orientovanej dopravy a flexibilných dopravných systémov

Zoznam bibliografických odkazov

BRAKE, J. F., C. MULLEY a J. D. NELSON, 2006. Good Practice Guide for Demand Responsive Transport Services using Telematics. *https://eprints.ncl.ac.uk* [online]. 2006 [cit. 7.9.2022]. Dostupné na: <https://eprints.ncl.ac.uk>

BRAKE, Jenny, John D. NELSON a Steve WRIGHT, 2004. Demand responsive transport: towards the emergence of a new market segment. *Journal of Transport Geography* [online]. 2004, roč. 12, č. 4, s. 323–337. ISSN 09666923. Dostupné na: doi:10.1016/j.jtrangeo.2004.08.011

CERVERO, R., 1997. *PARATRANSIT IN AMERICA: REDEFINING MASS TRANSPORTATION* [online] [cit. 6.10.2022]. ISBN 978-0-275-95725-4. Dostupné na: <https://trid.trb.org/view/466700>

KÖNIG, Alexandra, Tabea BONUS a Jan GRIPPENKOVEN, 2018. Analyzing Urban Residents' Appraisal of Ridepooling Service Attributes with Conjoint Analysis. *Sustainability* [online]. 2018, roč. 10, č. 10, s. 3711. ISSN 2071-1050. Dostupné na: doi:10.3390/su10103711

PAPANIKOLAOU, Anestis, Socrates BASBAS, George MINTSIS a Christos TAXILTARIS, 2017. A methodological framework for assessing the success of Demand Responsive Transport (DRT) services. *Transportation Research Procedia* [online]. 2017, roč. 24, s. 393–400. ISSN 23521465. Dostupné na: doi:10.1016/j.trpro.2017.05.095

PETTERSSON, Fredrik, 2019. *An international review of experiences from on-demand public transport services*.

RYLEY, Tim J., Peter A. STANLEY, Marcus P. ENOCH, Alberto M. ZANNI a Mohammed A. QUDDUS, 2014. Investigating the contribution of Demand Responsive Transport to a sustainable local public transport system. *Research in Transportation Economics* [online]. 2014, roč. 48, s. 364–372. ISSN 07398859. Dostupné na: doi:10.1016/j.retrec.2014.09.064

SLOVAK REPUBLIC, no date. *Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030* [online]. B.m.: Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej Republiky [cit. 6.10.2022]. Dostupné na: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/doprava-3/strategia/strategicky-plan-rozvoja-dopravy-sr-do-roku-2030>

VELAGA, Nagendra R, John D NELSON, Steve D WRIGHT a John H FARRINGTON, 2012. The Potential Role of Flexible Transport Services in Enhancing Rural Public Transport Provision. *Journal of Public Transportation*. 2012, roč. 15, č. 1, s. 21.

WANG, Chao, Mohammed QUDDUS, Marcus ENOCH, Tim RYLEY a Lisa DAVISON, 2015. Exploring the propensity to travel by demand responsive transport in the rural area of Lincolnshire in England. *Case Studies on Transport Policy* [online]. 2015, roč. 3, č. 2, s. 129–136. ISSN 2213-624X. Dostupné na: doi:10.1016/j.cstp.2014.12.006

Kontaktná adresa

Doc. Ing. Peter, Džupka, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Ekonomická fakulta

Boženy Nemcovej 32, Košice, 04001

Slovensko

email: peter.dzupka@tuke.sk

ROZPOČET AKO NÁSTROJ ZAPOJENIA OBYVATEĽOV DO ROZHODOVANIA O VECIACH VEREJNÝCH

THE BUDGET AS A TOOL TO INVOLVE THE INHABITANTS IN DECISION-MAKING ON PUBLIC AFFAIRS

Darina KOREŇOVÁ

Abstract

Modern methods of budgeting include participatory budgeting. Eleven years of experience with participatory budgeting in the conditions of local self-government in Slovakia confirms many positive and negative aspects. Experts and employees of the local government responsible for the implementation of the participatory budgeting process in the municipality or region are looking for solutions to optimize it. The paper describes the current state of implementation of participatory budgeting in the conditions of Slovak municipalities. It focuses on the impact of the COVID-19 pandemic on its application.

Key words: *participatory budget, models, quality of life, COVID-19*

Úvod

Hlavným motívom pre zavedenie participatívneho rozpočtu v podmienkach územnej samosprávy je aktivizácia obyvateľov a zvyšovanie záujmu o veci verejné prostredníctvom možnosti spolupodieľania sa na tvorbe projektov a zámerov formou participatívneho plánovania a rozpočtu.

Cieľom príspevku je poukázať na aktuálny stav implementácie participatívneho rozpočtovania v podmienkach obcí Slovenska s dôrazom na vplyv pandémie COVID-19 na jeho uplatňovanie.

Príspevok vznikol ako výstup projektu VEGA 1/0055/22 Význam smart technológií v procese zmierňovania ekonomických a sociálno-psychologických dopadov pandémie COVID-19 na kvalitu života občanov.

1 Rozpočet územnej samosprávy ako nástroj podpory rozvoja a zapojenia obyvateľov do správy vecí verejných

Rozpočet územnej samosprávy je dôležitý nástroj realizácie politiky územných jednotiek. Dáva možnosť, no súčasne je limitom pre všestranný rozvoj územia a podporu kvality života v danej obci či kraji.

Rozpočet územnej samosprávy je základom finančného hospodárenia obce a vyššieho územného celku. Slúži na realizáciu základných úloh a funkcií územnej samosprávy v príslušnom rozpočtovom období. Rozpočet územnej samosprávy vyjadruje autonómnosť v hospodárení (Konečná Veverková 2017; Peková 2011; Staroňová, Sičáková-Beblová 2006).

Každý rozpočet územnej samosprávy musí plniť alokačnú, redistribučnú a stabilizačnú funkciu. Alokačnú funkciu je možné považovať za kľúčovú, nakoľko práve prostredníctvom rozpočtu územnej samosprávy sa financujú lokálne verejné statky. Redistribučná funkcia sa týka rozpočtu územnej samosprávy v obmedzenej miere. Uplatnenie nachádza voči sociálne slabším občanom (napr. sociálne byty). Stabilizačná funkcia je dominantná v podmienkach štátneho rozpočtu, avšak nachádzame ju prítomnú pri ovplyvňovaní rastu ekonomického potenciálu daného územia obce či samosprávneho kraja (Švantnerová, Kožiak 2005).

Pri zostavovaní rozpočtu územnej samosprávy sa využívajú rozdielne metódy rozpočtovania. Príjmy rozpočtu sa plánujú prírastkovou metódou a výdavky po vzore štátneho rozpočtu sa stanovujú od 1. januára 2009 formou programového rozpočtovania. Medzi moderné formy rozpočtovania patrí i možnosť uplatňovania participatívneho rozpočtu.

1.1 Participatívny rozpočet v podmienkach územnej samosprávy

Participatívny rozpočet je z pohľadu vládnych úrovní možné aplikovať na národnej, regionálnej úrovni a úrovni obcí. V podmienkach Slovenskej republiky sa neuplatňuje na národnej úrovni. Vo všeobecnosti dáva participatívny rozpočet priamu možnosť obyvateľom obce či kraja prostredníctvom projektov navrhnúť a následne stanoveným spôsobom rozhodnúť o použití zástupcami samosprávy vopred vyčleneného objemu finančných prostriedkov.

Participatívny rozpočet je podľa Melichára (2017) proces, ktorý integruje ľudí, aby vyhodnotili svoje lokálne problémy. Vede diskusie a prípravu projektov na ich riešenie, ktoré následne podporuje finančne. Samosprávy organizujú konštruktívny dialóg s ľuďmi o záležitostiach, ktoré sa ich týkajú (ich ulice, štvrť mesta alebo regiónu). Môžu tak využiť svoje znalosti miestnych pomerov, navrhnúť riešenia a spolupracovať na nich. Dáva im tiež zodpovednosť tým, že hlasujú o vhodnom rozdelení obmedzených financií.

Participatívny rozpočet je postavený na nasledovných zásadách:

- budovanie užšieho vzťahu medzi starostom, primátorom či predsedom samosprávneho kraja, zastupiteľstvom územnej samosprávy, zamestnancami úradu a obyvateľmi. Vzniká dialóg, ktorého výsledkom je dôraz na demokratickejšie riadenie a rozhodovanie,
- podpora aktívnej občianskej participácie, ktorá sa prejavuje vo zvýšenom záujme o veci verejné,
- účinné vynakladanie prostriedkov na riešenie problémov v podobe projektov, ktoré sú prioritou pre obyvateľov obce, mesta, kraja,
- posilnenie sociálnej spravodlivosti,
- účinnejšia verejná kontrola prostredníctvom dôraznejšej požiadavky na transparentnosť celého procesu.

Medzi najčastejšie ciele participatívneho rozpočtu patrí:

- umožniť obyvateľom konkrétnej územnej samosprávy navrhovať projekty, ktoré zodpovedajú ich potrebám s verejnoprospešným účelom,
- podnietiť obyvateľov v ich záujme o samosprávu, v ktorej žijú, ich transformáciu na aktívnych spolutvorcov jej súčasnosti a budúcnosti,
- tvoriť kvalitné verejné politiky s obyvateľmi a pre nich,
- revitalizovať a realizovať verejné priestranstvá v súlade s predstavami obyvateľov obce, mesta či kraja,
- zapojiť obyvateľov územnej samosprávy do stanovovania priorít verejných výdavkov,
- scelovať rôzne skupiny obyvateľov ako aktívnych aktérov,
- naštartovať nové občianske iniciatívy, aktivity v samospráve (Pieštany 2019).

1.1.1 Základné aspekty participatívneho rozpočtu v podmienkach územnej samosprávy SR

Jedenásťročná prax participatívneho rozpočtu v podmienkach územnej samosprávy Slovenska so sebou prináša priestor pre konštatovanie niektorých skutočností a záverov. Prvou samosprávnou jednotkou, ktorá uplatnila participatívny rozpočet bolo hlavné mesto Bratislava. Prvýkrát ho použila v roku 2011 s pomocou občianskeho združenia Utópia. V roku 2015 ho

prenomenovala na tzv. občiansky rozpočet avšak v roku 2020 ho ešte pred vypuknutím pandémie hlavné mesto zrušilo z dôvodu nezáujmu obyvateľov. Priebežne pribúdali ďalšie samosprávy, ktoré tento koncept implementovali. Ide napríklad o mestá Banská Bystrica, Nové Mesto nad Váhom, Prievidza a pod. Participatívny rozpočet sa postupne etabloval aj v podmienkach vyšších územných celkov (skúsenosť s participatívnym rozpočtom má 6 z 8 samosprávnych krajov).

V súčasnosti neexistuje kompletný zoznam samospráv, ktoré participatívny rozpočet uplatňovali či aktuálne uplatňujú. Istý zoznam prezentuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky na svojej webovej stránke avšak nie je aktuálny (sleduje údaje do roku 2020) a obsahuje niekoľko chybných údajov či absentujúcich samospráv.

Podoby participatívnych rozpočtov využívané v jednotlivých samosprávach sa rôznia. Kým niekde ide iba o menší doplnkový systém k rozsiahlejšej dotačnej politike, inde o ide o výraznejšiu finančnú podporu. Príkladom môže byť mesto Trnava, ktoré od roku 2018 zaviedlo novinku a rozdelilo participatívny rozpočet na dve časti. Prvou sú občianske projekty s celkovým objemom finančných prostriedkov 60 000 eur (z toho 50 000 eur je na projekty a limitom 5 000 eur na jeden projekt a 10 000 eur na organizačné výdavky) a druhou časťou sú tzv. investičné zadania s limitom do 50 000 eur na jedno zadanie. Investičné zadania navrhujú a hlasovaním odobrujú občania, no realizátorom zadaní je samospráva.

Hlavné náležitosti participatívneho rozpočtu zvyknú samosprávy upraviť do podoby oficiálneho dokumentu (štatútu, pravidiel, zásad, všeobecne záväzného nariadenia), no nie je to pravidlom (napr. Prievidza, Šaľa nemajú prijatý samostatný dokument).

Vo väčšine samospráv je uplatňovaný jednoročný cyklus priebehu celého procesu (od vyhlásenia výzvy, podávania projektov, ich hodnotenia, hlasovania až po realizáciu a vyhodnotenie). Niektoré samosprávy však uprednostňujú dvojročný cyklus (napr. Hlohovec, Banská Bystrica).

Participatívne rozpočty sa v územnej samospráve Slovenska líšia aj témami, v rámci ktorých môžu byť projekty podané. Najčastejšie ide o úpravu verejného priestranstva, kultúru, šport, ochranu životného prostredia a pod.

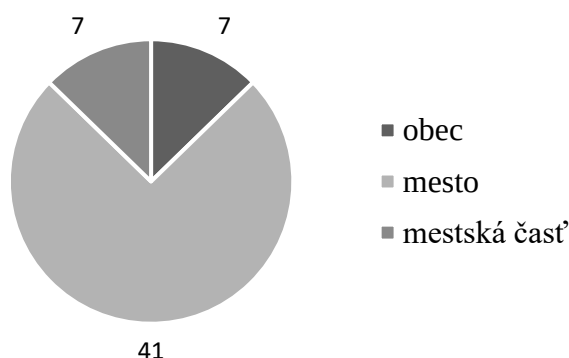
Ďalším, no nie posledným rozdielom v modeloch je napríklad spôsob hlasovania. V niektorých samosprávach je výhradne fyzické, inde elektronické, no štandardnejšou verziou je kombinácia niekoľkých spôsobov hlasovania (napr. fyzické a elektronické hlasovanie; fyzické, elektronické hlasovanie a deliberácia, t. j. verejné zvažovanie s vopred stanoveným pomerom váhy na celkovom hlasovaní). V praxi sa stretávame aj s výberom projektov zastupiteľstvom alebo zriadenou komisiou.

2 Vplyv pandémie COVID-19 na participatívny rozpočet v podmienkach obcí SR

Pandémia COVID-19 mala a stále má vplyv na mnohé sféry života spoločnosti (ide o rozsiahle ekonomické, sociálno-psychologické, politické a ďalšie dopady). Pandémia negatívne ovplyvnila podobu rozpočtov krajín (znížila príjmy z výberu niektorých daní, navýšila výdavky na zdravotníctvo, sociálne dávky, pomoc podnikateľskému prostrediu, pozastavila investičné zámery a pod.). Je možné predpokladať, že pandémia COVID-19 sa prejavila aj na fungovaní participatívnych rozpočtov.

Podkladom k skúmaniu tohto príspevku je súhrnný zoznam samospráv, ktorý uvádza Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (oblasť spadá pod kompetenciu Splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti). Zoznam obsahuje približne 60 samospráv (obcí i krajov), ktoré majú skúsenosť s participatívnym rozpočtom (bližšie pozri Ministerstvo vnútra SR 2020). Ministerstvo ďalej chronologicky (podľa dátumu zavedenia) radí 53 obcí a miest, ktoré deklarujú, že občanom aktívne umožňujú spolurozhodovať o rozdelení verejných zdrojov prostredníctvom participatívneho rozpočtu. Zoznam obcí s aktívnym participatívnym rozpočtom je doplnený o 2 samosprávne jednotky, ktoré sú chybne zaradené do skupiny neaktívnych rozpočtov (mesto Piešťany a obec Sološnica).

Graf č. 1: Aktívne participatívne rozpočty v podmienkach územnej samosprávy SR do roku 2020



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Ministerstva vnútra SR 2020

Graf č. 1 zobrazuje štruktúru miestnych samospráv. Z 55 miestnych samospráv najpočetnejšiu skupinu tvoria mestá (41 obcí so štatútom mesta), ďalej ide o 7 obcí a zoznam dopĺňa 5 mestských častí mesta Bratislava a 2 mesta Košice.

Článok sa orientuje na **vybraných 33 obcí a miest**, ktoré sú predmetom bližšej analýzy. Analýza sa zameriava na roky 2019 – 2022, čo je rok pred vypuknutím pandémie, rok vypuknutia pandémie a roky nasledujúce po prvom roku pandémie (2021 a 2022). Rok 2022 je však len orientačný, nakoľko nie je možné konštatovať z prebiehajúceho procesu participatívneho rozpočtovania definitívne závery (napríklad aj schválené projekty nemusia byť financované a proces môže byť v ktorejkoľvek jeho fáze rozhodnutím zástupcov samospráv ukončený).

Tabuľka č. 1: Vplyv pandémie COVID-19 na participatívny rozpočet vybraných obcí, miest SR

č.	Obec/ mesto	2019	2020	2021	2022 (plán)
1	B. Bystrica	40 000	40 000	40 000	40 000
2	Šaľa	6 000	6 000 = 0	0	0
3	Trnava	P: 50 000 IZ: 50 000 OV: 10 000	P: 55 000 = 0 IZ: 0 OV: 5 000	P: 0 IZ: 0 OV: 10 000	P: 0 IZ: 0 OV: 10 000
4	Piešťany	20 000	20 000	20 000 (1/2r.)	20 000 (2/2r.) + 700 licencia
5	L. Mikuláš	25 000	25 000 = 0*	0	0
6	Hlohovec	60 000 (1/2, 2/2r.)	60 000 (1/2, 2/2r.)	60 000 (1/2, 2/2r.)	60 000 (1/2, 2/2r.)
7	Partizánske	20 000	10 000 = 0	10 000 = 20 000	10 000
8	Vranov nad Topľou	20 000	20 000 = 2 084,45	20 000	20 000
9	Poltár	15 000	15 000	15 000	15 000
10	Nové Mesto nad Váhom	Max. 1500/P	15 000	15 000	15 000
11	Prievidza	45 000 (1/2r.) 0 ARPR	40 000 (2/2r.) 0 ARPR	0 (1/2r.) 5 000 ARPR	40 000 (2/2r.) 0 ARPR
12	Spišská Belá	5 000	5 000	5 000	3 000
13	Topoľčany	Suma nedostup.	Suma nedostup.	Suma nedostup.	40 000
14	Kežmarok	0	0	0	0
15	Rožňava	30 000 (1/2r.)	17 166 (2/2r.)	30 000 (1/2r.)	30 000 (2/2r.)
16	Nitra	80 000	40 000	0	0
17	Poniky	9 000	0	0	0
18	Sološnica	500 / 1P	500 / 1P	500 / 1P	500 / 1P
19	Svidník	5 000	5 000 = 0	5 000 = 0	8 000
20	Trebišov	50 000	50 000 = 0	50 000 = 30 000	40 000
21	Bánovce nad Bebravou		5 000 = 0	5000 = 0	5 000
22	Hnúšťa		3 000	5 000	8 000
23	Hruštín		15 000	9 000	0

24	Humenné		12 000 = 0	0 (12 000 z r. 2020)	10 000
25	Jelšava		20 000 = 0	0	0
26	Levice		20 000	20 000	20 000
27	Martin		21 000 = 500	0	0
28	Nová Baňa		8 000	4 000	8 000
29	Rim. Sobota		20 000	20 000	20 000
30	Púchov		10 000 = 0	0	6 000
31	Rovinka		20 000 = 0	0	0
32	Stará Turá		0 = 0	0 (1/2r.)	15 000 (2/2r.)
33	Snina		20 000=0	0	5 000

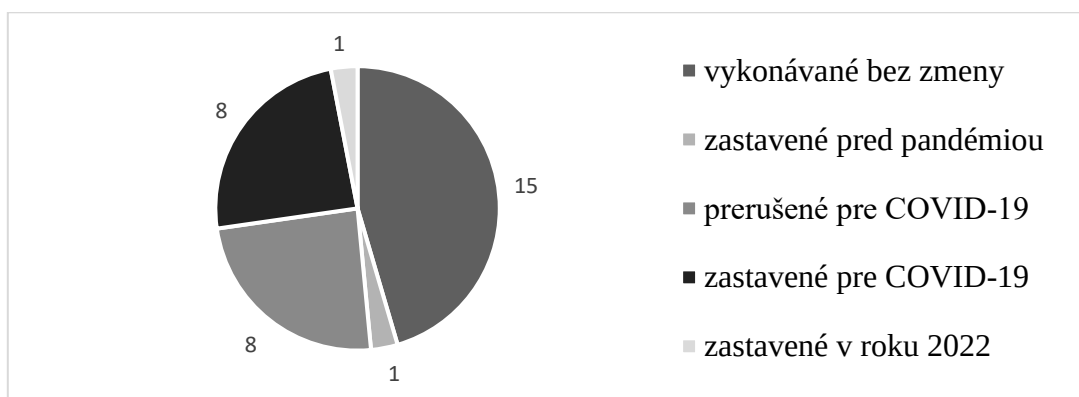
* Časť projektov sa má realizovať cez bežný rozpočet po zvážení náročnosti a opodstatnenosti.

Zdroj: vlastné spravovanie

Tabuľka č. 1. uvádza výšku vyčlenených prostriedkov na participatívny rozpočet v jednotlivých obciach a mestách. Ide o schválené zdroje v rozpočte územnej samosprávy, nie o ich reálne čerpanie, a teda koľko financií boli samosprávy na tento účel ochotné vynaložiť. Z tabuľky

č. 1 je zrejmé, že pandémie COVID-19 nemala zásadný vplyv na výšku vyčlenených prostriedkov. Skôr na samotnú realizáciu. Niektoré samosprávy upustili od myšlienky participatívneho rozpočtu ešte pred vypuknutím pandémie, iné v hlavnom pandemickom roku (prípadne v nasledujúcich rokoch), no niektoré obce a mestá na druhej strane participatívny rozpočet uplatňujú nepretržite. Bližšie pozri graf číslo 2.

Graf č. 2: Vplyv pandémie COVID-19 na participatívne rozpočty vybraných obcí a miest



Zdroj: vlastné spravovanie

Graf č. 2 sumarizuje vplyv pandémie COVID-19 na participatívne rozpočty analyzovaných obcí a miest. Až 15 samospráv vykonáva tento koncept bez zmeny. Ide napríklad o Banskú

Bystricu, Piešťany, Poltár, Nové Mesto nad Váhom a mestá ako Rimavská Sobota, Nová Baňa, Levice a ďalšie dokonca pilotný ročník realizovali v prvom pandemickom roku.

Obdobný počet samospráv rozhodol o nutnosti zmien, kde 8 samospráv participatívny rozpočet dočasne prerušilo a 8 samospráv ho v sledovanom období z dôvodu pandémie ukončilo. Jeden participatívny rozpočet bol zastavený ešte pred vypuknutím pandémie. Ide o mesto Kežmarok. Kežmarok participatívny rozpočet realizovalo len v roku 2018. Mesto Snina ako jediné sledované mesto od participatívneho rozpočtu upustilo v roku 2022 kde nie je možné konštatovať priamy súvis s pandemiou COVID-19.

Záver

Cieľom príspevku bolo poukázať na aktuálny stav implementácie participatívneho rozpočtovania v podmienkach obcí Slovenska s dôrazom na vplyv pandémie COVID-19 na jeho uplatňovanie. Príspevok poukazuje na nízky záujem územnej samosprávy o tento nástroj zvyšovania kvality života obyvateľov. Pandémia COVID-19 ovplyvnila aj túto oblasť. Približne 48 % sledovaných miest a obcí prerušilo alebo zastavilo realizáciu participatívneho rozpočtu vo svojich podmienkach práve z dôvodu pandémie v snahe minimalizovať výdavky. Podobné percento (45 %) zástupcov samospráv však myšlienku participatívneho rozpočtu považovalo za natoľko dôležitú a prínosnú, že v uplatňovaní nepretržite pokračujú. Budúcnosť participatívneho rozpočtu závisí od mnohých vonkajších (napr. stabilita ekonomickej situácie v krajine, informačná kampaň o tomto koncepte, kumulovanie príkladov dobrej praxe) i vnútorných faktorov (napr. ochota volených reprezentantov samospráv, odbornosť zamestnancov úradu, finančné možnosti samospráv, propagácia, využívanie smart riešení v jednotlivých etapách procesu participatívneho rozpočtu).

Zoznam bibliografických odkazov

KONEČNÁ VEVERKOVÁ, I., 2017. *Rozpočet obce a vyššieho územného celku*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-700-6.

MELICHÁR, J., 2017. *Participatívny rozpočet: Ako si vypestovať demokraciu*. [online]. Bratislava: Euractiv [10-10-2021]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/opinion/participativny-rozpocet-ako-si-vypestovat-demokraciu/>

MINISTERSTVO VNÚTRA SR, 2020. *Zoznam samospráv, ktoré deklarujú, že občanom umožnili spolurozhodovať o rozdelení verejných zdrojov prostredníctvom participatívneho rozpočtu* [online]. 2022 [15-09-2022]. Dostupné z:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/otvorene_temy/Zoznam%20%20samosprav%20PR_2020.pdf

PEKOVÁ, J., 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-614-1.

PIEŠŤANY, 2019. *Participatívny rozpočet mesta* [online]. 2022 [10-09-2022]. Dostupné z: <https://www.piestany.sk/transparentne/participativny-rozpocet-mesta/>

STAROŇOVÁ, K. a E. SIČAKOVÁ-BEBLAVÁ, 2006. *Verejná politika a miestna samospráva : štyri princípy spravovania*. 1. vyd. Bratislava: ADIN, s. r. o. ISBN 80-89244-13-0.

ŠVANTNEROVÁ, L. a R. KOŽIAK, 2005. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB. ISBN 80-8083-117-3.

Kontaktná adresa

PhDr. Darina Koreňová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: darina.korenova@upjs.sk

ZHODNOTENIE MERANIA MATERIÁLNYCH PODMIENOK KVALITY ŽIVOTA OBČANOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

EVALUATION OF THE MEASUREMENT OF MATERIAL CONDITIONS OF QUALITY OF LIFE THE SLOVAK REPUBLIC'S CITIZENS

Anna ČEPELOVÁ

Abstract

The National Health Information Portal defines quality of life as the subjective perception of one's life situation in relation to the culture and value system in which a person lives, as well as in relation to their goals, expectations and concerns (as defined by the World Health Organization). In other words, as the quality of life, it is possible to understand to what extent a person is able to "function" not only physically, but also emotionally, mentally and socially. The presented contribution is devoted to one of the areas that statistically measures and evaluates the quality of life of the citizens of the Slovak Republic. Specifically, it focuses on the area of measuring the material conditions of the quality of life of the inhabitants of the Slovak Republic for the period from 2008 to 2021. The submitted contribution is part of the solution of the VEGA project no. 1/0055/22 titul: The importance of smart technologies in the process of mitigating the economic and socio-psychological impacts of the COVID-19 pandemic on the quality of life of population.

Key words: *economy, quality of life, material conditions, poverty, net income, population, statistics*

Úvod

V septembri 2009 Komisia pre meranie hospodárskej výkonnosti a sociálneho pokroku, uverejnila svoju záverečnú správu (Stiglitz et al. 2009). Komisia pracuje na čele s laureátmi Nobelovej ceny Josephom Stiglitzom a Amartyom Senom a koordinovaný prominentným francúzskym ekonómom Jeana-Paula Fitoussiho, ktorú založil prezident Francúzskej republiky Nicolas Sarkozy v roku 2008 s cieľom vypracovať návrhy, ako zlepšiť kvalitu a primeranosť štatistických informácií o hospodárstve a spoločnosti. Okrem Stiglitz a Sena komisia zahŕňala ďalších troch nositeľov Nobelovej ceny za ekonómiu a to Arrow, Heckman, Kahneman a

množstvo ďalších významných vedcov, hlavne z USA, Francúzska a Veľkej Británie. Správa je rozdelená do troch kapitol, ktoré sa venujú klasickým otázkam HDP, kvalite života a trvalej udržateľnosti. Jednotlivé komisie vo svojej správe definovali základné odporúčania týkajúce sa štatisticky spracovávaných a overovaných oblastí. Sú to:

1. *Odporúčania týkajúce sa otázok HDP:*

- Pri hodnotení materiálneho blahobytu sa orientujte na príjem a spotrebu ako na výrobu.
- Zdôraznite perspektívu domácnosti.
- Zvážte príjem a spotrebu spoločne s bohatstvom.
- Zvýrazňujte rozdelenie príjmov, spotreby a bohatstva.
- Rozšírenie príjmových opatrení o netrhové subjekty a ich činnosti.

2. *Odporúčania týkajúce sa merania kvality života:*

- Kvalita života závisí od objektívnych podmienok a schopností ľudí. Kroky by mali byť prijaté na zlepšenie opatrení v oblasti zdravia, vzdelávania, osobných aktivít ľudí a podmienky prostredia.
- Ukazovatele kvality života vo všetkých skúmaných rozmeroch by mali posudzovať nerovnosti komplexným spôsobom.
- Prieskumy by mali byť navrhnuté tak, aby posudzovali prepojenia medzi rôznymi oblasťami kvality života pre každú osobu a tieto informácie by sa mali použiť pri navrhovaní politík v rôznych poliach.
- Štatistické úrady by mali poskytovať informácie potrebné na agregáciu v rámci kvality života, ktoré umožňujú konštrukciu rôznych indexov.
- Opatrenia objektívneho aj subjektívneho blahobytu poskytujú kľúčové informácie o kvalite života ľudí. Štatistické úrady by mali zahrnúť otázky na zachytenie hodnotenia života ľudí, hedonické skúsenosti a priority vo vlastnom prieskume

3. *Odporúčania týkajúce sa trvalo udržateľného rozvoja a životného prostredia:*

- Posúdenie udržateľnosti si vyžaduje dobre identifikovaný prehľad ukazovateľov. Charakteristickým znakom zložiek tohto informačného panela by malo byť, že sú interpretovateľné ako variácie niektorých základných "zásob".
- Environmentálne aspekty udržateľnosti si zasluhujú samostatné nadväzujúce opatrenia založené na dobre zvolených súboroch merateľných ukazovateľov. Potrebný je najmä jasný ukazovateľ našej blízkosti k nebezpečným úrovňam poškodzovania životného prostredia (Heinz-Herbert Noll, 2011).

Je možné konštatovať, že všetky tieto odporúčania riešia významné nedostatky v súčasných hospodárskych a sociálne štatistické systémy v mnohých krajinách a implementácia odporúčaných opatrenia by bezpochyby zlepšili meranie blahobytu a pokroku ako aj vedomostnú základňu tvorcov jednotlivých politík (Heinz-Herbert Noll, 2011).

Indikátory kvality života v podmienkach SR

Kvalita života je jednou z pomerne nových oblastí v rámci štatistickej produkcie. Teoreticky vychádza z odporúčaní pre štatistiku, ktoré sú uvedené v tzv. Stiglitz - Sen - Fitoussiho správe (2009). Existuje viacero definícií kvality života ako aj viacero teoretických konceptov pre jej meranie. Indikátory kvality života produkované a diseminované ŠÚ SR sa opierajú o koncept všeobecne prijatý v rámci Európskeho štatistického systému. Pre tento koncept platia nasledujúce požiadavky:

- Zdrojom údajov pre indikátory kvality života sú predovšetkým výberové štatistické zisťovania, ktoré zodpovedajú štatistickým požiadavkám na kvalitu, a to najmä robustnosť, včasnosť a porovnateľnosť v rámci EÚ.
- Navrhnuté indikátory sa týkajú kvality života jednotlivca.
- Indikátory pokrývajú objektívnu aj subjektívnu stránku kvality života.
- Indikátory zabezpečujú meranie blahobytu ľudí za nasledujúcich 9 oblastí (dimenzií):
 - a) Materiálne životné podmienky,
 - b) Produktivita,
 - c) Zdravie,
 - d) Vzdelanie,
 - e) Voľný čas a sociálne vzťahy,
 - f) Fyzická a ekonomická bezpečnosť,
 - g) Vládnutie a ľudské práva,
 - h) Prírodné a životné podmienky,
 - i) Celková životná skúsenosť.

V roku 2013 bol do zisťovania EU SILC zaradený modul, ktorý je zdrojom údajov o subjektívnom blahobyte obyvateľov Slovenska, konkrétne o spokojnosti s rôznymi aspektami života, o celkovej spokojnosti, o zmysle života, dôvere v politický a právny systém ale aj o pocitoch. Zisťovanie EU SILC poskytuje komplexný obraz o chudobe, sociálnom vylúčení a životných podmienkach na Slovensku. Uskutočňuje sa vo všetkých členských štátoch EÚ podľa jednotnej metodiky. Získané údaje umožňujú medzinárodné porovnávanie Slovenska v

rámci EÚ a sú podkladom pre analyzovanie sociálnej situácie domácností na Slovensku. Výberové zisťovanie EU SILC 2021 sa uskutočnilo formou terénneho zberu dát prostredníctvom dotazníkov v takmer 7 000 náhodne vybraných domácnostiach Slovenska (<https://slovak.statistics.sk>, 2021).

Materiálne životné podmienky obyvateľov Slovenskej republiky a ich analýza

V rámci analýzy vybraných ukazovateľov kvality života obyvateľov Slovenskej republiky boli pre potreby tohto článku zvolené štyri základné ukazovatele a to: čistý ročný príjem; miera pretrvávajúceho rizika chudoby; miera pretrvávajúceho rizika chudoby podľa typu domácnosti a schopnosť vyjsť s peniazmi. Všetky analyzované štatistické dáta boli čerpané z oficiálnych štatistík Štatistického úradu Slovenskej republiky za sledované roky 2008 až 2020, 2021. Analyzované štatistické dáta boli ovplyvnené niekoľkými dôležitými hospodárskymi, ekonomickými a zdravotnými skutočnosťami, ktoré v analyzovanom období nastali. Ide najmä o hospodársku krízu, ktorá pretrvávala v rokoch 2008 až 2009. Rovnako roky 2020 a 2021 sú poznačené pandémiou Covid-19, ktorá zásadným spôsobom ovplyvnila fungovanie národného hospodárstva Slovenskej republiky a tým aj kvalitu života jej občanov. Nasledujúca tabuľka uvádza medián ekvivalentného čistého príjmu obyvateľov podľa vekových kategórií za analyzované obdobie 2021 – 2008.

Tabuľka 1 Medián ekvivalentného čistého príjmu v eurách za rok

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Osoby spolu	8 473	8 703	8 119	7 462	7 183	6 951	6 930	6 809	6 737	6 927	6 306	6 117	5 671	4 792
0-17	7 585	7 871	7 331	6 866	6 420	6 108	5 972	6 016	6 193	6 261	5 829	5 624	5 266	4 427
18-24	8 080	8 642	7 859	7 388	7 115	6 921	6 895	6 506	6 587	6 887	6 108	5 859	5 546	4 885
25-49	8 932	9 240	8 686	8 031	7 553	7 361	7 253	7 263	7 193	7 615	6 822	6 617	6 144	5 171
50-64	9 434	9 632	8 967	8 348	7 690	7 605	7 697	7 544	7 450	7 587	6 914	6 740	6 209	5 176
65+	8 009	7 693	7 144	6 974	6 533	6 500	6 421	6 301	6 145	5 832	5 607	5 283	4 797	3 943

Poznámky: aktualizované august 2022, územná úroveň SR

Zdroj: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/kz1001rs/v_kz1001rs_00_00_00_sk

Z tabuľky 1 vyplýva, že za sledované obdobie došlo k nárastu ročných čistých príjmov obyvateľov SR z pôvodných 4 792 eura v roku 2008 na 8 473 eur v roku 2021, čo predstavuje nárast o 3 681 euro, čo predstavuje 76,81 percentný nárast. Ročný čistý príjem rástol od roku 2008 až do roku 2020, teda obdobia vypuknutia pandémie Covid-19. Z tabuľky číslo 1 vyplýva, že v roku 2021 došlo k poklesu priemerného ročného čistého príjmu u všetkých vekových skupín s výnimkou analyzovanej vekovej skupiny 65+. V tejto vekovej skupine ako jedinej príjem v roku 2021 vzrástol o 316 euro. Na základe údajov z tabuľky číslo 1 je možné

konštatovať, že v období po zvládnutí hospodárskej krízy v roku 2008 sa ekonomika Slovenskej republiky zotavila, čo sa pozitívne odzrkadlilo okrem iného aj na raste čistého ročného príjmu na jedného obyvateľa, ktorý do roku 2020 vykazoval u všetkých analyzovaných vekových skupín obyvateľstva každoročný nárast. Zlomový bol rok 2021, kde dochádza k poklesu príjmov obyvateľov SR z dôvodu opatrení štátu ako nástrojov na zvládnutie krízy vyvolanej pandémie Covid-19. Tieto skutočnosti v konečnom dôsledku negatívne ovplyvnili kvalitu života obyvateľov.

Tabuľka 2 prehľadným spôsobom uvádza mieru pretrvávajúceho rizika chudoby v percentách za sledované obdobie rokov 2008 až 2020. V tomto prípade v čase spracovania príspevku neboli k dispozícii štatistické údaje za rok 2021.

Hranica rizika príjmovej chudoby predstavuje skupinu ľudí, ktorých príjmy sú menšie ako je stanovená hranica chudoby. Tá sa určuje podľa výšky príjmov a sociálnych dávok v krajine, upravuje sa každý rok a má niekoľko rôznych hodnôt podľa veľkosti, resp. počtu osôb v domácnosti.

Tabuľka 2 Miera pretrvávajúceho rizika chudoby v percentách

	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Osoby spolu	5,7	7,1	7,2	7,9	7,7	7,4	9,8	7,1	8,6	7,8	6,0	5,4	4,9
0-17	8,9	13,9	15,1	12,1	15,0	14,6	16,2	11,0	16,3	16,3	9,3	4,7	9,4
18-24	7,7	9,6	8,2	8,4	8,2	7,1	16,9	7,1	10,7	7,8	9,7	9,9	4,3
25-49	4,7	6,0	6,6	8,0	7,4	6,6	9,0	6,3	8,4	7,0	5,0	4,1	4,6
50-64	5,6	5,8	5,7	6,3	6,6	7,1	7,8	7,8	6,2	5,4	3,4	4,2	2,7
65+	4,1	3,8	2,7	5,7	2,7	3,3	4,7	4,3	2,5	4,9	5,6	7,1	4,8

Poznámka: aktualizované december 2021, územná úroveň SR

Zdroj: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/kz1005rs/v_kz1005rs_00_00_00_sk

Na Slovensku bolo v roku 2021 celkovo 12,3 % obyvateľov ohrozených príjmovou chudobou. Znamená to, že ich príjmy boli nižšie ako vypočítaná národná hranica chudoby. S príjmom nižším ako je hranica príjmovej chudoby si muselo vystačiť 660-tisíc ľudí, bolo to o 45-tisíc osôb viac ako v predchádzajúcom roku. „Aktuálne dáta EU SILC 2021 zohľadňujú príjmy za celý rok 2020, prejavujú sa tak dopady prvého roka pandémie na príjmovú chudobu. Po piatich rokoch zlepšovania situácie miera rizika chudoby vzrástla o 0,9 percentuálneho bodu a dostala sa na úroveň z roku 2018. Zaujímavosťou je, že suma určujúca hranicu chudoby medziročne klesla, čo potvrdzuje, že celkové príjmy obyvateľstva za celý rok 2020 klesli. V domácnosti 1 dospelé osoby to bolo približne o 11 eur na 424 eur mesačne (5 084 eur/rok). Pre úplnú rodinu s dvomi deťmi (2 dospelí + 2 deti do 14 rokov) bola hranica na úrovni 890

eur za mesiac (menej o 24 eur). Hranica rizika chudoby sa mení každý rok a je odvodená od celkových príjmov obyvateľov. Výsledky EU SILC 2021, ktoré komplexne zohľadňujú príjmy za rok 2020 ukázali, že prvý rok pandémie veľmi rôznorodo zasiahol do príjmovej chudoby a je dôležité sledovať ju podľa rôznych skupín obyvateľov SR (<https://slovak.statistics.sk/>, 2021).

Tabuľka 3 Miera pretrvávajúceho rizika chudoby podľa typu domácnosti v percentách

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Osoby spolu	12,3	11,4	11,9	12,2	12,4	12,7	12,3	12,6	12,8	13,2	13,0	12,0	11,0	10,9
Jednotlivec	24,9	23,8	.	17,2	18,2	15,5	15,0	15,7	15,5	19,3	18,7	19,1	23,0	21,7
Jednotlivec so závislými deťmi	33,6	33,9	32,1	36,7	37,3	33,6	29,9	30,6	30,1	27,5	26,4	25,0	23,0	20,9
Dvaja dospelí	7,5	6,8	6,2	6,7	5,7	5,4	6,9	7,5	6,3	6,9	5,3	6,3	3,9	4,1
Dvaja dospelí s 1 závislým dieťaťom	11,4	11,0	10,3	11,4	9,8	10,5	9,2	13,2	10,0	12,4	13,2	12,0	10,5	9,6
Dvaja dospelí s 2 závislými deťmi	10,6	10,3	10,2	14,5	14,7	14,8	14,7	11,4	13,2	14,3	13,1	11,0	9,9	10,0
Dvaja dospelí s 3 alebo viac závislými deťmi	36,3	37,1	37,8	36,7	35,4	34,8	32,9	28,4	29,9	35,1	32,6	29,8	27,9	33,3
Domácnosti bez závislých detí	9,2	8,0	7,9	7,3	7,6	7,2	7,9	8,6	7,5	9,0	7,9	8,1	7,7	7,5
Domácnosti so závislými deťmi	14,6	14,4	15,2	16,1	16,2	17,2	15,7	16,0	16,3	16,5	16,8	15,0	13,4	13,2

Poznámka: Aktualizované júl 2022, územná úroveň SR

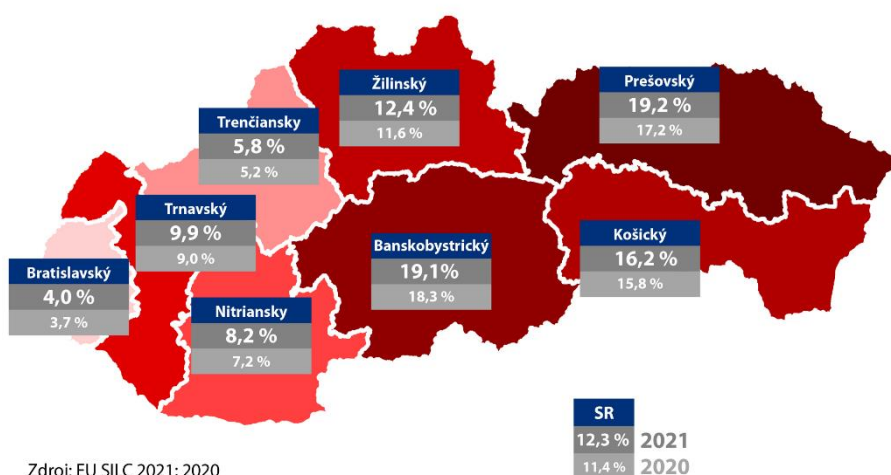
Zdroj: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/kz1004rs/v_kz1004rs_00_00_00_sk

Prvý rok pandémie nezvýšil podiely ľudí ohrozených chudobou v tých typoch domácností, ktoré s ňou majú dlhodobu najväčší problém. Situácia sa medziročne mierne zlepšila u viacdenných úplných rodín s 3 a viac závislými deťmi, ako aj v neúplných domácnostiach osamelých rodičov s jedným či viac deťmi. Stále však v oboch týchto typoch domácností je chudobou ohrozených viac ako tretina osôb. Pri viacdenných úplných rodinách je to 36,3 % osôb a pri osamelých rodičoch s dieťaťom či deťmi až 33,6 % osôb. V domácnostiach bez detí je chudoba najčastejšia v kategórii osamelých seniorov vo veku 65 a viac rokov, pod hranicou chudoby žila viac ako štvrtina z nich (28,5 % osôb) a ich podiel medziročne mierne vzrástol. Ich situácia sa v priebehu posledných piatich rokov výrazne zhoršuje, kým ešte v roku 2016 trpelo chudobou len 9,0 % seniorov (<https://slovak.statistics.sk/>, 2021).

Spoločná metodika Európskej únie realizovaná aj v podmienkach Slovenskej republiky od roku 2013 poskytuje prehľad o podieloch ľudí ohrozených chudobou v jednotlivých regiónoch Slovenskej republiky. Štatistický úrad vo svojich správach konštatuje, že v roku 2021 v porovnaní s rokmi 2020 sa situácia zhoršila vo všetkých vyšších územných celkoch Slovenskej republiky. Miera chudoby v roku 2021 bola najnižšia v Bratislavskom kraji. Najvyššiu mieru chudoby zaznamenali Prešovský a Banskobystrický kraj. V týchto krajoch miera chudoby v roku 2021 prekročovala hranicu 19 percent.

Situácia s príjmovou chudobou sa ale v rámci regiónov Slovenska zásadne líši, čo dlhodobo odzrkadľuje príjmové nerovnosti, ktoré sa prejavujú medzi krajmi SR aj pri iných ukazovateľoch ekonomickej situácie. Najviac sa situácia medziročne zhoršila v Prešovskom kraji, kde podiel ľudí pod hranicou chudoby vzrástol zo 17,2 % na 19,2 %. Podobne bol na tom aj Banskobystrický kraj s 19,1 % obyvateľmi pod hranicou príjmovej chudoby, ktorý bol predchádzajúce dva roky najviac ohrozený príjmovou chudobou na Slovensku (<https://slovak.statistics.sk/>, 2021).

Podiel obyvateľov ohrozených príjmovou chudobou v regiónoch SR
(% populácie kraja)



Obrázok 1 Podiel obyvateľov ohrozených príjmovou chudobou v regiónoch SR

Zdroj: <https://slovak.statistics.sk/>, 2021.

V rámci štatistického zisťovania úrovne kvality života obyvateľov Slovenskej republiky sa v rámci platnej metodiky Európskej únie zisťuje aj problém, ako jednotlivé skupiny obyvateľov dokážu vyjsť s financiami, ktoré majú k dispozícii. Nasledujúca tabuľka prezentuje štatistické dáta k uvedenej problematike. Z tabuľky v skupine osoby spolu vyplýva, že skúmaná štatistická vzorka od roku 2013 do roku 2020 preukazuje klesajúci trend. K závažnej zmene dochádza v roku 2021, kde až 10,3 percenta respondentov uvádza, že má problém s dostatkom finančných prostriedkov a nedokážu si uspokojiť potreby ako je napríklad dovolenka, resp. majú problémy so splácaním hypotekárnych úverov a podobne. Pokles príjmov domácnosti v čase pandémie a meškajúca finančná pomoc zo strany štátu sa značnou mierou negatívne podpísali na neschopnosti obyvateľstva uspokojovať si svoju spotrebu.

Tabuľka 4 Schopnosť vyjsť s financiami v percentách

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Osoby spolu	10,3	8,6	9,4	8,4	8,1	10,1	11,7	12,6	13,3	11,6	10,7	11,5	11,1	11,6
Jednotlivec	14,6	14,2	14,4	12,2	13,3	17,1	17,6	17,6	17,6	15,9	15,0	15,4	20,7	20,7
Jednotlivec so závislými deťmi	27,3	15,5	16,0	22,1	20,9	27,7	21,8	30,3	25,8	20,4	23,0	23,9	17,8	26,4
Dvaja dospelí	7,4	6,9	8,2	8,5	7,3	9,6	9,7	9,6	9,4	8,8	8,0	8,4	7,0	9,8
Dvaja dospelí s 1 závislým dieťaťom	6,2	7,3	8,4	5,3	3,8	4,8	7,4	9,5	11,2	9,9	8,1	9,4	7,8	8,1
Dvaja dospelí s 2 závislými deťmi	7,4	5,7	7,0	4,7	3,5	6,4	8,3	9,4	8,6	6,4	4,7	4,8	6,0	6,6
Dvaja dospelí s 3 alebo viac závislými deťmi	24,1	13,7	6,8	14,2	13,5	16,0	24,4	22,0	20,6	19,4	18,6	16,8	19,3	19,5
Domácnosti bez závislých detí	8,9	8,1	8,8	8,1	8,6	10,1	11,0	11,4	12,2	11,0	10,7	10,0	9,1	10,9
Domácnosti so závislými deťmi	12,1	9,1	9,9	8,7	7,6	10,1	12,3	13,6	14,0	12,0	10,7	12,7	12,5	12,0

Poznámka: Podiel obyvateľov žijúcich v domácnostiach, ktoré majú veľké ťažkosti vyjsť s financiami, aktualizované august 2022, územná úroveň SR

Zdroj: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/kz1008rs/v_kz1008rs_00_00_00_sk

Z tabuľky 4 vyplýva, že najväčší problém v roku 2021 mala kategória jednotlivec so závislými deťmi. V prevažnej miere ide o matky samoživiteľky s jedným alebo viacerými deťmi, ktorých príjem nedosahoval dostatočnú úroveň na krytie každodenných potrieb. V roku 2020 táto skupina tvorila 15,5 percentný podiel na skúmanej vzorke obyvateľstva. V roku 2021 sa podiel tejto skupiny zvýšil o 11,8 percenta oproti roku 2020. Rovnako oslabená bola aj skupina domácnosti s dvoma dospelými s 3 a viac závislými deťmi. V medzioročnom porovnaní rokov 2021 a 2020 došlo v tejto kategórii k nárastu o 10,4 percentuálneho bodu. Aj v tejto kategórii obyvateľstva SR sa prejavili negatívne dopady pandémie Covid – 19, ktorá tak ako aj ostatné kategórie obyvateľstva, znížila kvalitu života.

Záver

V dôsledku pandémie korona vírusu môže podľa aktuálnych údajov Svetovej banky upadnúť do extrémnej chudoby 40 až 60 miliónov ľudí vo svete. Podiel ľudí, ktorí žijú na deň z menej ako 1,9 dolára, by sa mal zvýšiť z 8,2 % v roku 2019 na 8,6 % v roku 2020. V číselnom vyjadrení ide o zvýšenie z 632 miliónov ľudí na približne 665 miliónov.

Príjmovou chudobou tak bol vlani ohrozený každý ôsmy obyvateľ na Slovensku. Prvýkrát miera rizika chudoby narástla medziročne vo všetkých krajoch Slovenska, najvýraznejšie v Prešovskom kraji. Najviac ohrozené boli viacdtné domácnosti, neúplné domácnosti s deťmi, aj keď ich situácia sa medziročne mierne zlepšila. V domácnostiach bez detí je chudoba najčastejšia v kategórii osamelých seniorov vo veku 65 a viac rokov, pod hranicou chudoby žila viac ako štvrtina z nich a ich podiel medziročne mierne vzrástol. Ich situácia sa v priebehu posledných piatich rokov výrazne zhoršuje. Z hľadiska vekových skupín sú najohrozenejšími deti mladšie ako 18 rokov, keď takmer každé šieste dieťa žije v domácnosti s príjmom pod hranicou chudoby.

Literatúra

HEINZ-HERBERT N., 2011: *The Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins?* Views from a Social Indicators Perspective. In. Social Indicators Research An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, ISSN 0303-8300, Volume 102, Number 1, Soc Indic Res (2011) 102:111-116, DOI 10.1007/s11205-010-9738-9

STIGLITZ, J. E., SEN, A., and FITOUSSI, J.-P., 2009: *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris. <http://www.stiglitzsenfitoussi.fr/en/index.htm>.

<https://www.nzip.cz/rejstrikovy-pojem/1691>, 2021

https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/living/life/about!/ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziw3wCLJycDB0N_EODTQwcTc0NjSwDAowsjIz1C7IdFQEn1b0N/

<https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/aboutus/office.activites/officeNews/vsetkyaktuality/263c646d-6b4c-4c00-8234>

12578065de96!/ut/p/z1/tVHBUsIwEP0WDxxDNm2ahmNgGFqkjlSRNhenlAKxtAUai_y9qeNBnQHxYA7JZuft2337sMQRlmXSqHWiVvUmW_OPJXueuj7v94kACG4H4Nu-N-2LkFBi4fl3AL8Lh-

A_ivtROKYEqIP15fonLLFMS73TGxxXizrZoDpHqlyhJNcdMJdqlD6Z9zXZmqADTZ3p_GvCYnbKKFsitqApoikA4pZNEbEclwNzllmPtV12qVri-

Cr0_DfZrSo4cwSYevkBGYyER90JAJ-

MHPCFNwt7U9sGYX8CLnDEZgb37AwewfNGZUc8K6tDYZx6-

KNED_AYS7Uouse06EKXcM44BUYch7qkB6z13joEg2BteBO9aU2pcPRj_Ti6qpvhUi_7vRTG7KrU2ZvG0T-6vStmBbdPKF8FQ5vKmNfi5h144lft/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Kontaktná adresa

Doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Popradská 66, Košice

email: anna.cepelova@upjs.sk

PODPORA ROZVOJA VIDIEKA PROSTREDNÍCTVOM DIGITALIZÁCIE A RODOVEJ ROVNOSTI

FOSTERING RURAL DEVELOPMENT THROUGH DIGITALISATION AND GENDER EQUALITY

Simona ŠIMOVIČOVÁ

Abstract

The document analyses the possibilities of fostering digitalisation and gender equality as forms of rural development. It summarises the policy recommendations for implementing the Smart Villages strategy and the steps that help optimise the process of digitalisation. A prosperous countryside should benefit everyone, so the document also focuses on gender equality in rural areas and describes possible steps to strengthen equal opportunities for men and women. The analytical part examines the development of gender equality and digitalisation indicators.

Key words: Gender Equality, Rural Areas Development, Smart Villages, Digitalisation,

Introduction

In rural areas, problems persist with poor infrastructure, public services, lack of employment opportunities or depopulation. (OECD, 2019) People living in these areas in the EU face a higher risk of poverty and social exclusion than those in urban areas. Unequal opportunities for men and women are also a problem. (Eurostat, 2017) However, these geographical areas also offer many opportunities for their inhabitants in relation to the impact of digital technologies. (OECD, 2019) The Smart Villages strategy aims to promote the development of rural areas, which impacts improving the quality of life and the very standard of living of the inhabitants. Improving the quality of life, promoting economic diversification and developing rural areas are related to ensuring equal opportunities for men and women. Women play a crucial role in rural areas' social, economic and environmental development. (European Parliament, 2008) Digitalisation itself offers opportunities to boost women's socio-economic performance, but it can also risk widening gender gaps and perpetuating social gender stereotypes. (Wajcman et al., 2020)

This paper explores the evolution of the rural situation concerning digitalisation and gender equality. It examines how the gender gap in employment and education has evolved over the

years and explores the level of digital skills of the rural population in EU countries. Do higher education and employment encourage the development of digital skills? The article provides an overview of the steps that can be taken to strengthen gender equality and implement the Smart Villages strategy so that both men and women can benefit equally from thriving rural areas.

1. How to effectively design and implement the Smart Village strategy?

This chapter describes the rural digitalization process and provides an overview of policy recommendations for effectively implementing a Smart Villages strategy.

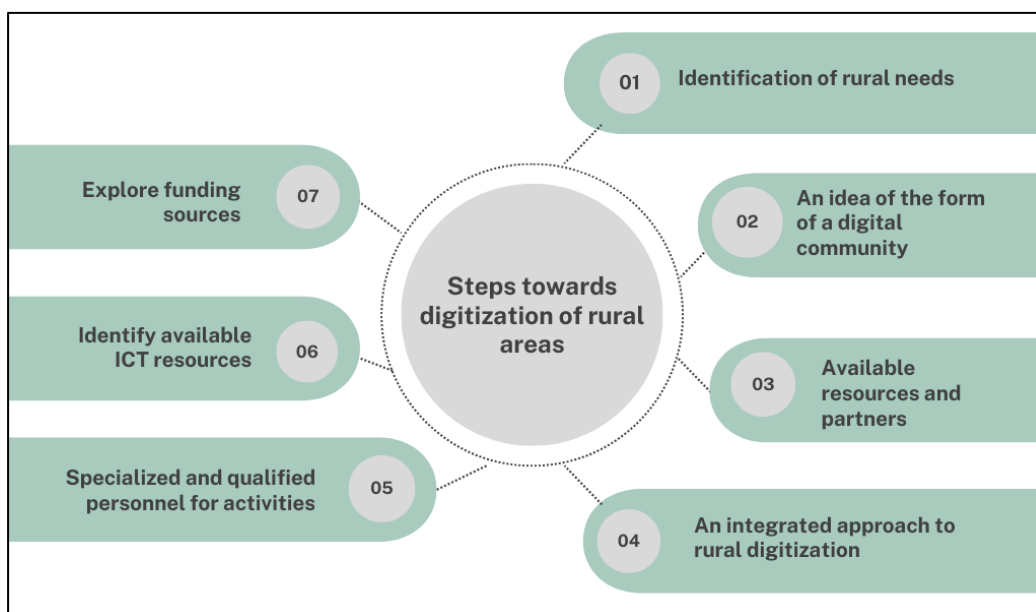
1.1 An effective governance structure, cooperation and a clear objective as the first step toward Smart rural development

The first step is to create an effective governance structure, which is essential for the success of the Smart Village project. The strategy should be tailored to the community's needs and address its most pressing issues. (European Commission, 2019) The visions of the Smart rural areas can be linked to existing spatial strategies. (European Commission, 2018).

The strategy's success also depends on the community working on the project. A highly motivated group of people, often led by mayors, appears to be the key to success. However, extensive community volunteering should be carefully considered, as it can lead to project inconsistencies and loss of momentum. (European Commission, 2019) Equally important is cooperation, whether between municipalities, associations or the private sector. Local governments have an indispensable place in this system as they help to bring together and coordinate the groups of actors involved (European Commission, 2019).

Effective organisation and coordination are crucial in this process, as these projects often face a lack of financial resources or a lack of dedicated professionals, especially in the case of small communities. (OECD, 2008; European Commission, 2019) Figure 1 illustrates the basic steps of a rural digitisation process.

Figure 1 Digitalization process



Source: Own elaboration according to European Network for Rural Areas, 2018

1.2 Increasing rural productivity by connecting them to cities

Productivity is one of the critical aspects of increasing rural welfare. At the same time, disparities between rural areas are present, and the different degrees of digitalisation and globalisation contribute to their widening. (OECD, 2019) A Smart Villages strategy aims to develop employment opportunities and build new business partnerships, so collaboration with the private sector is highly desirable. (Stojanova et al., 2021) Results show that rural areas close to metropolitan areas have experienced higher productivity growth than distant areas. (OECD, 2019) Developing the interconnectedness of these areas will allow for more efficient planning and management of natural resources and, ultimately, a more comprehensive range of services. (European Commission, 2021)

1.3 A multisectoral approach to support rural digitisation

The approach to the Smart Villages concept is multisectoral, covering not only policy making but also transport, agriculture, education and other areas (Stojanova et al., 2021). Pilot research by the European Commission also shows that a Smart Villages project should cover many areas without prioritising one particular topic. In addition to the above, it should cover knowledge sharing and innovation but also topics related to the environment (European Commission, 2019).

1.4 Sharing experiences and experimentation as form of support for rural digitisation

The Smart Villages project promotes an approach based on identifying the needs of a specific rural area. As each rural village is different, it is essential to define space for experimentation and support for innovation. At the same time, sharing experiences and networking are equally important. Policies should encourage stakeholders to network and raise awareness of digitalisation and knowledge-sharing issues (Stojanova et al., 2021).

1.5 Strengthening the digital skills of rural people

Digital technologies allow rural areas to use their resources better and increase their attractiveness. However, the findings show that the use of digital technologies by residents, in particular, is needed to boost digitisation and support an increase in their quality of life in rural areas. (European Commission, 2019) The European Network for Rural Development recommends strengthening the population's digital skills through cooperation with NGOs, by training residents or by training, i.e. Digital Ambassadors. Developing the digital capital of rural businesses and setting up digital rural schools are also possible solutions (European Network for Rural Development, 2018)

2. Gender equality as a driver of rural areas development

Over the years, policy interest in examining gender relations has increased. Despite the growing awareness of gender equality in society, women in rural areas continue to face significant challenges and many disadvantages. (European Parliament, 2019) At the same time, there are significant differences between countries and regions. Many villages in the northwest of the EU allow rural women similar opportunities to those in urban areas. However, the situation is different in the south and the centre-east of the EU. These regions are geographically more distant from urban areas and have the disadvantage of being insufficiently connected to urban areas. This affects the quality of life, employment opportunities, and financial independence of women living in these areas. (European Parliament, 2010) Women's economic empowerment increases productivity, diversifies the economy, and reduces the wage gap. (European Parliament, 2019) In this chapter, the possibilities for promoting gender equality in rural areas have been analysed in more detail.

2.1 Programmes promoting gender equality should not only target women

The steps taken should also target men, not just women. Policies should develop critical thinking training programmes to raise awareness of social prejudices or to assess attitudes

towards women. This change is particularly desirable in rural areas where a more traditional mindset prevails. Conversely, rural women's personal and career development would benefit from training or other forms of education, such as coaching or mentoring. (European Parliament, 2019)

2.2 Creating links between women

Strengthening women's organisations in rural areas promotes women's participation in decision-making and local development. (European Parliament, 2010) Women should be encouraged to participate in civil society associations and to address issues that concern them. Through digitisation and the promotion of men's and women's digital skills, it is possible to create connections that blur the boundaries of specific rural areas or regions. New technologies enable connecting stakeholder groups at local and global levels. (Gurumurthy, 2006)

2.3 Gender perspective in policymaking

A gender perspective should be considered when designing policies that affect men's and women's daily lives. Action plans and programmes to promote gender equality, which local and regional governments should develop, are also essential. Ensuring equal opportunities and possibilities for both sexes in all aspects of local life is crucial. (Council of European Municipalities and Regions, 2006) Gender and development strategies should prioritise improving living conditions and employment opportunities for women in rural regions (Alonso, Trillo, 2014).

2.4 By strengthening transport closer to women's gender independence

A vital aspect of promoting equal rights and opportunities for men and women is improving accessibility between rural and urban areas. (European Parliament, 2010) The European Charter for Equality between Women and Men in Local Life considers mobility and access to transport as essential requirements for women and men to have equal access to many local activities. (Council of European Governments and Regions, 2006) Gender equality in transport infrastructure is crucial because it is closely linked to women's physical and economic independence. (EIGE, 2020) Women cite shorter waiting times, improved safety and shorter distances from schools, health centres and shops as examples of possible improvements. (EIGE, 2016)

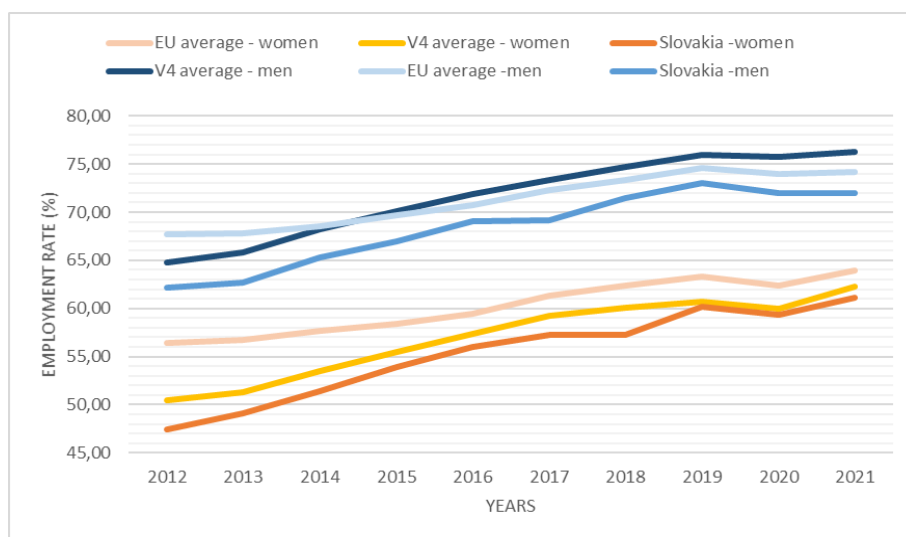
3 What is the state of gender equality and digitalisation in rural areas of the EU?

This chapter outlines the development and current situation of gender equality in rural areas of EU countries, focusing on women's and men's education and employment and the level of digital skills of the inhabitants of these areas. As has been shown in the theoretical part of the thesis, digitalisation and the digital skills of the inhabitants themselves increase their quality of life and offer more job opportunities and further education opportunities. However, a prosperous countryside must benefit everyone. Which rural areas of EU countries are leading the way in these areas?

3.1 Developments in rural areas of EU countries

Figure 2 shows the evolution of the gender employment gap over the last ten years. It can be seen a persistent gap between male and female employment over the period under review, with only minimal change in the EU and V4 average (less than 1%). However, the gender gap has decreased by less than 4% in the Slovakia. At the same time, the most significant gender gap for 2021 was observed in Romania (26.2%). We also observe a one-fifth gender employment gap in Greece (21.7%) and Italy (19.7%). Romania is the country where we observe the most significant differences in employment between men and women in rural and urban areas. The gap is 26.4%. On the contrary, women's employment in rural areas is more than 10% higher than in urban areas in Malta (12.2%) and Belgium (11.4%). This phenomenon is also observed in Finland, France, Germany and the Netherlands. The smallest disparities in rural areas of the EU persist in Finland, where they have remained below 4% throughout the period under review and have fallen below 1% in 2019. In the last reference year, employment gaps are also lowest in countries such as Estonia (2.5%) , Belgium (3.8%) and Lithuania (2.3%).

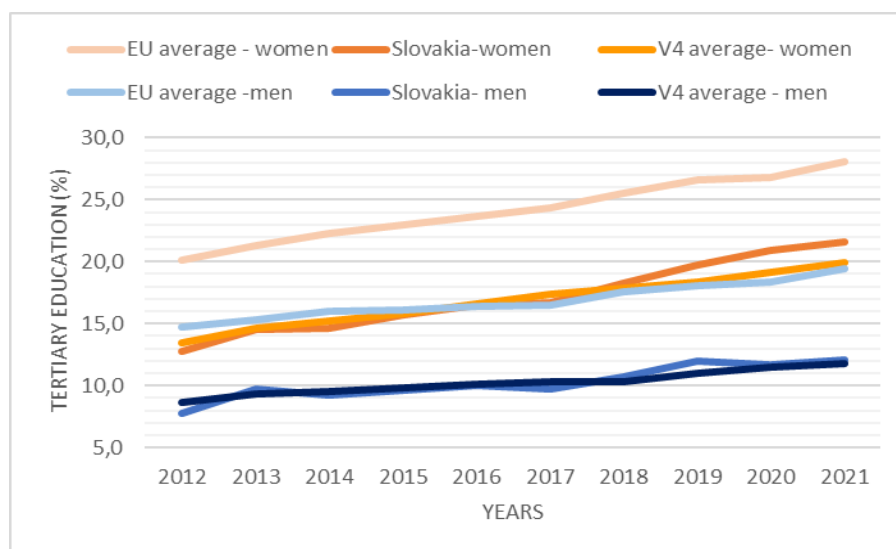
Figure 2 Gender employment gap in rural areas of EU countries



Source: Own elaboration according to Eurostat data

The percentage of men and women in rural areas who have attained tertiary education was also analysed. Although female employment is lower than that of males throughout the period under study, the situation is different for educational attainment. However, the gender gap in educational attainment has been widening. For example, in Slovakia, it has almost doubled in 10 years. The most significant differences are observed in Estonia (17.8%) and Latvia (16.9%).

Figure 3 Gender education gap in rural areas of EU countries



Source: Own elaboration according to Eurostat data

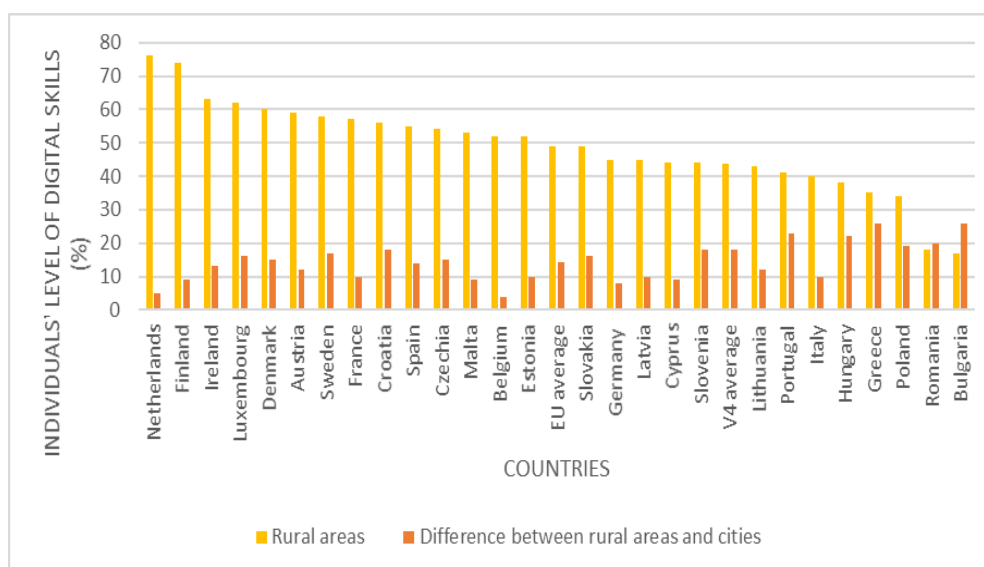
The comparison of the educational attainment of women living in urban and rural areas is interesting and varied. In Malta and Belgium, for example, the proportion of women with tertiary education is higher in rural areas, and there is also higher employment in rural areas

than in urban areas. By contrast, in Luxembourg, the gap between urban and rural female education is 35.60%. Similarly, high differences are also found in Bulgaria (32.3%), Hungary (29%) and Romania (28.4%). The lowest percentage of the population with tertiary education is observed in Romania in the long term for women (5.6%) and men (4.6%). The best performers are Ireland, Belgium and Luxembourg.

3.2 Level of digitisation in rural areas of EU countries

In the following part of the paper the digital indicator was analysed consisting of 5 domains: information and data literacy, communication and collaboration, digital content creation, security, and problem-solving skills. (Eurostat, 2022 a) The percentage of people in urban and rural areas achieving at least basic skills in these domains was examined. The highest levels of digital skills were found in the Netherlands, Finland, Ireland and Luxembourg, countries that were also among the leaders in educational attainment in rural areas. Finland and Ireland were in the leading positions regarding male and female employment rates. In contrast, Romania, Poland, Greece and Bulgaria are at the tail end of the ranking. In particular, Romania, Bulgaria, and Greece ranked last in the gender equality indicators. We also analysed the indicator of the frequency of Internet use, and the results obtained were very similar. Once again, Ireland, the Netherlands and Luxembourg took the top places and Greece, Bulgaria and Romania were at the bottom of the ranking.

Figure 4 Individuals' level of digital skills in rural areas of EU countries



Source: Own elaboration according to Eurostat data

Our results suggest that countries with rural populations with high employment and education levels tend to have at least a basic level of proficiency in digital technologies. The

relationship between men's and women's education, men's and women's employment and digital skills was also examined. We found a moderate positive linear correlation between education (0.66), employment (0.66) and digital skills. Thus, the results suggest that as employment and education increase, the digital skills of the rural population in the EU also increase. To get a broader picture of this relationship, it would be helpful to examine more closely the digital skills of men and women, as well as the specialisation of their education and the job field in which they work.

Conclusion

In this paper, the development of gender equality in rural areas of the EU and the level of digital skills of the population were discussed, which is an essential component of rural digitalisation. While rural women are under-represented in the labour market in every EU country, they are more highly educated than men. We wanted to determine whether residents in rural areas with high male and female employment and high levels of education are more digitally savvy. Our results suggest a moderate positive relationship between education, employment and digital skills.

However, for the level of digital skills, we could not follow the time-series trend as the digital skills indicator is relatively new, and data were only available for the last two years. It was also impossible to identify the digital skills of men and women separately. We perceive the lack of statistics for digital and gender in rural areas as a limitation of our analysis. Still, there are further research opportunities here. It would be helpful to look more closely at the leading countries in gender equality and digitalisation to see what initiatives are in place to support these areas and whether and, if so, how they differ from other countries that perform less well.

The paper also discussed ways to promote gender equality in rural areas and strengthen women's economic and social independence. However, it is important to note that there are still differences between the regions in the northwest of the EU and in the centre-east of the EU, which is why steps to strengthen gender equality should also be designed, taking into account the needs of the specific area. These programmes should encourage the involvement of women in civic associations, aim to promote their professional knowledge, skills and seek to link women not only within a specific area but also within different regions beyond the country's borders. It is also difficult for women to reconcile work and private life responsibilities due to distance, which is why we have also addressed the need to strengthen transport infrastructure.

The paper also provides policy recommendations for effectively implementing the Smart Villages strategy. The goal of Smart Village is not the digitalisation of the rural area alone. However, it should be supported by educating the rural population and raising awareness of the opportunities that it brings to these areas and also to its inhabitants.

References

- ALONSO, N., TRILLO, D. 2014. Women, rural environment and entrepreneurship. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 161, 149-155.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, 2006. The European Charter Of Equality of women and men in local life. (online). Available at: https://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf (cit-2021-1-12).
- EIGE 2016. Gender in Transport. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-9493-616-5
- EIGE, 2020. Urban mobility. Gender-sensitive infrastructure. Lithuania: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-9482-385-4
- EUROPEAN COMMISSION, 2018. Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds. (online). Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf (cit-2021-2-12).
- EUROPEAN COMMISSION, 2019. Pilot Project: Smart eco-social villages. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-79-99487-6
- EUROPEAN COMMISSION, 2021. Urban-rural linkages. (online). Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/ (cit-2021-4-12).
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT, 2018. Chytrý venkov obnova a rozvoj služieb na venkově. (online). Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/publi-enrd-rr-26-2018-cs_0.pdf (cit-2021-4-12).
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT, 2019. How to support Smart Villages strategies which effectively empower rural communities? Orientations for policy-makers and implementers. (online). Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/smart-villages_orientations_sv-strategies.pdf (cit-2021-1-12).
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2008. Report on the situation of women in rural areas of the EU (2007/2117(INI)). Available at: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008->

0031_EN.html (cit-2022-31-3).

EUROPEAN PARLIAMENT, 2010. Personal and social development of women in rural areas of Europe. Available at: <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/163660> (cit-2022-31-3).

EUROPEAN PARLIAMENT, 2019. The professional status of rural women in the EU. Study. ISBN 978-92-846-4673-9

EUROSTAT, 2017. Eurostat regional yearbook. 2017 Edition. DOI: 10.2785/568258

EUROSTAT, 2022a. Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards) (online). Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_sk_dskl_i21_esmsip2.htm (cit-2022-5-9).

EUROSTAT, 2022b. Individuals - frequency of internet use (online). Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_CI_IFP_FU/default/table?lang=EN&category=isoc.isoc_i.isoc_iiu (cit-2022-5-9).

EUROSTAT, 2022c. Employment rates by sex, age and degree of urbanisation (%) (online). Available at:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFST_R_ERGAU__custom_1211096/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=efc98e23-d682-429b-b1a3-45acc54cb8cb&page=time:2020 (cit-2022-5-9).

EUROSTAT, 2022d. Population by educational attainment level, sex, age and degree of urbanisation (%) (online). Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFS_9913__custom_3487844/default/table?lang=en (cit-2022-5-9).

GURUMURTHY, A., 2006. Promoting gender equality? Some development-related uses of ICTs by women. Development in practice, 16.6: 611-616.

OECD, 2008. Inovative Service Delivery. Meeting the Challenges of Rural Regions. (online). Available at: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Innovative-Service-Delivery.pdf> (cit-2021-2-12).

OECD, 2019. RURAL 3.0 People-Centred Rural Policy. (online). Available at: <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/Rural-3.0-Policy-Highlights.pdf> (cit-2021-5-12).

OECD, 2021. Service delivery in rural areas. (online). Available at: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/service-delivery-in-rural-areas.htm> (cit-2021-8-12).

STOJANOVA, S. et al. 2021. Smart Villages Policies: Past, Present and Future. Sustainability, 13(4), 1663.

WAJCMAN, S. et al., 2020. The Digital Revolution: Implications for gender equality and women's rights 25 years after Beijing. (online). Available at: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/The-digital-revolution-Implications-for-gender-equality-and-womens-rights-25-years-after-Beijing-en.pdf> (cit-2022-5-9).

Contact address

Ing. Simona Šimovičová

Technical University of Košice

The Department of Regional Sciences and Management, Faculty of Economics

Boženy Němcovej 32, 040 01 Košice

Slovakia

Email: simona.simovicova@tuke.sk

NITRA A KONCEPT SMART CITY

NITRA AND THE SMART CITY CONCEPT

Kristína DZUREKOVÁ

Abstract

The article deals with the city of Nitra, which had ambitions to become the first Slovak smart city. Smart city is a city that, through technologie, strives to increase the quality of life of the population and streamline services with regard to environmental protection. Nitra started dealing with the concept of smart city already in 2015 and since 2017 it has been rapidly increasing in the application of this concept. The paper provides information about the city's initial plans to guide the implementation of the smart city concept as well as the innovative projects that have been implemented. Nitra is also rated by the Slovak smart city index, where it ranks first in its size category, but when comparing all Slovak cities, it ranks between 20th and 30th. However, the current progress of the city in this concept is questionable, given the malfunction of the smart city Nitra website or the unavailability of the smart strategy.

Key words: Smart city, Nitra, smart city index, urban development, innovative projects

Úvod

Mesto Nitra sa nachádza v juhozápadnej časti Slovenska a z administratívneho hľadiska patrí do Nitrianskeho kraja, ktorého je centrom. Nitra patrí medzi najstaršie mestá Slovenska a nachádza sa pri okraji pohoria Tribeč v Podunajskej pahorkatine. S počtom obyvateľov 78 353 je piatym najväčším mestom Slovenska a jej nadmorská výška sa pohybuje od 138 do 587 m.n.m (Krogmann et al., 2021). Rozlohou má niečo vyše 100 km² a je známa svojou bohatou históriou. Je významným centrom vzdelávania, keďže tu sídlia dve univerzity, menovite Univerzita Konštantína Filozofa a Slovenská poľnohospodárska univerzita. V rámci ekonomiky mesto vyniká elektrotechnickým a automobilovým priemyslom, ktoré z neho robia významné priemyselné centrum ako aj významné centrum zamestnanosti v regióne (Mesto Nitra, 2020). To je dôvodom zvyšujúceho sa počtu obyvateľov mesta a narastajúcej urbanizácie. Mesto preto plní významné funkcie nielen pre svojich obyvateľov ale aj pre obyvateľov priľahlých samospráv. Aj z týchto dôvodov sa ako jedno z prvých miest na

Slovensku začalo zaujímať o koncept Smart city, ktorý má mestám napomôcť v rozvoji a zefektívnení fungovania.

Príspevok sa zaoberá postavením Nitry ako slovenského Smart city a to charakteristikou činnosti v tejto oblasti, popisom jej hodnotenia v slovenskom Smart city indexe a analýzou aplikácie smart city konceptu.

1. Mesto Nitra ako Smart city

Cesta Nitry k aplikácii prvkov Smart city sa začala v roku 2015, kedy ako jedno z dvoch miest Slovenska bolo vybrané na pilotné nastavenie Smart city stratégie v rámci krajín V4. V rámci toho jej bola poskytnutá odborná aj metodická pomoc od Európskej investičnej banky (EIB) a agentúry JASPERS. Cieľom tejto iniciatívy bolo poskytnutie bezplatnej odbornej pomoci v oblasti inteligentného rozvoja, ktorá zahŕňala odporúčania pre mesto v podobe konkrétnych riešení a projektov ako aj pomoc pri tvorbe konceptu Smart city (Koreňová, 2019). Koncept Smart city Nitra bol schválený na mestskom zastupiteľstve v roku 2016. Zameriaval sa na štyri hlavné oblasti a to mobilita, životné prostredie, inteligentná energia a energetický manažment. Plány mesta spočívali vo vytvorení inteligentnej a modernej verejnej dopravy so zapojením elektroautobusov, rozšírenie cyklotrás ako aj regulácia parkovania v meste. V oblasti životnej úrovne bola koncepcia zameraná na budovanie inteligentných riešení ako smart aplikácie, inteligentné lavičky a doplnenie zelene do verejných priestranstiev. Oblasť inteligentnej energie mala za cieľ ekologickejšie nakladanie s odpadom, lepšie hospodárenie s vodou, využívanie obnoviteľných zdrojov a vytváranie energetických zásob pre mesto. Energetický manažment bol zameraný na zjednodušenie spracovania elektronických žiadostí od občanov alebo modernizáciu verejného osvetlenia. Mesto plánovalo zrealizovať tieto plány do roku 2022, pričom uvádzalo, že financovanie bude realizovateľné z viacerých zdrojov, či už Integrovaného regionálneho operačného programu, regionálnymi operačnými programami Ministerstva hospodárstva SR, Ministerstva životného prostredia SR či Komunitných fondov EÚ (Mesto Nitra, 2017).

V októbri 2017 Nitra ako prvé mesto na Slovensku sprístupnila svoju webovú stránku www.nitrasmart.sk, v rámci ktorej boli definované jej priority ako mobilita, životnú úroveň, inteligentná energia a energetický manažment. V tomto období už disponovala 140 polopodzemnými kontajnermi s GPS snímačmi (v súčasnosti 20 000), ktoré signalizovali naplnenosť kontajneru, čo napomáhalo šetreniu ovzdušia aj dopravnej záťaže. Okrem toho sa dobudoval systém zberných dvorov a kompostáreň. Medzi najrezonovanejšie projekty patrili inteligentné lavičky s vlastným chladiacim systémom a nočným osvetlením, ktoré využívajú

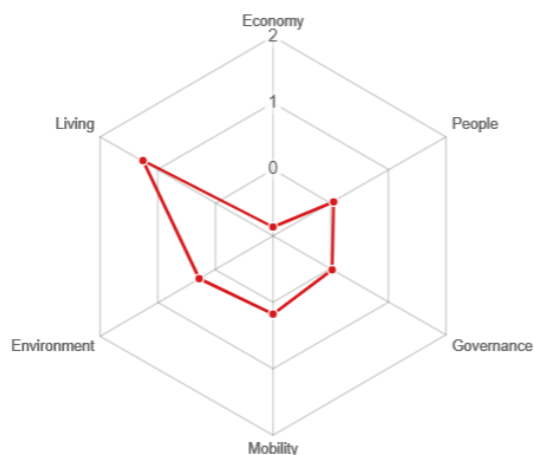
zelenú slnečnú energiu a prostredníctvom ktorých si obyvatelia aj návštevníci môžu nabíjať mobily alebo sa pripojiť na internet. Od roku 2017 funguje v meste zdieľanie bicyklov, ktoré sú odstavené na siedmych stanovištiach. Nitra bola prvým mestom na Slovensku, ktoré takýto bikesharing zaviedlo. Obyvateľom aj návštevníkom je k dispozícii 70 bicyklov, pričom je možné požičať si bicykel na jednom stanovišti a vrátiť na druhom. Prístup k tejto službe je zabezpečený prostredníctvom stránky arriva.bike alebo mobilnej aplikácie s rovnakým názvom. Aj vďaka týmto riešeniam získala Nitra práve v roku 2017 certifikát lídra v oblasti Smart city a to za prístup pri zavádzaní týchto riešení. V rámci mobility mesto plánovalo vybudovať 50 nabíjaciach staníc pre elektromobily, pričom v súčasnosti sa na území mesta nachádza približne 16 takýchto staníc. Okrem toho funguje v meste SMS parkovanie, online rezervácia športovej haly alebo zmodernizovaný vykurovací systém, ktorý využíva alternatívne zdroje energie (TASR, 2017).

Inováciou v rámci verejnej dopravy sú aj inteligentné zastávky, ktoré informujú cestujúcich o čase odchodov autobusov, číslach a smeroch linky ako aj aktuálnom meškaní. Na uľahčenie parkovania mesto zaviedlo systém ParkDots, ktorý pomáha vodičom pri hľadaní voľného parkovacieho miesta. Informácie sú podávané v reálnom čase a okrem navigácie na voľné parkovacie miesto pomáha systém aj so spracovaním platby za parkovanie a mestu zároveň zefektívňuje kontrolu oprávnenosti a úhrad parkovania. Na zvýšenie bezpečnosti v meste bol rozšírený kamerový systém a na stĺpoch verejného osvetlenia okrem nových LED svetidiel pribudli aj SOS tlačidlá napojené na mestskú políciu (Radničné noviny, 2020). Vo viac ako 230 bytových domoch má mesto nainštalované rádiové vodomery, ktoré umožňujú vykonať odpočet na diaľku a plánuje ich rozšírenie. Tieto vodomery poskytujú presnejšie dáta o spotrebe vody, chránia súkromie obyvateľov, eliminujú chyby pri odpočtoch ako aj neoprávnenej manipulácii s meračmi (Mesto Nitra, 2021).

2. Nitra v slovenskom Smart city indexe

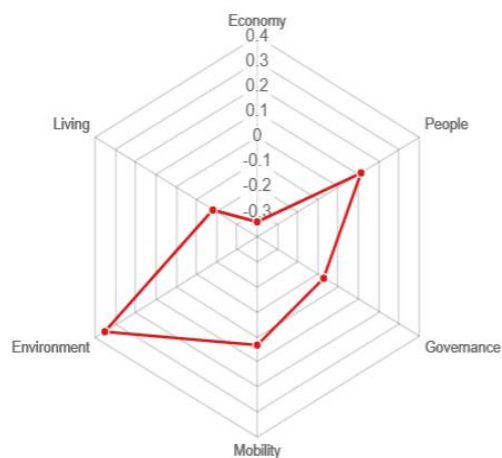
Úroveň implementácie Smart city konceptu hodnotí slovenský Smart city index. Ten hodnotí slovenské mestá na základe úrovne 6 oblastí, a to ekonomika, ľudia, správa, mobility, životné prostredie a bývanie. Keď sa pozrieme na hodnotenie a postavenie Nitry podľa tohto indexu, zistíme, že v roku 2019 Nitra dominovala predovšetkým v oblasti bývania, pomerne rovnaké hodnoty vykazovala v oblasti životného prostredia, mobility, správy mesta a ľudí. Najnižšie hodnoty mala v kategórii ekonomika. Oproti tomu v roku 2020 bola Nitra najvyššie hodnotená v oblasti životného prostredia a ľudí, pričom najnižšie hodnoty mala opäť v oblasti ekonomiky.

Graf č. 1: Nitra 2019



Zdroj: Brand Institute, 2020

Graf č. 2: Nitra 2020



Zdroj: Brand Institute, 2020

V nasledujúcej tabuľke sa nachádza porovnanie hodnotenia mesta Nitra počas rokov 2019, 2020, 2021. Podľa tabuľky je zrejmé že najlepšie postavenie a najvyššie hodnotenie v rámci konceptu Smart city dosahovalo mesto v roku 2019, kedy sa umiestnilo na 20. mieste. Následne v roku 2020 jeho pozícia klesla na 32. miesto, no v roku 2021 začala opätovne rásť a mesto bolo na 26. mieste v rámci slovenských miest. Pri porovnaní hodnotenia ekonomiky mesto počas troch rokov zaznamenalo zhoršenie tejto oblasti. V kategórii ľudia malo mesto najlepšie hodnoty v roku 2019, ktoré sa v ďalšom roku zhoršili, no v roku 2021 zaznamenali zlepšujúcu tendenciu. Oblasť správy mesta mala krivku zlepšenia totožnú s oblasťou ľudí. Mobilita v meste Nitra má pomerne zlepšujúcu tendenciu a bývanie taktiež.

Tabuľka č. 1: Hodnotenie mesta Nitra

Rok	Pozícia mesta	Ekonomika	Ľudia	Správa mesta	Mobilita	Životné prostredie	Bývanie
2019	20.	96	17	78	21	11	63
2020	32.	95	47	121	14	23	51
2021	26.	100	24	92	15	6	49

Zdroj: Vlastné spracovanie Brand Institute, 2020

Pri porovnaní Nitry v rámci veľkostnej kategórie 50 000 až 99 999 obyvateľov sa v roku 2020 umiestnila na 2. a v roku 2021 na 1. mieste, v čom môžeme sledovať zlepšenie stavu konceptu Smart city.

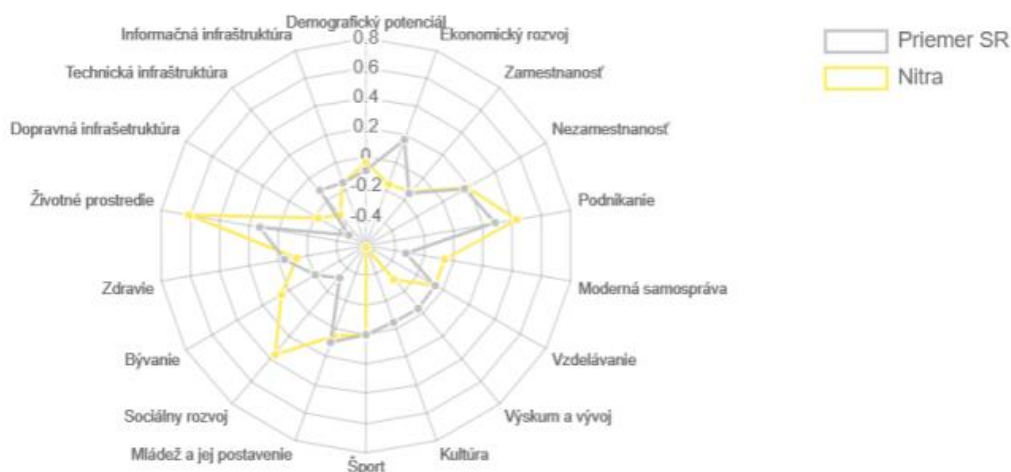
Tabuľka č. 2: Hodnotenie mesta Nitra v rámci veľkostnej kategórie

Poradie	Rok 2020	Rok 2021
1.	Banská Bystrica	Nitra
2.	Nitra	Banská Bystrica
3.	Žilina	Žilina
4.	Poprad	Poprad
5.	Trnava	Trnava
6.	Trenčín	Trenčín
7.	Martin	Martin
8.	Prešov	Prešov

Zdroj: Vlastné spracovanie Brand Institute, 2020

Slovenský smart city index hodnotil samosprávy aj z pohľadu zatriedenia indikátorov do oblastí, ktoré sa používajú v PHSR. V tomto porovnaní Nitra v roku 2020 vykazovala oproti slovenskému priemeru zlepšenie v oblastiach podnikanie, moderná samospráva, sociálny rozvoj, bývanie, životné prostredie a dopravná infraštruktúra. Naopak zápornejšie hodnoty ako priemer Slovenskej republiky mala v oblasti technická infraštruktúra, ekonomický rozvoj, výskum, kultúra a zdravie.

Graf č. 3: Nitra PHSR 2020



Zdroj: Brand Institute, 2020

Záver

Nitra sa konceptom Smart city začala zaoberať ako jedno z prvých miest na Slovensku. Rýchle napredovanie a zavádzanie mnohých inovatívnych projektov vyústilo do získania

certifikátu lídra v oblasti Smart city. Napriek tomu, že ako prvé mesto na Slovensku malo vytvorenú svoju vlastnú webovú stránku s názvom nitrasmart.sk, v súčasnosti je táto stránka nefunkčná a tým sa obmedzuje prístup k informáciám ako zavádzanie tohto konceptu pokračuje. Stránka bola prvýkrát spustená v októbri 2017 a poskytovala informácie o činnosti mesta vo vybraných 4 kategóriách a to mobilita, životná úroveň, inteligentná energia a energetický manažment, ako aj o tom čo je smart city a čo sú smart projekty. Okrem nefunkčnej webovej stránky mesto od začiatku snahy o napĺňanie tohto konceptu nedisponuje jasnou stratégiou, ktorá by definovala ciele, časový horizont ako aj konkrétne projekty na napĺňanie konceptu Smart city. V rámci koordinácie konceptu absentuje aj odbor zaoberajúci sa výlučne problematikou Smart city, ktorý by zastrešoval a udával smer pri implementácii projektov. Samostatný odbor by zároveň odbremenil úradníkov, ktorý okrem vlastnej agendy museli riešiť aj zavádzanie smart prvkov. To môže byť aj dôvodom prečo neboli zrealizované viaceré inovatívne projekty ako napríklad vytvorenie zastrešenia s fotovoltaiickými článkami pre parkovacie miesta či mestskej aplikácie Smart city. Tá by mohla pomôcť aj s informovaním o smart zámeroch a projektoch mesta, keďže posledné informácie na stránke mesta sú z apríla 2021. Zároveň by mobilná aplikácia mohla napomôcť komunikácii medzi mestom a obyvateľmi o ich potrebách, spokojnosti či nespokojnosti.

Na potrebu zlepšenia zavádzania Smart city konceptu poukazuje aj slovenský Smart city index. V rámci svojej veľkostnej kategórie sa Nitra síce pohybuje na prvých priečkach no pri porovnaní s ostatnými slovenskými mestami jej umiestnenie kolíše okolo 20. až 30. miesta. To tiež poukazuje na fakt, že k ambicióznym plánom stať sa prvým Smart city na Slovensku sa mesto približuje len veľmi pomaly. Kritickými oblasťami podľa indexu je hlavne ekonomika, bývanie a správa mesta, na ktorej by mesto malo popracovať.

Použitá literatúra

BRAND INSTITUTE. 2020. Slovenský smart city index. In: *intelligentnemesta.sk* [online], [cit. 29. marca 2022]. Dostupné z: < <https://intelligentnemesta.sk/>>.

DVONČ, J. 2018. Koncepcia Smart City mesta Nitra. In: Smart city v praxi III. [online]. [cit. 24. marca 2022]. Dostupné z: http://www.smartcityvpraxi.cz/prezentace/Konference_SmarcityvpraxiIII/Jozef_Dvonc_2018.pdf.

ITMS 2014+. 2022. Prehľad projektov. In: *itms2014.sk* online]. [cit. 31. marca 2022]. Dostupné z: <https://www.itms2014.sk/prehľad->

projektov/projekty?ff=P43c0xNx2WhWFftEWtPQ-

ISik8Aw2PBpy5MlqdnWsvwUccweycRh1wS11JUtdA.

KROGMANN, A. et al. 2021. Cultural Tourism in Nitra, Slovakia: Overview of Current and Future Trends. In: *Sustainability* 2021, vol. 13, Issue 9. ISSN 2071-1050.

KOREŇOVÁ, D. 2019. KONCEPCIA SMART CITY AKO STRATEGICKÝ ZÁMER MESTA. In: Trvalo udržateľný rozvoj v krajinách Európskej únie [online]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 208-216 [cit. 24. marca 2022]. Dostupné z: <https://www.upjs.sk/public/media/20279/Trvalo%20udrzatelny%20rozvoj%20v%20krajinach%20EU.pdf>.

MESTO NITRA. 2017. Mesto Nitra. In: nitra.sk [online]. [cit. 8. marca 2022]. Dostupné z: <https://www.nitra.sk/zobraz/sekciu/mesto-nitra>.

MESTO NITRA. 2020. Nitra predstavila moderné mesto – Smart City. In: nitra.sk [online]. [cit. 24. marca 2022]. Dostupné z: <https://www.nitra.sk/zobraz/obsah/19898>.

MESTO NITRA. 2021. Mesto Nitra ako jedno z prvých zaviedlo rádiový odpočet vodomero. In: nitra.sk [online]. [cit. 1. apríla 2022]. Dostupné z: <https://www.nitra.sk/zobraz/obsah/33392>.

RADNIČNÉ NOVINY. 2020. Osadili sme otočné kamery na mostnej. In: Radničné noviny, roč. 2, 2020, č. 1, s. 5, ISSN 2644 -6073.

TASR. 2017. Koncepcia Smart City má byť hotová do jesene: Nitra chce investovať do 4 oblastí. In: nitra.dnes24.sk [online]. [cit. 24. marca 2022]. Dostupné z: <https://nitra.dnes24.sk/koncepcia-smart-city-ma-byt-hotova-do-jesene-nitra-chce-investovat-do-4-oblasti-278011>.

Contact address

Mgr. Kristína Dzureková

Faculty of Social Sciences

University of Ss. Cyril and Methodius

Bučianska 4/A

917 01 Trnava

E-mail: kristina.dzurekova@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5740-3754>

SOCIÁLNA SPRAVODLIVOSŤ A STAROBNÉ DÔCHODKOVÉ SPORENIE V SR

SOCIAL JUSTICE AND OLD-AGE PENSION SAVINGS IN THE SR¹

Richard GEFFERT

Abstract

Social justice is one of the key principles of social policy in every democratic and legal state. It is implemented in the old-age pension system at a specific time and space through political representations that exercise political power in the state, based on their axiological preferences. However, they are chosen in representative democracy by voters and their value orientations. The paper maps the perception of social justice by Slovak citizens; eligible voters in other parliamentary elections to the National Council of the Slovak Republic, in relation to the old-age pension system of the Slovak Republic. It describes selected results of extensive own quantitative research, which was carried out within the project VEGA 1/0290/20 Social Justice and Old-Age Pension Savings in the Slovak Republic.

Key words: *Social justice, old age pension system, the SR*

Teoretické fundamenty

Sociálna spravodlivosť a spoločenská harmónia je fundamentom legality a legitimacy dobrej vlády. Každý politický subjekt v súčasnom demokratickom svete deklaruje, že spoločnosť má byť organizovaná, štruktúrovaná a riadená aj na základe princípu sociálnej spravodlivosti. Sociálna spravodlivosť a sociálne skrivodlivosti majú vždy silný normatívny obsah. Otázka „ako sa rozdeľuje, kto a čo dostáva či nedostáva a za čo dostáva“ prináša vždy logické otázky „čo by mal dostávať a prečo“ – normatívne kritérium, ktoré znamená, že vnímanie sociálnej spravodlivosti a sociálnych nerovností je vystavené vplyvu vnútorných aj vonkajších okolností.

¹ Príspevok je súčasťou riešenia grantového projektu VEGA 1/0290/20 Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v Slovenskej republike.

Väčšina renomovaných autorov Západnej civilizácie sa zhoduje v tom, že sociálna spravodlivosť je pojem relatívny a k jeho identifikovaniu je nevyhnutné pristupovať z rôznych uhlov pohľadu (Krebs 2005).

Sociálna spravodlivosť ako vopred daná entita neexistuje. Existujú „len“ naše súdy o nej, t. j. o určitých myšlienkach alebo činoch, ktoré posudzujeme podľa ich následkov – buď ich považujeme, alebo nepovažujeme za sociálne spravodlivé. Podstata súdov je ovplyvnená hodnotovým rebríčkom. Subjektívne identifikovanie a hodnotenie sociálnej spravodlivosti a nerovností je dané aktuálnou pozíciou jedincov. Syntetizuje dva protichodné aspekty – stabilizačný a destabilizačný. Stabilizačný je spojený s pozitívnym hodnotením rozdielov a nerovností, destabilizačný efekt s opačným hodnotením (Krebs 2005).

Problematicke systematického skúmania sociálnej spravodlivosti sa v súčasnom globalizovanom svete venuje množstvo autorov doma aj v zahraničí. Detailnejšie informácie o sociálnej spravodlivosti, ako kľúčovom princípe sociálnej politiky v systéme sociálneho zabezpečenia sú publikované v monografii „*Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v SR*“, ktorá predstavuje finálny výstup vyššie spomenutého rovnomeného grantového projektu. Monografia analyzuje filozofické, politologické, psychologické, právne a ekonomické aspekty sociálnej spravodlivosti Západnej civilizácie v kontexte empirického výskumu v diapazóne Slovenskej republiky (Geffert – Rovenská 2022).

Sledujúc zámer príspevku, tiež na základe analýzy relevantných zdrojov kladieme nasledujúce výskumné otázky:

- Aká by mala byť spravodlivá (re)distribúcia pri poskytovaní starobných dôchodkov v SR z hľadiska dichotómie štát – občan; sporiteľ?
- Aké sú rozdiely pri znalostiach respondentov o hospodárení dôchodkových správcofských spoločností v SR (medzi jednotlivými fondmi) v SR 2020 z hľadiska ich výkonnosti?

Hlavným cieľom príspevku je preskúmať, ako oprávnení voliči vo voľbách do NR SR 2020 vnímajú sociálnu spravodlivosť vo vzťahu k starobnému dôchodkovému systému SR. Čiastkovým cieľom je analyzovať rozdiely v znalostiach o hospodárení DSS 2020 v SR u oprávnených voličov vo voľbách do NR SR 2020.

Výskumná vzorka

Výskumného šetrenia sa zúčastnilo celkom 701 respondentov, z toho 352 (50,20%) mužov a 349 (49,80%) žien. Respondenti boli vo veku od 20 do 55 rokov, pričom najviac zastúpení

boli vo vekovej kategórii 30-39 rokov (30,50%). Pokiaľ ide o regionálne zastúpenie (8 samosprávnych krajov), najviac zúčastnených pochádzalo z Košického kraja 103 (14,70%), regióny však boli proporcionálne zastúpené: Bratislavský 76 (10,80%), Trnavský 71 (10,10%), Trenčiansky 77 (11,00%), Nitriansky 86 (12,30%), Žilinský 95 (13,60%), Banskobystrický 91 (13,00%), Prešovský 102 (14,60%) respondentov. V rámci vzdelania najvyššie, teda vysokoškolské vzdelanie uviedlo 147 (21,00%) respondentov, najviac zúčastnených, až 288 (41,10%) uviedlo stredoškolské vzdelanie s maturitou, 208 (29,70%) stredoškolské bez maturity a najmenej respondentov 58 (8,30%) disponuje vzdelaním základným vzdelaním. Analýza pracovno-právneho vzťahu ukázala, že 378 respondentov (53,90 %) pracovalo na trvalý pracovný pomer, 71 respondentov (10,10 %) bolo na rodičovskej dovolenke alebo v domácnosti, 59 respondentov (8,40 %) bolo nezamestnaných, 49 respondentov (7,00 %) poberalo starobný alebo invalidný dôchodok, rovnako 49 respondentov (7,00 %) bolo SZČO, 48 respondentov (6,80 %) študovalo, 39 respondentov (5,60 %) pracovalo na čiastočný pracovný úväzok alebo na dohodu a 8 respondentov (1,10 %) bolo majiteľom alebo konateľom firmy. V rámci šetrenia bola zisťovaná aj veľkosť sídla, v ktorom majú respondenti trvalý pobyt; najvyšší počet žije v bydlisku s počtom obyvateľov od 1 000 až 4 999 obyvateľov 199 (28,4%) a najnižší počet respondentov obýva sídlo s počtom obyvateľov 100.000 a viac, celkovo to bolo 87 (12,4%) respondentov. Sledovaná bola aj účasť na parlamentných voľbách 29.02.2020 (Tab. č. 1.). Výsledky prieskumu vo veľkej miere korešpondujú s výsledkami volieb do NR SR v roku 2020. Najviac opýtaných odovzdalo hlas politickému subjektu OĽANO 131 (24,4%) respondentov, nasleduje SME RODINA 76 (14,20%), SMER-SD 56 (10,40%), PS SPOLU 47 (8,80%), ďalej SAS 37 (6,90%), ĽSNS 30 (5,60%), ZA ĽUDÍ 20 (3,70%), KDH 14 (2,60%), SNS a DOBRÁ VOĽBA zhodne 13 a (2,40%) respondentov, MKO-MKS 3 (0,60%). Inú politickú stranu, ako boli uvedené volilo 27 (5,00%) respondentov, odpoveď nechcem uviesť 48 (9,00%) a nepamätalo si 21 (3,90%) respondentov (bližšie Geffert – Rovenská 2022).

Tabuľka č. 1: Odpoveď na otázku: Ktorú stranu ste volili v parlamentných voľbách 2020?

Politický subjekt	Hlasy	%
OĽANO	131	24,4
SMER-SD	56	10,4
SME RODINA	76	14,2
ĽSNS	30	5,6

PS SPOLU	47	8,8
SAS	37	6,9
ZA ĽUDÍ	20	3,7
KDH	14	2,6
MKO-MKS	3	0,6
SNS	13	2,4
DOBRA VOĽBA	13	2,4
Inú, vyššie neuvedenú politickú stranu	27	5,0
Nepamätám si	21	3,9
Nechcem uviesť	48	9,0

Metóda práce a metodika výskumu

Metódou zberu dát na dosiahnutie stanovených cieľov výskumu bol autorský online dotazník „*Sociálna spravodlivosť a starobný dôchodkový systém SR*.“ Pri jeho tvorbe boli použité kľúčové poznatky o sociálnej spravodlivosti v priestore Západnej civilizácie. Rovnako boli použité politicko-legislatívne informácie o starobnom dôchodkovom systéme SR od roku 1993 (I. pilier), resp. 2004 (II. pilier). Dotazník pracuje s vybranými položkami ESS; hlavného dotazníka 9. kola 2018/2019 ESS9: Justice and Fairness (European Social Survey, 2018), Eurobarometer 56.1: Social Exclusion and Modernization of Pension Systems z roku 2001 (Eurobarometer, 2001), tiež vychádza z dotazníka investičného profilu Baláža (2009). Pri tvorbe metodiky bola použitá aj základná typológia sociálnej politiky R. Titmussa (1974) a axiologické modely politických ideológií Západnej civilizácie podľa A. Heywooda (2003).

Zber dát bol zrealizovaný prieskumnou agentúrou 2muse v rámci online panela v decembri 2021. Analýza dát bola realizovaná pomocou štatistických softvérov SPSS 24, JASP 0.16.0.0 a jamovi 2.2.5.

Príspevok predstavuje jeden z čiastkových výstupov projektu a rozsiahlejšie analýzy sú publikované vo vedeckej monografii Geffert, R. – Rovenská, D. 2022. *Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v SR*, ktorá je jeho hlavným výstupom.

Výsledky výskumu a diskusia

Predmetom záujmu zisťovania názorov na sociálnu spravodlivosť bol predovšetkým II. pilier starobného dôchodkového sporenia v SR. V ňom sa prostredníctvom odvodov do systému starobného dôchodkového sporenia odráža vo veľkej miere kreovanie sociálnej spravodlivosti, ako východiskovej kategórie sociálnej politiky a sociálneho zabezpečenia štátu zo strany subjektov aj objektov.

Zaujímalo nás (okrem mnohých iných otázok), ako by z pohľadu respondentov mali byť podľa subjektu financovania poskytované starobné dôchodky. Výsledky ukázali, že najviac respondentov, až 356 (50,8%) si myslí, že starobné dôchodky by mali byť poskytované najmä zo štátneho dôchodkového systému, financované z daní a príspevkov (Tab. č. 2). Z výsledku možno usudzovať, že pre respondentov je významná (re)distributívna spravodlivosť, ktorá je založená na dominantnej zodpovednosti štátu za budúcu ekonomicko-sociálnu situáciu individua v starobnom dôchodkovom systéme. Podľa najviac preferovanej odpovede „poskytované starobné dôchodky by mali byť financované z daní a príspevkov najmä zo štátneho dôchodkového systému“ možno konštatovať, že väčšina respondentov vníma sociálnu spravodlivosť cez dominantné postavenie štátu pri financovaní starobného dôchodku ex ante. Odpoveď reprezentuje redistributívny stredolavicový model sociálnej politiky a welfare state.

Tabuľka č. 2: Ako by podľa Vás, mali byť poskytované starobné dôchodky? (radené zostupne) (N = 701)

Typ odpovede	N	%
Najmä zo štátneho dôchodkového systému, financované z daní a príspevkov.	356	50,8
Polovica zo štátneho dôchodkového systému a polovica z osobného dôchodkového účtu vedeného v dôchodkovej správcovskej spoločnosti	293	41,8
Najmä prostredníctvom zmlúv uzavretých s dôchodkovými správcovskými spoločnosťami	52	7,4

Ďalej nás zaujímalo, aké množstvo peňazí od štátu by malo smerovať k občanom na ich starobné dôchodky. Podľa výsledkov najviac respondentov 424 (60,50%) si myslí, že by to mal byť „primeraný podiel“ (Tab. č. 3). Otázkou stále ostáva, čo je primeraný podiel a vo vzťahu k čomu? Primeraný podiel môže znamenať množstvo závislé na celkovej rozdeľovanej hodnote, ako aj podiel na vlastných zdrojoch.

Tabuľka č. 3 : Aké množstvo peňazí od štátu by malo smerovať k občanom na ich starobné dôchodky (N = 701)

Typ odpovede	N	%
Čo najviac	269	38,40
Primeraný podiel	424	68,50
Čo najmenej	8	1,1

V rámci čiastkového výstupu sme ďalej sledovali vedomosť respondentov o zhodnocovaní prostriedkov klientov, budúcich starobných dôchodcov jednotlivými dôchodkovými správcovskými spoločnosťami (DSS); respektíve ich jednotlivými fondmi v roku 2020. Podľa

výsledkov väčšina opýtaných až 71,5% odpovedalo záporne na otázku: Viete, ako hospodárili DSS-ky so zverenými peniazmi klientov v roku 2020? Pokiaľ ide o pohlavie kladnú odpoveď na túto otázku uviedlo 36% mužov a len 19% žien. Z hľadiska veku najinformovanejšími sú respondenti vo vekovej kategórii 50-55 rokov (44%). Najmenej informovanými sú respondenti vo veku 20 – 29 a 30 – 39 rokov (zhodne 24%). Z hľadiska najvyššieho ukončeného vzdelania odpoveď áno uviedlo 37% respondentov s vysokoškolským vzdelaním. Odpoveď nie pri tejto otázke uviedlo najviac respondentov (až 82%) so základným vzdelaním.

Na otázku: Ktoré fondy dôchodkových správcovských spoločností, podľa Vašich vedomostí, v II. pilieri za uplynulých 10 rokov najviac zhodnotili úspory sporiteľov? Najviac opýtaných respondentov odpovedalo neviem (až 31%). Správne, teda, že najviac zhodnotili investované prostriedky v II. pilieri za uplynulých 10 rokov 29% respondentov. Z toho až 46% žien a 19% mužov. Správnu odpoveď „akciové fondy“ uviedlo 36% mužov a 20% žien. Z hľadiska veku najviac odpovedí „akciové fondy“ uviedlo 35% respondentov vo veku 50 – 55 rokov. Z hľadiska najvyššieho dosiahnutého vzdelania najinformovanejšími boli respondenti s vysokoškolským vzdelaním, ktorých správnu odpoveď uviedlo 32%. Odpoveď „neviem“ uviedlo v tomto prípade až 45% so základným vzdelaním.

Naopak na otázku: Ktoré fondy dôchodkových správcovských spoločností, podľa Vašich vedomostí, v II. pilieri za uplynulých 10 rokov najmenej zhodnotili úspory sporiteľov? Boli odpovede nasledovné. Najväčšie percento respondentov nevedelo odpovedať na túto otázku (42%). Správnu odpoveď, že najmenej zhodnotili úspory sporiteľov za uplynulých 10 rokov 32% opýtaných. Pokiaľ ide o pohlavie, nevedelo na túto otázku odpovedať 59% žien a 30% mužov. Z hľadiska veku nevedelo odpovedať na stanovenú otázku najviac respondentov vo vekovej kategórii 30 – 39 rokov (45%). Správnu odpoveď – dlhopisové fondy uviedlo najviac respondentov 35% vo veku od 50 do 55 rokov. Z pohľadu vzdelania najviac respondentov nevedelo odpovedať 57% opýtaných so stredoškolským vzdelaním s maturitou. Správnu odpoveď – dlhopisové fondy uviedlo najviac respondentov s vysokoškolským vzdelaním (55%).

Ďalšia ďalej sme mapovali odpovede na otázku: Ktoré fondy dôchodkových správcovských spoločností v II. pilieri sú, podľa Vás, najmenej rizikové? Na túto otázku nevedelo odpovedať z celkového počtu 33% respondentov. Správnu odpoveď – dlhopisové fondy uviedlo 34% opýtaných. Podľa pohlavia, na stanovenú otázku nevedelo odpovedať 48% žien a 21% mužov. Správnu odpoveď uviedlo 44% mužov a 22% žien. Z hľadiska veku najväčšiu skupinu, ktorá nevedela na túto otázku odpovedať tvorila kategória 40 – 49 ročných (celkovo 40%). Správnu odpoveď v tomto prípade uviedlo 42% vo vekovej kategórii 50 – 55 rokov. Pohľad na

odpovede respondentov podľa najvyššieho dosiahnutého vzdelania umožňuje konštatovať, že až 62% opýtaných, ktorí správne odpovedali na stanovenú otázku malo vysokoškolské vzdelanie. 49% respondentov, ktorí nevedeli odpovedať bolo z kategórie stredoškolské vzdelanie s maturitou.

Opačne položená otázka, a síce: Ktoré fondy dôchodkových správcovských spoločností v II. pilieri sú najviac rizikové? Priniesla zistenia, že správnu odpoveď (akciové fondy) uviedlo až 41% respondentov. Podľa pohlavia túto odpoveď uviedlo 48% mužov a 31% žien. Nevedelo odpovedať 22% mužov a 46% žien. Z hľadiska veku najviac zorientovaných opýtaných bolo v tejto otázke vo vekovej kategórii 30 – 39 rokov (44%). Najvyššie percento, ktoré nevedelo odpovedať na položenú otázku bolo vo vekovej kategórii 40 – 49 rokov; 39% respondentov. Až 61% opýtaných uviedlo správnu odpoveď s vysokoškolským vzdelaním. V danej otázke nevedelo odpovedať 50% respondentov s úplným stredoškolským vzdelaním s maturitou.

Záver

Sociálna spravodlivosť (aj) v starobnom dôchodkovom systéme Slovenskej republiky v súčasnosti predstavuje stále aktuálnu a páľčivú tému. V politickom boji politických subjektov (predovšetkým pred voľbami) je populisticky spomínaná veľmi často, avšak paradoxne počas výkonu funkčného obdobia vlády, pri možnosti implementácie do reálneho života, je často opomínaná. Je jej venovaná oveľa menšia pozornosť, ako by bolo vhodné a žiadúce.

Empirický výskum, na základe ktorého vznikol aj tento príspevok, ako čiastkový výstup grantového projektu VEGA, ale aj vyššie spomínaná vedecká monografia priniesla množstvo nových, originálnych, ale aj všeobecne známych zistení. Zásadným zistením je, že sociálna spravodlivosť je fenomén relatívny, nejednoznačný a často diametrálne odlišne vnímaný. Zásadné diferencie existujú v jeho vnímaní v diapazóne politickej pravej a ľavice, a to z hľadiska miery zodpovednosti štátu, či občana pri zabezpečovaní sociálneho blahobytu objektov (aj starobných dôchodcov). Druhým dôležitým zistením je, že pri sledovaní výkonnosti DSS v zmysle spravovaných fondov sú najviac informovaní a najväčšiu mieru snahy získavať informácie sú v SR občania, ktorí majú naprieč politickým spektrom najvyššie dosiahnuté vzdelanie.

Zoznam bibliografických odkazov

Eurobarometer. (2001). Eurobarometer 56.1: Social Exclusion and Modernization of Pension Systems, September-October 2001 (ICPSR 3475).
<https://www.icpsr.umich.edu/web/ICPSR/studies/3475/publications>

European Social Survey. (2018). ESS9: Justice and Fairness.
https://www.crz.gov.sk/data/att/3797931_dokument1.pdf.

GEFFERT, R. – ROVENSKÁ, D. 2022. *Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v SR*. Košice: ŠafárikPress. ISBN 978-80-574-0122-3.

HEYWOOD, A. *Political Ideologies. An Introduction*. London: PalgraveMacmillan. ISBN 0-333-96178-1.

KREBS, V. et. al. 2005. *Sociální politika*. Praha: ASPI. ISBN 80-7357-050-5.

TITMUSS, R. 1974. *Social Policy. An Introduction*. London: Allen & Unwin. ISBN 0043610188.

Kontaktná adresa

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph. D.

UPJŠ v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66

Slovenská republika

richard.geffert @upjs.sk

OCHRANA MAĎARSKEJ MENŠINY V SUSEDNÝCH ŠTÁTOCH MAĎARSKA V POLITIKE VLÁD VIKTORA ORBÁNA

PROTECTION OF THE HUNGARIAN MINORITY IN THE NEIGHBOURING STATES OF HUNGARY IN THE POLICY OF VICTOR ORBÁN'S GOVERNMENTS

Zlatica SÁPOSOVÁ

Abstract

Hungarian President János Áder, whose presidential term ended in the spring of 2022, has set the date for the parliamentary elections for 3 April 2022. Orbán Viktor and his Fidesz party (Fiatal Demokraták Szövetsége - Young Democrats' Union) managed to win again (for the fifth time) and continue with a dynamic, broad-based ethno-nationalist policy and a financially difficult-to-overlook support system for Hungarian minorities living beyond Hungary's borders. The national policy of Hungarian governments has gradually become a separate (independent) policy, which has often provoked political conflicts as well as sharp reactions from the ruling elite in the respective states. The main idea of national policy, the strengthening of a sense of belonging "beyond the state border", can lead to an increase in separatist and revisionist efforts and thus to a disruption of the stability of the regions in Central Europe. The paper looks at the various steps taken by Viktor Orbán's government to strengthen the political and economic position of the Hungarian minority in the states neighbouring Hungary. In addition, it seeks answers to the question to what extent Viktor Orbán's ethno-nationalist policies are destabilising the coexistence of different nationalities in Central Europe.

Key words: *national politics, Hungarian nationality, Prime Minister Viktor Orbán, ethnonationalism*

Úvod

Trianonská mierová zmluva (podpísaná 4. júna 1920) spečatila osud Maďarska a stala sa príčinou ďalších tragických historických udalostí v 20. storočí. Maďarsko na základe mierovej zmluvy stratilo veľkú časť územia i obyvateľstva. Rozloha Maďarského kráľovstva (bez Chorvátska) sa zmenšila z 282 820 km² na 92 963 km² a počet obyvateľov klesol z 18 264 533

na 7 986 875 (Ravasz 2009). Trianon u značnej časti Maďarov aj v dnešných dňoch vyvoláva pocit národnej krivdy, nespravodlivosti a bude stále hodnotený ako tragický akt (pojmy trianonský diktát, trianonská trauma sú na maďarskej strane často používané).

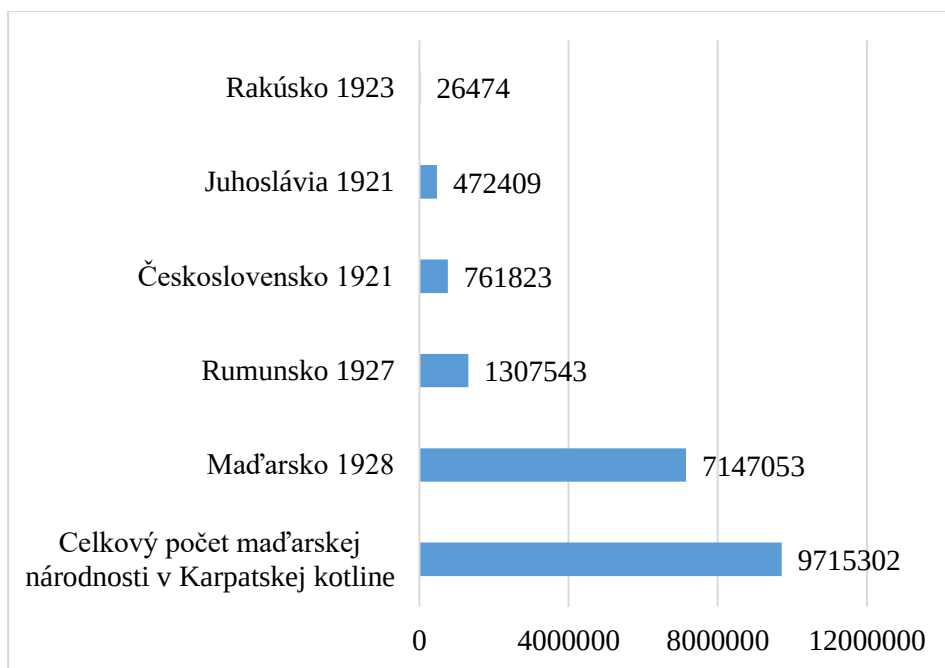
Politika maďarských vlád súvisiaca s maďarskou menšinou žijúcou za hranicami patrí od roku 1920 medzi základné otázky maďarského vnútropolitického života.

Národná politika ako samostatný pojem v horthyovskom období neexistovala, lebo propaganda revízie „*sa stala každodennou záležitosťou*“ odvolajúcou sa na historické, kultúrne, hospodárske, etnické a geografické argumenty. Po druhej svetovej vojne, v období totalitného režimu (pod vedením Maďarskej socialistickej robotníckej strany - Magyar Szocialista Munkáspárt) bola v Maďarsku otázka maďarskej menšiny žijúcej za hranicami, ale najmä otázka hraníc, zamlčanou témou. Celé štyridsaťročné vedomé mlčanie komunistického vedenia o Trianone a o zahraničných Maďaroch odvrátilo pozornosť verejnosti od revizionistickej myšlienky, ale aj záujmu o informácie o Maďaroch žijúcich v susedných krajinách (Balogh 2009).

1 Počet príslušníkov maďarskej menšiny v susedných štátoch Maďarska

Po Trianonskej mierovej zmluve sa Maďari trvalo žijúci za hranicami Maďarska stali druhým najväčším etnikom na európskom kontinente. Z pozície majoritného národa (mimo územia materinskej krajiny) sa približne 3,5 milióna osôb (34 %) dostalo do menšinovej pozície v novovzniknutých nástupníckych štátoch (Graf: č. 1).

Graf: č. 1: Počet obyvateľov maďarskej národnosti v jednotlivých štátoch strednej Európy po Trianonskej dohode



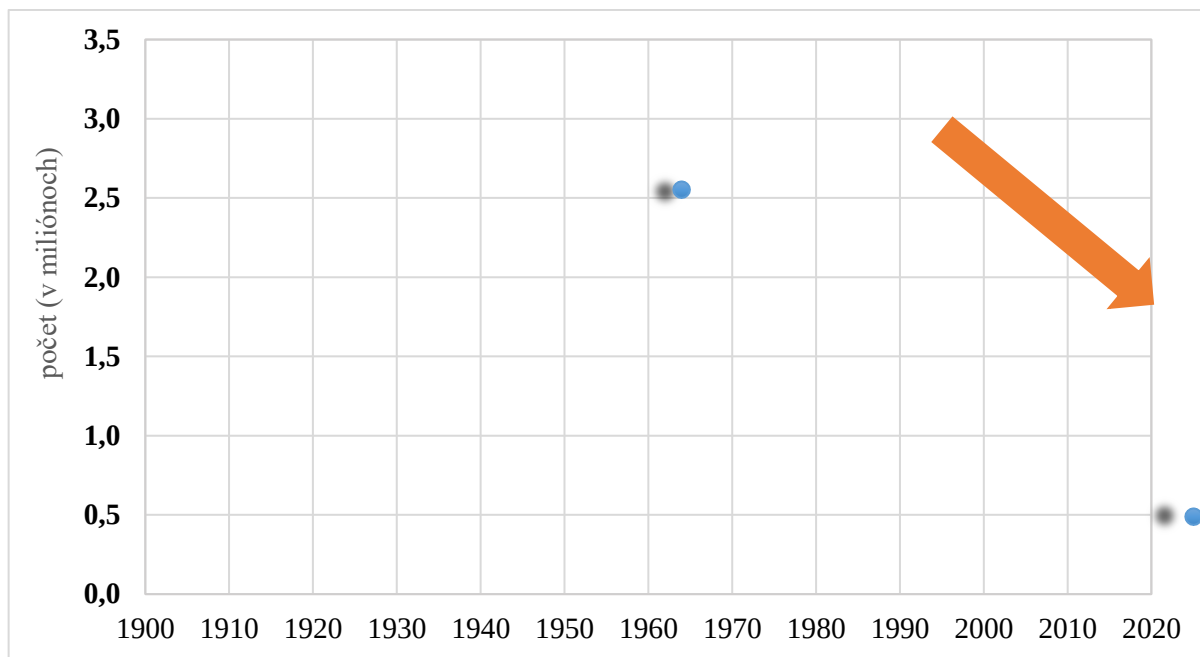
Zdroj: (Fritz 1930)

Demografický vývoj (najmä demografický pohyb) príslušníkov maďarskej menšiny patrí medzi ostro sledované procesy. Zmeny v počte maďarskej národnosti v materinskom štáte a v susedných krajinách môžu značne ovplyvniť spoločenskú a hospodársku pozíciu a systém vzťahov maďarského štátu. Spoločné skúmanie demografickej situácie maďarskej národnosti žijúcej v Karpatskej kotline nepochybne ovplyvňujú aj geopolitické otázky (Duray 1996).

Počet príslušníkov maďarskej menšiny v susedných štátoch Maďarska od roku 1990 dynamicky klesá (Graf č. 2). Negatívny prirodzený prírastok, migrácia a asimilácia sú faktory, ktoré majú najväčší vplyv na vývoj počtu populácie, pritom ale treba konštatovať, že nie v rovnakej miere majú dosah na populáciu v jednotlivých krajinách. Pokým straty v počte populácie maďarskej národnosti v Rumunsku (Sedmohradsku) a Vojvodine vyvolávala najmä emigrácia (smerujúca hlavne do materinského štátu), na Slovensku zohrala negatívnu úlohu asimilácia (Gyurgyík 2005, s. 132).

Počet obyvateľov s maďarskou národnosťou klesá nie len v susedných krajinách, ale aj v materinskom štáte (podobne ako v krajinách strednej, východnej a juhovýchodnej Európy má najväčší vplyv na vývoj populácie prirodzený prírastok obyvateľov a migrácia). Pritom v prípade Maďarska možno konštatovať jeden špecifický faktor, a to je príchod maďarskej menšiny zo susedných štátov, ktorá dokáže zmierniť úbytok obyvateľov (Péti, Pakot, Szabó, Balázs 2020, s. 298).

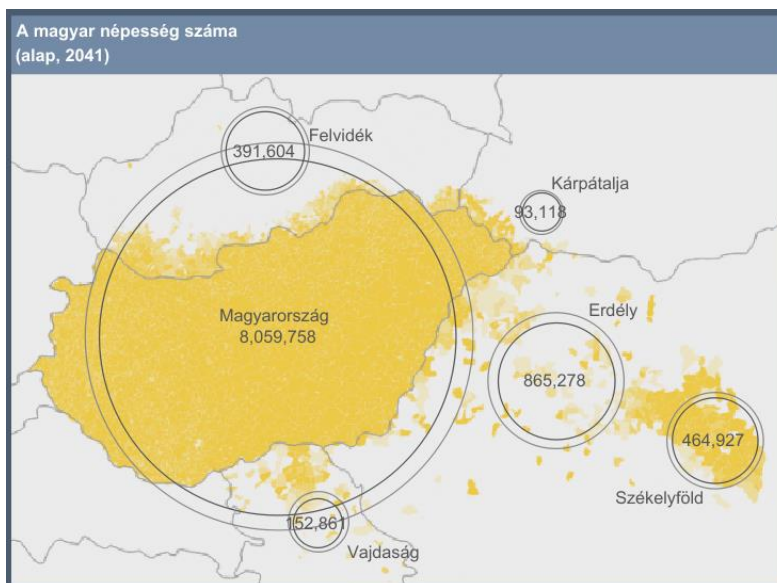
Graf: č. 2: Vývoj počtu príslušníkov maďarskej menšiny v susedných štátoch Maďarska v období rokov 1910 až 2020



Zdroj: (A Trianon-hatás 2020)

Podľa očakávaní (prognostiky) klesajúci demografický trend v počte Maďarov bude pokračovať a podiel obyvateľov maďarskej národnosti na celkovej populácii v jednotlivých štátoch bude značne rozdielny. V súčasnosti počet Maďarov v Karpatskej kotline vrátane územia Maďarska je približne 12 milión osôb. O 20 rokov bude predpokladaný stav približne 9 miliónov, čiže o 3 milióny menej (Obrázok: č.: 1).

Obrázok: č.: 1 Odhad počtu obyvateľov maďarskej národnosti, 2041



Zdroj: (Databáza: Kárpát - haza statisztikák 2022)

Legenda: Magyarország - Maďarsko; Vajdaság – Vojvodina, Erdély – Sedmohradsko; Felvidék - Horná zem (južné Slovensko), Kárpátalja - Zakarpatská oblasť, Székelyföld - Sikulská oblasť

Pohyby v počte maďarskej národnosti žijúcej za hranicami Maďarska možno považovať aj za ukazovateľ (meradlo) efektívnosti národnej stratégie zotrvania na rodnej zemi.

Od roku 1989 v Maďarsku každá vláda (nezávisle od ideologickej orientácie) priznala významné miesto podpore zachovania maďarskej menšiny v jej rodnej zemi. Napriek tomu migrácia z maďarských regiónov naďalej pokračuje, tak ako aj tichá asimilácia. Ani jedna maďarská vláda nenašla spôsob, ako pomôcť znevýhodneným regiónom v pohraničných oblastiach a zastaviť migráciu z pohraničných regiónov.

2 Po zmene režimu

Po páde totalitných režimov prebiehali na mape strednej, východnej a juhovýchodnej Európy geopolitické zmeny, resp. rozpadli sa štáty a vytvorili sa nové (napr. Slovensko, Česko, Chorvátsko, Slovinsko, Srbsko, Ukrajina). Politické elity v novovzniknutých susedných štátoch Maďarska mali rozličné prístupy k maďarskej menšine. Politiku maďarských vlád podporujúcu maďarské menšiny zväčša odmietli, prijali ju s nedôverou alebo to vyústilo do verbálnej konfrontácie.

Po zmene režimu si maďarské vlády na realizáciu národnej politiky vybrali cestu kooperačnú alebo konfrontačnú:

- ✓ dobré susedské vzťahy záviseli od ochoty druhej strany zlepšiť pozíciu maďarskej menšiny (charakteristické pre pravicové kabinety),

- ✓ zlepšujú sa medzištátne vzťahy a v dôsledku toho sa zlepšuje situácia menšinových Maďarov za hranicami (charakteristické pre ľavicové kabinety).

Od roku 1990 je prevzatie zodpovednosti za maďarskú národnosť žijúcu za hranicami Maďarska významným aspektom zahraničnej politiky maďarských vlád. Ústava Maďarskej republiky (hlava I, paragraf 6, bod 3) zakotvila, že: „*Maďarská republika sa cíti byť zodpovedná za osud Maďarov žijúcich za hranicami a podporuje ich spoluprácu s Maďarskom.*“ Ústava vyzdvihla podporu maďarskej menšiny žijúcej za hranicami do najvyššieho právneho predpisu, ale formy a prostriedky jej uplatňovania neurčila. Tak isto neurčila ani to, ako sa má včleniť národná politika do zahraničnej politiky štátu a ako sa má stať jej centrálnou súčasťou (Sáposová 2017). Od roku 2011 základný zákon Maďarska (článok D) predpisuje vládam zodpovednosť a úlohu: „*Majúc na zreteli spolupatričnosť jednotného maďarského národa, Maďarsko nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich mimo jeho hraníc, napomáha zachovaniu a rozvoju ich komúní, podporuje ich snahy smerujúce k zachovaniu ich maďarskej identity, uplatnenie ich individuálnych a kolektívnych práv, vytvorenie ich komunitných samospráv, ich uplatnenie sa v rodnom kraji a podporuje ich vzájomnú spoluprácu a spoluprácu s Maďarskom.*“ (Magyarország Alaptörvénye 2011).

Korene zodpovednosti maďarských vlád za osud Maďarov žijúcich za hranicami vychádzajú z viacerých faktov: historické úvahy vychádzajúce z rozdielnosti hraníc medzi maďarským štátom a maďarským národom, viac tisíc rodín v Maďarsku má rodinné a príbuzenské vzťahy s Maďarmi za hranicami, historická zodpovednosť maďarského štátu – Maďarsko preto nesie zodpovednosť za tých, ktorí boli spolu s bydliskom odtrhnutí od Maďarska kvôli chybným politickým rozhodnutiam (Sáposová 2017).

Po zmene režimu (1990) sa národná politika stala významným bodom zahraničnej politiky a dôležitým prvkom vnútropolitického boja. Vyformovala za z nej samotná profesionálna politika, ktorú v prvom rade vytvára budapeštianske politické vedenie a druhotne maďarské zahraničné politické elity. Základnou úlohou maďarskej zahraničnej politiky sa stalo zosúladenie dobrých susedských vzťahov s národnou politikou.

2.1 Kabinety Viktora Orbána

Prvý kabinet Viktora Orbána (1998 – 2002) vytýčil program vytvorenia silného národného štátu a „znovu zjednotenia“ Maďarov žijúcich v Karpatskej kotline. Vznikla koncepcia jednotného národa. Prostriedkom politiky znovu zjednotenia Maďarov bez zmeny hraníc bolo aj prijatie Zákona o zahraničných Maďároch (2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról), ktorým sa upravil inštitucionálny, právny a politický vzťah

osôb, patriacich k maďarskej národnostnej menšine a maďarskému štátu. Tento zákon zabezpečoval okrem kultúrnych výhod aj výhody sociálne a ekonomické. Počas druhej vlády Viktora Orbána (2010 – 2014) sa národná politika dostala na rovnakú úroveň ako ostatné odvetvia odbornej politiky (szakpolitika). Obdobie charakterizovali udalosti (fakty) ako:

- ✓ zákon o dvojitom štátnom občianstve (2010. évi XLIV. Törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. Törvény módosításáról),
- ✓ zákon a národnej spolupatričnosti (2010. évi XLV. Törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről),
- ✓ znovu zvolanie Stálej maďarskej konferencie / Magyar Állandó Értekezlet (MAÉRT, 2010), založenie Rady maďarskej diaspóry / Magyar Diaszpóra Tanács (2011),
- ✓ vytvorenie podporného systému cez Bethlen Gábor Alap (BGA. 2011) na koordináciu finančnej podpory, založenie Nadácie a inštitúcie pre ochranu menšín,
- ✓ rozšírenie volebného práva pre občanov maďarskej národnosti žijúcej za hranicami (Tálas 2020, s. 41).

Prideľovania štátneho občianstva a volebného práva nebolo len veľkolepým gestom a symbolom národného spolocenia so zahraničnými Maďarmi, bola to aj politická vypočítavosť na dlhodobé posilnenie moci. Pod heslom zjednotiť maďarský národ ponad hranice, strážiť národnú jednotu, rozvíjať kultúru a posilniť pozíciu maďarského jazyka posilnila Fidesz svoj vplyv (ako aj moc) aj nad komunitami maďarskej menšiny za hranicami. Chce dosiahnuť, aby sa v regiónoch Karpatskej kotliny bežne zmýšľalo a hovorilo o jednotnom maďarskom národe a o jednotnej Karpatskej kotline. János Árpád Potápi, štátny tajomník predsedníctva vlády (miniszterelnökség) zodpovedný za národnú politiku (Miniszterelnökség nemzetpolitikáért felelős államtitkára) zdôraznil, že vytvorili takú národnú politiku a spustili také programy, pomocou ktorých vedia spojiť dávno roztrhnuté siete: „*Chceme ich oživiť, myslíme vzdelávanie, kultúru, zdravotníctvo, sociálnu oblasť, hospodárstvo alebo médiá. Rozmýšľame o jednotnej Karpatskej kotline.*” (MTI 2022)

- Politická elita okolo Viktora Orbána je presvedčená, že maďarská národnopolitická aktivita v posledných dvanástich rokoch sa stala meradlom aj v očiach iných národov Karpatskej kotliny, a to, čo dosiahla v Karpatskej kotline a v diaspórach, je jedinečné v Európe a vo svete (Sikertörténet 2022).

Zsolt Semjén, podpredseda vlády, považuje za silné piliere súčasnej maďarskej národnej politiky:

1. Zachovanie identity pomocou vzdelávania a pestovania tradícií.

2. Otázka uľahčenej nostrifikácie – prostredníctvom volebného práva sa stelesňuje politická vôľa maďarskej menšiny žijúcej za hranicami.

3. Podpora hospodárstva – pri zachovaní identity je potrebný aj rozvoj ekonomiky, aby maďarské menšinové komunity mohli zostať na rodnej zemi. Rozvoj ekonomiky je dobrý pre každého obyvateľa v danom regióne bez ohľadu na národnosť.

4. V súlade s európskym právom a zákonmi podporiť etnické maďarské strany.

Záujmom Maďarska je, aby maďarské komunity mali silné politické zastúpenie v okolitých, susedných štátoch. Maďari žijúci za hranicami Maďarska nemôžu byť druhoradí.

Zároveň Zsolt Semjén vyhlásil, že maďarská vláda podporuje autonómiu Maďarov žijúcich za hranicami podľa sily komunity, autonómiu územnú, kultúrnu, personálnu (Kolek 2022).

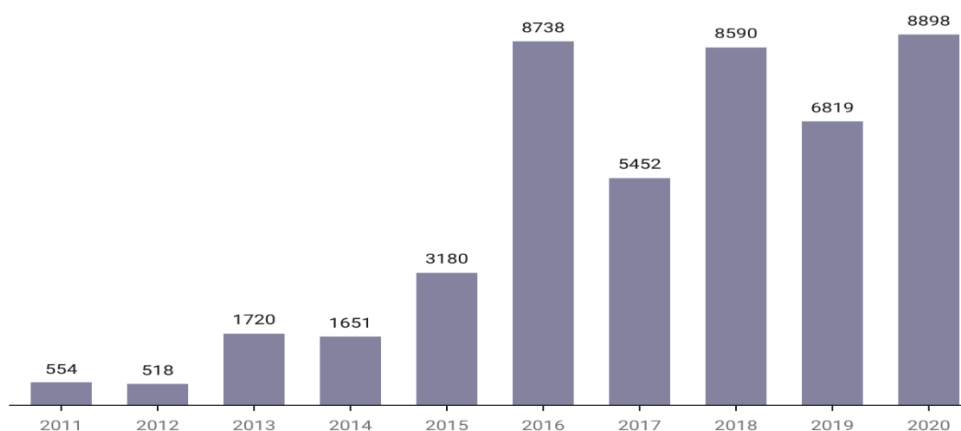
2.2 Financovanie

Finančná podpora zahraničných Maďarov je od zmeny režimu v súčasnosti najštedrejšia. Od roku 2011 do roku 2018 sa podpora zvýšila z 11,5 miliárd forintov na 84,2 miliardy forintov. V spomenutom období je to viac ako 298 miliárd forintov (Szalay 2022).

V rozpočte pre rok 2022 vláda naplánovala pre BGA 33,8 miliárd forintov, čo je to skoro rovnaká suma ako bola naplánovaná v roku 2021, kedy to bolo 33,6 miliárd forintov. Pritom treba konštatovať, že plánované sumy pre BGA v ročnom rozpočte sú stále nižšie ako celková použitá suma, lebo plány počas roka korigujú (Szalay 2022)

Príkladom je aj rok 2020, keď maďarská vláda naplánovala pre BGA 46,5 miliárd forintov a konečná podporná suma vyšla na 140 miliárd forintov (380 miliónov eur) (Szalay 2022).

Graf: č. 3. Ročné finančné podpory smerujúce na južné Slovensko cez BGA (v miliónoch forintov)



Zdroj: (Előd - Czímer 2021)

Podporný systém maďarských vlád je netransparentný. Zdroje finančných podpôr sa zisťujú veľmi ťažko, a nie je jasné, na základe akých rozhodnutí a podľa akých kritérií prichádzajú z Budapešti peniaze do oblastí obývaných maďarskou menšinou za hranicami.

Na Slovensko prišla najväčšia suma od BGA v predchádzajúcom 10 ročnom období v roku 2016 (Graf: č. 3). Išlo približne o sumu 28 miliónov eur. Minulý rok (2021) bola podporná suma nižšia oproti roku 2016 o 6 miliónov eur.

Maďarská vláda rozdala na Slovensku od roku 2011 viac ako 30 miliárd forintov zväčša na základe individuálnej žiadosti (bez podania žiadosti o projekte). Okrem toho (v podstate navyše) prebiehali investície a nákupy nehnuteľností a podpora rozvoja hospodárstva (Előd – Czímer 2021)

S podporou vlády boli vybudované alebo zrekonštruované materské školy, školy, kostoly a rôzne verejné priestranstvá. Podporovala podniky vytvárajúce a zachovávajúce hodnoty, vytvorili sa pracovné miesta a zabezpečili udržateľnosť fungovania maďarských inštitúcií.

Záver

Predstavitelia, tvorcovia maďarskej národnej politiky vypracovali viaceré stratégie, doktríny, alternatívy s cieľom podporovať maďarské menšiny žijúce za hranicami Maďarska. Ciele a záujmy národnej politiky sa dynamicky formovali podľa záujmu vládnucej politickej elity Maďarska a podľa politiky a možností susedných štátov, ako aj od európskej politiky. Dôraz kládli na ochranu a zabezpečenie práv menšinových Maďarov, najnovšie na realizáciu autonómnych snáh menšinových komunít, respektíve na právne normy zabezpečujúce voľné spojenie maďarských komunít nad hranicami.

Udeľovanie (alebo uznanie) politických práv, posilňujúcich vedomie spolupatričnosti „nad štátnou hranicou“, môže viesť ku konfliktom, posilniť separatistické a revizionistické snahy. Etnonacionálna politika maďarskej vlády môže ovplyvniť aj bilaterálne vzťahy a stabilitu regiónov v strednej Európe.

Zoznam bibliografických odkazov

A kárpát-medencei magyarság-néesség előszámítása, 2011 – 2051. Databáza: Kárpát - haza statisztikák. [online] [cit. 02. októbra 2022]. Dostupné z: <https://www.karpat-haza-statisztikak.hu/kimutatasok11.html>

A Magyar Köztársaság Alkotmánya. [online] [cit. 05. októbra 2022]. Dostupné z:

<http://www.jogiforum.hu/törvénytar/105/Alkotmány/1949.-évi-XX.-törvény-a-Magyar-Köztársaság-Alkotmánya> A Trianon-hatás: száz év alatt majdnem megfeleződött a határon túli magyarság. 2020. In: *Index*. [online] [cit. 01. szeptembra 2022] Dostupné z:

https://index.hu/techtud/tortenelem/2020/06/04/trianon_szaz_ev_magyar_nepessagszam_demografia_fogy_a_magyar_hataron_tul_karpat-medence_magyarsag/

BALOGH, G. 2009. Kádár és Trianon. In: *Nagy Magyarország 2009*. č. 1. [online]

[cit. 01. októbra 2022] Dostupné z: <http://tortenelemportal.hu/2009/08/kadar-es-trianon/>

ELŐD, F. – CZÍMER, G. 2021 Fontos a határon túli nyomulás a magyar kormánynak, de a környékbéli szövetségeket azért nem kockáztatja. In: *Telex*. [online] [cit. 10. szeptembra 2022].

Dostupné z: <https://telex.hu/gazdasag/2021/12/05/hataron-tuli-magyar-tamogataspolitika-ner-kornyezo-kormanyok-konfliktus>

GYURGYÍK, L. 2005. Magyar kisebbségek a kutatások tükrében In: *Magyar Tudomány – Új évfolyam*. I. zv., 2005, č. 2, s. 132-144. HU ISSN 0025 0325

[online] [cit. 20. szeptembra 2022]. Dostupné z: <http://www.matud.iif.hu/05feb/03.html>

FRITZ, L. 1930. A magyarság a nagyvilágban. In: SULYOK, I.– FRITZ, L. (eds.), *Erdélyi Magyar Évkönyv 1918 – 1929* [online]. Kolozsvár: „Juventus“ Kiadás, 1930, roč. 1, s. 263-267

[cit. 10. szeptembra 2022]. Dostupné z: <https://adatbank.ro/cedula.php?kod=1294#top>

KOLEK, Zs. 2022. Erős intézményrendszer, cselekvő nemzet - mérlegen a nemzetpolitika elmúlt 12 éve. In: *Ma7*. [online] [cit. 05. októbra 2022]. Dostupné z:

<https://ma7.sk/hethatar/erosintezmenyrendszer-cselekvo-nemzet-merlegen-a-nemzetpolitika-elmult-12-eve>

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2011. Zákładný zákon Maďarska (25. apríla 2011) [online] [cit. 05. októbra 2022]. Dostupné z:

http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/0/10/50000/szlov%C3%A1k-magyar_nyomdai.pdf

MTI 2022. Az elmúlt tizenkét év magyar nemzetpolitikai tevékenysége zsinórmértékké vált a Kárpát-medence más népeinek szemében is. [online] [cit. 05. októbra 2022] Dostupné z:

<https://csikszereda.mfa.gov.hu/news/az-elmult-tizenket-ev-magyar-nemzetpolitikai-tevekenysege-zsinormertekke-valt-a-karpat-medence-mas-nepeinek-szemeben-is>

RAVASZ, I. 2009. *Magyarország és a Magyar Királyi Honvédség a xx. századi világháborúban*. [online] Debrecen: Püldlo Kiadó, 272. s. [cit. 21. szeptembra 2022]. Dostupné z:

<https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/2vhSzakkonyv-magyarok-a-ii-vilagaboruban-2/magyarorszag-es-a-magyar-kiralyi-honvedseg-a-xx-szazadi-vilagaboruban-1914-1945-BB49/> ISBN: 963 9477 42 7

PÉTI, M. – PAKOT, L. – MEGYESI, Z. – SZABÓ, B. 2020. A Kárpát-medencei magyarság népesség-előreszámítása, 2011–2051. In: *Demográfia* [online]. roč. 63, č. 4, s. 269–318 [cit. 20. septembra 2022]. Dostupné z:

<https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/view/2797/2697>

TÁLAS, P. 2020. Magyarország biztonság politikája 1989 – 1919 között. In: *Védelmi tanulmányok*. č. 2, s. 6-56. ISSN 2677-1337

SÁPOSOVÁ, Z. 2017. National Policy of Hungarian Governments (based on selected aspects). In: Šutaj, Š. – Heldáková, L.- Regináčová, N. (eds.) *Current Issues of Research on Nationality Policy and Nationality Relations in Slovakia in the 20th and the 21st Centuries*. Košice: Centre of Social and Psychological Sciences SAS, Institute of Social Sciences. s. 88-108. ISBN 978-80-89946-01-3.

Sikertörténet az elmúlt 12 év nemzetpolitikája. 2022. BGA zrt. [online] [cit. 15. septembra 2022]. Dostupné z: <https://bgazrt.hu/sikertortenet-azelmult-12-ev-nemzetpolitikaja/>

SZALAY, Z. 2022. Mit várhatnak az ötödik Orbán-kormánytól a határon túli magyarok? [online] [cit. 05. októbra 2022]. Dostupné z: <https://napunk.dennikn.sk/hu/2866026/mit-varhatnak-az-otodik-orban-kormanytol-a-hataron-tuli-magyarok/>

Kontaktná adresa

Zlatica Sáposová, PhD

Spoločenskovedný ústav Centrum spoločenských a psychologických vied SAV

Karpatská 5, Košice, 040 01

Slovenská Republika

email: saposova@saske.sk

**MOŽNOSTI VYUŽITIA E-VOTINGU A
ELEKTRONIZÁCIE PROSTRIEDKOV PRIAMEJ
DEMOKRACIE NA ÚROVNI OBCE A VÚC¹**

**POSSIBILITIES OF USING E-VOTING A
ELECTRONIC MEANS OF DIRECT
DEMOCRACY AT THE LEVEL OF THE MUNICIPALITY AND
HIGHER TERRITORIAL UNIT**

Ludovít MÁČAJ

Abstract:

The paper brings closer the possibilities of using electronic means in the area of entities of the territorial self-government. It approximates their use in the implementation of self-government by the inhabitants of the village (town, or region), both with regard to the creation of self-government bodies in elections, but with a priority focus on questions of the means of direct democracy. At the end, it presents proposals for de lege ferenda solutions.

Key words: local self-government, municipalities, direct democracy, referendum, e-voting

Úvod

Elektronizácia verejnej správy je síce stále relatívne novým fenoménom, na druhej strane je možné uviesť, že ani v podmienkach Slovenskej republiky nepredstavuje zásadnú novinku. V niektorých úsekoch verejnej správy je prítomná už vyše dvoch desaťročí. Jej účelom je však najmä zefektívnenie činnosti orgánov verejnej moci, prípadne iných subjektov, a v ostatných rokoch v čoraz väčšej rovine zasahuje aj do komunikácie medzi obyvateľmi a týmito orgánmi.

Na úrovni územnej samosprávy je však jej zavádzanie ešte len v začiatkoch, aj tu by sme však mohli hovoriť najmä o elektronizácii služieb, najmä s ohľadom na sprostredkovanie informácii obyvateľom samosprávneho kraja prostredníctvom webového sídla, prípadne obce, ak ho má zriadené. Avšak aj elektronické služby verejnej správy sú na tejto úrovni limitované

¹ Príspevok je výstupom z grantového projektu VEGA č. 1/0757/20 „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“, udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied.

najmä nejednotnosťou prístupu, keďže každý samosprávny kraj, či obec alebo mesto postupuje na tomto úseku osobitným spôsobom.

Otázkou je, v akej miere by sa tieto skutočnosti mohli premietnuť do vykonávania samosprávy. Či už prostredníctvom orgánov samosprávy, alebo vďaka prostriedkom priamej demokracie. Táto skutočnosť ešte nie je realitou a jednotlivé prvky sa do praxe zavádzajú len veľmi postupne.

V tomto príspevku preto poukazujeme na to, aké sú možnosti využitia elektronizácie na úseku e-votingu vo vzťahu k orgánom subjektom územnej samosprávy rovnako pri uplatňovaní prostriedkov priamej demokracie. Príspevok je výstupom z grantového projektu VEGA č. 1/0757/20 „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“. V rámci riešenia projektu sme sa zameriavalí na analyzovanie možností využitia uvedených prostriedkov elektronicky z hľadiska ústavného práva, správneho práva a finančného práva a z hľadiska manažérskeho prístupu, taktiež možnosti digitalizácie vo verejnej správe pre posilnenie účasti obyvateľov obcí na samospráve, a v neposlednom rade otázky miestneho referenda, ako aj iných spôsobov využitia priamej demokracie na krajskej i komunálnej úrovni. Veríme teda, že výsledky jeho riešenia, prítomné aj v tomto príspevku, vytvoria priestor pre budúcu aplikáciu spôsobov elektronizácie na úrovni územnej samosprávy.

1 Priama a nepriama demokracia v územnej samospráve. Dopady na možnosti elektronizácie.

Základnými právnymi predpismi na úseku územnej samosprávy na Slovensku sú v prípade obcí a miest zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a v prípade samosprávnych krajov zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“). Obidva právne predpisy v tomto vychádzajú z teoretickej premisy, podľa ktorej sú obce, mestá a samosprávne kraje samostatnými subjektmi verejnej správy. Platné právo im priznáva verejnú moc, ktorá nie je považovaná za moc štátnu.² Zároveň však právne predpisy predpokladajú situácie, kedy tieto subjekty územnej samosprávy vykonávajú prenesený výkon štátnej správy. Nič to ale nemení na skutočnosti, že ich prioritnými kompetenciami sú tie, ktoré môžeme zahrnúť do rozsahu originálnej pôsobnosti.

² ŠKROBÁK, J. 2018. *Verejná správa v organizačnom ponímaní*, s. 9.

Základným predpokladom existencie a činnosti subjektov územnej samosprávy sú ich obyvatelia, ktorí v tomto prípade predstavujú – v prenesenom slova zmysle – istý zdroj verejnej moci, ktorými disponujú tieto subjekty.³ V zmysle ustanovení zákona o obecnom zriadení samosprávu obce vykonávajú jeho obyvatelia, a to tromi spôsobmi: *orgánmi obce, miestnym referendum, zhromaždením obyvateľov obce*.⁴ Hoci zákon o samosprávnych krajoch obdobné vymedzujúce ustanovenie neobsahuje, obdobne uvádza výpočet práv, ktoré by sme mohli zaradiť do obdobných, ako troch vyššie zmienených spôsobov. Prvý z nich predstavuje vykonávanie tejto samosprávy nepriamo, prostredníctvom orgánov. V tejto súvislosti disponujú obyvatelia viacerými právami, jednak samotným aktívnym a pasívnym volebným právom, no aj ďalšími právami, ako napríklad zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva, či obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, či samosprávneho kraja. Vidíme tu teda dve roviny vykonávania samosprávy obyvateľmi, ktoré môžu byť predmetom budúcej elektronizácie: jednak je to kreácia orgánov obce a samosprávneho kraja vo forme volieb do týchto orgánov, kde je možné využiť postupy tzv. e-votingu. Na druhej strane verejnosť činností týchto orgánov, možnosť zúčastňovať sa ich činnosti a adresovať im svoje podnety a sťažnosti.

Inou možnosťou sú prostriedky priamej demokracie, ktoré v podmienkach územnej samosprávy predstavujú miestne referendum v prípade obcí a miest a referende samosprávneho kraja v prípade VÚC (ďalej len „referendum“) a v prípade miest a obcí aj zhromaždenie obyvateľov obce. Práve na tomto mieste môžeme vidieť najväčší priestor pre využitie prostriedkov elektronizácie, aj keď zároveň vieme identifikovať aj tie najvýznamnejšie problémy súčasného stavu: s ohľadom na organizáciu referenda je predpokladaná len osobná forma hlasovania. Na druhej strane, pri otázkach zhromaždenia obyvateľov obce zákon o obecnom zriadení neupravuje jeho formu, závery z neho plynúce, či formu záväznosti. Určitou výnimkou je iba zhromaždenie obyvateľov obce organizované ako zákonná požiadavka využitia inštitútu pričlenenia obce.⁵ To síce umožňuje tento inštitút využívať pomerne flexibilne a rôznymi spôsobmi, avšak bez toho, aby bolo zrejmé, aká je jeho záväznosť. Preto sa zvykne označovať aj ako konzultatívny prostriedok priamej demokracie.⁶

Z hľadiska celkového zhodnotenia súčasného stavu elektronizácie na úseku vykonávania územnej samosprávy môžeme konštatovať, že využitie elektronických prostriedkov je

³ POSLUCH, M.; CIBULKA, E. 2009. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd., s. 280.

⁴ § 4 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.

⁵ § 2aa zákona č. 369/1990 Zb.

⁶ TRELLOVÁ, L. 2021. *Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí*, s. 9.

momentálne možné len vo forme zákonom neupravených prieskumov pre informatívne (nezáväzné) účely, v určitých prípadoch aj na komunikáciu obyvateľov s orgánmi obce. Na druhej strane, existuje tu pomerne široký priestor pre aplikáciu nových riešení.

Zákon o obecnom zriadení, a rovnako zákon o samosprávnych krajoch síce umožňuje viaceré otázky referenda, a rovnako v prípade obcí aj zhromaždenia obyvateľov obce, upraviť vo všeobecne záväzných nariadeniach, na druhej strane však sú však limitované zákonnou úpravou. Preto k zmene musí prísť systematicky a na úrovni celej Slovenskej republiky.

3 Perspektívy e-votingu na úrovni subjektov územnej samosprávy

Elektronické hlasovacie systémy (alebo ďalej aj len „e-voting“) sú elektronické volebné systémy, ktorých správna funkčnosť závisí od niektorej elektronickej technológie. Mnohé z nich sú závislé od takejto technológie na komunikáciu volebných údajov. Elektronické hlasovanie sa používa v mnohých rôznych typoch volieb po celom svete už niekoľko desaťročí.⁷ Zjednodušene vyjadrené, e-voting predstavuje aplikáciu elektronických technológií do procesu volieb, a to na rôznej úrovni. V každom prípade sa však jedná o spôsob záväzného hlasovania, nie len konzultatívneho nástroja, ktorý mnohé subjekty územnej samosprávy, rovnako ako aj štátne orgány využívajú už aj dnes.

V prípade územnej samosprávy sa teda jedná najmä o hlasovanie v komunálnych voľbách do orgánov obcí a miest, a takisto hlasovanie do orgánov samosprávnych krajov. Teda sa jedná o formu nepriamej demokracie. *E-voting je témou aktívnej diskusie so značným počtom ľudí domnievajúc sa, že elektronickému hlasovaniu nemožno dôverovať natoľko, aby sa dalo použiť pri významných voľbách, a to kvôli neistote v pravosti a integrite strojov a hlasov, ktoré majú byť na ich základe priznané jednotlivým kandidátom.⁸ Takéto pochybnosti sa však prejavujú aj pri tradičných spôsoboch hlasovania. Na druhej strane ľudia uznávajú, že papierové riešenia sú značne zastarané a môže byť predmetom vážnej manipulácie, či nátlaku.⁹ Rizikom však môže byť rovnako aj prílišná komplikovanosť a zložitosť papierového hlasovania vo volebných miestnostiach, ktorá vedie k neplatnosti hlasov, čo sa ukázalo aj pri tohtoročných spojených komunálnych voľbách a voľbách do orgánov samosprávnych krajov.*

Pri budúcom zavádzaní prostriedkov e-votingu na úrovni subjektov územnej samosprávy môžeme mať nasledovné predpoklady a očakávania:

⁷ GIBSON, J.P.; KRIMMER, R.; TEAGUE, V.; POMARES, J. 2016. *A review of E-voting: the past, present and future*, s. 279.

⁸ TARASOV, P.; TEWARI, H. 2017. *The future of e-voting*, s.148.

⁹ Tamže.

1. Komunálne voľby, rovnako ako voľby do orgánov samosprávnych krajov sú vyhlasované a vykonávané (až na výnimky) spoločne na území celej Slovenskej republiky. Aj v územnej samospráve sa v tomto zmysle silno prejavuje princíp centralizácie.¹⁰ Preto aj prípadné zavedenie elektronického hlasovania by predpokladalo spoločné riešenie na území celého štátu.
2. Pri zavádzaní e-votingu na úrovni celého štátu sa v spoločenskej diskusii často mimovoľne predpokladá, že sa bude jednať o elektronizáciu volieb na celoštátnej úrovni, napríklad v prípade volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, alebo volieb prezidenta republiky. Ideálnym by mohol byť však práve opačný prístup, kde by sa prioritne začalo s elektronizáciou komunálnych volieb, následne volieb do orgánov samosprávnych krajov, a až následne na úrovni celoštátnych volieb.
3. Aj keď v zmysle prvého bodu je ideálnym, a prakticky najlepšie realizovateľným riešením zavedenie jednotného systému e-votingu na úrovni všetkých obcí a miest, prípadne samosprávnych krajov na úrovni celého štátu, nie je nevyhnutné, aby došlo k takémuto zavedeniu vo všetkých obciach, mestách, prípadne samosprávnych krajoch naraz. Naopak, bolo by možné, aby sa jednalo len o vybrané obce, ktoré budú s takouto organizáciou súhlasiť a zároveň pri organizácii budú schopné a ochotné poskytnúť súčinnosť.
4. Možnosť voľby by sa však mala týkať aj samotných obyvateľov subjektov územnej samosprávy, ktorí by vždy mali mať právo výberu, či sa zúčastnia hlasovania vo voľbách prostredníctvom e-votingu, alebo osobným spôsobom hlasovania.

Pri dodržaní týchto očakávaní a predpokladov môžeme očakávať, že by sa jednalo spočiatku o doplnkovú možnosť volieb, a to len vo vybraných obciach a mestách. Úroveň územnej samosprávy by sme mohli do tohto konceptu zaradiť taktiež lokálne, teda len vo vybraných obciach a mestách.

V prípade úspechu je samozrejme možné tieto technické riešenia využiť aj v prípade iných volieb na celoštátnej úrovni, ale rovnako tak v prípade miestneho referenda, ktoré predstavuje jeden z prostriedkov priamej demokracie na úrovni územnej samosprávy, o ktorého perspektívach píšeme v nasledujúcej časti príspevku.

¹⁰ ŠKROBÁK, J. 2018. *Verejná správa v organizačnom ponímaní*, s. 17.

3 Očakávania predstaviteľov orgánov územnej samosprávy vo vzťahu k prostriedkom priamej demokracie.

Pri posudzovaní možností elektronizácie územnej samosprávy na úseku prostriedkov priamej demokracie je vhodné priblížiť, aké skúsenosti a možnosti od nich predpokladajú predstavitelia orgánov územnej samosprávy. Na tomto mieste môžeme zmieniť aj prieskum, ktorý sme realizovali ako riešiteľský kolektív vedeckého projektu VEGA „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“ č. 1/0757/20 udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied, v rámci ktorého sme formou mailovej komunikácie oslovili predstaviteľov všetkých obcí a miest na Slovensku, na ktorých bol dostupný mailový kontakt, dokopy 2927. Dostalo sa nám 525 odpovedí.

Dopytovali sme sa ich na viacero otázok ohľadom prostriedkov priamej demokracie, ich využívania v ich obci resp. meste a možnosti aj ich ďalšieho rozšírenia v prípade elektronizácie. Tie si priblížime aj v tomto príspevku.

V prvej z nich sme sa dopytovali: *Je zmysluplné legislatívne upraviť elektronickú formu hlasovania v miestnom referende?*, pričom sme dostali 251 odpovedí Áno (približne 48%) a 274 odpovedí Nie (približne 52%).

V ďalšej sme sa spýtovali: *Dokázali by ste vo Vašej obci/meste uskutočniť elektronické miestne referendum?*, pričom sme dostali 153 odpovedí Áno (približne 29%) a 372 odpovedí Nie (približne 71%).

V tretej, nadväzujúcej otázke, sme zisťovali najrelevantnejšie dôvody, prečo na predchádzajúcu otázku odpovedali nie. Medzi výsledkami sa nachádzalo: nedostatočná technická zručnosť obyvateľov obce (259), nedostatočné technické vybavenie a zabezpečenie (228), minimálne využitie miestneho referenda v doterajšej praxi obce (153), obavy z možného úniku osobných údajov a zneužitia informácií (91), finančné dôvody (89), iné (26).

Aj vzhľadom na ostatné otázky v prieskume, ktoré nie sú relevantné pre tento príspevok, môžeme uviesť, že oslovené obce a mestá využívajú prostriedky priamej demokracie aj v zmysle súčasnej právnej úpravy len minimálne. Môžeme zároveň konštatovať, že z ich strany existuje ochota tieto prostriedky využívať aj v elektronickej forme, napríklad s ohľadom na hlasovanie v referende, na druhej strane existujú obavy z praktickej realizovateľnosti týchto nových spôsobov – a to jednak v prípade spôsobilosti obyvateľov tieto prostriedky využívať, ako aj s ohľadom na technické možnosti vybavenia a zabezpečenia hlasovania. Preto je v blízkej budúcnosti najväčšou výzvou reagovať na potrebu legislatívnej úpravy a najmä praktického technického zabezpečenia. To bude k cestou k tomu, ako realizovať či už

hlasovanie v referende, spracovať postup pri organizácii zhromaždení obyvateľov obce či iných prostriedkoch priamej demokracie, ako na úrovni obcí a miest, tak aj samosprávnych krajov.

Z hľadiska technických prostriedkov a organizácie by bolo vhodné predpokladať, že využitie elektronických prostriedkov pri miestnom referende by malo nasledovať až po zavedení systému pre e-voting v komunálnych voľbách a voľbách do orgánov samosprávnych krajov, kde sa táto technológia bude môcť rovnako využiť. Určitou výnimkou je zhromaždenie obyvateľov obce, kde by sme elektronické prostriedky mohli nechať aj v kompetencii obce či mesta, v závislosti od toho, akým spôsobom si upravím podmienky vykonávania tohto zhromaždenia vo všeobecne záväznom nariadení.

Záver

Elektronizácia na úseku subjektov územnej samosprávy na Slovensku je dnes pred verejnosťou prezentovaná najmä vo svetle budovania tzv. smart cities, teda inteligentných miest a obcí. Pod týmto pojmom sa najčastejšie prezentujú myšlienka využitia moderných technológií smerujúca k efektívnejšiemu poskytovaniu služieb obyvateľom, prípadne aj za účelom komunikácie medzi orgánmi obce či mesta (prípadne samosprávneho kraja) a ich obyvateľmi. Takéto vysvetlenie pojmu je však prílišne zužujúce a nevysvetľuje pojem v celej jeho šírke.

Tieto prostriedky sa však dajú využiť aj pri výkone samosprávy obyvateľmi uvedených subjektov územnej samosprávy. Z hľadiska praktickej realizovateľnosti sme ich na účely tohto príspevku rozdelili do dvoch skupín: e-voting ako spôsob hlasovania v komunálnych voľbách a voľbách do orgánov samosprávnych krajov na jednej strane, a na strane druhej využitie týchto prostriedkov aj v prípade prostriedkov priamej demokracie.

V prípade e-vontingu sme stanovili predpoklady, ktoré by bolo potrebné pri zavádzaní elektronizácie na tomto úseku dodržať. V každom prípade by šlo o postupné a subsidiárne zavádzanie prostriedkov e-vontingu, slúžiace ako doplnenie k tradičnému spôsobu volenia vo volebných miestnostiach, pričom spočiatku by sa jednalo o zavádzanie len vo vybraných mestách a obciach, a mohlo by sa to vzťahovať rovnako na voľby do orgánov samosprávnych krajov, keďže tieto sa uskutočňujú v jednom termíne. Tieto možnosti e-vontingu by však ostali zatiaľ len ako doplnujúca alternatíva. O širšom uplatnení by sme uvažovať len v prípade, keby boli zabezpečené možnosti a súčinnosť aj pre tých obyvateľov, pre ktorých sú tieto technické riešenia prílišne komplikované.

V ďalšej časti príspevku sme poukazovali na očakávania predstaviteľov orgánov miest a obcí vo vzťahu k prostriedkom priamej demokracie na úrovni územnej samosprávy a ich elektronizácii. Došli sme k výsledkom, že tieto možnosti – a to najmä smerom ku organizácii referenda pripúšťajú, resp. vedia si ich predstaviť, problematická je však ich realizácia, jednak kvôli možnostiam a schopnostiam obyvateľov obce, rovnako však aj kvôli nedostatočnému technickému vybaveniu.

Záverom k tejto problematike by sme mohli uviesť, že existujú široké možnosti aplikácie elektronického hlasovania na úrovni územnej samosprávy. A to jednak pri voľbách do orgánov subjektov územnej samosprávy, ale rovnako aj pri prostriedkoch priamej demokracie. Je však samozrejme najmä na zákonodarcovi a príslušných štátnych orgánoch, aby zabezpečili technické prostriedky aj informačnú kampaň pre organizáciu takéhoto druhu e-votingu. A je samozrejme následne na subjektoch územnej samosprávy, aby tieto prostriedky vedeli využiť aj pre iné účely – ako je napríklad miestne referendum, alebo zhromaždenie obyvateľov.

Zoznam bibliografických odkazov

GIBSON, J.P.; KRIMMER, R.; TEAGUE, V.; POMARES, J. 2016. A review of E-voting: the past, present and future. In: *Annals of telecommunications*, 2016, č. 71, s. 279-286. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s12243-016-0525-8>.

POSLUCH, M.; CIBULKA, Ľ. 2009. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Heuréka. ISBN 978-80-89122-56-1.

ŠKROBÁK, J. 2018. Verejná správa v organizačnom ponímaní. In: VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. dopl. vyd.*, Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 7-18. ISBN: 978-80-89603-68-8.

TARASOV, P.; TEWARI, H. 2017. The future of e-voting. In: *IADIS International Journal on Computer Science and Information Systems*, 2017, č. 12, s. 148-165. Dostupné na: <https://www.academia.edu/download/80995039/2017210210.pdf>.

TRELLOVÁ, L. 2021. Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí. In: *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*, 2021, s. 6-11. ISBN: 978-80-7160-620-8.

Kontaktná adresa

JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6, 810 00 Bratislava

Slovenská republika

email: ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

DIGITALIZÁCIA A UMELÁ INTELIGENCIA V MANAŽMENTE ĽUDSKÝCH ZDROJOV: PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE PRE MENEJ ROZVINUTÉ KRAJINY

DIGITALIZATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT: CASE STUDIES FOR LESS DEVELOPED COUNTRIES

Dominika PETRÁŠOVÁ

Abstract

This contribution deals with digitization and the use of artificial intelligence in human resources management, which very often overlap with other areas such as HR, payroll processing, etc. By introducing these and other elements of information technology, it is possible to obtain the possibility of effective management of these resources in accordance with valid legislation. Five case studies from less developed countries show experiences with the introduction of digitization and artificial intelligence, respectively, information systems as such.

Key words: *human resource management, digitization, artificial intelligence, information systems.*

Úvod

Ľudské zdroje a ich manažment bývajú neoddeliteľnou súčasťou podnikových procesov. Pokrývajú prevažne oblasti spracovanie miezd, personalistiky, elektronické dochádzky, stravovania a pod. Vhodným manažmentom ľudských zdrojov (MLZ) je možné získať efektívnejšie vedenie mzdovej agendy v súlade s legislatívou, vrátane zaistenia podpory pri legislatívnych zmenách, úsporu času pri spracovaní mzdových a personálnych údajov, integráciu medzi mzdovým a dochádzkovým modulom, možnosť riadenia zamestnaneckých prístupov a mnoho ďalších výhod (Kravčáková 2019).

1 Digitalizácia a informačné technológie

Digitalizácia ako taká je proces prevodu ľubovoľnej analógovej informácie (text, obrázok, zvuk, obraz, 3D predmet, ...) do binárnej (digitálnej) sústavy v určitej štruktúre v súbore dát. Súčasťou digitalizácie je aj tvorba metadát, ktoré sú uložené spoločne s dátami. Napríklad výsledkom digitalizácie textu je dokument v obrazovej alebo textovej podobe. Najbežnejším spôsobom digitalizácie je taký, že počítačový program pomocou určitých algoritmov prevádza analógové informácie do preňho čitateľných digitálnych informácií, ktoré pomocou iného programu dokáže dekodovať do pre človeka prijateľnej a čitateľnej formy. Hlavné dôvody digitalizácie sú (Kravčáková 2019):

1. *Šetrenie miesta* - text v digitálnej podobe zaberá neporovnateľne menej fyzického priestoru ako klasicky napísaný text.
2. *Ochrana údajov* - údaje v digitálnej podobe, uložené napríklad na pevných diskoch, či iných nosičoch dát, nepodliehajú starnutiu vplyvom prírodných úkazov, tak ako to je v prípade klasického papiera.
3. *Úprava a vyhľadávanie* - v digitalizovanom texte je vďaka moderným informačným technológiám a algoritmom jednoduché vyhľadávať potrebné informácie alebo upravovať text do požadovanej podoby.
4. *Zdieľanie* - vďaka úspornosti digitalizovaného textu, teda nízkemu objemu dát, je jednoduché zdieľať text s celým svetom veľkou rýchlosťou a to prostredníctvom siete.

Všetky vyššie uvedené dôvody a činnosti, ktoré sú výsledkom digitalizácie, je možné realizovať pomocou prvkov z oblasti informačných technológií (hardvér aj softvér), v tomto prípade hlavne pomocou informačných systémov, kde sa využívajú prostriedky a metódy slúžiace na prácu s dátami a informáciami.

2 Umeľá inteligencia

Okrem digitalizácie dát a zavádzania informačných technológií do MLZ je možné vhodným spôsobom zakomponovať do MLZ aj prvky umelej inteligencie, na rôznych úrovniach a to vychádzajúc z definície umelej inteligencie, ktorá pokrýva množstvo teórií, ktoré si kladú za cieľ viac či menej napodobňovať schémy ľudského správania sa, vyhodnocovania a analýzy podnetov prostredia, prípadne tvorivej činnosti (Cappelli et al. 2019). Teória umelej inteligencie si stanovuje ciele a hľadá v rôznych vedných disciplínach dostupné riešenia. Ako najvhodnejšie nástroje umelej inteligencie využiteľné v MLZ sa javia neurónové siete, expertné systémy a strojové učenie (Meskó et al. 2018).

3 Cieľ a metóda práce

Manuálne procesy spracovania dokumentácie o ľudských zdrojoch spomaľujú každú obchodnú činnosť, pričom papierové archívy predstavujú nákladný a neefektívny spôsob uchovania informácií o zamestnancoch.

Základným cieľom tohto príspevku je porovnanie štúdií digitalizácie v MLZ a zavedenie prvkov umelej inteligencie do MLZ. Nespornou výhodou digitalizácie ľudských zdrojov je hlavne zníženie prevádzkových nákladov, ďalej sú to zefektívnenie a digitalizácia pracovných postupov, zlepšenie časov odozvy, čo umožní pracovať rýchlejšie a lepšie vďaka automatizácii procesov.

V neposlednom rade je to získanie lepšieho prehľadu a tiež získanie lepšej analýzy o kľúčových údajoch a ľudských zdrojoch ako takých. Ako vhodná metóda sa javí použitie efektívnych algoritmov a metód umelej inteligencie, vhodne implementovaných v prostredí výpočtovej techniky prostredníctvom informačného systému (Cappelli et al. 2019, Meskó et al. 2018), napríklad SAP R/3, ktorý by poskytoval nasledujúce funkcie:

- možnosť definície pracovných kalendárov,
- podpora jednozmenných, dvojmenných, trojmenných, resp. aj nepretržitých prevádzok alebo ich kombinácií,
- špeciálne algoritmy na výpočet miezd vrátane odmien, príplatkov a zrážok,
- elektronická forma komunikácie so štátnou správou a poisťovňami,
- automatické monitorovanie platnosti zdravotných prehládok a školení,
- možnosť definície podnikovej zamestnaneckej štruktúry,
- väzba dochádzkového a mzdového modulu, ktorá umožní využitie dochádzkových dát evidovaných zamestnancami pri výpočte miezd.

Veľmi dobrým nástrojom na e-personalistiku je informačný systém SAP R/3, so štruktúrou zobrazenou na Obr.1, ktorý ponúka okrem iných aj modul pre ľudské zdroje s funkciou (SAP R/3 2020):

1. Riadenie skúsenosti zamestnancov

Zabezpečuje v každom momente vynikajúce možnosti využitia skúsenosti vďaka riešeniam pre angažovanosť zamestnancov, spätnú väzbu pre životný cyklus a optimalizáciu benefitov.

2. Základná personalistika a spracovanie miezd

Podporuje modernú a rôznorodú pracovnú silu s globálnymi riešeniami pre základnú personalistiku, spracovanie miezd, sledovanie času, správu benefitov, služby ľudských zdrojov a ďalšie oblasti.

3. Riadenie talentov

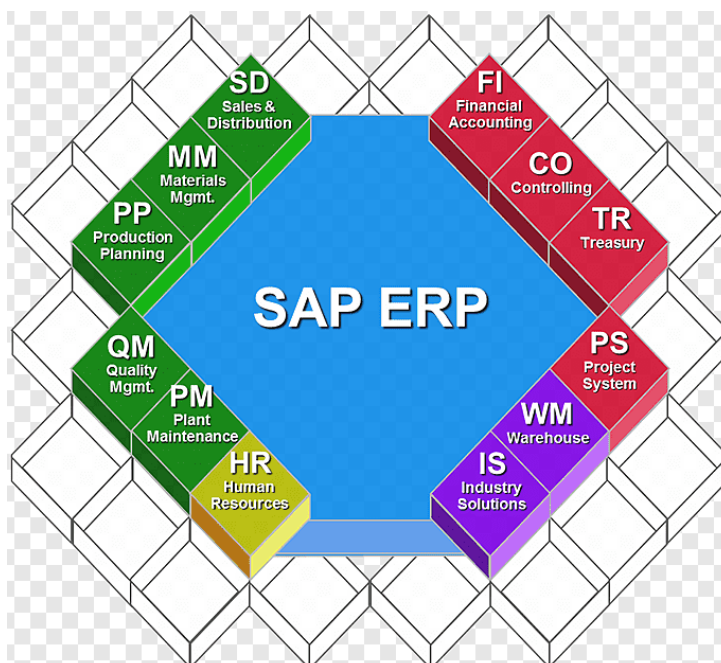
Riadi talenty pomocou výkonných nástrojov na nábor, zaškolenie, výkon, odmeňovanie, vzdelávanie, nástupníctvo a rozvoj zamestnancov.

4. Analytické nástroje personalistiky a plánovanie ľudských zdrojov

Využíva na personálnom oddelení podrobné prehľady v každom procese a zlepši výkon aj výsledky s nástrojmi na plánovanie a analýzu ľudských zdrojov.

V ďalšej časti príspevku sa zameriame na komparáciu výskumných štúdií využitia digitalizácie MLZ s prvkami umelej inteligencie v rôznych typoch informačných systémov v oblasti zdravotníctva. Podrobný prehľad rožných iných štúdií je systematicky spracovaný v práci (Tursunbayeva 2017).

Obrázok č. 1: Štruktúra modulov informačného systém SAP R/3



Zdroj: <https://www.sap.com/sk/products/human-resources-hcm.html>

4 Výskumné prípadové štúdie

V tejto časti príspevku sú opísané výskumné prípadové štúdie zavádzania informačných systémov v zdravotníctve (HRIS) na MLZ (zdravotníckych pracovníkov) v menej rozvinutých krajinách afrického kontinentu.

4. 1 Demokratická republika Kongo

Konžská demokratická republika označila MLZ v zdravotníctve ako otázku, ktorá si vyžadujúce maximálnu pozornosť (Esanga et al. 2017). Uznávajú potrebu spoľahlivých

informácií o pracovnej sile v zdravotníctve, vláda pracuje na implementácii informačného systému HRIS, pričom ide o otvorený zdrojový systém, ktorý uľahčuje riadenie MLZ v zdravotníctve. V provinciách Kasai Central a Kasai zdravotnícki pracovníci priniesli príslušnú dokumentáciu na miesta zberu údajov, kde boli vyškolené tímy, ktoré robili s nimi rozhovory a zadali kontaktné informácie, identifikáciu, fotografiu, súčasné zamestnanie, bývalé zamestnanie a históriu vzdelávania do HRIS na prenosných počítačoch. Po nahraní údajov Ministerstvo verejného zdravotníctva použilo na analýzu zdravotníckych pracovníkov databázu viac ako 11 500 overených záznamov zdravotníckych pracovníkov, kde bola uvedená ich charakteristika, hustota, kompenzácia a mzdy. Obe provincie mali menej ako jedného lekára na 10 000 obyvateľov a vyššiu hustotu zdravotníckych pracovníkov v mestách ako na vidieku. Väčšina zaregistrovaných v HRIS zdravotníckych pracovníkov uviedli, že nedostali žiadnu pravidelnú mzdu akéhokoľvek druhu (platy alebo príspevky na riziko). Zostavenie presných záznamov zdravotníckych pracovníkov v informačnom systéme môže pomôcť vláde pochopiť charakteristiku pracovnej sily v zdravotníctve a používať tieto údaje na MLZ a nasmerovanie obmedzených domácich zdrojov tam, kde sú najviac potrebné.

4.2 Zimbabwe

Existujú globálne výzvy na prijatie opatrení na využívanie informačných systémov pre manažment ľudských zdrojov HRIS na zlepšenie dostupnosti a kvality údajov na posilnenie regulácie a nasadenia zdravotníckych pracovníkov (Dilu et al. 2017). Bez existencie normatívnych usmernení však bol vývoj HRIS nekonzistentný a chýba mu normalizácia, čo bránilo dostupnosti a využívaniu údajov na plánovanie a rozhodovanie v oblasti zdravotníckych pracovníkov. WHO spolupracovali s ministerstvom zdravotníctva vo viacerých krajinách s cieľom vykonať analýzy funkčných požiadaviek HRIS a vytvoriť súbor minimálnych dátových prvkov nevyhnutných pre globálny štandard HRIS. Medzi hodnotené databázy, ktoré poskytli údaje patrila národná HRIS databáza HROHCC a databázy HRIS nasadené v lekárskej a zubnej rade Zimbabwe (MDPCZ) a v ošetrovateľskej rade Zimbabwe (NCZ).

Riešenie prioritných medzier identifikovaných v týchto hodnoteniach by malo posilniť systémy Zimbabwe na reguláciu a nasadenie zdravotníckych pracovníkov zvýšením dostupnosti kritických údajov z ZHRIS (Zimbabwe HRIS), čím by sa MOHCC a radám umožnilo vykonávať strategickejšie analýzy. To by malo zlepšiť pracovnú silu v zdravotníctve a MLZ.

4.3 Etiópia

Informačné systémy o pracovnej sile v zdravotníctve v krajinách s nízkymi príjmami majú tendenciu zlyhávať u chudobných vo vzťah k zdrojom informácií. Informačný systém o manažmente ľudských zdrojoch v zdravotníctve HRIS je v súčasnosti v pilotnej fáze implementácie Federálnym ministerstvom zdravotníctva a regionálnych zdravotníckych úradov Etiópie (Waters et al. 2016). Pred rozšírením jeho implementácie je dôležité porozumieť pripravenosti nemocníc a zdravotníckych oddelení na jeho implementáciu. Ciele tejto štúdie mali posúdiť pripravenosť na implementáciu HRIS, identifikovať súvisiace faktory a preskúmať implementáciu a výzvy vo verejných nemocniciach a zdravotníckych oddeleniach národného regionálneho štátu Amhara v Etiópii. Na zber údajov sa použil dotazník, ktorý obsahoval položky týkajúce sa sociálno-demografických charakteristík a otázok, ktoré merajú technické, osobné a organizačné faktory upravené z 32-bodového dotazníka ako nástroja na hodnotenie pripravenosti HRIS. Dáta boli spracované a analyzované pomocou štatistického softvéru. Do štúdie bolo zahrnutých celkom 246 zamestnancov v oblasti ľudských zdrojov a 16 kľúčových respondentov. Výsledok štúdie hovorí, že pripravenosť zamestnancov na implementáciu HRIS na MLZ v Etiópii bola 35,8%. V tejto štúdii bola potvrdené, že pripravenosť na implementáciu HRIS je nízka. Stratégie zamerané na zlepšenie zručností, povedomia, a postoj zamestnancov MLZ by uľahčil celý proces implementácie informačného systému.

4. 4 Mozambik

V posledných desiatich rokoch vlády a medzinárodní partneri reagovali na výzvy na evidovanie údaje o zdravotníckej pracovnej sile s ambicióznymi investíciami do informačných systémov pre ľudské zdroje HRIS. Avšak, dokumentácia o skúsenostiach týchto krajín s využívaním HRIS na zlepšenie strategického plánovania a MLZ bola nedostatočná. Účelom tejto štúdie bolo dokumentovať nový prístup k zavedeniu HRIS a zdieľanie kľúčových faktorov tohto úspechu v Mozambiku (Were et al. 2019).

Základnými súčasťami systému sú registre vlády Mozambiku, ktoré sa vzťahujú na všetkých pracovníkov platených vládou a registre, ktoré obsahujú údaje špecifické pre sektor zdravotníctva. Prvým cieľom štúdie implementácie HRIS bolo zistiť: Kto a kde sú mozambickí zdravotnícki pracovníci? Od júla roku 2015 bolo v HRIS zaznamenaných 95% celoštátnych informácií o zdravotníckych pracovníkoch, čo umožnilo identifikovať fyzické pracovisko zdravotníckych pracovníkov a ich plat. Tieto údaje HRIS sa používajú aj na kvantifikáciu chronických problémov ovplyvňujúcich pracovnú silu zdravotníckych pracovníkov

Ministerstva zdravotníctva (MOH). Medzi ďalšie zaujímavé zistenia štúdie patrí napríklad zistenie, že 25% pracovnej sily v zdravotníctve MOH prešlo dvojročnou skúšobnou dobou, ale nebolo to aktualizované v informačných systémoch MOH. Na účely budúceho monitorovania aktuálneho postavenia zamestnancov MOH bol zriadený systém varovaní v polročných intervaloch v zasielaných správach. Ďalším zistením tejto štúdie bolo, že 1046 zdravotníckych pracovníkov poberalo plný plat, ale už nepracovali v zdravotníckych zariadeniach. Ministerstvo teraz analyzuje túto situáciu aj s cieľom zlepšiť proces odchodu do dôchodku.

Mozambický systém je dôležitým príkladom aplikácie HRIS, postaveného na miestnej platforme s miestnymi zamestnancami. Pozoruhodné modely využívania strategických údajov dokazujú, že systém oprávňuje MOH na zlepšenie poskytovania zdravotníckych služieb, riadenie a MLZ v zdravotníctve. V kombinácii so zodpovedným vedením krajiny a dobrým MLZ v zdravotníctve to naznačuje veľké šance na udržateľnosť a skutočný vplyv na spravodlivosť v oblasti verejného zdravia a tiež jeho kvalitu.

4. 5 Keňa a Zambia

Nedostatok zdravotníckej pracovnej sily vo väčšine afrických krajín je hlavnou prekážkou pri dosahovaní zdravia obyvateľov. Krajinám sa odporúča, aby rozvíjali svoje stratégie založené na dôkazoch s cieľom zvýšiť kvalitu zdravia kvalitnou pracovnou silou. Spolupráca juh - juh získala popularitu v dôsledku podobnosti výziev v EÚ, ktorým čelí tento región. Táto stratégia sa okrem iného používa v obchode, školstve a zdravotníctve. Táto štúdia predstavuje plán využitia spolupráce medzi južnými krajinami pri vývoji informačného systému pre ľudské zdroje HRIS na informovanie o zvyšovaní stavu pracovnej sily v zdravotníctve.

V poslednom desaťročí implementovala Keňa jeden z najkomplexnejších HRIS v Afrike (Waters et al. 2017). HRIS bol financovaný z núdzového plánu amerického prezidenta na zmiernenie AIDS prostredníctvom Centier pre choroby, kontrolu a prevenciu a implementovaný Univerzitou Emory. Kenský tím spolupracoval s tímom so Zambie, ktorý zriadil podobný HRIS v Zambii. Táto prípadová štúdia opisuje činnosti spolupráce medzi Zambiou a Keňou, ktoré zahŕňali hodnotenie potrieb, zriadenie projektovej kancelárie, senzibilizáciu zúčastnených strán, technickú pomoc a prenos vedomostí, opakované použitie softvéru, opakované použitie dokumentov a usmernení, štruktúru projektu a riadenie a hodnotenie formatívneho projektu. Vďaka tejto spolupráci, zatiaľ čo v Keňa sa zavádzal HRIS 5 rokov, bola Zambia schopná realizovať tento projekt do 2 rokov, čo je menej ako polovica času, ktorý na to potrebovala Keňa. Táto štúdia predstavuje jedinečnú skúsenosť s využívaním spolupráce juh - juh pri vytváraní HRIS. Ilustruje to aj potrebné kroky a zdroje pri identifikácii

úspechov a výziev pri uskutočňovaní takejto spolupráce pri zavádzaní MLZ.

Záver

Vyspelé a ekonomicky rozvinuté krajiny ako USA alebo krajiny EU majú pomerne na vysokej úrovni implementované informačné systémy pre rôzne oblasti v štáte, vrátane zdravotníctva. V tomto príspevku sme sa sústredili na menej rozvinuté štáty afrického kontinentu, kde je úroveň digitalizácie na nízkej úrovni a teda z tohto dôvodu je nasadenie informačných technológií v štáte len v začiatkoch. Z uvedeného dôvodu existuje viacero štúdií zameraných na implementáciu zdravotníckych informačných systémov pre potreby MLZ v týchto štátoch, pričom závery týchto štúdií sú viac menej identické a hovoria o nepripravenosti týchto štátov na ich zavedenie.

Okrem už spomínanej nízkej úrovne digitalizácie krajiny, bolo zo štúdií možné identifikovať ďalšie závažné problémy, ako napríklad, veľmi zlú evidenciu zdravotníckych pracovníkov a údajov o nich, nedostupnosť kritických údajov, nízku zručnosť a nepripravenosť využívať informačné technológie a informačné systémy ako také.

Štúdie ukázali aj smer, ktorý by mohol pomôcť pri zavádzaní informačných systémov v MLZ v zdravotníctve, ktorým by mohla byť spolupráca krajín, kde sa úspešne zaviedol informačný systém s krajinou, ktorá sa o to pokúša, obzvlášť v prípade ak sa jedná o krajinu, ktorá má podobné problémy s infraštruktúrou, informačnými technológiami a digitálnou gramotnosťou. Zavedenie digitalizácie v MLZ v zdravotníctve v týchto krajinách by v konečnom dôsledku viedlo k zlepšeniu zdravia a k zvýšeniu kvality života. Na tomto probléme už dlhodobo pracuje aj WHO (WHO 2022).

Zoznam bibliografických odkazov

KRAVČÁKOVÁ, G. 2019. *Súčasný trendy v manažmente ľudských zdrojov*, Prednášky k predmetu, FVS, UPJŠ.

CAPPELLI, P., TAMBE, P., YAKUBOVICHII, V. 2019. Artificial intelligence in human resources management: Challenges and a path forward, *California Management Review*, Vol. 61, No. 4, pp. 15–42.

MESKÓ, B. HETÉNYI, G., GYÖRFFY, Z. 2018. Will artificial intelligence solve the human resource crisis in healthcare? *BMC Health Services Research*, Vol. 18:545.

SAP R/3. 2020. Enterprise Resource Planning (ERP) software od firmy SAP SE. Dostupné z: <https://www.sap.com/sk/products/human-resources-hcm.html>, Prístup: 27.9.2022.

- TURSUNBAYEVA, A., BUNDUCHI, R., FRANCO, M., PAGLIARI, C. 2017. Human resource information systems in health care: a systematic evidence review, *Journal of the American Medical Informatics Association*, Vol. 24, no. 3, pp. 633–654.
- ESANGA, J. R.L., VIADRO, C., MCMANUS, L., WESSON, J., MATOKO, N., NGUMBU, E., GILROY, K., TRUDEAU, D. 2017. How the introduction of a human resources information system helped the Democratic Republic of Congo to mobilise domestic resources for an improved health workforce, *Health Policy and Planning*, Vol. 32, pp. 25–31.
- DILU, E., GEBRESLASSIE, M., KEBEDE, M. 2017. Human Resource Information System implementation readiness in the Ethiopian health sector: a cross-sectional study, *Human Resources for Health*, Vol. 15:85.
- WATERS, K. P., MAZIVILA, M E., DGEDGE, M., NECOCHEA, E., MANHARLAL, D., ZUBER, A., DE FARIA LEÃO, B., BOSSEMEYER, D., VERGARA, A.E. 2016. eSIP-Saúde: Mozambique's novel approach for a sustainable human resources for health information system, *Human Resources for Health*, Vol. 14:66.
- WERE, V., JERE, E., LANYO, K., MBURU, G., KIRIINYA, R., WAUDO, A., CHITEBA, B., WATERS, K., MEHTA, P., OLUOCH, T., RODGERS, M. 2019. Success of a South-South collaboration on Human Resources Information Systems (HRIS) in health: a case of Kenya and Zambia HRIS collaboration, *Human Resources for Health*, Vol. 17:6.
- WATERS, K. P., ZUBER, A., SIMBINI, T., BANGANI, Z., KRISHNAMURTHY, R. S. 2017. Zimbabwe's Human Resources for health Information System (ZHRIS)—an assessment in the context of establishing a global standard, *International Journal of Medical Informatics*, Vol. 100, pp. 121–128.
- WHO. 2022. Health Information Systems (HIS) and rehabilitation. Dostupné z: <https://www.who.int/activities/integrating-rehabilitation-into-health-systems/information>
Prístup: 27.9.2022.

Kontaktná adresa

PhDr. Dominika Petrášová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 040 11 Košice
Slovenská republika
email: domi.vincova@hotmail.com

PUBLIC ADMINISTRATION PROFESSIONAL ETHICS

Drahomíra ONDROVÁ

*In all Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise
(Hart 2001)*

Abstract

The aim of the presented contribution is to point out to the connection between ethics and professional administration. The contents are concentrated on the role of the ethical leaders and public administrators, ethical values, and standards in public administration. Besides that, the attention is put on the contemporary character and virtue ethics which play nowadays one of the most spread ethical theoretical bases applied in the public administration.

Key words: *virtue ethics, character traits, professional, public administration, administrator*

Introduction

Professional public administration ethics, used the words of Bowman, is a kind of ‘*the top line*’ of ethical responsibility added to “*the bottom line*” of all technical professional skills must be firsts of all concentrated on the main essence of public administration professional ethos and that is to serve the people. (Bowman 2001). If the public administration wants to fulfill its main purpose to serve the people, the administrators in public administration must have in mind the necessity of applying into their real practical performance the public administration ethos. It means to put into the center of their attention not only the achievement of the pure financial background but its transparentness and impacts on the people’s well-being, too. Therefore, besides the technical aspects, there are equally important the ethical professional virtues, and the ethical principles and norms that lead not only to the ethical behavior but to the ethical doing and decision-making. In congruence with the respect and appreciation of the ethical values, it would be appropriate if the professional public administration ethics codifies and provides a set of the useful measures and instructions on how a person in public administration should behave and act. However, the conduct with citizens, and the cooperation with the institutions and organizations of the same environment are equally important. This means that it would be suitable for all who work in public administration to use the same professional ethical tools, even though their own personal values may be unique to each person. From what was said, it follows that the public administration leaders and employees must put the needs of citizens at first place instead of following their own needs and interests, The code of conduct

together with other institutional or organizational documents must clearly define the professional requirements in relation to citizens and to each professional status hold in the public administration.

As regards the character ethics, the underlying philosophy concentrates on the public servant's ethical integrity and its application in the public administration practice. The mature ethical administrators together with the ethical standards of public administration bodies might considerably hamper the unhealthy personal motivations that quite often lead to conflicts of interest and the abuse of power. As it is emphasized by many ethicists, the wanted ethical standards can be supported by the continuous administrative staff education and training. It is assumed that the ethical traits of our character can be further developed and improved by means of coaching and the additional learning to teach us to get under the control our temper and our negative traits given by our biological nature, those are the ideas and concepts that were already put to the forward by the ancient renown philosophers and thinkers.

It is true that they can be found some inborn professionals, but on the other hand it is true as well that the quality of public administration can be considerably improved by the additional special professional courses regarding the public administration once they are enriched by the ethics administrative contents. At the same time the improvements of ones' professional qualities help the creation of the healthy ethical environment leading towards the public confidence. At the same time, as it is mentioned by Johnson, the healthy ethical environment helps the expanding of one's professional ethical capacities and skills to become more sensitive to ethical dilemmas and their solving. (Johnson 2009). Further on, Johnson continues that a core of the healthy ethical environment supports the development of a new way of thinking that helps us *“to break out of our normal pattern of thinking to foster to develop the creative solutions that are grounded in moral principles and the healthy moral motivation....”* (Johnson 2009, p. 55).

Changes in the public administration thinking and attitudes were likewise proclaimed by the European Ombudsman in 2005, 2012, and continued later on in his presentations and documents promoting and emphasizing the administrative culture with the ideas highlighting more a moral character than financial investments. Further on, the European Ombudsman emphasizes to bring about the changes in our mindsets as regards the public administrators.

Besides having the wanted qualities, the Ombudsman attention was put on possessing the capacities to act proactively with the public and colleagues, to be imaginative and creative, and finally, he/she must endeavor for the sounder moral reasoning, and the fair and just decision making. As it was put by Ombudsman, the improvements of individual and the public

administration professionalism are not limited but they are certainly low-cost and helpful for the increase of public trust towards dignitaries and the public administration municipalities and self-governing units (Ombudsman, 2012).

1. Character virtue ethics

The character ethics, which is one of the professional public administration characteristics is based on the virtue ethics values suggesting more thinking about the ethical issues in terms of the public administration. Besides the characteristic of the public administration virtue standards, it is particularly concerned with the ethical qualities of individuals who work in public administration. Although the virtue ethics as a philosophical tradition began in ancient times, a number of contemporary ethicists and research workers have brought it back to the forefront of our attention. Recently the revival of the virtue ethics has become a widespread subject matter of the public administration thinking. In spite of the fact that the administrative culture and behavior play an important role, the character ethics build on the virtue ethics foundations calls for its new elaboration and the real implementation in the public administration practice. The comeback of the virtue ethics concentrated on the character of administrators come with the ideas and conceptions of the following renown ethicists and research workers, they are, e.g., Bowman, J.S., Cooper, T. L., Denhardt. T.L., Hart, D., Haque, s., Johnson, C., Tholen, B., Linda K. Treviño, Katherine A. Nelson, Menzel, D.C.

The character virtue ethics puts predominantly into the center of our attention the notion what kind of a person we ought to be in public administration, the focus is more concerned with the moral actor integrity instead of the moral act itself. The prime moral character virtues mostly cited by codes of conduct and other documents concerning ethics include wisdom, justice, compassion, respect for human dignity, courage, temperance, generosity, kindness, reliability, and industry. According to them, if we develop these virtues, we are more likely to act fairly and rightfully. Further on, to the mentioned character qualities there are usually added integrity, honesty, transparency, respectfulness, confidentiality, objectivity, responsibility, and accountability. In practice all those mentioned value qualities are usually without any adequate explanation and the administrators rarely known how to understand their contents in the real situations and the ethical dilemmas which might occur in the public administration environment. As regards their implementation in the Slovak Republic administration settings, it is mostly formal and not really very effective one.

The operational program called “*The Effective Public Administration*”, which was provided in 2019 in the Slovak Republic, presented certain ethical instructions arranged for the public

administration managers and administrators choosing eight Slovak cities, they were the following ones: Bratislava Old City, Košice, Liptovský Mikuláš, Nitra, Trenčín, Trnava, Vranov nad Topľou and Zvolen. From the comments of participants, it was evident that ethics was still on the edge of the public administration interests. Such a reality was also evident from the research work of the mentioned program regarding the evaluation of ethics in municipalities and self-governing units. The research results showed that ethics did not represent a live and dynamic agenda, and even nowadays, it is still true that ethics in many municipalities stands more or less for the formalistic outside impression. The public administration leaders and administrators quite often consider ethics to be less important than the economic efficiency or their own private benefits. If a public administration body has an ethical code of conduct, it is usually not used in their everyday practice. Hardly can we find in our municipalities an ethical commissions, ethical advisers, or ethical supervisors. Consequently, there are only rarely the ethical laydowns and the ethical dilemmas heard and solved.

In this connection, in 2019, 2020 the European Court of Auditors examined all levels of staff aimed at the analyses to what kind of extent the institution staff are informed about the needful ethical framework and its application. The report concluded that the audited institutions have largely displayed the appropriate ethical frameworks, even though there was still a room for the improvement. Besides that, the administrative investigations put to the forefront the application of sanction mechanism in some serious cases, and in this way to support the adequate ethical framework in institutions and organizations. The sanctioning options are relatively extensive including measures that primarily affect the administrator reputation, e.g., written warnings, reprimands, financial consequences, or it might even lead to the removal from his/her office. But instead of the severe sanctions, it is better to put to the forefront the consistent ethical character of public administrators accompanied by their serious respect of public administration values and their implementation in a real context, motivation is better than sanctions.

2 New generation of public administrators

It is without saying that the leader's and public administrators' behavior are mainly influenced by their ethical character as it is accentuated by Brown, Johnson and by many other theoreticians, although the opposite of the good character the bad ones are not the only reason of all public administrative fails. Nevertheless, the strong ethical and moral character plays an important role in enhancing the effective and the long-standing professional administration and leadership, but as it is pointed out by many authors, the ethicality and morality have a wider

meaning (Haque, Tholen, B., Linda K. Treviño and Katherine A. Nelson,). Consequently, Brown's "character ethics" (Brown 2007) is understood not only as an individual character nature but it stands for the eclectic basic ethical principles corresponding to the likeness of the Kantian categorical imperative, the principle which must prevail in the public life and the public administration. It is the principle of the self-control of one's natural bias possessing the capability of human beings to stand against their natural negative inclinations, as it is pronounced by Johnson *"to take a proactive approach to dealing with our shadow sides"* (Johnson 2009, p.70). Those are the ideas which are in congruence with the further Kantian statement that it is our duty to treat other people with respect and tactfulness as the citizens are not the means of reaching the public administration aims but they stand for the aims themselves. The substance of the public administration ethical values acknowledges first of all the community objectives and the benefits of citizens aimed at the achievement of their good life. All those goals can be reached only by means of the teamwork and the close cooperation with citizenry.

In general, leaders in the public-sector as well as the public servants are expected to maintain the high level of morality and integrity expressing their personal maturity and truthfulness. Expressed by Denhardt the civil servants should be committed, and responsible owning *"their desire and pride to contribute to society being adhere to professional values and craftsmanship. It is their responsibility not to simply realize organizational goals, but to contribute to the common good"* (Denhardt 2007, p.28). Ethical and moral virtues must be deeply rooted in their character as they mostly influence the people opinions, their mode of behavior, their acting, and finally they influence their own decision-making. Leaders and the public workers generally play an important role in public life as their have and confessed virtues tended to show their symptoms independently of a certain situational context. As it is expressed by Johnson *"Leaders with the high character consistently demonstrate positive traits no matter what context they find themselves in"* (Johnson 2009, p. 55). The ethical professional to whom virtues are an integral part of his life view and there are deeply respected by him/her would hardly any get rid of his/her ethical and moral principles and norms just only to satisfy somebodies demands and ambitions. Moreover, the highly qualified professionals manifest themselves in public service by their constant effort to reinforce, and update their knowledge, to refine their skills and abilities to make their carrying out public tasks more precise and more acceptable and thus contribute to the enhancement of the output and productivity of their office. That's why, the rationale behind the professional public administration performance of duties is to be neutral, impartial, fair, and competent uncompromisingly pursuing the public interest.

The public administrators should be the top people enriched by an ingrained pride in performance to meet the citizens demands in congruence with the adherence to the required set of public normative and behavioral expectations.

Lastly, we can conclude that the so-called new generation of public leaders and servants must be made up of the committed professionals who bring the distinctive competence and values to serve the public, and their communities, at the same time, they have to support the foundations leading towards the more effective, more open, and more flexible municipal bodies instead of the closed bureaucracies.

How do we know that this new generation can have the mentioned qualities and make the contributions that are expected and required? According to the mentioned authors the answer is to continue in the development of the positives reached by the “older” generations build on the traditions of public servicing and the excellence of the administrative ethos whose main mission has always been to provide the highest quality of services to state and to public. As it was already mentioned, the further progress of public administration is closely connected with the ethical cultivation and perfection of the public-sector executives and bureaucrats along with their decent and professional approaches to citizens.

As regards the ethical professional leader often cited desirable character traits are the following ones:

1. Sees other members, including citizens as equals as colleagues
2. Exercises judgment in the performance of occupational tasks following the relevant professional ethical standards and norms.
3. Accepts the profession's agreement to work in a morally permissible way as determining in part of the role obligations.
4. Liability - answerability for one's actions or decisions
5. Capacity - to appreciate, to control one's behavior
6. Moral responsibility - looking ahead to and caring about what happens to oneself and others.

Individual professional obligations of the public administration employee:

1. An individual's professional obligations are derived from the profession and its code, tradition, community expectations, contracts, laws, and the fundamental rules of ordinary morality.
2. A professional has obligations to his/her employer, citizenry, other professional-relations of collegiality and the specific expectations of reciprocity, profession as a collectivity and the society - responsibility to serve the public interest.

3. One of the most basic characteristics of the civic- service model rests in supplying services following the public interest, comprising responsibility and accountability towards the public.

On the other hand, the levels of the gross failing to meet individual responsibility include:

1. Negligence – failure to meet the appropriate standards of fulfilling his/her duties and obligations, or if the level or quality of service ordinarily provided by other normally competent practitioners of good standing in that field, contemporaneously providing similar services in the same locality and under the same circumstances.
2. Gross negligence – falling ways below the standard of fulfilling his/her duties and obligations
3. Deliberate wrongdoing and transgression.

The leader as well as the public administration employees must possess abilities to explain clearly and consciously all public administration fundamental goals and the intentions transformed into the real and tangible tasks. Their communication combined with the excellence of the negotiation skills must be open and enriched by the skills to be capable to listen to the opinions of their subordinates and colleagues, to be capable to carry on the continuous communication flow creating thus a successful teamwork progress. Besides that, if the communication has to be successful, the leaders and public administrators must be cable to articulate their messages clearly and understandably, they must be masters of their own standard language and the controllers of their own body language demonstration.

In conclusion it can be said that to be a professional is an important core value when considering the prestigious nature of administrator's position in the field of public administration. In its essence administrators are hired to be a kind of visionaries possessing a competence which is an integral part of public ethos. In addition to that they are expected to be thoughtful economic managers of public funds, estate, and information. To be professional in public sector means to understand the importance of one's job, to have a respect for their organization they represent, and to act accordingly with those principles. Everyone has to deal with issues, whether positive or negative, in a tolerant and straightforward manner whenever it is possible.

Practices and behaviors undermining ethics, accountability, transparency, integrity, and ethics in the municipality management usually lead to corruption, conflict of interest and human resource management malpractices. To express in other words by Menzel without ethics and ethical management public policies and public administration organizations might fall into

“an ethical vacuum which is likely to swallow up even the most well-conceived plans, policies, and day-today operations of government” (Menzel 2001, p. 357).

But on the other hand, we have to keep in mind that the moral-ethical culture which must prevail in the public sector is dependent on the values of society. A society which does not or is not allowed to express a moral protest in public can cause the political office-bearers to have a low sense of responsibility and integrity. Using the words of Lynch Cynthia and Thomas Lynch *“Without a democratic morality, market forces, impersonal bureaucracy, and cold technology drain the life blood of a caring humanity from society..., society breaks down into endless cycles of political gamesmanship for personal gain without regard for the public interest, which ultimately results in the loss of democracy.”* (Lynch, C., Lynch, T., 2014, p. 255). Although the ethical principles may differ depending on the various professions, there are some universal ethical principles that are applicable across all professional spectrum, including such values as: honesty, trustworthiness, loyalty, respect for others and adherence to law. Doing good and avoiding harm to others, being accountable and responsible in fulfilling the duties are the values that are inevitable in all professions, and they have to be accepted and appreciated by everybody as the principal society values.

3 Administrative culture and the new model of governing

It is without saying that professionalism in public administration must be accompanied by a new model of governing which reflects the ambition to depart from the pure technical decision-making model applied by the bureaucratic organization experts or market actors approaching closer to the decision model made by the civic-minded and democratic accountable administrators using the technical devices as a supporting aid.

Moreover, the new model of democratic governance and management leadership backs the commitment and participation in the public affairs by the democratically elected institutions, civic-public organizations, interests' groups and by the general citizenry. Therefore, the priority of nowadays public administration is to convert *“dependency-pattern”* into the equal and *“active-participation-pattern”* where a citizen is not dealt as a passive client but treated as an active self- conceived participant. It means that citizenry is an active partner not only in discussions, but its members are accepted as an active player in the public administration activities, the player that is gradually becoming an active partner in good public governance, the partner on all levels of public administration.

Conclusion

Without professionalism in public administration, the overall perception of their work and organization would undoubtedly falter. Professionalism is more effective and challenged when combined with the ethics and morality including such qualities as loyalty, neutrality, transparency, diligence, punctuality, impartiality, and other ethical qualities that would be unambiguous to public administrative service on all its levels. The public service professionalism embraces the notion that those people who join the public service need to be inculcated with shared ethical values and trained not only in the basic “*morally-neutral-technical skills*” to carry out professionally their everyday duties (Tholen 2014, p. 34). As it is pointed out by many ethicists and public administration experts, e. g., Tholen, Thompson, Denhardt, Johnson, Haque, Hurt, Menzel, the managers and leaders in public administration should be not only strictly technically lead like engineers in a business sector and not considering publicness which includes into account the basic ethical virtues and the moral public administrative values. Besides that, “*we do not expect professionals simply to act in a particular way, we also expect them to be a particular kind of person*” (Bowman 2001, p.340) possessing the qualities of community, solidarity, and the social responsibility.

In practice avoiding the administrative public ethos leads towards the public administration degrading, and finally it leads towards the weakening of citizens’ trust to public administration and its leadership. Both known concepts how to improve the public administration and to make it more effective and more human, Denhardt “*New Public Service*” and Tholen “*Public Virtue Approach*” accentuate the role of ethical values and virtues putting into the front negotiations, communication and the close cooperation with citizenry and communities, and thereby searching the shared community values (Tholen 2014). Therefore, mentioned by Cooper, the nowadays public administration, besides concentration on business administration, should be focused on the work of the theorists of character ethics inspired by the public administrative virtue ethics, (Cooper 2001). This movement towards ethics and the necessity of the use of virtue ethics in public administration is especially wanted nowadays not only in our country but in other countries as well in connection with many political and judicial scandals, and the public administration failures.

Bibliography

BOWMAN, J.S. 2001. From Codes of Conduct to Codes of Ethics. In: Cooper, T. L. Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker, Inc.pp.335-354. ISBN 0-8247-040.

- COOPER, T. L. 2001. Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker, Inc. 741p. ISBN 0-8247-0405-3.
- DENHARDT, J. V., DENHARDT, R. B. 2011. The new public service: serving, not steering. 3rd ed., New York: M.E. Sharpe, Inc, 242 p. ISBN 978-0-7656-2625-7.
- HART, D. 2001. Administration and the Ethics of Virtue: In All Things Choose First for Good Character and then for Technical Expertise. In: Cooper, T., L., Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker, Inc. pp 131-150. ISBN 978-08-2470-405-6.
- HAQUE, M. S. 2014. Contemporary Trends and Dilemmas of Administrative Ethics in the Developing World. In: Value and Virtue in public Administration, a Comparative Perspective, M.S. De Vries, P. Kim (eds.). United Kingdom: Palgrave Mac-Millan. p.169. ISBN 978-1-137-38798-1.
- JACKSON, P. M., BROWN, C.V. 1991. Public Sector Economics. 4th ed. Oxford: Blackwell Publishing, 640 p. ISBN 978- 0-631-16208-7.
- JOHNSON, C. E. 2009. Meeting the ethical challenges of leadership: Casting light or shadow. (3rd ed). California: SAGE Publications. 380 p. ISBN 978-1-4129-6481-4.
- JURKIEWICZ, C. L. 2005. Power and Ethics: The Communal language of Effective Leadership. In: Ethics in Public Management. Collection of papers. New York: M. E. Sharpe, Inc., pp. 95- 113. ISBN 0-7656-1460-X.
- KANT, I. 1990. Critics of Practical Reason. Translation from German original Kritik der praktischen Vernunft by Teodor Münz. Bratislava: Spektrum, 180 p. ISBN 80-218-0051-8
- LYNCH, C., T. LYNCH, 2014. Public Sector Value and Virtue and the OECD. In: Value and Virtue in public Administration, a Comparative Perspective, M.S. De Vries, P. Kim (eds.). United Kingdom: Palgrave Mac-Millan, p 322., pp. 241-256. ISBN 978-1-137-38798-1.
- MENZEL, D. C. 2001. Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How? In: COOPER, Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker, Inc. pp.355-366. ISBN 0-8247-0405-3.
- ONDROVA, D. 2018. Ethical Public Administration in Democratic State. In: Verejná správa a spoločnosť. No1, roč. XIX., 2018, No.1, pp. 5-21. ISSN1335-7182.
- THOLEN, B. 2014. Public Virtue Approaches. In: Value and Virtue in Public Administration, a Comparative Perspective by De Vries, M., S., Pan Suk Kim. The United Kingdom: Palgrave MacMillan, pp. 33-46. ISBN 978-1-137-38798-1.
- YONDER, D. E., COOPER, T. L. 2005. Public-Service Ethics in a Transitional World. In: Ethics in Public Management by H. George Frederickson and Richard K. Ghere. New York: M.E. Sharpe, Inc., pp. 297-327. ISBN 0-7656-1460-X.

Online Sources

European Ombudsman. 2005. The European Code of Good Administrative Behavior. [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union.]. Available at: http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/sl/code2005_sl.pdf

European Ombudsman. 2012. Ethics in Public Administration. Presentation to the International Ombudsman Institute World Conference: Ensuring ethics in public administration: The role of the Ombudsman. [online]. Available at: <https://www.ombudsman.europa.eu>

OECD. 1996. Ethics in the Public Service, Current Issues and Practice. [online]. PUMA Occasional Papers 14. . Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>, 2012.

Contact Address

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

The Department of Public Policy and Theory of Public Administration

Faculty of Public Administration

Pavol Jozef Šafárik University in Košice

Popradská 66

041 32 Košice, Slovakia

e-mail: drahomira.ondrova@upjs.sk

AKO REAGUJÚ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE NA ZELENÉ VÝZVY

LOCAL GOVERNMENT RESPONSES TO GREEN CHALLENGES IN SLOVAK REPUBLIC

Silvia RUČINSKÁ - Michaela LUKAČÍNOVÁ

Abstract

The alarming environmental situation and long-term sustainability of the society directly depend on an active public awareness of the current green challenges the world is facing nowadays. Increasing consciousness of this worrying situation has led many countries to adopt new measures which were created to minimize the negative impacts that arise due to human actions.

The participation of local governments plays a key role in the process of facing the current green challenges. It implies a large-scale package of individual actions consisting in the effective use of public policy tools, the adoption of foreign experiences, the effective use of human resources, transparency, or the very appropriateness of using different types of organizations within the process of ensuring positive development. It is a right, a responsibility and at the same time a supplement to the traditional mechanisms of political representation. Furthermore, in order to improve the quality of the actions taken, it is very important that the participation of local governments is well timed, appropriate and present from the moment of diagnosing the green challenge. This article reviews current green challenges and discusses the specific actions taken by Slovak local governments, which are dedicated to the needs of environment.

Key words: *green challenges, sustainability, modernization, local government*

Úvod

Dlhodobá udržateľnosť spoločnosti je úzko prepojená nie len so samotným povedomím o aktuálnych zelených výzvach, ktorým v súčasnosti čelíme, ale taktiež sa priamo odvíja od konkrétnych krokov, ktoré samosprávy v súvislosti s týmto problémom podnikajú. Participácia samospráv v oblasti aktuálnych zelených výziev implikuje rozsiahly proces spočívajúci v

efektívnom využívaní nástrojov verejnej politiky, preberaní zahraničných skúseností, účinnom využívaní ľudských zdrojov, transparentnosti, či samotnej vhodnosti využitia rôznych typov organizácií v rámci procesu zabezpečenia pozitívneho vývoja. Je to právo, zodpovednosť a zároveň aj doplnok k tradičným mechanizmom politickej reprezentácie. Okrem toho je pre zlepšenie kvality podniknutých krokov veľmi dôležité, aby bola participácia včasná a primeraná. Teda aby bola prítomná od okamihu diagnostikovania zelenej výzvy, ktorú sa určitá samospráva snaží riešiť. Znepokojujúci stav životného prostredia si preto vyžaduje aktívnu a neustálu participáciu ako zo strany ľudí, tak aj vyššie postavených subjektov. Samosprávy Slovenskej republiky nie sú žiadnou výnimkou.

Cieľom tohto článku je preto definovať pojem týkajúci sa zelených výziev a následne analyzovať aktuálne zelené výzvy, pretože práve aktívna znalosť a povedomie o súčasnej situácii predstavuje prvý krok k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti. Zámerom je taktiež poukázať, ako samosprávy v Slovenskej republike participujú na zelených aktivitách a rozobrať, aké špecifické kroky podnikajú pre zlepšenie životného prostredia a kvality života spoločnosti nie len na Slovensku, ale aj na svete.

1 Problematika zelenej agendy a ochrany životného prostredia na úrovni samospráv

V súčasnosti existuje viacero podnetov, ktoré zdôrazňujú dôležitosť a aktuálnosť zodpovedného prístupu k životnému prostrediu. Všetky podnety a faktory, ktoré nabádajú k zodpovednosti k životnému prostrediu, k udržateľnosti sme stotožnili s označením zelenej výzvy. Pojem zelená výzva môže byť chápaný ako apelácia na rôzne subjekty, aby vyvinuli riešenia smerujúce k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti, zlepšeniu stavu životného prostredia, či zvýšeniu samotnej kvality života ľudí. (UNI-ECO 2022) Ich cieľom je celosvetovo upriamiť pozornosť na súčasný stav životného prostredia a tým sa stať takzvaným impulzom pre jednotlivé štáty, vrátane ich samospráv, aby nebrali túto skutočnosť na ľahkú váhu. Na základe tejto skutočnosti sú na samosprávy SR kladené vyššie nároky, pretože práve Európska únia predstavuje jedného z najaktívnejších aktérov v oblasti ochrany životného prostredia. Pre zlepšenie situácie aktívne vytvára politiky, ktoré sa zameriavajú na ochranu prírodných zdrojov a zachovanie zdravia a blahobytu občanov. Jeden z cieľov jej environmentálnych politík je práve nasmerovanie hospodárstva členských štátov tak, aby bolo šetrnejšie k životnému prostrediu. Dosiahnutie tohoto zámeru si však vyžaduje vytvorenie efektívnych riešení pre zvládnutie zelených výziev, medzi ktoré napríklad spadá zmena klímy, nadmerná spotreba a výroba, či nedostatok prírodných zdrojov. (Cifuentes-Faura 2022) Vo všeobecnosti predstavuje jeden z najzávažnejších problémov práve kvantita skleníkových

plynov. Cesta k uhlíkovej neutralite ale nepatrí medzi krátkodobé ciele a potrvá dlhší čas, kým bude na základe vzájomnej spolupráce a aktívnej participácie dosiahnutá. (Európska rada, Rada Európskej únie 2021) Na základe formulovania spomínaných environmentálnych politík Európska únia čelí aktuálnym zeleným výzvam a snaží sa o vytvorenie ekonomiky, ktorá bude šetrnejšia k životnému prostrediu. Vďaka jej vysokým štandardom v tejto oblasti aktívne pomáha jednotlivým štátom, vrátane ich samospráv, a zároveň aj podnikom na ceste k udržateľnému hospodárstvu. (Cifuentes-Faura 2022)

Čelenie zeleným výzvam nie je jednoduché, je to rozsiahly proces pozostávajúci z neustálej činnosti, aktívnej participácie, či hlbokkej transformácie už zavedených systémov. V súčasnosti čelíme vážnym zeleným výzvam a aktivity Európskej únie v tomto procese zohrávajú kľúčovú úlohu.

Realizácia zelených projektov je preto podporovaná aj nenávratnými finančnými prostriedkami, ktoré vznikajú za účelom zlepšenia súčasného stavu klímy a zabezpečenia priaznivej budúcnosti pre ľudskú spoločnosť. Sú k dispozícii aj slovenským samosprávam, ktorým tak vzniká možnosť aktívnej participácie na procese zlepšenia stavu klímy v celosvetovom meradle. (MŽP SR 2022)

Na základe existencie boja proti klimatickým zmenám vznikajú rôzne medzinárodné konferencie a rokovania, v ktorých zohráva kľúčovú úlohu práve Európska únia. V roku 2021 prebehol v škótskom Glasgowe celosvetový samit COP 26, v rámci ktorého sa na konferencii zmluvných strán Organizácie Spojených národov o zmene klímy schádzajú lídri zo všetkých krajín sveta. (World Climate Summit, The Investment Cop 2022) Počas tejto 26. konferencie sa dosiahol značný pokrok, pretože došlo k vzájomnej dohode týkajúcej sa zintenzívnenia celosvetových opatrení na riešenie klimatickej krízy a zároveň aj k zvýšeniu financovania opatrení v oblasti zmeny klímy a zelených výziev. Rokovanie zmluvných strán Dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy trvalo dva týždne a pokryli tri hlavné iniciatívy. Došlo k prijatiu záväzku znížiť úroveň metánu na celosvetovej úrovni a zároveň k zvýšeniu záväzkov týkajúcich sa poskytovania finančných prostriedkov na podporu rozvojových krajín v boji proti zmene klímy. V rámci jednotlivých iniciatív taktiež došlo k vytvoreniu finančných mechanizmov, ktorých cieľom je podpora procesu skvalitňovania životného prostredia. Spomínané finančné balíky zároveň predstavujú prostriedky podpory, ktoré môže pri vykonávaní zelených aktivít čerpať aj územná samospráva, teda mestá a obce. Poslednú kľúčovú iniciatívu predstavovala finalizácia súboru pravidiel podľa Parížskej dohody. (Európska rada, Rada Európskej únie 2021).

Prvá iniciatíva celosvetového samitu COP 26 bola otvorená od 13.07.2021 a spadá pod Operačný program Kvality životného prostredia. Je zameraná na zníženie energetickej náročnosti verejných budov a pokles spotreby energie pri ich prevádzke. Realizácia má prebiehať na základe optimálnej kombinácie opatrení, ktoré boli stanovené v rámci energetického auditu. V balíku spomínanej výzvy bolo alokovaných až 44 000 000 eur a územná samospráva má povolené čerpať až dve tretiny z dostupných financií (Balteus 2021).

Nasledujúca iniciatíva sa týka oblasti podpory budovania environmentálnych centier za účelom realizácie informačných aktivít v oblasti adaptácie na zmenu klímy. V tejto oblasti sa ale rozšírila škála potenciálnych žiadateľov o nenávratné finančné prostriedky. Sú dostupné ako orgánom štátnej a verejnej správy, tak aj neziskovým organizáciám, nadáciám, združeniam alebo iným právnickým osobám. Všetky subjekty, ktoré sa chcú uchádzať o dostupné zdroje, musia spĺňať jeden spoločný menovateľ, ktorým je preukázateľné pôsobenie v oblasti tvorby a ochrany životného prostredia. V balíku spomínanej výzvy bolo alokovaných 10 000 000 eur, ktorých hlavným účelom je vytváranie aktivít zameraných na vytvorenie a skvalitnenie informačných kanálov dedikovaných zmene klímy alebo iným informačným aktivitám. (Balteus 2021)

Vo všeobecnosti predstavuje jeden z najzávažnejších problémov práve kvantita skleníkových plynov. Cesta k uhlíkovej neutralite ale nepatrí medzi krátkodobé ciele a potrvá dlhší čas, kým bude na základe vzájomnej spolupráce a aktívnej participácie dosiahnutá. Ďalšia iniciatíva sa preto zaoberá inovačným fondom, ktorý bol vytvorený na podporu inovátnych nízko uhlíkových technológií a technológií týkajúcich sa využívania obnoviteľných zdrojov. Celkový rozpočet určený pre túto výzvu sa pohyboval približne okolo 7 500 000 eur. (Balteus 2021)

Narastajúca pozornosť na kvalitu životného prostredia sa týka všetkých subjektov na svete. Medzi hlavných aktérov sa zaraďuje aj Európska únia, ktorá súčasnú situáciu neberie na ľahkú váhu. Jej seriózný prístup k životnému prostrediu potvrdzuje aj dohoda s názvom Green Deal, na ktorú úzko nadväzuje vytvorenie pracovnej skupiny Green Deal Going Local. Spomínaná iniciatíva Európskeho výboru regiónov má pri dosahovaní cieľov dohody podporiť miestne a regionálne orgány prostredníctvom zdieľania dobrej praxe. Jej súčasťou je taktiež príručka, ktorá pozostáva z jedného dokumentu venovanému každému z 28 členských štátov Európskej únie. Jej cieľom je zdôrazniť neexistenciu univerzálneho prístupu, ktorý by bolo možné aplikovať vo všetkých miestach rovnako. To je dôvodom, prečo upozorňuje na to, že výzvy a príležitosti každého územia sú odlišné a preto je nutné brať v úvahu jednotlivé miestne

podmienky a následne prispôbiť prijímané stratégie a nástroje, ktoré sa budú implementovať v rámci územia (Euromontana 2022).

Vzhľadom na zámer článku, ktorým chceme poukázať, ako samosprávy v Slovenskej republike participujú na zelených aktivitách a rozobrať, aké špecifické kroky podnikajú pre zlepšenie životného prostredia, je potrebné spomenúť aj ďalšie iniciatívy na európskej úrovni, ktoré sa týkajú aj slovenských samospráv. Slovenské orgány miestnej samosprávy sa dobrovoľne zaviazali k implementácii zelených cieľov Európskej únie v rámci Dohovoru primátorov a starostov o klíme a energetike. Iniciatíva vznikla v roku 2008 a momentálne združuje viac ako 7000 miestnych a regionálnych samospráv v 57 krajinách, medzi ktorými sa nachádza aj Slovenská republika. (Dohovor primátorov a starostov o klíme a energetike 2022) Spoločná vízia signatárov do roku 2050 spočíva napríklad v urýchlčení eliminácie emisií uhlíka na jednotlivých územiach alebo poskytnutí bezpečnej, udržateľnej a cenovo prístupnej energie pre občanov. (Dohovor primátorov a starostov o klíme a energetike 2022)

Konkrétny vplyv na spoločnosť, tvorbu politik a vývoj stavu životného prostredia má aj rámcový program Horizont Európa a s tým spojené misie Európskej únie, ktoré pozostávajú z rôznych interdisciplinárnych činností a projektov. Súčasťou spomínaných misií sú realisticky stanovené ciele, ktoré sa dosahujú na základe efektívnej spolupráce medzi rôznymi odbormi. V rámci programu Horizont Európa bolo identifikovaných 5 hlavných misijných oblastí, medzi ktoré spadá aj Adaptácia na zmenu klímy a Klimaticky neutrálne a inteligentné mestá. (Národná kancelária Horizontu 2022) Cieľom misijných oblastí je podporiť približne 150 regiónov a komunit počas procesu členia zmene klímy prostredníctvom podporovania vývoja inovatívnych riešení. Pri realizácii misie zohráva dôležitú úlohu práve účasť členských štátov, regiónov i jednotlivých miest a obcí, pretože sú kľúčovým faktorom zmeny pri zavádzaní nových technológií, využívaní inovatívnych riešení týkajúcich sa miestnych potrieb a pri samotnej snahe k ekologickému prechodu (Európsky výbor regiónov 2022).

2 Reakcia samospráv v SR na zelené výzvy

V súčasnosti svet stojí pred vážnymi zelenými výzvami, ku ktorým patrí zmena klímy, nedostatok zdrojov, či strata biodiverzity. To je dôvodom, prečo sa riešená problematika dostáva do popredia pozornosti všetkých subjektov na svete a reaguje na ňu ako Európska únia, tak aj jednotlivé členské štáty, ich samosprávy a ľudia, ktorí sú ich neoddeliteľnou súčasťou. Jedným z cieľov článku je zhodnotiť reakciu na zelené výzvy zo strany slovenských samospráv. Aktívna participácia miest a obcí je v danej oblasti vážne naliehavá a potrebná. Vyžaduje si poctivú a zároveň rýchlu transformáciu spoločnosti, súčasného životného štýlu i

spôsobu výroby a spotreby. Iniciatívy samospráv týkajúce sa životného prostredia taktiež predstavujú kľúčovú úlohu v procese zaistenia priaznivej budúcnosti, pretože práve v mestách čelíme mnohým výzvam v oblasti životného prostredia (Európsky parlament 2022). Jedná sa o znečistenie ovzdušia alebo vody, nadmernú spotrebu energie, vysokú úroveň hluku, stratu zelene, či mnohé ďalšie zelené výzvy. Slovenské mestá a obce majú oporu pri realizácii zelených riešení aj v Únii miest Slovenska a v Združení miest a obcí Slovenska, ktoré túto problematiku považujú za dôležitú a viacerými aktivitami a informáciami prispievajú k mobilizácii samospráv v Slovenskej republike. Dôkazom seriózneho prístupu samospráv je aj podpora obnovennej Lipskej charty, ktorá je považovaná za jeden z najvýznamnejších dokumentov týkajúci sa udržateľného mestského rozvoja. Účasť na spomínanej charte, taktiež nazývanej Charta udržateľných európskych miest, znamená pre Slovensko medzinárodný záväzok na základe európskych politík v environmentálnej agende, ktorý spočíva v budovaní bezpečných, odolných a udržateľných miest. (ZMOS 2020) Druhá časť príspevku preto rozoberá konkrétne reakcie samospráv v Slovenskej republike.

2.1 Zelené projekty samospráv Slovenskej republiky

Ako už bolo spomínané, Európsky výbor regiónov vytvoril iniciatívu a pracovnú skupinu s názvom Green Deal Going Local týkajúcu sa zelených výziev, ktorá má podporiť regióny a mestá v danej oblasti prostredníctvom zdieľania dobrej praxe. Jednotlivé zelené projekty sa nachádzajú na takzvanej interaktívnej mape, ktorá poskytuje prehľad o aktuálnych zelených projektoch prebiehajúcich v rámci Európskej únie. Na tejto európskej mape sú zviditeľnené taktiež aktivity Košického samosprávneho kraja, Bratislavského samosprávneho kraja a mesta Prešov. Tie naplňajú 70 percent európskej legislatívy, 70 percent klimatických opatrení, 65 percent z cieľov udržateľného rozvoja a 90 percent adaptačných opatrení na zmenu klímy. Taktiež zodpovedajú za 66 percent verejných investícií. (Drapáková, Gabrižová 2020)

Košický samosprávny kraj rozdelil svoje zelené aktivity do dvoch hlavných oblastí. Jedná sa o model udržateľného poľnohospodárstva a projekt obnovy krajiny od roku 2018. Pod prvú sféru spadá modelová farma na pestovanie zeleniny, či takzvaný AgroKruh. Jedná sa o inovatívnu technológiu pestovania zeleniny, ktorá so sebou prináša minimálne nároky na energiu a ponúka možnosť využívania obnoviteľných zdrojov energie. Táto zelená aktivita podporuje vypestovanie zdravej úrody bez zhutňovania pôdy a odstraňuje emisie, ktoré vznikajú pri využívaní dieselových motorov, v bio-kvalite. Systém AgroKruh tak umožňuje na rozlohe 2 hektáre vypestovať okolo 25 ton kvalitnej zeleniny so spotrebou dosahujúcou iba 4000 kWh elektrickej energie ročne. Rozširovanie a vývoj tohoto modelu podporuje košická

župa s cieľom podporiť regionálny rozvoj, pod ktorý spadá samotná pomoc pre malých pestovateľov a stredné odborné školy. Cieľom druhého programu s názvom Projekt obnovy krajiny od roku 2018 bol vytvorený pre dosiahnutie zmeny ako v oblasti urbánnej krajiny, tak aj pri obhospodarovaní lesnej a poľnohospodársky využívannej krajiny. (Drapáková, Gabrižová 2020)

Pod záštitou Bratislavského samosprávneho kraja prebieha projekt s názvom Ekocentrum Čunovo. Hlavným princípom tejto zelenej aktivity je rekonštrukcia klasicistického kaštieľa z 18. storočia v Čunove. Obnova sa zároveň týka celého areálu, vrátane jeho exteriéru, s cieľom zachovania historicky cenných architektonických prvkov a to všetko pri využití technológie, ktorá využíva obnoviteľné zdroje energie. Kaštieľ tak poskytne základy na prevádzku takzvaného Ekocentra, ktorého hlavná činnosť spočíva práve v prevádzaní zelených aktivít v oblasti ochrany životného prostredia. Jeho súčasťou sú aktivity ako rôzne workshopy, dobrovoľnícke dni, letné tábory, vzdelávacie programy pre študentov a medzinárodné konferencie. Účelom je taktiež posilniť cezhraničnú spoluprácu medzi organizáciami a inštitúciami, ktorá sa týka ochrany prírody, ekoturistických služieb, či prírodného turizmu. V neposlednej rade projekt zahŕňa samotnú kooperáciu miestnej samosprávy s Bratislavským samosprávnym krajom, odbornou organizáciou Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky a neziskovej organizácie Daphné. (Drapáková, Gabrižová 2020)

Na interaktívnej mape je taktiež viditeľná zelená aktivita prebiehajúca v rámci mesta Prešov. Aktivita spočíva v budovaní cyklotrás v rámci mesta, kde na základe systémového prístupu vznikla funkčná sieť s dĺžkou približne 30 kilometrov. Cieľom cyklotrasy je samotné prepojenie centra mesta s jeho okrajovými časťami. Verejnosti je taktiež v rámci tohoto projektu sprístupnený aj audiosprievodca, ktorý poskytuje prehľadné informácie o existujúcich cyklistických trasách. Neoddeliteľnou súčasťou aktivity je taktiež budovanie doplnkovej cyklistickej infraštruktúry, pod ktorú spadajú stojany, či kryté parkovacie zariadenia na bicykle. Mestom taktiež prechádza medzinárodná trasa s názvom Eurovelo 11, ktorá spája Prešov s mestom Veľký Šariš. (Drapáková, Gabrižová 2020)

2.2 Národná súťaž Enviromesto

V rámci Slovenskej republiky prebieha národná súťaž, ktorej vyhlasovateľom je Ministerstvo životného prostredia. V jej poslednom ročníku v roku 2021 sa stretla s veľmi priaznivou odozvou. Zúčastniť sa jej mal totiž rekordný počet slovenských miest a o víťazstvo spoločne s čiastkovými oceneniami súperilo celkovo 16 samospráv. Medzi účastníkmi sa tak nachádzala Banská Štiavnica, Brezno, Kežmarok, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Nitra, Pezinok,

Piešťany, Poprad, Púchov, Skalica, Trenčianske Teplice, Trenčín, Zlaté Moravce, Zvolen a Žilina. Záštitu nad danou súťažou prevzal minister životného prostredia Ján Budaj, ktorý zdôraznil: „*Rekordný počet prihlásených uchádzačov len podčiarkuje, že slovenské mestá si uvedomujú dôležitosť zabezpečiť pre svojich obyvateľov lepší a zdravší život. Zároveň chcú kvalitné mestské prostredie, ktoré v konečnom dôsledku pomôže lepšie odolávať dôsledkom klimatickej krízy.*“ Národná aktivita celkovo pokrývala štyri hlavné oblasti týkajúce sa prechodu na zelené hospodárstvo, ochrany prírody a krajiny, zelenej infraštruktúry, ochrany ovzdušia a v neposlednej rade adaptácie a zmiernovania dopadov zmeny klímy. Prestížne ocenenie majú možnosť jednotlivé mestá získať na základe vyhodnotenia ich vzorných aktivít pokrývajúcich rôzne oblasti podpory životného prostredia. Medzi prihlásenými projektmi dominovalo budovanie dažďových záhrad, cyklotrasy, kompostovanie, nakladanie s biologicky rozložiteľným odpadom či aktivity týkajúce sa ochrany vtáctva v mestskom prostredí. Samotná účasť daných miest v tejto národnej súťaži odzrkadľuje ich kladný a invenčný prístup k starostlivosti o mestské životné prostredie. (MŽP SR 2021)

Vďaka dlhodobej snahe a aktivitám smerujúcim k zlepšeniu ochrany a tvorby životného prostredia vyhralo toto prestížne ocenenie krajské mesto Trenčín a tak sa stalo inšpiráciou pre ostatné samosprávy Slovenskej republiky. O svojom vodcovstve v danej oblasti mesto presvedčilo hodnotiacu komisiu hlavne vďaka mestským aktivitám pokrývajúcim budovanie zelenej infraštruktúry, obehové hospodárstvo, realizácia opatrení na zmiernenie dopadov zmeny klímy, či ochrana ovzdušia. Dôležitú úlohu zohrali aj SMART riešenia, ktoré samospráva v rámci jej územia využíva pre dosiahnutie efektívnejších opatrení. Trenčín dominoval aj v kategórii s názvom „Prechod na zelené hospodárstvo“ a kladný dopad na výsledok národnej súťaže mal aj jeho zavedený systém v téme odpadového hospodárstva na základných školách. (MŽP SR 2021)

V oblasti „Ochrana prírody a krajiny, zelená infraštruktúra“ zvíťazilo mesto Púchov. Výhru získalo najmä na základe pestrých aktivít, do ktorých zapája aj svojich obyvateľov, predovšetkým mládež. Tie spočívajú v aktivizácii verejnosti k starostlivosti a vyčisteniu okolia, ktorého sú súčasťou. Samospráva neustále spája svoje činnosti s environmentálnymi aktivitami, ktoré sú postavené na samotnej výchove a informovanosti v danej oblasti. Pod jej typické aktivity spadá aj pravidelné vysádzanie stromov a podpora biodiverzity, či opel'ovačov. (MŽP SR 2021)

Mesto Nitra zvíťazilo v oblasti „Ochrana ovzdušia“ vďaka jeho koncepčnému riešeniu, zdieľaniu dát a spolupráci v rámci všetkých sektorov. Veľkým prínosom samosprávy bolo taktiež používanie meteostaníc, ktoré slúžia na informovanie ako odborníkov, tak aj verejnosti.

Lídrom v oblasti „Adaptácia a zmiernovanie dopadov zmeny klímy“ sa stalo mesto Skalica, ktoré danej výzve čelilo predovšetkým revitalizáciou veľkých plôch v meste za pomoci vodozádržných opatrení. (MŽP SR 2021)

2.3 Európske hlavné zelené mesto - Košice

Aktivity Európskej únie v procese čelení zeleným výzvam zohrávajú kľúčovú úlohu. Samotná Únia si totiž uvedomuje, že práve mestá predstavujú zdroj mnohých environmentálnych výziev, ktorým aktuálne čelíme. Tento fakt nie je prekvapujúci, pretože dvaja z troch Európanov žijú práve v mestách. To je ale zároveň aj dôvodom, prečo vidí v samosprávach a príslušných orgánoch veľký potenciál. Pevné odhodlanie príslušných samospráv môže mať totiž za následok vznik mnohých inovácií, ktoré sú veľmi potrebné pre riešenie mnohých existujúcich výziev. Participáciu miest tak odmeňuje prestížnou cenou Európskej komisie, ktorej názov je Európske hlavné zelené mesto (European Green Capital Award). Ocenenie pozoruje rôzne oblasti týkajúce sa aktivít smerujúcim k zlepšeniu ako životného prostredia, tak aj samotnej ekonomiky a kvality mestského života. Jej zámerom je taktiež povzbudiť a podporiť samosprávy a verejnosť k lepšej starostlivosti o ekológiu. (European Commission 2021)

Cenu získa každoročne mesto, ktoré predstavuje lídra v danej oblasti a najviac napreduje v ekologickom živote v rámci mesta. Za Slovensko sa do súťaže zapojilo mesto Košice, ktoré malo ambíciu stať sa Európskym hlavným zeleným mestom v roku 2023. Samospráva sa snažila skvalitniť životné podmienky svojich obyvateľov a vytvorila vlastné dlhodobé inovatívne riešenia spojené s ochranou životného prostredia. Vďaka tejto ambícii bola preto vytvorená Zelená vízia mesta Košice do roku 2030. Medzi hlavné ciele spomínanej vízie patrilo zlepšenie kvality ovzdušia, ochrana vodných zdrojov, efektívnejšie nakladanie s odpadmi, znižovanie rôznych druhov emisií, či silnej podpore zelených riešení. Zámerom bolo aj zvýšenie povedomia a informovanosti obyvateľov, čo by malo za následok zmenu smeru v ich myslení a konaní, ktoré by sa čoraz viac posúvalo k ekologickejším alternatívam podporujúcim životné prostredie. Dosiahnutie týchto cieľov by pre mesto znamenalo získanie líderstva v oblasti starostlivosti o životné prostredie. (Košice 2021) Košice však v tejto výzve neuspeli a Európskym hlavným zeleným mestom v roku 2023 bude Tallinn. Avšak, aj táto estónska metropola vyhrala prestížnu cenu až po štyroch neúspešných kandidatúrach. Táto skutočnosť iba potvrdzuje, že sa netreba vzdávať a šanca na získanie ceny nie je nedosiahnuteľná. Neustála a poctivá snaha o zlepšenie kvality životného prostredia totiž prinesie pozitívne výsledky a to

nie len v podobe získania prestížnej ceny, ale taktiež dopomôže k postaveniu pevných základov pre dosiahnutie udržateľnosti. (European Commission 2021)

2.4 Smart City

Kľúčovú úlohu v boji za udržateľný spôsob života a skvalitnenie životného prostredia zohráva taktiež vývoj inteligentných miest, Smart Cities, ktoré predstavujú základ pre dosiahnutie globálneho prechodu na nízko uhlíkovú budúcnosť. To je dôvodom, prečo sa v dnešnej dobe čoraz častejšie využíva názov Low-Carbon Smart Cities. (World Future Energy Summit 2021) Spomínaná téma predstavuje pravidelne diskutovanú oblasť pokrývajúcu rozvoj, modernizáciu a v neposlednom rade dlhodobú udržateľnosť. V súčasnom svete existuje mnoho definícií, rôznych prístupov, teórií a názorov, ktoré spomínaný pojem vysvetľujú. Vo všeobecnosti sa mesto stane inteligentným v tej chvíli, keď jeho investície dosahujú vysokú kvalitu života a udržateľný ekonomický rast, ktorý prebieha na základe rozumného riadenia dostupných prírodných zdrojov. Medzi charakteristické znaky inteligentného mesta tak patrí efektívnosť v nakladaní so zdrojmi, dlhodobá udržateľnosť, šetrnosť k životnému prostrediu a klíme, udržateľný ekonomický rast a neustále inovácie. Na základe naliehavej potreby vytvárania pružných riešení problémov a efektívnej organizácie procesov týkajúcich sa riadenia, plánovania a politik miest sa mestá snažia uspokojiť potreby obyvateľov a zvýšiť kvalitu ich života práve prostredníctvom využitia prístupu Smart City, pod ktorý spadá celý súhrn návrhov pre moderný rozvoj mesta. (Ručinská, Fečko 2018)

Vďaka existencii veľkého počtu inovatívnych riešení a dostupných zdrojov tak Slovenskej republike a jej samosprávam vzniká príležitosť stať sa modernou krajinou, ktorá bude v rámci jej procesov využívať inteligentné technológie priateľské k životnému prostrediu. Zvýšenú podporu pre budovanie inteligentných miest má Slovensko aj vďaka Európskej únii a eurofondom. V aktuálnom programovom období Európskej komisie bolo totiž z Európskeho fondu regionálneho rozvoja vyhradených 6 percent z celej jeho alokácie na udržateľný rozvoj. Podpora inteligentných miest na Slovensku tak prebieha aj na základe vytvárania prioritných aktivít a vyhlásených výziev zameraných na rozvoj inteligentnej samosprávy za viac ako 350 miliónov eur. (MIRRI SR 2019) V aktuálnom programovom období Európskej únie 2021-2027 sa kladie dôraz na to, aby bol inteligentný potenciál súčasťou každého cieľa jej politiky súdržnosti. V prvom rade sa jedná o oblasť inteligentnejšej Európy, pod ktorú spadá inteligentná ekonomika, špecializácia, inovácie, veda a výskum. Dôležitú úlohu zohráva aj ekologickejšia Európa, využívanie inteligentnej energetiky, či ekologizácia a rekonštrukcia budov. Medzi spomínané ciele patrí aj skvalitnenie prepojenia

v rámci Európy, aby bola mobilita inteligentnejšia a boli poskytované lepšie elektronické služby. Oblasť sociálnejšej Európy zahŕňa podporu inteligentných komunít a vzdelávania. V neposlednom rade sa taktiež jedná o zabezpečenie inteligentnej verejnej správy s cieľom dostať sa bližšie k jej občanom. (MIRRI SR 2021)

Cieľom Slovenskej republiky v tomto programovom období je práve efektívnejšie využitie zdrojov Európskej únie na financovanie príležitostí miest a regiónov týkajúcich sa inteligentného napredovania. Pre dosiahnutie tohoto zámeru je potrebné efektívne prepojenie inteligentného rozvoja s integrovanými územnými stratégiami samosprávnych krajov a územiami udržateľného mestského rozvoja. Tie by mali byť integrované v pláne hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja, ktorého jadro predstavuje práve rozvoj inteligentných miest a regiónov. Jeho charakteristickými znakmi sú udržateľnosť, inkluzívnosť, integrácia a inovácie. (MIRRI SR 2021)

Celý koncept Smart Cities využíva na dosiahnutie rozvoja jednoduché a zároveň efektívne riešenia, ktorých realizácia prebieha na základe využívania informačných a komunikačných technológií. Neoddeliteľnou súčasťou každého inteligentného mesta je pritom efektívne skúmanie aktuálnych problémov, ich analýza a následné prijatie vhodných riešení, ktoré prispievajú k zvýšeniu kvality života občanov v meste. (Ručinská, Knežová 2014) Mesto Trnava prevádzkuje pilotný projekt, ktorý spočíva v platforme zameranej na poskytovanie aktuálnych informácií. Tie pozostávajú z dát týkajúcich sa počasia, kvality ovzdušia, dopravnej situácii, úrovni hluku a informácií o naplnení veľkokapacitných polopodzemných kontajnerov. Trnava tak získala informácie z ôsmich meteostaníc, ktoré verejnosti sprístupňujú aktuálne hodnoty teploty, tlaku a vlhkosti vzduchu, úrovne oxidu uhličitého a hluku, či intenzity svetla a pevných častíc veľkostí PM1.0, PM2.5 a PM 10. Taktiež zobrazuje súčasné dáta o dopravnej situácii. Pod tie spadajú informácie o hustote premávky na kritických úsekoch mesta, nehodách, obmedzeniach, či uzáverách. Prejazd mestom Trnava sa tak za stal efektívnejším vďaka možnosti jednoduchého a prístupného naplánovania trasy a to iba za pomoci mobilu. Cieľom trnavského projektu je integrácia všetkých mestských informácií do spoločnej aplikácie na centrálnej úrovni, čo zároveň prispieje k zvýšeniu kvality života občanov. Zhromažďovanie tvrdých dát na jednom mieste, akými sú aktuálne trendy, reporty, či štatistiky meniace sa v reálnom čase, tak mestu umožňujú ľahšie rozhodovanie a rýchlejšie prijímanie optimálnych riešení. (MIRRI SR 2021)

Efektívne využívanie miestnych zdrojov a potenciálu predstavuje neoddeliteľnú súčasť každého inteligentného mesta. K rozumnému nakladaniu s dostupnými zdrojmi patrí využívanie moderných technológií, ktoré umožňujú budovanie nízko uhlíkovej ekonomiky

minimalizujúcej ich spotrebu, reguláciu množstva odpadu, opätovné použitie pôdy, dažďovej vody alebo energie. Dnešný svet ponúka mnohé moderné technológie uľahčujúce celý tento proces prostredníctvom energetických senzorov, inteligentných sietí, dátových systémov alebo umelej inteligencie. Tieto prostriedky samosprávam uľahčujú cestu k dosiahnutiu statusu inteligentného mesta, ktoré je úzko spojené s aktivitami smerujúcimi k zvýšeniu efektivity energetickej spotreby budov a podnikov, monitorovania kvality životného prostredia a budovania inteligentnej odpadovej, energetickej alebo vodnej infraštruktúry. V rámci Slovenskej republiky prebehol Dohovor primátorov a starostov v oblasti klímy a energetiky. Ide o najväčšie celosvetové hnutie miestnych samospráv dobrovoľne sa zaväzujúcich k implementácii prísnejších klimatických a energetických cieľov. Až 40 slovenských signatárov sa v rámci Dohovoru zaviazalo k presadzovaniu spoločnej zelenej vízie, ktorej hlavným znakom je myšlienka presadzujúca právo každého občana žiť v meste, ktoré je priateľské k životnému prostrediu a odolné voči aktuálnym výzvam. Mesto Prešov je jedným zo signatárov spomínaného Dohovoru a to je dôvodom, prečo sa zaviazalo k vypracovaniu Akčného plánu pre udržateľnú energiu a zmenu klímy. Prešovská myšlienka spočíva v posudzovaní potencionálnych rizík a výziev, ktoré sú spôsobované klimatickými zmenami. Závažnosť situácie na jeho území najviac ovplyvňujú práve obytné budovy a doprava. To je dôvodom, prečo Prešov podniká aktivity k skvalitneniu riadenia spotreby energie v meste a vytvoreniu nepretržitého inteligentného monitorovania spotreby energií. Zameriava sa pritom najmä na objekty vo vlastníctve mesta a predpokladá, že produkcia emisií oxidu uhličitého sa na jeho území do roku 2030 zníži až o 47,1 percent. Súčasťou prešovského plánu je aj samotná rekonštrukcia Mestského úradu v Prešove. Cieľom tohoto projektu je posun z energetickej triedy „C“ do triedy „A“, čo by malo za následok úsporu energií vo výške 61 percent. Náklady na obnovu úradu dosahujú výšku 1,2 milióna eur a naplánované financovanie zo zdrojov Európskej únie sa pohybuje vo výške 95 percent z celkových nákladov. (MIRRI SR 2021)

Záver

Ľudská spoločnosť a prostredie, v ktorom žijeme, priamo závisí od kvality prírodného bohatstva a súčasný svet predstavuje mnoho zelených výziev, ktoré si vyžadujú aktívnu a neustálu participáciu ako zo strany občanov, tak aj verejnej správy a celej spoločnosti. Samosprávy Slovenskej republiky nie sú žiadnou výnimkou. Je pravda, že v celosvetovom horizonte predstavuje Slovensko malú súčasť veľkého celku, no ani v tomto prípade by sa zelená problematika nemala zanedbať, pretože práve spolupatričnosť rôznych malých častí vytvorí jeden veľký celok, ktorý spoločne postaví pevné základy pre ideálne prostredie

a podmienky zaručujúce priaznivý vývoj dlhodobej udržateľnosti. Cesta k zlepšeniu stavu životného prostredia, k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti a uhlíkovej neutralite síce nepatrí medzi krátkodobé ciele a potrvá dlhší čas, kým bude na základe vzájomnej spolupráce a aktívnej participácie dosiahnutá, avšak vďaka existencii týchto zelených výziev vznikajú samosprávam a podnikom nové možnosti pre vytváranie rôznych zelených inovácií a pokrokových projektov, ktoré prispievajú k priaznivej budúcnosti spoločnosti a modernizácii.

Zoznam bibliografických odkazov

BALTEUS. Aktuálne zelené výzvy pre slovenských podnikateľov a samosprávy. [online]. 2021 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: <https://balteus.sk/2021/11/15/aktualne-zelene-vyzvy-pre-slovenskych-podnikatelov-a-samospravy/>

CIFUENTES-FAURA, J. *European Union policies and their role in combating climate change over the years*. [online]. 2022 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11869-022-01156-5>

DOHOVOR PRIMÁTOROV A STAROSTOV O KLÍMY A ENERGETIKE EURÓPA. *Iniciatíva dohovoru – Začiatky a vývoj*. [online]. 2022 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.dohovorprimatorovastarostov.eu/about-sk/cov-initiative-sk/origin-dev-sk.html>

DOHOVOR PRIMÁTOROV A STAROSTOV O KLÍMY A ENERGETIKE EURÓPA. *Iniciatíva dohovoru – Cieľ a rozsah pôsobnosti*. [online]. 2022 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.dohovorprimatorovastarostov.eu/about-sk/cov-initiative-sk/obj-scope-sk.html>

DRAPÁKOVÁ, D.; GABRIŽOVÁ, Z. 2020. *Zelené projekty slovenských samospráv*. [online]. EURACTIV. [cit. 10. septembra 2022]. Dostupné z: <https://sk.euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/8/special-report/EA-SPECIAL-112020-Zelene%CC%81-regio%CC%81ny-a-mesta%CC%81.pdf>

EUROMONTANA – European association of mountain areas. *Green Deal going local: discover the handbook for local and regional authorities*. [online]. 2022 [cit. 18. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.euromontana.org/en/green-deal-going-local-discover-the-handbook-for-local-and-regional-authorities/>

EUROPEAN COMMISSION. *European Green Capital Award*. [online]. 2021 [cit. 10. septembra 2022]. Dostupné z: https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/european-green-capital-award_en

EUROPEAN COMMISSION. *European Green Capital Award - Winning cities*. [online]. 2021 [cit. 10. septembra 2022]. Dostupné z: https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/european-green-capital-award/winning-cities_en

EURÓPSKA RADA. RADA EURÓPSKEJ ÚNIE. *Konferencia OSN o zmene klímy (COP 26), samit svetových lídrov, Glasgow, Spojené kráľovstvo, 1. novembra 2021*. [online]. 2021 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/meetings/international-summit/2021/11/01/>

EURÓPSKA RADA. RADA EURÓPSKEJ ÚNIE. *Samit o zmene klímy COP 26*. [online]. 2021 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/climate-change/paris-agreement/cop26/>

EURÓPSKY PARLAMENT – KANCELÁRIA NA SLOVENSKU. *Zelené mestá a budovy ako vízia pre Slovensko*. [online]. 2021 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/slovakia/sk/spravodajstvo-a-aktivita/aktivita/2022a/2022_05/zelene-mest-a-budovy-ako-vizia-pre-slovensko.html

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNŮV. *Forum on the Mission Adaptation to Climate Change - 7 June 2022*. [online]. 2022 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://cor.europa.eu/sk/events/Pages/forum-mission-adaptation-climate-change-7-june-2022.aspx>

KOŠICE. *Košice sa chcú uchádzať o titul Európske hlavné zelené mesto v roku 2023*. [online]. 2021 [cit. 10. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.kosice.sk/clanok/kosice-sa-chcu-uchadzat-o-titul-europske-hlavne-zelene-mesto-v-roku-2023>

MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA A INFORMATIZÁCIE SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Sprievodca inteligentným rozvojom miest a regiónov*. [online]. 2021 [cit. 11. septembra 2022]. Dostupné z: https://www.smartcity.gov.sk/wp-content/uploads/2022/03/Sprievodca_web.pdf

MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA A INFORMATIZÁCIE SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Téma Smart City je jednou z priorit Slovenska pre nové programové obdobie*. [online]. 2019 [cit. 11. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.mirri.gov.sk/aktuality/cko/tema-smart-city-je-jednou-z-priorit-slovenska-pre-nove-programove-obdobie/index.html>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *MŽP: Enviromestom za rok 2021 je krajské mesto Trenčín*. [online]. 2021 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/spravy/mzp-enviromestom-za-rok-2021-je-krajske-mesto-trencin.html>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Prvá zelená výzva ponúka projektom takmer 20 miliónov eur.* [online]. 2021 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/spravy/prva-zelena-vyzva-ponuka-projektom-takmer-20-milionov-eur.html>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *V Enviromeste sa predstaví 16 slovenských miest, najviac v histórii súťaže.* [online]. 2021 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/spravy/v-enviromeste-predstavi-16-slovenskych-miest-najviac-historii-sutaze.html>

NÁRODNÁ KANCELÁRIA HORIZONTU. *Misie EÚ.* [online]. 2022 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: <https://eraportal.sk/horizont-europa/heu-globalne-vyzvy/heu-misie/>

RUČINSKÁ, S.; FEČKO M. *Využitie inovácií pre Smart Cities.* [online]. 2018 [cit. 11. septembra 2022]. Dostupné z: <http://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/pages/archiv/transfer/38-2018/pdf/081-084.pdf>

RUČINSKÁ, S.; KNEŽOVÁ, J. *Development Planning Optimization of the Košice City in the Context of the Smart City and City Region Conceptions.* [online]. 2014 [cit. 11. septembra 2022]. Dostupné z: <http://www3.ekf.tuke.sk/cers/files/zbornik2014/PDF/Rucinska,%20Knezova.pdf>

SFPA – SLOVAK FOREIGN POLICY ASSOCIATION. *Zelené mestá a budovy ako vízia pre Slovensko.* [online]. 2021 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.sfpa.sk/sk/event/zelene-mesta-a-budovy-ako-vizia-pre-slovensko/>

UNI-ECO - Université de Montpellier. *THE GREEN CHALLENGES CAMPAIGN.* [online]. 2022 [cit. 8. septembra 2022]. Dostupné z: <https://uni-eco.umontpellier.fr/green-challenges/>

WORLD CLIMATE SUMMIT, THE INVESTMENT COP. *Where Ambition Meets Action.* [online]. 2022 [cit. 9. septembra 2022]. Dostupné z: https://www.worldclimatesummit.org/?gclid=CjwKCAjwm8WZBhBUEiwA178UnEXTMRf_giI2S8USfGlyaWhQBuhLdl2jbH62qY2s6G93uST_H4vSl9RoC-RsQAvD_BwE

WORLD FUTURE ENERGY SUMMIT. *Smart Cities are the foundation of a low-carbon future.* [online]. 2021 [cit. 19. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.worldfutureenergysummit.com/en-gb/future-insights-blog/smart-cities-are-the-foundation-of-a-low-carbon-future.html>

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA. *Slovensko podporuje obnovenú Lipskú chartu o udržateľných európskych mestách.* [online]. 2020 [cit. 11. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/slovensko-podporuje-obnovenu-lipsku-chartu-o-udrzatelnych-europskych-mestach--oznam/mid/405616/.html>

Kontaktná adresa

doc. Ing. Silvia Ručinská, PhD.

Ing. Michaela Lukačinová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11, Košice

Slovenská republika

email: silvia.rucinska@upjs.sk , michaela.lukacinova@student.upjs.sk

SOCIÁLNE MÉDIÁ VO VEREJNEJ SPRÁVE: SÚČASNÉ TRENDY A VÝZVY

SOCIAL MEDIA IN PUBLIC ADMINISTRATION: CONTEMPORARY TRENDS AND CHALLENGES

Ondrej MITAL

Abstract

Social media has been an important societal phenomenon for more than a decade. The use of social media in public administration has positive, contradictory, but also negative impacts. By using inductive and deductive approach, the aim of the contribution is to examine, in the theoretical way, in a theoretical way, the advantages of using social media in the conditions of public administration, mainly with an emphasis on the current trends and challenges related to the functioning of social media itself. Major trends and challenges of social media usage in the sphere of public administration were discussed, mainly information disorder, political neutrality, legitimacy, rapid and unpredictable development of social media.

Key words: social media, public administration, digital technologies

Úvod

Súčasná podoba spoločnosti a spoločenských vzťahov je ovplyvnená čoraz intenzívnejšími dopadmi digitálnych technológií, ktoré transformujú aktivity a správanie jednotlivcov a organizácií. Praktickým výsledkom je existencia rôznych smart a inovatívnych technológií, ktoré postupne menia fundamentálne aspekty spoločnosti a každodennej ľudskej existencie, ako napríklad industry 4.0, smart mestá a smart domácnosti alebo umelá inteligencia. V kontexte fungovania verejnej správy v demokratických a právnych štátoch sú následne skúmané praktické výstupy tejto digitálnej transformácie, pričom pozornosť odborníkov sa sústreďuje na otvorené dáta, elektronizáciu výkonu kompetencií, cloudové riešenia alebo smart technológie.

Samostatnou oblasťou prieniku zdanlivo nikdy nekončiaceho nárastu využívania digitálnych technológií a fungovania verejnej správy sú sociálne médiá. Sociálne médiá menia základné aspekty fungovania spoločnosti, počnúc komunikáciou medzi priateľmi, kolegami,

medzi predávajúcimi a kupujúcimi, ale aj medzi štátom a jeho občanmi. Prieniky v rámci využívania sociálnych médií orgánmi verejnej správy sú však skúmané predovšetkým v kontexte oficiálnych stránok jednotlivých orgánov, a to s dôrazom na participáciu občanov, spoluprácu medzi občanmi a verejnou správou, ale aj kontrolu zo strany verejnosti. Zámerom príspevku je preto v teoretickej rovine kriticky skúmať výhody využívania sociálnych médií vo verejnej správe, avšak s dôrazom na aktuálne výzvy súvisiace so samotným fungovaním sociálnych médií.

1 Sociálne média vo verejnej správe

Sociálne média vo verejnej správe a ich významnosť je v posledných rokoch často diskutovaná najmä v súvislosti s narastajúcim významom digitálnych technológií a postupnou sofistikáciou zapájania občanov do verejno-politického procesu. Súhrnne však možno sociálne média považovať za fenomén predovšetkým posledných dvoch desaťročí. V porovnaní s tradičnými webstránkami prinášajú sociálne média kvalitatívne odlišnú úroveň interakcie, pričom oficiálne stránky na sociálnych médiách majú taktiež oveľa väčší dosah na spoločnosť.

Sociálne média je potrebné vnímať prioritne optikou ich používateľov, bez ktorých by samotné sociálne média nemali zmysel. Sociálne média ako Facebook, Instagram, Twitter a YouTube predstavujú podľa Driss a kol. (2019) platformy, vďaka ktorým je možné prepojiť miliardy užívateľov, pričom majú schopnosť transformovať spôsob akým jednotlivci získavajú, čítajú a šíria informácie. Organizácie verejnej správy by v tomto zmysle mali mať záujem vytvárať taký obsah, ktorým je v maximálnej miere možné obsiahnuť čo najširšie publikum, a teda aj špecifické a menšinové skupiny (Charest a kol. 2016). Schopnosť sociálnych médií prepojiť ich užívateľov zvyšuje schopnosť ľudí mobilizovať sa, pretože široké spektrum jednotlivcov môže byť zasiahnuté veľmi ľahko, ale na druhej strane sú sociálne média schopné rozdeliť členov jednej domácnosti, rodiny alebo kolegov v zamestnaní (Sihi 2018; Lev-On a Steinfeld 2015). Používanie sociálnych médií a informácie obsiahnuté v rámci vytvorených stránok ovplyvňujú takmer každú sféru spoločnosti, predovšetkým charakter sociálnych interakcií, hierarchiu hodnôt, ale aj názory jednotlivcov, ich rozhodovanie a konanie.

2 Benefity využívania sociálnych médií v podmienkach verejnej správy

Pozitívne dopady využívania sociálnych médií organizáciami verejnej správy možno identifikovať naprieč všetkými úrovňami demokratického spravovania spoločnosti. Využívanie sociálnych médií má v podmienkach verejnej správy potenciál byť prínosom

hlavne z pohľadu transparentnosti a otvorenosti, participácie a angažovanosti verejnosti, ale aj efektivity v rámci komunikácie s verejnosťou, nízkou nákladnosťou zriadenia a využívania oficiálnych stránok v rámci sociálnych médií.

Digitálne technológie sú vo všeobecnosti spojené s ľahším prístupom k informáciám, respektíve s neustále narastajúcim množstvom informácií, ktoré majú jednotlivci k dispozícii. V tomto kontexte má používanie sociálnych médií výhodu hlavne pri zvyšovaní transparentnosti a otvorenosti spravovania a verejno-politického procesu. Vlády štátov preto využívajú sociálne média ako nástroj, ktorý má potenciál zefektívniť komunikáciu s verejnosťou (Lee a Reed 2015). Sociálne média preto možno považovať za nástroj, ktorý je plne v súlade s ideálom bezprostrednej komunikačnej platformy v modernom demokratickom spravovaní v 21. storočí. Sociálne média pomáhajú vytvoriť transparentnejšiu a otvorenejšiu verejnú správu, ktorá je v tomto zmysle prínosná pre občanov (Eom kol. 2018; Stamati a kol. 2015; Picazo-Vela a kol. 2012). Verejná správa je zároveň schopná prostredníctvom sociálnych médií informovať aj v krízových situáciách, ako bolo preukázané v rôznych človekom spôsobených situáciách alebo v čase výskytu prírodných katastrof (Mital' 2021; Smith a kol. 2018, Preston a Stetler 2012). Oficiálne profily organizácií verejnej správy totiž môžu slúžiť ako ideálna komunikačná platforma pre takmer neobmedzený počet používateľov, a to bez akéhokoľvek časového oneskorenia a prípadnej preťaženia tradičných kanálov.

Sociálne média by nemali byť vnímané len ako kanál jednostrannej komunikácie v zmysle pasívneho zverejňovania informácií len zo strany organizácií verejnej správy. Tento pohľad je limitujúci a nevyjadruje reálny význam sociálnych médií pre verejnú správu a občanov. Podstatné je využívať sociálne média takým spôsobom, aby podporovali participáciu a spoluprácu verejnej správy a verejnosti, ale aj spôsobom umožňujúcim občanom participovať na správe vecí verejných a zvyšovať tak sociálny kapitál a iniciatívnosť konkrétnych záujmových skupín (Brainard 2016; Warren a kol. 2014). Na druhej strane sú sociálne média ako obojstranná komunikačná platforma využívané na ovplyvnenie spokojnosti verejnosti, ktorá v konečnom dôsledku priamo ovplyvňuje úmysel občanov podieľať sa na spravovaní spoločnosti (Hariguna a kol. 2019).

Sociálne médiá v prostredí verejnej správy zároveň podporujú spoluprácu organizácií verejnej správy s občanmi. Práve interaktívny dialóg, ktorý je prostredníctvom oficiálnych stránok na sociálnych médiách možný pomáha transformovať rolu občana z pasívneho prijímateľa na spolutvorcu verejných politík (Stamati a kol. 2015). Sociálne médiá majú potenciál vytvoriť prostredie, v rámci ktorého občania môžu vyjadriť svoje názory, pričom

následne majú pocit vyššieho zapojenia sa do riadenia organizácie, hodnotenia ich výkonnosti, ako aj pocit väčšej zodpovednosti za konkrétne územie (Todisco a kol. 2021; Hartmann 2019).

Pragmatický pohľad na využívanie sociálnych médií vo verejnej správe súvisí aj s ich finančnou nenáročnosťou. Vychádzajúc z rôznych rozpočtových reštrikcií a konsolidácie verejných financií naprieč všetkými vyspelými demokraciami sú sociálne média práve tým komunikačným kanálom, ktorý dokáže z finančného hľadiska zefektívniť spravovanie verejných záležitostí (Graham a kol. 2015). Veľkou výhodou prevádzkovania oficiálnych stránok na sociálnych médiách je absencia budovania a udržiavania finančne nákladného hardvérového vybavenia (Mergel 2017).

Zhrnújúco možno sociálne média považovať za komunikačnú platformu medzi verejnou správou a spoločnosťou, ktorá je vďaka svojej interaktivite, otvorenosti, jednoduchosti a bezprostrednosti odlišná od kanálov a nástrojov doposiaľ využívaných verejnou správou. V praktickom slova zmysle sú výhody využívania sociálnych médií organizáciami verejnej správy v konečnom dôsledku identifikovateľné v rámci každodenného výkonu funkcií verejnej správy.

3 Prierezové aktuálne trendy a výzvy využívania sociálnych médií vo verejnej správe

Dynamickosť vývoja sociálnych médií a ich využívania je vysoká. Nové funkcionality sú pridávané prakticky na týždennej báze, pričom súčasne dochádza k zvyšovaniu sofistikovanosti už existujúcich nástrojov. V tomto zmysle musia organizácie verejnej správy veľmi citlivo a pozorne sledovať trendy a výzvy súvisiace so sociálnymi médiami, pretože len tak je možné sociálne média využiť v prospech demokratického spravovania spoločnosti.

Posledné roky sú v priestore digitálnych technológií ovplyvňované fenoménom, ktorý mení pohľad na poskytovanie, hľadanie a zdieľanie informácií. Súčasťou zlepšovania informačnej gramotnosti sa totiž stal boj proti dezinformáciám, hoaxom, hate speech a mnohým ďalším obdobným negatívnym javom. Je dôležité spomenúť, že tieto javy sú dôležitou výzvou pre demokratické spravovanie vecí verejných. Spomínané javy s nepravdivým alebo škodlivým obsahom totiž sú často vytvorené a šírené za účelom negatívneho ovplyvnenia správania sa jednotlivcov, organizácií, štátu, demokratického spravovania a tvorby verejných politík. Práve sociálne média sú často prezentované ako primárny zdroj dezinformácií, fake news a hoaxov (Luo a kol 2021; Pennycook a Rand 2019). Organizácie verejnej správy preto musia reagovať na tieto nové a špecifické javy, ktoré v konečnom dôsledku priamo alebo nepriamo ohrozujú dôveru vo verejnú správu alebo konkrétne sféry spoločnosti, ako napríklad súdnictvo, zdravotníctvo alebo bezpečnosť a poriadok.

Ďalšou výzvou a trendom pri využívaní sociálnych médií vo verejnej správe je zabezpečenie politickej neutrality pri vytváraní a zdieľaní obsahu na oficiálnych stránkach orgánov verejnej správy. V tomto kontexte je potrebné mať na zreteli skutočnosť, že sociálne média sú bežne využívané aj kandidátmi na rôzne volené funkcie, ale aj priamo politikmi vykonávajúcimi reálne svoj mandát v rámci príslušného funkčného obdobia. Sociálne média sú totiž využívané na politický marketing, pretože je vďaka nim možné osloviť konkrétnu, ale aj širšiu cieľovú skupinu jednotlivcov (Kahne a Bowyer 2018; Pal 2020). Preto reálne ani nie je možné zamedziť aktivitám politikov na sociálnych médiách. Takéto obmedzenie zároveň nie je ani v záujme samotných prevádzkovateľov a vlastníkov sociálnych médií. Na druhej strane je však potrebné zabezpečiť, aby informácie vytvárané a zdieľané na oficiálnych stránkach orgánov verejnej správy na sociálnych médiách boli politicky a hodnotovo neutrálne. Výskumy totiž dokazujú, že v tejto oblasti často dochádza k zlyhaniu zo strany volených funkcionárov, a teda neutralita by mala byť kľúčovou profesijnou požiadavkou pre administrátorov oficiálnych stránok organizácií verejnej správy na sociálnych médiách (Cooper 2018; Nahon 2016). Priestor pre úpravu naznačených súvislostí sa naskytá v politikách využívania sociálnych médií, ktoré však v priestore Európy nie sú tak rozšírené ako v iných častiach sveta.

Rovnako dôležitou otázkou je legitímnosť informácií a názorov prezentovaných na sociálnych médiách, ktoré v konečnom dôsledku môžu slúžiť pre rozhodovanie v rámci tvorby verejnej politiky. Procesy a aktivity v prostredí digitálnych technológií by mali spĺňať aspoň minimálne požiadavky na rovnosť príležitostí participovať pre všetkých jednotlivcov, ktorých názor je relevantný pre diskusiu, pretože v opačnom prípade organizácie verejnej správy nenapĺňajú jeden z kľúčových ideálov demokracie, a teda legitímnosť sociálnych médií je prinajmenšom otázná (Barisione a Michailidou 2017; Poupa 2012). V súčasnosti je preto veľmi otázne prezentovať výsledky získané z realizácie dotazníkov na sociálnych sieťach ako legitímne rozhodnutie verejnosti. Na druhej strane je potrebné dodať, že výsledky získané prostredníctvom dotazníkov, ale aj komentovania v rámci oficiálnych stránok organizácií verejnej správy na sociálnych sieťach, možno považovať ako parciálnu súčasť vstupných údajov pre rozhodovanie v rámci tvorby verejnej politiky. Súčasne však je potrebné zodpovedať viacero otázok, ako napríklad: Mohol na dotazník odpovedať každý kto mal záujem? Bol o jeho realizácii každý dostatočne informovaný? Mal každý dostatok času a informácií na racionálne rozhodnutie? Viacero štúdií potvrdilo, že v súčasnosti je najobjektívnejším nástrojom hodnotenia názorov a informácií na sociálnych sieťach sentimentálna analýza, ktorá je v súčasnosti medzi odborníkmi veľmi populárna (Mäntylä a kol. 2018; Martínez-Cámara a kol. 2014). Sentimentálna analýza je vhodná na zisťovanie

a vyhodnotenie postojov, názorov, nálad a vnímania verejno-politických rozhodnutí zo strany verejnosti, ako to bolo potvrdené viacerými štúdiami v prípade metra v Madride (Osorio-Arjona a kol. 2021), infraštruktúrneho megaprojektu v Hong Kongu (Zhou a kol. 2021), kultúry dopravnej bezpečnosti vo Washingtone (Sujon a Dai 2021), alebo používania sociálnych médií počas hurikánu Matthew (Yuan 2020). Vzhľadom na uvedené je potrebné dodať, že sociálne médiá predstavujú dôležitý komunikačný kanál medzi verejnou správou a verejnosťou, ktorý je reálne využívaný v rôznych podmienkach a situáciách, ako napríklad diskutovanie o rôznych verejno-politických problémoch, v rámci verejno-politického procesu, ale aj podieľaní sa širšej verejnosti na správe vecí verejných.

Využívanie sociálnych médií organizáciami verejnej správy je v podstate tak isto samostatnou výzvou. Význam sociálnych médií v súčasnej spoločnosti narastá a nemožno hovoriť ani len o náznakoch, že by sa vplyv sociálnych médií v súčasnej spoločnosti oslaboval, práve naopak (Kent a Li 2020; Sobaci 2016; Kim, Kim a Yoo 2014). Toto tvrdenie zároveň potvrdzuje aj skutočnosť, že sociálne médiá sa veľmi rýchlo vyvíjajú a adaptujú na vývoj sociálne reality a v konečnom dôsledku ju aj pomáhajú formovať. Neustály vývoj sociálnych médií je potrebné vnímať ako celospoločenskú výzvu, ktorá je kľúčová pre súkromný aj verejný sektor (de Bem Machado a kol. 2022; Bessarab a kol. 2021). Organizácie verejnej správy sa musia tomuto vývoju sociálnych médií len prispôbovať a reagovať na zmeny takým spôsobom, ktorý bude v prospech demokratického spravovania. Nové funkcionality a nástroje, ktoré môžu organizácie verejnej správy v rámci svojich oficiálnych stránok využívať sú často sofistikovanejšie a umožňujú efektívnejšiu obojsmernú komunikáciu medzi verejnou správou a verejnosťou. Súčasne je však potrebné dodať, že rapídny rozvoj sociálnych médií je rýchlejší ako schopnosť spoločnosti vytvoriť právne predpisy a štandardy regulujúce samotné sociálne médiá, ale aj administrátorov jednotlivých stránok, respektíve jednotlivcov.

Záver

Sociálne médiá sa v posledných dvoch desaťročiach stali dôležitou súčasťou každodenného života podstatnej časti ľudskej populácie. Od začiatku svojej existencie sú s používaním sociálnych médií spájané rôzne pozitívne, negatívne a rôzne rozporuplné zmeny v spoločnosti. Organizácie verejnej správy využívajú svoje oficiálne stránky na sociálnych médiách v závislosti od charakteru organizácie (ministerstvo, ostatný ústredný orgán štátnej správy, samosprávny kraj, mesto, ...).

Organizácie verejnej správy sú zložitým typom formálnej organizácie. V tomto zmysle je kľúčové využívať oficiálne stránky na sociálnych médiách transparentne a v súvislosti s jasne

definovanými pravidlami. Vytváranie a zdieľanie obsahu na sociálnych médiách je v súčasnosti ovplyvnené viacerými výzvami a trendmi, pričom predchádzajúci text poukázal predovšetkým na potrebu boja proti dezinformáciám, politickú neutrálnosť ich využívania, ale aj otázku legitímnosti informácií a názorov získaných na sociálnych médiách, ktoré v konečnom dôsledku môžu slúžiť pre rozhodovanie vo verejno-politickom procese. Zároveň bol diskutovaný aj dôležitý aspekt fungovania sociálnych médií, ktorým je ich rapídny vývoj a neustála sofistikácia ponúkaných nástrojov. Súhrnne je potrebné dodať, že z pohľadu organizácií verejnej správy je nevyhnutné reflektovať aktuálne trendy a výzvy spôsobom, ktorý podporuje a rozvíja demokratické spravovanie spoločnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

BARISIONE, M. a MICHAILIDOU, A. 2017. Do We Need to Rethink EU Politics in the Social Media Era? An Introduction to the Volume. In: BARISIONE, M. a MICHAILIDOU, A. (eds.), *Social Media and European Politics*, 2017, London: Palgrave Macmillan, s. 1-23. ISBN 978-1-349-93687-8.

BESSARAB, A. a kol. 2021. Social Networks as a Phenomenon of the Information Society. In: *Journal of Optimization in Industrial Engineering*, Special Issue 2021, s. 17-24. ISSN 2423-3935.

BRAINARD, L. A. 2016 Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washington DC, Metropolitan Police Department. In: ZAVATTARO, M. S. a A. B. THOMAS (eds.), *Social Media for Government: Theory and Practice*, New York: Routledge 2016, s. 117-134. ISBN 978-1-4987-0456-4.

COOPER, Ch. A. 2018. Public servants, anonymity, and political activity online: bureaucratic neutrality in peril? In: *International Review of Administrative Sciences*, roč. 86, č. 3, s. 496-512. ISSN 0552-3060.

DE BEM MACHADO, A. a kol. 2022. Social Media Innovations in Digital Society, In: SOUSA, J. M. a MARQUES, G. C. (eds.) *Innovations and Social Media Analytics in a Digital Society*, 2022, Boca Raton: CRC Press, s. 1-19. ISBN 978-1-0320-3943-5.

DRISS, O. B. a kol. 2019. From citizens to government policy-makers: Social media data analysis, In: *Government Information Quarterly*, roč. 36, č. 3, s. 560-570. ISSN 0740-624X.

EOM, J. S. a kol. 2018. Can social media increase government responsiveness? A case study of Seoul, Korea, In: *Government Information Quarterly*, roč. 35, č. 1, s. 109-122. ISSN 0740-624X.

- GRAHAM, M. W. a kol. 2015. The role of social media in local government crisis communications. In: *Public Relations Review*, roč. 41, č. 3, s. 386-394. ISSN 0363-8111.
- HARIGUNA, T. a kol. 2019. Effect of Social Media Activities to Determinants Public Participate Intention of E-Government, In: *Procedia Computer Science*, č. 161s. 233-241. ISSN 1877-0509.
- HARTMANN, S. 2019. Citizen Relationship Management for Civic Participation: How Smart Cities use to Involve Citizens, In: ALCAIDE-MUÑOZ, L. a M. P. RODRÍGUEZ BOLÍVAR (eds). *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*. Cham: Springer, s. 59-77. ISBN: 978-3-319-89474-4.
- Charest, F. et al., Public relations and social media: Deliberate or creative strategic planning. "Public Relations Review" 2016, 42(4), pp. 530-538.
- KAHNE, J. a BOWYER, B. 2018. The Political Significance of Social Media Activity and Social Networks. In: *Political Communication*, roč. 35, č. 3, s. 470-493. ISSN 1091-7675.
- KENT, M. L. a LI, Ch. 2020. Toward a normative social media theory for public relations. In: *Public Relations Review*, roč. 46, č. 1, 101857. ISSN 0363-8111.
- KIM, J. W. a kol. 2014. The Public as Active Agents in Social Movement: Facebook and Gangjeong Movement. In: *Computers in Human Behavior*, č. 37, s. 144-151. ISSN 0747-5632.
- LEE, J. a REED, B. J. 2015. From Paper to Cloud. In: GUY M. E. a M. M., RUBIN (eds.), *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, New York: Routledge 2015, s. 158-191. ISBN 978-07-656-4326-1.
- LEV-ON, A. a STEINFELD, N. 2015. Social Media and the City: Analyzing Conversations in Municipal Facebook Pages. In: Sobaci, M. Z. (eds.), *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, Cham: Springer 2015, s. 234-261. ISBN 978-3-319-17722-9.
- LUO, H. a kol. 2021. Spread of Misinformation in Social Networks: Analysis Based on Weibo Tweets. In: *Security and Communication Networks*, roč. 2021, 7999760, s. 1-23. ISSN 1939-0122.
- MARTÍNEZ-CÁMARA, E. a kol. 2014. Sentiment analysis in Twitter. In: *Natural Language Engineering*, roč. 20, č. 1, s. 1-28. ISSN 1351-3249.
- MÄNTYLÄ, V. M. a kol. 2018. The Evolution of Sentiment Analysis - A Review of Research Topics, Venues, and Top Cited Papers. In: *Computer Science Review*, roč. 27, č. February 2018, s. 16-32. ISSN 1574-0137.
- MERGEL, I. 2017. Building Holistic Evidence for Social Media Impact. In: *Public Administration Review*, roč. 77, č. 4, s. 489-495. ISSN: 0033-3352.

- MITAL, O. 2021. The use of social media in the time of COVID-19 crisis: The case of Slovak local self-government. In: *International Balkan and near Eastern congress series on economics, business and management*. Plovdiv: University of Agribusiness and Rural Developments. 439-448. ISBN 978-6-1920-3308-8.
- NAHON, K. 2016. Where There Is Social Media There Is Politics, In: BURNS, A. a kol. (eds.), *Routledge Companion to Social Media and Politics*, Routledge, New York, s. 39-55. ISBN 978-1-3157-1629-9.
- OSORIO-ARJONA, J. a kol. 2021. Social media semantic perceptions on Madrid Metro system: Using Twitter data to link complaints to space. In: *Sustainable Cities and Society*, roč. 64, č. January 2021, 102530. ISSN 2210-6707.
- PAL, M. 2020. Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada. In: *Election Law Journal*, roč. 19, č. 2, s. 200-213, ISSN 1533-1296.
- PENNYCOOK, G. a RAND, D. G. 2019. Fighting misinformation on social media using crowdsourced judgments of news source quality. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, roč. 116, č. 2, s. 2521-2526. ISSN 0027-8424.
- PICAZO-VELA, S. a kol. 2012. Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector, In: *Government Information quarterly*, roč. 29, č. 4, s. 504-511. ISSN 0740-624X.
- POUPA, Ch. 2012 Social Networks and e-Voting: A New Impulse for Democracy? In: SNELLEN, I. a kol (eds.) *Public Administration in the Information Age*, 2012. Amsterdam: IOS Press BV, s. 81-92. ISBN 978-1-6149-9136-6.
- PRESTON, J. A STETLER, B. 2012. *How government officials are using Twitter for Hurricane Sandy*. [online]. *The New York Times* [cit. 24. augusta 2022]. Dostupné z: <http://thelede.blogs.nytimes.com/2012/11/02/how-government-officials-used-twitter-for-hurricane-sandy/>.
- SIHI, D. 2018. Friending and Funding Through Facebook: Social Media Use of Regional Nonprofit Organizations. In: MANOHARAN, A. P. a J., MCQUISTON (eds.), *Innovative Perspectives on Public Administration in the Digital Age*, Hershey: IGI Global 2018, s. 256-283. ISBN 978-1-522-55966-5.
- SOBACI M.Z. 2016. Social Media and Local Governments: An Overview In: *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, Sobaci, M. Z. (eds.), Cham: Springer, 2016, s. 3-21. ISBN 978-3-319-17722-9.

STAMATI, T. a kol. 2015. Social media for openness and accountability in the public sector: Cases in the Greek context, In: *Government Information Quarterly*, roč. 32, č. 1, s. 12-29. ISSN 0740-624X.

SUJON, M. a DAI, F. 2021. Social Media Mining for Understanding Traffic Safety Culture in Washington State Using Twitter Data. In: *Journal of Computing in Civil Engineering*, roč. 35, č. 1. ISSN 2021, vol. 35, n. 1. ISSN 0887-3801.

TODISCO, L. a kol. 2021. Exploring social media usage in the public sector: Public employees' perceptions of ICT's usefulness in delivering value added, In: *Socio-Economic Planning Sciences*, roč. 73, February 2021, 100858. ISSN 0038-0121.

WARREN, M. A. a kol. 2014. Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions. In: *Government Information Quarterly*, roč. 31, č. 2, s. 291-301. ISSN 0740-624X.

YUAN, F. a kol. 2020. Understanding the evolutions of public responses using social media: Hurricane Matthew case study. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction*, roč. 51, č. December 2020, 101798. ISSN 2212-4209.

Zhou, Z. a kol. 2021. Online Public Opinion Analysis on Infrastructure Megaprojects: Toward an Analytical Framework. In: *Journal of Management in Engineering*, roč. 37, č. 1. ISSN 0742-597X.

Kontaktná adresa

PhDr. Ondrej Mital', PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovensko

email: ondrej.mital@upjs.sk

INOVATÍVNE FORMY PARTICIPÁCIE: NÁRAST POŽIADAVIEK ALEBO PRÍLEŽITOSTÍ AKO BYŤ AKTÍVNYM OBČANOM

INNOVATIVE FORMS OF PARTICIPATION: INCREASING REQUIREMENTS OR OPPORTUNITIES TO BE AN ACTIVE CITIZEN

Veronika DŽATKOVÁ

Abstract

The long-term interest of the most modern democratic political systems is to empower citizen participation in public affairs. Informative and communication technologies and innovative forms of participation represent one of the tools to support the interest in public life. The result of the research is the finding that online activism had an impact on political awareness, especially among young people. The negative aspect of online participation remains the slacktivism phenomenon with no influence on social change.

Key words: *participation, civil society, slacktivism, youth participation*

Úvod

Elementárnou súčasťou každého moderného demokratického politického systému je existencia efektívnej občianskej spoločnosti, ktorá predpokladá o.i. intervenciu zo strany občanov do rozhodovacieho procesu. Participácia občanov je následne vnímaná prostredníctvom ich priblíženia k tvorbe rozhodnutí vo forme vplyvu a ovplyvňovania aktérov rozhodovacieho procesu skrz poskytnutie diverzity postojov a požiadaviek zo strany verejnosti. Implikovanie názorových stanovísk a potrieb občanov kreuje hodnotovú súčasť demokratického zriadenia a v rovnakom čase dopomáha plniť jednu z primárnych hodnôt Európskej únie t.j. spolupodieľať sa na živote v rámci spoločenstva. V danom kontexte dochádza k prieniku základných pilierov demokracie a cieľov koncipovaných Európskou úniou vo forme zvýšenej miery podpory občianskeho aktivizmu.

Aktuálne neustále sa rýchlo napredujúci vplyv moderných informačno-komunikačných technológií nám ponúka bohatú škálu možností a príležitostí ako participovať alebo inými slovami nám do výraznej miery dopomáha a najmä uľahčuje možnosť byť aktívnymi občanmi. Následne vyvstáva otázka do akej miery je možné považovať zvýšené využívanie inovatívnych

foriem participácie za výsledok nárastu požiadaviek alebo príležitostí byť aktívnym občanom. Uvedenú problematiku dokážeme analyzovať v dvoch intenciách. V prvom prípade zameriavame svoju pozornosť na požiadavku online participácie za účelom jej navýšenia v rámci konkrétnej sociálnej skupiny - participácie mládeže. Druhým analyzovaným objektom záujmu budú príležitosti online participovania, ktoré popri prevažujúcim benefitom v sebe častokrát nesú aj negatívne sprevádzajúce javy t.j. slacktivizmus alebo inými slovami falošnú participáciu.

1 Hodnotové východiská participácie

Elementárnou súčasťou efektívnej občianskej spoločnosti je fungujúca participácia v občianskom i politickom ponímaní. Vzhľadom k zámeru príspevku sa zaoberáme širším náhľadom na participáciu v zmysle intenzívneho zapájania sa a vplývania na veci verejné ako protikladu tzv. redukovanej participácie, pod ktorou rozumieme jednorazovú účasť vo voľbách v spravidla štvorročnom časovom intervale. Prikláňame sa k stanovisku R. Dahla (1995), ktorý zdôrazňuje aspekt aktívnej dobrovoľnosti v zmysle, umožniť občanovi zúčastňovať sa na správe vecí verejných v maximálnej možnej miere, bez odopierania rovnosti príležitostí.

Za aktívnu účasť občana považujeme možnosť ovplyvňovať verejnú politiku prostredníctvom implementácie do jej jednotlivých procesov alebo skrz vplývania na konkrétneho aktéra rozhodovacieho procesu t.j. výber a voľba konkrétneho politického reprezentanta. S. Verba a N. H. Nie (1987) stotožňujú politickú participáciu s jedným zo spôsobov ako môže občan informovať politického reprezentanta o svojich potrebách či požiadavkách s cieľom modifikovať jeho rozhodnutie vo svoj prospech. Stanovisko nadväzuje na ponímanie participácie skrz optiky verejnej politiky t.j. ako snahy o zasahovanie do rozhodovacieho procesu. Naproti tomu stojí definovanie participácie z uhla pohľadu politickej vedy, ktorá ju vníma ako prostriedok na eliminovanie krízových javov zastupiteľskej demokracie.

Hodnotové východiská participácie majú ďalekosiahly charakter a odvolávajú sa na historický prierez analyzovania pojmu identifikujeme skúmanie rôznych podôb participácie už od čias filozofických koncepcií staroveku až po súčasnosť, v rámci ktorej hovoríme o možnostiach ako zvýšiť mieru angažovania občana o veci verejné ako jednej z výziev politickej vedy v 21. storočí.

Za účelom rigoróznosti je žiadúce dať do pozornosti aj opačné nazeranie sa na občiansky aktivizmus, a to konkrétne máme na mysli nekompetentnosť občianskeho angažovania sa vo veciach verejných. Uvedenú argumentačnú bázu analyzovali autori R. Dahl (1995) i G. Sartori

(1993) s tvrdením, že nie každý jednotlivec disponuje dostatočnými schopnosťami a najmä vedomosťami, ktoré by ho viedli k tvorbe rozhodnutí založených na racionálnom základe.

V kontexte súčasného vplyvu spoločensko-politického rozvoja venujeme záujem nahliadaniu na participáciu skrz optiky sociálneho kapitálu, spájajúcu sa s analýzou R. Putnama (2000), ktorý sústredil svoju pozornosť na výskum vzájomného vzťahu medzi štátom a občanom, navyše prispel k vyzdvihnutiu dôležitosti občianskeho aktivizmu v spoločnosti.

V súčasnosti sa jednoznačne prikláňame k opodstatnenosti úlohy občana v rozhodovacom procese v rámci dodržiavania demokratických princípov v každej modernej a vyspelej spoločnosti. *„Keď vychádzame z požiadavky, že demokracia má byť otvorená, možnosť participácie občana na politickom procese demonštruje aj stupeň demokratickosti daného politického systému. Ak sa systém zdráha, ak sa požiadavkou po zvýšení participácie radového občana cíti byť ohrozený, tak sa stal nedemokratickým. Požiadavka participácie je tak určitým korektívom pre demokraciu“* (Kulašik 2005, 189s.).

Zapájanie jednotlivcov do rozhodovacieho procesu je zároveň súčasťou etablovaného konceptu tzv. nového vládnutia, v rámci ktorého je podpora občianskeho angažovania dominantná. Inými slovami hovoríme o zabezpečení rôznorodosti na strane vstupov do politického systému a dodržiavania participačného aspektu nového vládnutia, v rámci ktorého vystupuje systém nielen poskytujúci, ale aj umožňujúci existenciu a vplyv rôznych aktérov na rozhodovací proces (Cavaye 2005). Rezultátom takéhoto procesu bolo o.i. eliminovanie dominantného rozhodovania v rukách štátu, čím sa zabezpečilo nahradenie jeho monopolného postavenia. Zvyšujúci počet aktérov pôsobiaci na rozhodovanie zároveň potvrdzuje priamu úmeru medzi rastúcim počtom participujúcich na rozhodovacom procese a zvyšovaním miery demokratickosti politického systému. Inými slovami hovoríme o spojitosti, z ktorej vyplýva, že oslabená pozícia občianskej spoločnosti, a teda aj participácie rezultuje do oslabovania jednotlivých princípov demokracie (Briška a kol. 2010).

2 Inovatívne formy participácie

V súčasnosti rýchlo rozvíjajúca sa spoločnosť a zmeny s tým súvisiace sa premietajú aj do oblasti participácie, konkrétne máme na mysli hľadanie stále nových spôsobov ako priblížiť občana k spolupodieľaniu sa na veciach verejných. Navrhované možnosti majú o.i. ambíciu eliminovať vákuum medzi štátom a občanom a zvýšiť dôveru vo verejné inštitúcie. Popri dvoch zmienených problémoch patrí ku krízovým prvkom zastupiteľskej demokracie aj averzia k politike, politikom či politickým inštitúciám, ktorá sa prejavuje nezáujmom až apatiou.

Navyše sa uvedené problémy prejavujú v znižujúcom sa počte občanov vo voľbách alebo členstve v politických stranách (Watts 2008).

Jednou z alternatív eliminovania krízových prvkov zastupiteľskej demokracie je využívanie všetkých možných dostupných prostriedkov na zvýšenie občianskeho aktivizmu, ktoré sú nám v súčasnosti ponúkané. Transformácia z tradičných do inovatívnych foriem participácie je podporovaná aj odbornou časťou verejnosti (Jakubowicz 2013, Davis 2010), pričom moderné formy participácie predstavujú potenciál na strane občanov i politických reprezentantov. Vplyvom masívneho rozvoja informačno-komunikačných technológií, bádame ich využívanie aj za účelom navýšenia participácie, a to najmä u vybranej sociálnej skupiny - mládeže. Problematiku môžeme jednoznačne označiť ako prierezovú v rámci spoločnosti, avšak z dôvodu jej širokospektrálnosti zužujeme objekt záujmu na mladých ľudí, keďže mládež v rámci historického vývoja už veľakrát potvrdila opodstatnenosť a dôležitosť jej účasti pri celospoločenských zmenách.

Následne je potrebné zodpovedať otázku, akým spôsobom zvýšiť angažovanosť mládeže tak, aby zároveň došlo k zlepšeniu jej povedomia o dôležitosti byť aktívnym občanom a podnietiť jej aktivity aj do budúcnosti. Jednou z možných odpovedí je využívanie e-participácie t.j. realizácia rôznych foriem e-diskusí, e-debát, e-konzultácií s politickými reprezentantmi na rôznych úrovniach, keďže mladá generácia disponuje digitálnymi zručnosťami, tie avšak nevyužíva v dominantnej miere na ciele občianskeho aktivizmu resp. nie je cielená na zaujímanie sa o verejné dianie. Práve uľahčenie spôsobu byť aktívnym občanom prostredníctvom online prostredia predstavuje jeden z nástrojov zvýšenia záujmu o veci verejné v rámci vybranej skupiny obyvateľstva. Uvedeným spôsobom umožnenia participovať prostredníctvom inovatívnych foriem dochádza k adaptovaniu sa k súčasnému stavu a rozvoju modernizačných procesov vo verejnej politike i iných oblastiach spoločensko-politického života krajiny.

Navyše inovatívne formy participácie disponujú mobilizačným charakterom. Odvolávaním sa na názorové stanovisko R. Putnama (2000), občiansky aktivizmus kreuje predpoklad pre stretávanie sa jednotlivcov s podobnými prípadne rovnakými názorovými i hodnotovými stanoviskami, čo v konečnom dôsledku vyúsťuje do rastúcej miery mobilizácie a z nej vyplývajúceho nárastu participácie a ďalšieho združovania sa. Postupne dochádza k napomáhaniu splnenia aspektu môcť participovať spôsobom, ktorý mladému človeku vyhovuje najviac resp. spájajú sa s ním prevažujúce benefity. Vzhľadom na vyššie uvedené, pre mládež je využívanie participácie v online priestore vnímané ako veľmi rýchly a efektívny

spôsob zdieľania a vymieňania informácií, ktoré v konečnom dôsledku označujeme ako pozitívum smerom k otvorenejšej demokratickej debate.

V danom kontexte je potrebné dať do pozornosti skutočnosť, že za účelom efektívneho nárastu participácie je potrebné participujúcim odovzdávať spätnú väzbu ako rezultat existencie reálneho vplyvu ich aktivity. V opačnom prípade sa absencia reakcie na občiansky aktivizmus prejaví prehľbujúcim sa nezáujmom až apatiou o veci verejné, prípadne nepochopením participácie vo forme prejavov neznášateľného správania sa v online priestore.

Napriek reálne existujúcej hrozbe negatív, máme za to, že pre generáciu mladých ľudí sú vybrané formy inovatívnej e-participácie jedným z nástrojov na zlepšenie východiskového stavu, a zároveň predstavuje jednu z účinných možností na prelomenie bariéry nezáujmu mladých ľudí o veci verejné. Taktiež predstavuje spôsob na posilnenie komunikačného i informačného aspektu demokracie, keďže zastávame názorové stanovisko odvolávajúce sa na tvrdenie, že dostatočne informovaná spoločnosť je výsledkom vyspelej občianskej spoločnosti.

Na základe uvedených skutočností sa domnievame, že vytvorenie podmienok vo forme umožnenia participovať, disponovania dostatočnými vedomosťami o dôležitosti participovania s benefitmi s tým spojenými a v neposlednom rade získania reálnej spätnej väzby vyúsťuje do rastúcej miery občianskeho aktivizmu krajiny, ktorý sa o.i. prejaví aj v znižovaní participačného deficitu a na druhej strane nárastu miery demokratickosti zriadenia. Uvedené slová potvrdzuje aj výrok A. J. Norval (2016), ktorá zdôrazňuje úlohu občana pri vlastnej a opakovanej identifikácii sa ako demokrata.

3 Fenomén slacktivismu

V nadväznosti na súčasnú existenciu možností a príležitostí k online participácii zastávame stanovisko, že sa stali súčasťou denno-denného života pre značnú časť obyvateľstva. Z uhla pohľadu politickej vedy je oblasť využívania informačno-komunikačných technológií za účelom aktivizmu stále objektom záujmu a nepreskúmanou oblasťou. Súvisí to najmä s normatívnymi predstavami o využívaní inovácií za účelom navýšenia miery participujúcich občanov. V tejto spojitosti dokážeme analyzovať slacktivismus t.j. falošnú participáciu, ktorej výsledkom vo väčšine prípadov nie je reálna aktivita občana napr. vo forme aktívneho zúčastnenia sa rozhodovacieho procesu. Pojem slacktivismus najčastejšie charakterizujeme ako online aktivitu vo forme zdieľania alebo komentovania príspevku na sociálnej sieti. Na základe uvedeného je zrejmé, že takúto aktivitu nezaraďujeme k tradičnej forme participácie. Napriek tomu jej existenciu nemôžeme podceňovať ani ignorovať najmä v prípade, ak slacktivismus predstavuje prvý krok k offline participácii. Vtedy je jej existencia považovaná

za relevantnú minimálne v ohľade mobilizačnej schopnosti. Následne dokážeme analyzovať pôsobenie sociálnych sietí na mieru demokratickosti politického systému.

Pozitívny pohľad na participačný aspekt sociálnych sietí a ich vplyv na demokratickosť politického systému sa spája so štyrmi modelmi digitálnej demokracie.

V poradí prvý, liberálno-individualitický model, zdôrazňuje benefity sociálnych sietí pri realizácii prieskumov verejnej mienky.

Druhý, deliberatívno-digitálny model, charakterizuje online priestor ako miesto na realizáciu vyjadrovania a zdieľania názorov, postojov či hodnotových orientácií týkajúcich sa spoločensko-politických tém.

Tretí, model digitálnej demokracie kontravernosti, vyzdvihuje unikátnosť online priestoru oproti iným druhom médií.

Posledný, autonomisticko-marxistický model, zameriava svoju pozornosť na vytvorenie demokratickej alternatívy voči štátu a korporáciám (Dahlberg 2011).

Analýzy výskumu vzájomného vplyvu medzi online participáciou a mierou demokratickosti krajiny vykazujú objekty záujmu koncentrované do troch základných premenných.

V prvom rade zužujeme svoju pozornosť na aspekt existencie prístupu jednotlivcov do online priestoru resp. k sociálnym sieťam. Stotožňujeme sa s názorom J. Habermasa (2000), že jednou z funkcií verejného priestoru je poskytovanie možnosti na vyjadrovanie názorov. V danej nadväznosti bádame aspekt diferencie prostredníctvom nerovnakého prístupu k informačno-komunikačným technológiám a z verejného priestoru sa stáva exkluzívny priestor, v rámci ktorého disponujú možnosťami vyjadrovania svojich názorov, postojov len určití jednotlivci. Za daných okolností sa prístup k inováciám stáva dôvodom prehlbovania sociálno-ekonomických nerovností v spoločnosti (Davis 2010, Norris 2001).

Svoju pozornosť venujeme aj vplyvu sociálnych sietí na súdržnosť politickej komunikácie. Na uvedený aspekt sa môžeme nazerať z dvoch uhlov pohľadu. Na jednej strane identifikovaním benefitov verejného priestoru na zdieľanie heterogenity názorov. Na opačnej strane skúmaním názorovej separácie a izolácie. Inými slovami, ľudia s podobnými názormi vytvárajú uzavretú skupinu, v rámci ktorej neprebieha konfrontácia s inými stanoviskami, čo v konečnom dôsledku stojí v priamom protiklade s teóriou J. Habermasa (Dahlberg 2007).

Posledná premenná vyzdvihuje mobilizačný charakter aktivizmu prostredníctvom sociálnych médií. Ako uvádzame vyššie na fenomén slacktivismu sa nazeráme pozitívne v prípade, ak tvorí tzv. predstupeň k reálnej participácii. Na uvedenú skutočnosť ponúka odborná verejnosť diverzitu postojov. Odvolávajú sa na F. A. Hitrzala (2010) pozorujeme online participáciu u ľudí, ktorí už vykazovali mieru občianskeho aktivizmu aj predtým. Na

autora nadväzuje A. Davis (2010), ktorý hovorí, že pre aktívnych ľudí sa online priestor stáva miestom na posilnenie ich angažovania sa. Na opačnej strane názorového spektra máme časť verejnosti, ktorá sa vplyvom nedostatočnej mediálnej gramotnosti dostáva do ešte väčšieho komunikačného vylúčenia.

Otázka, ktorá vyvstáva z uvedeného hľadá odpoveď, či inovatívne formy participácie predstavujú nárast na strane požiadaviek alebo príležitostí byť aktívnym občanom. V rámci odbornej verejnosti identifikujeme nasledovné názorové stanoviská. Podľa S. Boulianna (2011) je v pozitívom slova zmysle vnímaná online participácia najmä v kontexte ovplyvňovania a zvyšovania politického záujmu v rámci mladej časti obyvateľstva. Na druhej strane J. Vittak a kol. (2011) spájajú online aktivizmus primárne s fenoménom slacktivismu, t.j. aktivita v online priestore s minimálnym dosahom na realizovateľnosť spoločenských zmien.

Záverom uvádzame, že nejednoznačný charakter zhodnotenia účinku online participácie v prostredí sociálnych sietí vyplýva zo skutočnosti, že na celkové zhodnotenie aktivizmu občana pôsobí veľké množstvo premenných. V konečnom dôsledku sa prikláňame k názorovému stanovisku Boulianna (2011), ktorý hovorí o nemožnosti prehliadania účinku online prostredia a sociálnych sietí na politickú angažovanosť jednotlivca.

V rámci riešenia danej oblasti je potrebné brať do úvahy mieru rozpracovania problematiky vzájomného vzťahu medzi tradičnou a inovatívnou formou participácie a ich vzájomným pôsobením, čo v konečnom dôsledku rezultuje do súčasného stavu výraznej heterogenity názorového spektra politických vedcov i odbornej verejnosti. Avšak je veľmi pravdepodobné, že s aktuálne prebiehajúcimi modernizačnými procesmi vo všetkých oblastiach života jednotlivca, verejnú správu nevynímajúc, predstavuje online participácia potenciálom dlhodobej existencie a stálej súčasti politického života spoločnosti.

Záver

Na základe nadobudnutých výsledkov analýzy formulujeme nasledovné závery. Stotožňujeme sa s názorovým hľadiskom zdôrazňujúcim zabezpečenie adekvátnych podmienok pre diverzitu záujmov a podnetov zo strany verejnosti, ktoré majú markantný vplyv na fungovanie demokratického politického systému.

S poukázaním na uvedené vyvstala otázka, ktorá je často pertraktovaná v odbornej verejnosti týkajúca sa zhodnotenia stanoviska, či predstavujú inovatívne formy participácie nárast požiadaviek alebo príležitostí ako byť aktívnym občanom. V súčasnosti prebiehajúce modernizačné procesy vo verejnej správe s akcentom na zabezpečenie transparentnosti

a otvorenosti kreujú vhodné podmienky pre nárast participácie aj u mladej časti obyvateľstva, za pomoci informačno-komunikačných technológií, keďže mládež sa spája s vyššou mierou digitálnych kompetencií. Na základe uvedeného sa prikláňame k názoru potvrdzujúcu paralelu medzi nárastom požiadaviek na online participovanie mládeže a zvyšovaním miery demokratických princípov.

Na druhej strane príležitosť byť aktívnym občanom v online priestore v sebe zahŕňa aj riziko slacktivismu, ktorý sa vo väčšine prípadov spája s negatívnymi konotáciami. Tie sa vyskytujú v prípade zacyklenia jednotlivca v online priestore bez ďalšej reálne existujúcej aktivity. Na opačnej strane, v prípade mobilizačného charakteru a vnímania slacktivismu ako prvého kroku k skutočnej aktivite, sa dokážeme nazerať na uvedený jav pozitívne. Inými slovami príležitosť byť aktívnym občanom ohrozuje fenomén slacktivismu, ktorý môžeme u mladej časti obyvateľstva považovať za nebezpečný jav a z uvedeného dôvodu je potrebné prízvukovať dôležitosť skutočného aktivizmu založeného na aktívnej účasti na živote spoločenstva, popri neustálom uvedomovaní si krehkosti demokratického zriadenia a markantnej potreby jeho udržania do budúcnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

BOULIANNE, S. 2011. *Stimulating or Reinforcing Political Interest: Using Panel Data to Examine Reciprocal Effects Between News Media and Political Interest*. [online]. [cit. 2022-07-28]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/10584609.2010.540305>.

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

CAVAYE, J. 2005. Governance and Community Engagement: The Australian Experience. In: LOVAN, W. R., MURRAY, M., SHAFFER, R. (eds): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate, 85-101s. ISBN 0-7546-1852-8.

DAHL, R. 1995. *Demokracie a jej kritici*. Praha: Victoria Publishing, s. 349. ISBN 80-85605-81-3.

DAHLBERG, L. 2007. *Rethinking the Fragmentation of the Cyberpublic: From Consensus to Contestation*. [online]. [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1177/1461444807081228>.

DAHLBERG, L. 2011. *Re-Constructing Digital Democracy: An Outline of Four Positions*. [online]. [cit. 2022-05-08]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1177/1461444810389569>.

- DAVIS, A. 2010. *New Media and Fat Democracy: The Paradox of Online Participation*. New Media & Society. [online]. [cit. 2022-07-25]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1177/1461444809341435>.
- HABERMAS, J. 2000. *Strukturální přeměna veřejnosti: zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha: Filosofia. ISBN 9788070071342.
- HIRZALLA, F. a kol. 2010. *Internet Use and Political Participation: Reflections on the Mobilization/Normalization Controversy*. [online]. [cit. 2022-07-25]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/01972243.2011.534360>.
- JAKUBOWICZ, K. 2013. *Nová ekologie médií. Konvergence a mediamorfóza*. Zlín: Radim Bačuvčík -VeRBuM. ISBN 9788087500378.
- KULAŠIK, P. 2005. *Politológia*. Hlohovec: Efekt copy, s. 279. ISBN 80-969280-9-0.
- NORRIS, P. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. [online]. [cit. 2022-07-02]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139164887>.
- NORVAL, A. J. 2016. *Averzivní demokracie*. Praha: Karolinum. ISBN 9788024631387.
- PUTNAM, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster Paperbacks, s. 544. ISBN 978-0743203043.
- SARTORI, G. 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa, s. 512. ISBN 978.80-247-3667-9.
- VERBA, S., NIE, N. H. 1987. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press, s. 42. ISBN 0-226-85296-2.
- VITAK, J. a kol. 2011. *It's Complicated: Facebook Users' Political Participation in the 2008 Election*. [online]. [cit. 2022-05-10]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1089/cyber.2009.0226>.
- WATTS, D. 2008. *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press, ISBN 9780748632985.

Kontaktná adresa

Mgr. Veronika Džatková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Popradská 66, 041 32 Košice

Slovenská republika

email: veronika.dzatkova@upjs.sk

POSTOJE K IMIGRANTOM: PERCIPOVANÁ DIVERZITA A HROZBA

ATTITUDES TOWARDS IMMIGRANTS: PERCEIVED DIVERSITY AND THREAT

Iveta JELEŇOVÁ

Abstract

In the context of the increase of cultural diversity in Slovakia in recent years, the importance of the question of attitudes towards cultural diversity, immigrants and their integration are increasing. This paper analyzes attitudes towards immigrants coming to Slovakia. We focused our research on perceived diversity and threat as predictors of these attitudes. 1,019 respondents in age 18 to 75 participated in the study. The data were collected online in the form of a panel. Respondents' attitudes towards immigrants are rather negative than positive, in line with expectations. Linear regression analysis has shown that important predictive factors for attitudes towards immigrants are perceived threat and perceived diversity. The limitation of this study is online administration of questionnaire and cross-sectional character.

Key words: *immigrants, attitudes, perceived threat, cultural diversity*

Úvod

Množstvo nelegálnych migrantov, ktorých za pár dní zaistila česká polícia po obnovení kontrol na hraniciach so Slovenskom od 29. septembra 2022, ilustruje skutočnosť, že Slovensko nie je tradičnou cieľovou krajinou pre migrantov z tretích krajín. Napriek tomu, počet migrantov, ktorí sa rozhodli pre trvalý alebo dočasný pobyt na Slovensku, sa v uplynulých rokoch zvyšoval. Kontinuálny nárast populácie cudzincov prispieva k nárastu kultúrnej diverzity. Tá je však naďalej tvorená najmä autochtónnymi skupinami, počet migrantov u nás je pomerne nízky.

Vychádzajúc zo sčítania obyvateľov v roku 2021, konkrétne zo štruktúry obyvateľstva Slovenskej republiky podľa štátnej príslušnosti k 1.1.2021, obyvatelia so štátnou príslušnosťou SR predstavovali 98,87 % a cudzinci 1,07 % (Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2022) populácie. V zmysle týchto údajov je podiel migrantov (slovenská legislatíva používa termín cudzinec) u nás nízky. Uvedené číslo nezahŕňa migrantov, ktorí už získali slovenské štátne

občianstvo a tých, ktorí sa sčítaniu vyhli. Podľa odhadu Medzinárodnej organizácie pre migráciu (2022) k 31. decembru 2021 cudzinci tvorili 3,07 percenta populácie Slovenska.

Výskumy ukazujú, že ľudia majú tendenciu nadhodnocovať podiel imigrantov v ich krajine. Podľa prieskumu Eurobarometer (European Commission, 2022) 68 % respondentov odhadlo vyšší než reálny podiel imigrantov v ich krajine, zatiaľ čo správny podiel (od 0 % do 6 %) uviedlo 19 % respondentov. Na Slovensku toto rozmedzie zvolilo 40 % respondentov, pričom jeden z piatich respondentov (39 %) odhaduje, že podiel imigrantov na Slovensku sa nachádza v intervale medzi 6% a 12 % a sedem percent respondentov si myslí, že je vyšší ako 25 %.

Predchádzajúce štúdie spojili postoje k imigrantom s percepciou imigrantov ako hrozby, symbolickej a realistickej hrozby. Vychádzajúc z integrovanej teórie hrozby (Stephan, Stephan 2000) Stephan, Ybarra a Bachman (1999) zistili, že realistická hrozba, symbolická hrozba, medziskupinová anxieta a negatívne stereotypy sú prediktormi postojov k migrantom. Častejšie sledovanie televízie, je podľa reprezentatívneho prieskumu v belgickom regióne Flámsko, spojené so strachom zo zločinu a vnímanou etnickou diverzitou (meranou ako percento nebelgických obyvateľov), ktorá sa spája s protiimigrantskými postojmi (Jacobs, Hooghe, de Vroome, 2017).

Výskum vzťahu medzi diverzitou a postojmi k imigrantom nie je rozsiahly. Predchádzajúce zistenia naznačujú negatívny vzťah medzi presvedčeniami v prospech diverzity a negatívnymi postojmi k nereferenčným skupinám (Kauff, Wagner, 2012). Jedna zo štúdií, ktoré zahŕňali percipovanú diverzitu, bola realizovaná v Južnej Afrike. Výsledky ukázali, že percipovaná diverzita bola v pozitívnom vzťahu s realistickou hrozbou a v negatívnom vzťahu s medziskupinovými priateľstvami (Swart et al., 2022). Presvedčenia o hodnote etnicky rozmanitej spoločnosti znižujú diskriminačné zámery v správaní voči imigrantom (Kauff, Wagner, 2012).

1 Metóda

Tento príspevok sa zameriava na postoje k migrantom. Zámerom bolo preskúmať efekt percipovanej hrozby a percipovanej diverzity na postoje k imigrantom. Zber dát bol realizovaný online prostredníctvom panelu.

1.1 Výskumný súbor

Výskumný súbor tvorilo 1 019 respondentov, z toho 521 (51,1%) žien. Vybraný bol s využitím kvótného výberu tak, aby čo najlepšie reprezentoval populáciu dospelých

obyvateľov vzhľadom na rod, vek a región. Vek respondentov sa pohyboval od 18 do 75 rokov (priemerný vek 43,4 rokov, štandardná odchýlka 15,0 rokov). Vo vzorke prevažovali respondenti s najvyšším ukončeným vzdelaním stredoškolským (72,6 %) a vysokoškolským (18,6 %).

1.2 Použité metodiky

Postoje k imigrantom.

Postoje k migrantom sme zisťovali ako index vytvorený z troch položiek (Cronbachova alfa 0,78) meraných na škále od 1 do 10. Položky boli prevzaté z dotazníka 7. kola medzinárodnej komparatívnej štúdie Európska sociálna sonda (European Social Survey 2014), ktorý obsahoval rotujúci modul zameraný na imigráciu. Pýtali sme sa či ľudia prichádzajúci žiť na Slovensko skôr berú prácu alebo pomáhajú vytvoriť nové pracovné miesta, viac berú alebo dávajú a na kriminálne problémy. Vyššia hodnota indexu predstavuje pozitívnejšie postoje k imigrantom.

Percipovaná hrozba

Percipovaná hrozba zo strany imigrantov na Slovensku bola meraná pomocou 9 položiek (Golec de Zavala, Guerra, Simão, 2017), ktoré zisťovali v akom rozsahu imigranti predstavujú symbolickú a realistickú hrozbu pre našu spoločnosť. Konkrétne, respondentov sme sa pýtali, v akom rozsahu súhlasia s tým, že imigranti a zahraniční pracovníci ohrozujú napríklad naše súkromné vlastníctvo, osobné slobody a práva, fyzickú bezpečnosť či majú hodnoty, ktoré sú v rozpore s hodnotami národnej skupiny. Na položky odpovedali na škále od 1 = „vôbec nesúhlasím“ po 5 = „úplne súhlasím“. Faktorová analýza videla k extrakcii jedného faktora, pričom faktorová záťaž sa pohybovala v rozsahu od 0,72 do 0,91. Na základe toho bol vypočítaný jeden index pre percipovanú hrozbu zo strany imigrantov na Slovensku. Vyššia hodnota indexu odkazuje na (negatívnejšie) vnímanie imigrantov ako väčšej hrozby.

Percipovaná diverzita

Percipovaná diverzita bola meraná dvomi položkami (Lancaster, 2020). Respondentov sme sa pýtali či si imigranti môžu zachovať svoju vlastnú kultúru, alebo by sa mali úplne prispôbiť slovenskej kultúre (1 = „zachovať“; 5 = „úplne prispôbiť“). Následne mali uviesť, do akej miery súhlasia s tvrdením „*Je dobré, ak spoločnosť pozostáva z ľudí z rôznych kultúr.*“ (1 = „rozhodne nesúhlasím“; 5 = „rozhodne súhlasím“). Prvá položka bola prekódovaná tak, aby pri oboch položkách vyššie hodnoty predstavovali pozitívnejší postoj ku kultúrnej diverzite.

1.3 Štatistické spracovanie dát

Prvotná analýza dát bola realizovaná pomocou základných metód deskriptívnej štatistiky, na ďalšiu analýzu boli využité faktorová analýza, korelačné koeficienty a lineárna regresia. Analýzy boli realizované pomocou štatistického softvéru SPSS 24 a jamovi 2.2.5.

2 Výsledky

Tabuľka č. 1 približuje deskriptívne charakteristiky jednotlivých premenných. Najvýraznejšie sa negatívne postoje k imigrantom prejavili pri otázke či tým, že tu prichádzajú žiť ľudia z iných krajín, je to na Slovensku s kriminálnymi problémami horšie alebo lepšie (priemer 3,91, pričom 0 = „s kriminálnymi problémami je to horšie“; 10 = „s kriminálnymi problémami je to lepšie“).

Tabuľka č. 1: Deskriptívna štatistika premenných

Premenná	Min	max	priemer	SD
Postoje k imigrantom – index	0	10	4,44	1,98
berú prácu pracujúcim zo Slovenska alebo pomáhajú vytvárať pracovné miesta	0	10	4,66	2,58
viac berú alebo viac dávajú	0	10	4,76	2,32
s kriminálnymi problémami je to horšie alebo lepšie	0	10	3,91	2,21
Percipovaná hrozba	1	5	3,06	0,95
Percipovaná diverzita – zachovanie kultúry	1	5	2,64	1,18
Percipovaná diverzita – rozmanitosť je dobrá	1	5	2,94	1,08

Do regresného modelu bolo vložených päť premenných. Ako ukázali výsledky, významnými prediktormi postojov k imigrantom sú percipovaná hrozba i percipovaná diverzita. Model vysvetľuje 34,5 % variancie premennej postoje k imigrantom, $F(5) = 108,24$, $p < 0,001$ (Tabuľka č. 2).

Tabuľka č. 2: Percipovaná hrozba a diverzita ako prediktory postojov k imigrantom

Premenná	B	β	SE	T
Konštanta	6,75		0,42	16,24***
Rod	-0,15	-0,04	0,10	-1,51
Vek	0,00	0,00	0,00	0,17
Percipovaná hrozba	-0,99	-0,47	0,07	-14,71***

Percipovaná diverzita – zachovanie kultúry	-0,11	-0,07	0,05	-2,25*
Percipovaná diverzita – rozmanitosť je dobrá	0,42	0,23	0,06	7,36***

Poznámka. * $p < 0,05$. *** $p < 0,001$.

3 Diskusia a záver

Podľa Indexu akceptácie migrantov z roku 2019 Slovensko patrí ku krajinám s výrazne negatívnymi postojmi k migrantom, konkrétne je desiatou najmenej akceptujúcou krajinou pre migrantov z celkového počtu 145 do prieskumu zapojených krajín (Esipova, Ray, Pugliese, 2020). Postoje k imigrácii, podľa očakávania, možno v našej vzorke hodnotiť ako skôr negatívne než pozitívne. Priemerné skóre 4,44 však naznačuje iba mierny príklon k anti-imigrantským postojom.

Zaujímalo nás, ako škály percipovanej hrozby a percipovanej diverzity predikujú postoje k imigrantom. Vyššia percipovaná hrozba sa spájala s negatívnejšími postojmi k ľuďom, ktorí prichádzajú žiť na Slovensko. Toto zistenie je v zhode s výsledkami predchádzajúcich výskumov vzťahu symbolickej hrozby a postojov k rôznym skupinám migrantov (Murray, Marx 2013) alebo utečencom špecificky (Crowling, Anderson, Fereguson 2019).

Konceptu kultúrna diverzita sa vo vzťahu k postojom k imigrantom venovala menšia pozornosť. Zistili sme, že percipovaná diverzita v spoločnosti ako niečoho dobrého je významným pozitívnym prediktorom postojov k imigrantom. Väčšia otvorenosť voči zachovaniu si vlastnej kultúry imigrantmi na Slovensku sa spája však s negatívnejšími postojmi k imigrantom.

Štúdie vzťahu veku a postojov k imigrantom dospeli k nekonzistentným záverom. Zatiaľ čo niektoré zistili, že starší ľudia majú negatívnejšie postoje k imigrantom v porovnaní s mladšími (napr. Card, Dustmann, Preston, 2005), v ďalších sa vek ukázal ako nevýznamný faktor (napr. Ward, Masgoret, 2008). V tomto príspevku vek nebol prediktorom postojov k imigrantom.

Limitom štúdie je jej prierezový charakter. Zároveň, dotazník bol administrovaný online, a tak sme nezachytili postoje ľudí, ktorí nepoužívajú internet. Považujeme za potrebné zmieniť, že vzorka nebola vyberaná náhodne, kvótny výber však bol realizovaný tak, aby vzorka čo najlepšie reprezentovala dospelú populáciu z hľadiska rodu, veku a regiónu. Ďalej, tento príspevok sa venoval iba dvom aspektom kultúrnej diverzity. Ďalšie práce by sa mohli pozrieť bližšie na percipovanú hodnotu diverzity, aj v kontexte politických postojov. V kontexte vojny na Ukrajine, otázky postojov k imigrantom, akceptácie kultúrnej diverzity, postoje k integrácii a ich premietanie do zaobchádzania s imigrantmi nadobúdajú dôležitosť vzhľadom na ich praktické aspekty.

Grantová podpora

Tento výskum bol podporený grantom VEGA 2/0068/19: Postoje voči migrantom v sociálno-psychologických kontextoch.

Zoznam bibliografických odkazov

- CARD, D., DUSTMANN, Ch., PRESTON, I. 2005. *Understanding attitudes to immigration: The migration and minority module of the first European Social Survey*. London: Centre for Research and Analysis of Migration. Discussion Paper Series, CDP no 03/05. [online] [cit. 2016-12-31] Dostupné na: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/14315/1/14315.pdf>
- COWLING, M. M., ANDERSON, J. R., FERGUSON, R. 2019. Prejudice-relevant correlates of attitudes towards refugees: A meta-analysis. In: *Journal of Refugee Studies*, 32, 3, 502-524, ISSN 1471-6925. doi:10.1093/jrs/fey062
- ESIPOVA, N., RAY, J., PUGLIESE, A. 2020. World Grows Less Accepting of Migrants [online]. Gallup. [cit. 2021-09-08] Dostupné z: <https://news.gallup.com/poll/320678/world-grows-less-accepting-migrants.aspx>
- EUROPEAN COMMISSION. 2022. Integration of immigrants in the European Union. Special Eurobarometer 519 Report. ISBN 978-92-76-50186-2. doi:10.2837/672792
- EUROPEAN SOCIAL SURVEY. 2014. *ESS Round 7 Source Questionnaire*. London: ESS ERIC Headquarters, Centre for Comparative Social Surveys, City University London.
- GOLEC DE ZAVALA, A., GUERRA, R., SIMÃO, C. 2017. The relationship between the Brexit vote and individual predictors of prejudice: Collective narcissism, right wing authoritarianism, social dominance orientation. In: *Frontiers in Psychology*, 8, 2023. ISSN 1664-1078. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.02023>
- JACOBS, L., HOOGHE, M., DE VROOME, T. 2017. Television and anti-immigrant sentiments: The mediating role of fear of crime and perceived ethnic diversity. In: *European Societies*, 2017, 19, 3, 243-267. ISSN 1469-8307. <https://doi.org/10.1080/14616696.2017.1290264>
- KAUFF, M., WAGNER, U. 2012. Valuable therefore not threatening: The influence of diversity beliefs on discrimination against immigrants. In: *Social Psychological and Personality Science*, 3, 6, 714-721. ISSN 1948-5514. <https://doi.org/10.1177/1948550611435942>
- LANCASTER, C. M. 2022. Value shift: immigration attitudes and the sociocultural divide. In: *British Journal of Political Science*, 52, 1, 1-20. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000526>

- MEDZINÁRODNÁ ORGANIZÁCIA PRE MIGRÁCIU. 2022. Migrácia na Slovensku. [online]. Dostupné z: <https://iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku.html>
- MURRAY, K. E., MARX, D. M. 2013. Attitudes toward unauthorized immigrants, authorized immigrants, and refugees. In: *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, 19, 3, 332, ISSN 1099-9809. <https://doi.org/10.1037/a0030812>
- STEPHAN, W. G., STEPHAN C. W. 2000. An integrated threat theory of prejudice. In: *Reducing prejudice and discrimination*. Oskamp, S. (Ed.), New York: Psychology Press, 23-46. ISBN 9781410605634.
- STEPHAN, W. G., YBARRA, O., BACHMAN, G. 1999. Prejudice toward immigrants. In: *Journal of Applied Social Psychology*, 29, 11, 2221-2237 ISSN 0021-9029.
- SWART, H., MOESCHBERGER, S., KAGEE, A., HEWSTONE, M. 2022. Perceived diversity, threat, and attitudes towards immigrants: the mitigating role of cross-group friendships and empathy. In: *South African Journal of Psychology*, 0, 0. ISSN 0081-2463. <https://doi.org/10.1177/00812463221093520>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2022. SODB 2021. Obyvatelia – základné výsledky. [online]. Dostupné z: <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-statnej-prislusnosti/SR/SK0/SR>
- THE JAMOVİ PROJECT. 2021. *jamovi*. (Version 2.2) [Computer Software]. Dostupné z: <https://www.jamovi.org>
- WARD, C., MASGORET, A. 2008. Attitudes toward immigrants, immigration, and multiculturalism in New Zealand: A social psychological analysis. In: *International Migration Review*, 42, 1, 227-248, ISSN 1747-7379. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00119.x>

Kontaktná adresa

doc. Mgr. et Mgr. Iveta Jeleňová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66, Košice, 041 32

Slovenská republika

email: iveta.jelenova@upjs.sk

KOMUNIKÁCIA OBCÍ V ČASE PANDÉMIE COVID-19

COMMUNICATION OF MUNICIPALITIES WITH CITIZENS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Gabriela KRAVČÁKOVÁ - Karolína KOŽUŠKOVÁ

Abstract

The aim of the contribution was to analyze findings about electronic communication with citizens on the websites of selected Slovak municipalities during the COVID-19 pandemic and to map the experiences of selected mayors of municipalities with communication with citizens during the pandemic period. The character of the research was quantitative-qualitative. The sample consisted of selected municipalities of the Slovak Republic and selected mayors of the municipalities, the interviews was conducted. Data collection was carried out using the Wayback Machine internet browser. The data were processed using the content analysis method. The analysis showed that the intensity of electronic communication during the 3 waves of the COVID-19 pandemic was greater compared to the pre-Covid period. Municipalities published general information about COVID-19, screening information, guidelines and measures, and announcements about the impact of the pandemic on their websites. Municipalities also used mobile applications to communicate with citizens. Through interviews with the mayors, it was found that the atmosphere in the municipalities during the pandemic was unpleasant, the handling of citizens' affairs was ensured, the mayor worked beyond the scope of his duties, the citizens were most interested in how ordinary life would work, the most popular communication medium was the municipal radio. The results of the research can contribute to better preparedness of municipalities for crisis communication.

Key words: *Communication between municipalities and citizens. Crisis situation. Crisis communication. COVID-19 pandemic.*

Úvod

Nejde nekomunikovať – toto konštatujú mnohí autori venujúci sa problematike interpersonálnej komunikácie. Jeden z nich, Degan (2021) považuje komunikáciu za najdôležitejší nástroj ľudstva a za nenahraditeľnú životnú potrebu jedinca považuje komunikáciu Ferjenčík (2001).

Komunikácia je dynamický proces transferu informácií a signálov medzi jedincami a skupinami, súvisí so životom každého človeka, ovplyvňuje ho, obohacuje, reguluje, ... je základom interakcie medzi ľuďmi (Adair 2004, Vymětal 2008, Szarková 2011, Tej a kol. 2019). „Komunikácia je nevyhnutná, nevratná a neopakovateľná“, uvádza (DeVito 2008, s. 51).

Jednou zo základných zručností starostu obce je vedieť s občanmi komunikovať efektívne. Ide o využívanie princípov efektívnej komunikácie v praxi (uvedomenie si vlastných pocitov a tolerancia pocitov iných, objektívnosť kódovania, dekodovania a vyhodnotenia informácií, poskytovanie potrebných a kvalitných informácií, použitie vhodného média, zodpovednosť za komunikáciu, budovanie a udržanie dôvery, aktívne počúvanie, spätná väzba, redukcia prvkov vytvárajúcich pseudokomunikáciu a pod.). Osobitne je dôležitá efektívna komunikácia v mimoriadnych a krízových situáciách, kedy sa bežná interpersonálna komunikácia mení na krízovú. Nedávna pandémia COVID-19 bola mimoriadnou krízovou situáciou a zasiahla celý svet. Aj starostovia obcí riešili potreby a reakcie ľudí v krízovej situácii, konfliktné situácie, poskytovanie informácií v krízových situáciách, vyhodnocovanie informácií ... a popri tom riešili tiež bežné činnosti spojené s fungovaním obce.

1 Krízová situácia a krízová komunikácia

Kríza je proces, prechádza 4-fázovým vývojom. V prvej fáze (evalvácia) sa uvedomujú signály krízy, vzniká nerovnováha, tlak, pocity napätia, ohrozenia a strachu, formujú sa negatívne postoje, zisťuje sa príčina. Vo fáze eskalácie v dôsledku nestability systému sa vytvára mimoriadna situácia, ktorá kulminuje v 3. fáze, kedy kríza vrcholí. V poslednej fáze dochádza ku konsolidácii situácie, pričom sa odstraňujú následky krízy a systém sa stáva stabilnejší. (Vymětal 2009, Bobáková a Karpeta 2018.) Kríza je náročným procesom, po ktorom nastáva zmena v živote dotknutých subjektov (jedinec, organizácia, spoločnosť). Môže vážne a nezvratne zmeniť existenciu a doterajšie fungovanie subjektov a procesov. Krízová situácia je nepredvídateľná hrozba, ktorá býva časovo a priestorovo ohraničená a determinujú ju spoločenské, prírodné, ekonomické, technologické a iné javy a procesy.

Krízová komunikácia je podľa Vymětala (2009, s. 10) „výmena informácií medzi zodpovednými autoritami, organizáciami, médiami, jednotlivcami a skupinami pred mimoriadnou udalosťou, v jej priebehu a po jej skončení“. Bobáková a Karpeta (2018, s. 6) vymedzujú krízovú komunikáciu, ku ktorej dochádza v dôsledku interných a externých

okolností širšie, „pre rôzne komunikačné situácie stresujúceho, traumatizujúceho, konfliktného a mimoriadneho charakteru“.

Krízová komunikácia je vedná disciplína, ktorá má interdisciplinárny charakter (psychológia, sociológia, politológia, manažment atď.). V priebehu tridsiatych rokov skúmania bolo vytvorených viacero modelov krízovej komunikácie. Podľa „Covella je krízová komunikácia založená na 4 základných teoretických modeloch, ktoré sa týkajú spracovania informácií o riziku, formovania percepcie rizika a procesu krízového rozhodovania. Ide predovšetkým o model vnímania rizika, model mentálneho ohlušenia, model negatívnej dominancie a model ovplyvnenia dôvery“ (In: Mihok 2013).

Integrovaným modelom krízovej komunikácie je „Model of Crisis and Emergency Risk Communication“ (CERC), ktorý bol publikovaný v r. 2012. S cieľom vytvoriť efektívnu krízovú komunikačnú stratégiu, správne ju implementovať a vyhodnotiť, „integruje krízovú komunikáciu, komunikáciu o riziku, problémy riadenia komunikácie, krízové a havarijné oznamovanie rizík“ (Mihok 2013).

2 Pandémia COVID-19

Slovo pandémie pochádza z 2 gréckych slov (*pantos* – všetko a *demos* – národ, ľud). Znamená rozšírenie epidémie na rozsiahle územie, pod čím sa myslí aj teritórium celého sveta.

Globálnu pandémiu COVID-19 vyhlásila WHO 11.3.2020 kedy už bolo identifikovaných 118000 prípadov ochorenia v 114 krajinách a takmer 5000 úmrtí. Situácia bola vážna aj na Slovensku. Kritickou infraštruktúrou bolo zdravotníctvo. Vláda za účelom zvládnutia tejto krízovej situácie prijímala opatrenia (zákazy, príkazy, odporúčania, pravidlá, ...), ktoré nevyhnutne negatívne zasiahli každodenné osobné a pracovné životy občanov a negatívne zasiahli všetky oblasti fungovania našej spoločnosti. Dňa 15.3.2020 vláda SR vyhlásila núdzový stav s účinnosťou od nasledujúceho dňa, kedy sa začala 1. vlna pandémie, ktorá trvala do 14.6.2020. Narastajúci počet ochorení a úmrtí spôsobil vypuknutie 2. vlny pandémie (1.10.2020-15.3.2021) a opätovné vyhlásenie núdzového stavu. Tretia vlna pandémie v SR (25.11.2021-9.1.2022) si znova vynútila vyhlásenie núdzového stavu. Na základe vládou SR vyhlásenej mimoriadnej situácie karanténne opatrenia vyhlasoval podľa potreby Úrad verejného zdravotníctva SR.

Podľa prieskumu životnej situácie počas pandémie COVID-19 sa život radikálne zmenil takmer 80 % respondentov (N 408). Najväčšie zmeny v pracovnej oblasti sa týkali režimu práce (doma zostalo takmer 78 % a na homeoffice takmer 70 % respondentov). Zmeny v rodinnej

oblasti sa týkali zvýšenej pomoci pri výučbe detí (42 %), starostlivosti o deti aj cez deň (42 %), starostlivosti o starých rodičov (33 %). Finančná situácia sa zhoršila u cca 48 % respondentov. Respondenti za najväčší dopad krízy považovali cestovné obmedzenia (37 %), strach z budúcnosti (27 %), dodržiavanie sociálneho odstupu (23 %), strata hranice medzi súkromným a pracovným životom (21 %), atď. Pandémia negatívne zasiahla psychické zdravie, zhoršili sa vzťahy v domácnosti a negatívny dopad je identifikovaný aj v pracovnej oblasti. (Kuruc, Valkovičová a Jablonická-Zezulová 2020)

Na krízovú pandemickú situáciu museli adekvátne reagovať aj starostovia obcí, pričom im pomoc poskytlo aj Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS). ZMOS na svojej webovej stránke zverejňoval aktuálne informácie o COVID-19 a obciam poskytol aj technologické riešenia na elektronickú komunikáciu obcí s občanmi.

3 Ciele a metóda

V roku 2020 Združenie miest a obcí Slovenska „zistovalo, aký spôsob komunikácie s občanmi počas núdzového stavu preferovali mestské a obecné úrady“ (Kaliňák 2020). Podľa výsledkov preferovanou bola e-mailová (98,3 % opýtaných obcí, N 499) a telefonická komunikácia (97,7 %). Homeoffice zaviedlo 50,2 % obcí a tento režim práce vôbec nevyužilo 17,8 % obcí. Inšpirovaní touto informáciou bola formulovaná výskumná otázka: Využívali obce v čase pandémie COVID-19 na komunikáciu s občanmi webovú stránku intenzívnejšie ako pred pandemiou?

3.1 Cieľ

Cieľom bolo analyzovať zistenia o elektronickej komunikácii na webových stránkach vybraných slovenských obcí s občanmi v čase pandémie COVID-19.

Čiastkový cieľ 1. Komparovať zistenia o intenzite komunikačných aktivít na webových stránkach skúmaných obcí pred pandemiou COVID-19 a v priebehu jednotlivých vln pandémie COVID-19.

Čiastkový cieľ 2. Analyzovať oznamy o COVID-19 zverejnených na webových stránkach obcí počas pandémie.

Čiastkový cieľ 3. Analyzovať rozhovory so starostami vybraných obcí, predmetom ktorých bola komunikácia s občanmi v čase pandémie COVID-19.

3.2 Vzorka

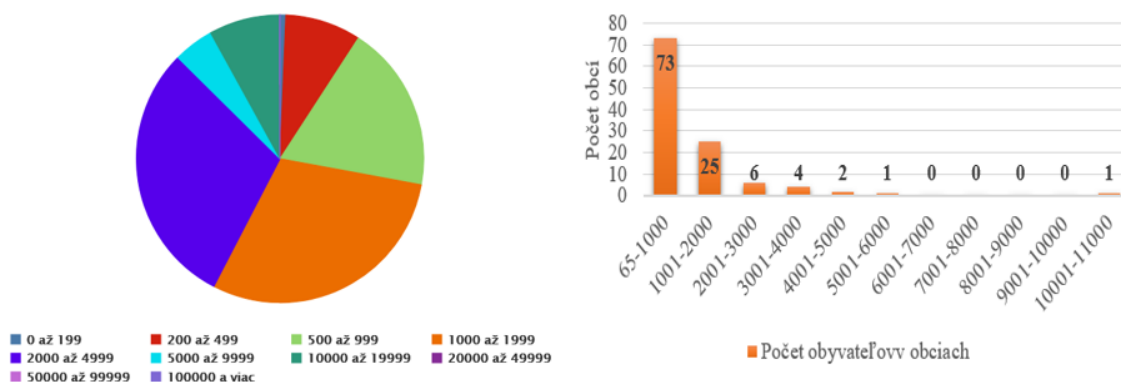
V kontexte s cieľom výskumu vzorku tvorili vybrané obce SR. Výskumný súbor bol identifikovaný z údajov Sčítania obyvateľov, domov a bytov k 1.1.2021. Výberovým kritériom bola veľkosť okresu z hľadiska počtu obcí a obyvateľov. Podľa počtu obyvateľov je najväčším Prešovský kraj (808931 obyv.) a druhý najväčší je Košický kraj (782216 obyv.).

Prešovský kraj má 13 okresov, 652 obcí bez miest, z toho má 589 obcí web stránku. Najväčší počet obyvateľov má okres Prešov, ktorý má 89 obcí bez miest. Počet obcí s web stránkou je 86 a 5 obcí web stránku nemá.

Košický kraj má 11 okresov, 444 obcí bez miest a z toho má 433 obcí web stránku. Najväčší počet obyvateľov má okres Košice – okolie (N 128346), ktorý má 112 obcí bez miest. Počet obcí s web stránkou je 112.

Na základe uvedeného vzorku výskumu tvoril okres Košice okolie. Graf 1 znázorňuje štruktúru obyvateľov v danej veľkostnej skupine obcí v okrese Košice – okolie k 1.1.2021. Podľa veľkostnej skupiny obcí najviac obyvateľov žije v obciach od 2000 až do 4999 obyvateľov, čo predstavuje 29,77 % a do 1000 obyvateľov má 73 obcí. Samosprávu obcí vykonáva obecné zastupiteľstvo a starosta. Z hľadiska pohlavia funkciu starostu vykonáva viac mužov (N 83), ako žien (N 29).

Graf č. 1: Štruktúra obyvateľov v danej veľkostnej skupine obcí v okrese Košice – okolie k 1.1.2021



Zdroj: Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021 a vlastné spracovanie.

Vzorku pre kvalitatívny výskum tvorilo 5 starostov obcí z okresu Prešov. Metódou výberu vzorky bola dostupnosť subjektov a ich ochota zúčastniť sa rozhovoru. Súčasťou 2 obcí je rómska osada. Každý respondent požadoval anonymitu v zmysle nezverejnenia názvu obce a ostatných identifikačných charakteristík.

3.3 Výskumné nástroje

Charakter výskumu bol kvantitatívno-kvalitatívny. Zber dát bol realizovaný pomocou internetového prehliadača Wayback Machine. Tento prehliadač umožňuje „vrátiť sa v čase“, čo znamená, že je možné zistiť ako vyzerala a čo obsahovala webová stránka v jej histórii. Prehliadač umožňuje získanie historických údajov z webových stránok tým, že je možné vidieť webovú stránku a realizované aktivity v minulosti podľa vybraného dátumu.

Získané dáta boli spracované s využitím metódy obsahovej analýzy, ktorá je považovaná za významnú metódu pre realizáciu mediálneho výskumu. Analýza bola realizovaná tak, aby boli splnené stanovené čiastkové ciele. Dáta boli získané za čas pred pandémiou a počas 1., 2. a 3. vlny pandémie. Zisťované boli počty aktivít na webových stránkach obcí. Pod *aktivitou* rozumieme zverejňovanie informácií, ktoré sa týkajú samosprávy a jej činnosti (napr. všeobecné záväzné nariadenia, vyhlášky, uznesenia, informácie o projektoch, objednávkach, verejnom obstarávaní, faktúrach, vývozu odpadu, informácie týkajúce sa záujmových aktivít a kultúry, farské oznamy a pod.). Osobitne boli zisťované aktivity týkajúce sa informovania občanov o COVID-19.

Druhým výskumným nástrojom bol rozhovor vedený s vybranými starostami obcí Prešovského okresu. Rozhovor bol neštruktúrovaný a individuálny. Vzorka bola vybraná metódou dostupného výberu. Rozhovor bol vedený s 5 starostami obcí Prešovského kraja. Zisťované boli informácie o komunikácii obce počas pandémie COVID-19. Napr. druh používaného komunikačného média, požiadavky občanov na obsah informácií (napr. informácie o koronavíruse, pandémii, lockdown-e, pokyny a pravidlá správania sa, informácie o termínoch testovania a pod.).

Zber a matematicko-štatistické spracovanie údajov boli realizované v mesiacoch február až apríl 2022.

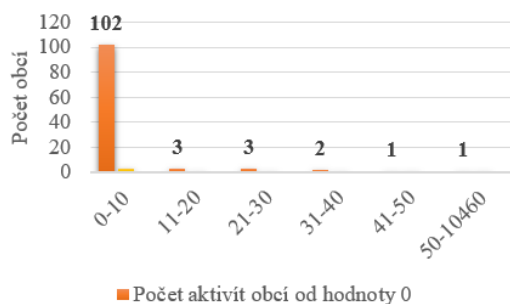
3.4 Výsledky a ich interpretácia

Situácia v oblasti elektronickej komunikácie na webových stránkach skúmaných obcí pred pandémiou COVID-19.

Graf č. 2: Rok založenia webových stránok obcí



Graf č. 3: Počet aktivít na webovej stránke obcí mesiac pred pandémiou



Len niekoľko málo obcí začalo zakladať svoje webové stránky už v roku 2001. Nárast počtu obcí s web stránkou sa zvýšil v roku 2007 a 2008 a potom v roku 2013 a 2015. V prvom roku pandémie (2020) si web stránku vytvorili 4 obce a v druhom roku pandémie (2021) si web stránku vytvorila 1 zo skúmaných obcí. Pred pandémiou mala web stránku vytvorenú väčšina skúmaných obcí.

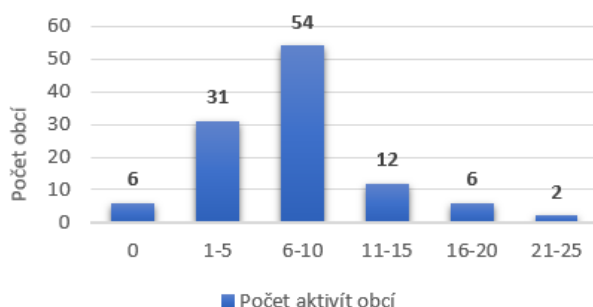
Väčšina respondentov (N 102) vykazovalo pred pandémiou od 1-10 aktivít na svojej web stránke. Len 10 obcí možno označiť za aktívne vo zverejňovaní informácií na svojej web stránke. Počet ich aktivít bol od 11 – do 50. (Graf 3.)

Situácia v oblasti elektronickej komunikácie na webových stránkach skúmaných obcí v priebehu jednotlivých vln pandémie COVID-19.

Graf č. 4: Počet aktivít na web stránkach obcí počas 1. vlny pandémie COVID-19



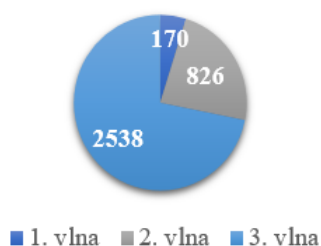
Graf č. 5: Počet aktivít na web stránkach obcí počas 2. vlny pandémie COVID-19



Graf č. 6: Počet aktivít na web stránkach obcí počas 3. vlny pandémie COVID-19



Graf č. 7: Sumárny počet aktivít obcí na web stránkach počas 1.-3. vlny pandémie COVID-19



V priebehu 1. vlny pandémie (obdobie: 3/2020 – 6/2020) polovica obcí (N 51) nebola na svojej webovej stránke aktívna. Jedna obec zverejnila 23 informácií a 43 obcí zverejnilo 1-2 informácie. Intenzita informovania občanov na webových stránkach obcí bola nízka a bola nižšia ako v čase pred pandemiou. (Graf 4.)

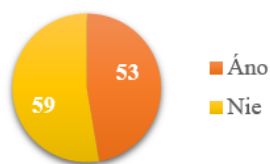
V priebehu 2. vlny pandémie (obdobie: 10/2020 – 5/2021) sa situácia vo zverejňovaní informácií na web stránkach obcí zvýšila. Približne polovica obcí vykazovala 6-10 aktivít a 20

obcí vykazovala 11-25 aktivít. Elektronická komunikácia obcí s občanmi prostredníctvom webových stránok bola mierne intenzívnejšia v 2. vlne pandémie oproti obdobiu pred pandemiou. Je potrebné k tomu ešte poznamenať, že 6 zo skúmaných obcí nemalo na svojej web stránke žiadnu aktivitu, tzn. nezverejnili žiadnu informáciu. (Graf 5.)

V priebehu 3. vlny pandémie (obdobie: 11/2021 – 1/2022) sa stále vyskytovali obce, ktoré na svojej web stránke nezverejnili žiadnu informáciu (N 7). Do 10 aktivít vykázalo 39 obcí a od 11-50 aktivít vykázalo 66 obcí. V tomto období pandémie bola intenzita zverejňovania informácií na web stránkach skúmaných obcí najsilnejšia a bola intenzívnejšia ako v období pred pandemiou. (Graf 6.)

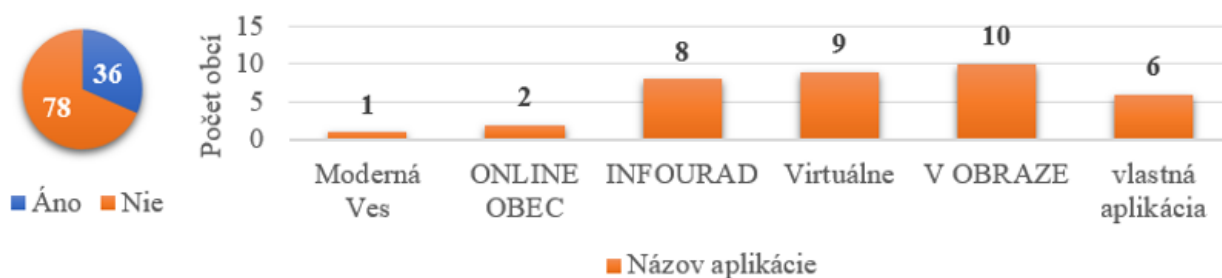
Kvantitu zverejnených informácií v priebehu jednotlivých vln pandémie zobrazuje graf 7, z ktorého jasne vyplýva, že v 3. vlne pandémie vykonali obce najviac aktivít na svojich webových stránkach. Mesačný priemer za 1. vlnu pandémie je 56,7 aktivít, za 2. vlnu 275,3 aktivít a za 3. vlnu 317,3 aktivít.

Graf č. 8: Kontaktný formulár obce na webovej stránke



Zdravotné a bezpečnostné opatrenia v pandemickom období skomplikovali predovšetkým osobnú komunikáciu obce s občanmi. Menej ako polovica obcí riešila tento problém aktívne, a to tak, že vytvorili kontaktný formulár a zverejnili ho na svojej web stránke (graf 8). Kontaktný formulár umožnil občanom elektronicky žiadať o informácie, žiadať o vybavenie svojich záležitostí, podávať návrhy, pripomienky a pod.

Graf č. 9: Počet a druh mobilnej komunikačnej aplikácie

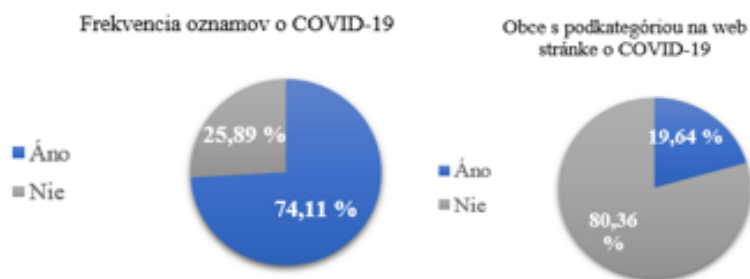


Približne tretina obcí (N 36, 32 %) využíva na komunikáciu s občanmi mobilnú aplikáciu. Mobilné aplikácie výrazne skracujú čas na web stránke (aktualizácia obsahu, zverejňovanie informácií), ponúkajú okrem bežných modulov na web stránke aj iné moduly (napr. online noviny, ankety, bazár, susedská pomoc) a umožňujú informovať občanov o novej aktivite prostredníctvom e-mailu, sms správy. Komunikácia obce s občanmi s využitím mobilnej komunikácie má mnoho výhod, no využívajú ju predovšetkým ľudia do stredného produktívneho veku. Digitálna gramotnosť starších seniorov (nad 65 r.), ľudí s nízkym vzdelaním a ľudí nekvalifikovaných a nezamestnaných je nízka (Veľšic, 2020).

Prvým čiastkovým cieľom bolo komparovať zistenia o intenzite komunikačných aktivít na webových stránkach skúmaných obcí pred pandémiou COVID-19 a v priebehu jednotlivých vln pandémie COVID-19. Zistené bolo, že *elektronická komunikácia obcí s občanmi na ich webových stránkach bola počas 1. vlny pandémie menej intenzívna v porovnaní s predkovidovým obdobím a v priebehu 2. vlny bola intenzita zverejňovania informácií na web stránkach obcí porovnateľná s predkovidovým obdobím a v priebehu 3. vlny pandémie bola intenzívnejšia ako v predkovidovom období.*

Analýza oznamov (zverejňovaných informácií) o COVID-19 na webových stránkach obcí počas pandémie

Graf č. 10: Zverejňovanie oznamov o COVID-19 na webových stránkach obcí (frekvencia a spôsob)

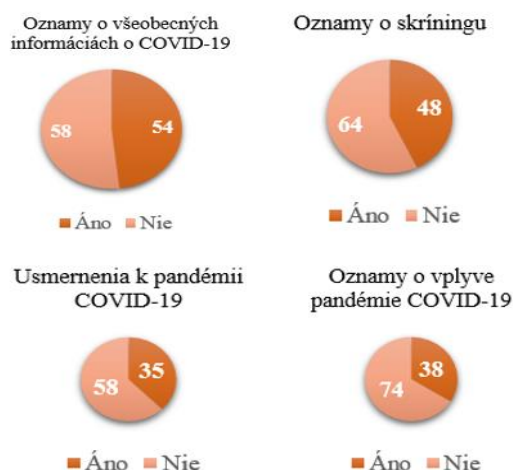


Obce na webových stránkach zverejňujú rôzne oznamy. Predmetom výskumu sú informácie o COVID-19, ktoré obec komunikovala svojim občanom. Zo skúmaných obcí väčšina (74 %) zverejňovala informácie o COVID-19 na svojich webových stránkach a 19,7 % obcí vytvorila na svojej web stránke samostatnú podkategóriu o COVID-19.

Na základe analýzy oznamov o COVID-19 boli oznamy začlenené do 4 kategórií. Kategória všeobecných informácií obsahovala obmedzenia, nariadenia hlavného hygienika týkajúce sa obmedzenia pohybu a zákazu vychádzania a kontakt na infolinku, ďalej informácie o COVID

automate a pokyny na dodržiavanie karantény. Tiež tu boli zaradené oznámenia o zmene úradných hodín obecných úradov z dôvodu pandémie. Takéto informácie zverejňovalo 48 % respondentov.

Graf č. 11: Druhy oznamov o COVID-19 na webových stránkach obcí (absol. počet)



Druhú kategóriu tvoria oznamy o celoplošnom skríningu. Ide o informácie o testovaní (povinnom a dobrovoľnom), o očkovaní a o postupe pri registrácii na očkovanie. Takéto informácie zverejňovalo 43 % respondentov.

Tretiu kategóriu sýtili rôzne usmernenia vlády (uznesenia, vyhlášky, rozhodnutia, zápisnice). Takéto informácie zverejňovalo 31 % respondentov.

Štvrtá kategória oznamov obsahovala informácie týkajúce sa dopadu ochorenia COVID-19 a vplyvu izolácie na duševné zdravie ľudí. Ďalej to boli informácie o dopade na rôzne oblasti spoločenského života, napr. poľnohospodárstvo, školstvo, zdravotníctvo, lesné a odpadové hospodárstvo a pod. Takéto informácie zverejňovalo 34 % respondentov.

Na základe uvedeného možno v kontexte *čiasťového cieľa 2 konštatovať, že väčšina skúmaných obcí zverejňovala informácie na svojich webových stránkach o COVID-19, pričom informácie boli najčastejšie všeobecného charakteru o COVID-19 a o skríningu.*

Výsledky analýzy rozhovorov s 5 starostami vybraných obcí Prešovského kraja, predmetom ktorých bola komunikácia s občanmi v čase pandémie COVID-19.

Atmosféra v obciach počas jednotlivých vln pandémie. Atmosféru charakterizoval strach, nevedomosť, ale aj zvedavosť, neskôr ľahostajnosť, nezodpovednosť a zlosť. Ľudia začali byť uzatvorení a neskôr až apatickí. V rómskych osadách fungovali občianske hliadky a v prípade potreby kvôli nákaze bola osada strážená. Orientácia v informáciách bola ťažká. Protirečili si

rôzne autority (vláda, odborníci, ...). Najhoršia situácia bola v priebehu 1. vlny pandémie, potom si ľudia „zvykli“.

Komunikačné médium medzi obcou a občanmi. Najobľúbenejším médiom bol obecný rozhlas, preto bol používaný aj najčastejšie. Ďalším médiom bol telefón, osobitne pracovný mobil starostu. Dve obce majú mobilnú aplikáciu, cez ktorú boli občanom doručované sms správy.

Komunikačná stratégia v krízovej situácii. Takýto dokument nemá vypracovaný žiadna z opýtaných obcí. Na doplňujúcu otázku týkajúcu sa poskytovania informácií o pandemickej situácii sa starostovia zhodli na tom, že „menej bolo viac“, tzn. že poskytovali len potrebné, relevantné, dôveryhodné a presné informácie jednoduchým spôsobom.

Zabezpečenie vybavovania záležitostí občanov. Obecné úrady fungovali v obmedzenom režime (aj počas lockdownu) a tak, aby občania si svoje záležitosti mohli vybaviť osobne. Upravené boli úradné hodiny, prijaté boli bezpečnostné protiepidemiologické opatrenia na ochranu zdravia pracovníkov obecného úradu a občanov a využívaný bol aj homeoffice. Obecné úrady fungovali aj ako „elektronické samosprávy“. Začali sa využívať, resp. viac využívať nové komunikačné technológie.

Činnosti starostu počas pandémie. Okrem bežných pracovných úloh zabezpečovali starostovia aj špecifické činnosti, o ktoré žiadali občania, alebo ich starostovia zabezpečovali z vlastnej iniciatívy poznajúc obyvateľov svojej obce a ich ekonomickú a rodinnú situáciu. Išlo o nákup a rozvoz potravín a liekov niektorým občanom, spolupráca s charitou, doprava občanov do zdravotníckych zariadení, zabezpečovanie dobrovoľníkov a pod. Okrem toho niektorí občania od starostu očakávali aj podporu v ťažkej situácii. Občania očakávali, že starosta si vypočuje ich problémy. Jednoducho: „starosta bol tam, kde bol potrebný a robil to, čo bolo potrebné“.

Požadované informácie občanmi obcí. Informácie o víruse COVID-19, o jeho dopade na zdravie, ... neboli požadované najviac. Ľudí zaujímali informácie o tom, ako bude fungovať bežný život.

Pandémia COVID-19 bola krízovou situáciou. Podľa teórie vnímania rizika ju subjekty vnímali ako situáciu s vyšším stupňom rizika, pretože riziko bolo nové a nebolo ho možné pozorovať, ochrana bola neznáma aj pre vedu a vnímali ju ako situáciu s vyšším stupňom ohrozenia, pretože riziko bolo hromadné, globálne a so smrteľnými následkami, pričom nebezpečenstvo narastalo. V médiách prevládali negatívne komunikované negatívne informácie. Podľa teórie negatívnej dominancie v krízovej komunikácii majú prevažovať

pozitívne informácie. Krízová komunikácia kladie dôraz aj na obsah a organizáciu informácií. Poskytovanie informácií má byť rozložené v čase. Občania nemajú pociťovať presýtenie informáciami, ktoré si navyše nedokážu dobre interpretovať. Informácie majú byť jasne formulované, jednoduché a krátke. Odporúča sa aj vizuálne spracovanie. Komunikovať má dôveryhodná osoba.

Na základe toho možno konštatovať, že webové stránky obcí neboli počas krízovej situácie presýtené informáciami o pandémii COVID-19 a zverejňované informácie boli relevantné tejto situácii. Webová stránka obce nebolo občanmi najčastejšie využívané médium na získavanie informácií o koronavíruse. Tretina skúmaných obcí využívala mobilné aplikácie. Z rozhovorov starostov vybraných obcí vyplynulo, že počas krízovej komunikácie využívaný bol obecný rozhlas, sms správy a telefón. Pozitívnu rolu v komunikácii počas pandémie zohralo aj Združenie miest a obcí Slovenska.

Záver

Krízová situácia, akou pandemické obdobie COVID-19 bolo, si vyžaduje špeciálne postupy aj v oblasti interpersonálnej komunikácie. Krízová situácia si vyžaduje krízovú komunikáciu a dôveryhodného komunikátora.

Podľa zákona NR SR č. 387/2002 o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov je aj obec orgánom krízového riadenia. Preto je potrebné, aby aj obce mali vypracovaný plán krízovej komunikácie ako súčasť krízového riadenia. Dôležité je vzdelávať sa v oblasti krízového riadenia a krízovej komunikácie.

Limity výskumu

Výsledky výskumu, ktorého zistenia sú uvedené v tomto článku, nie je možné zovšeobecňovať na celú populáciu. Dôvodom je metóda výberu vzorky a veľkosť vzorky.

Príspevok je čiastkovým výstupom výskumnej úlohy VEGA č. 1/0595/21 pod názvom Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.

Zoznam bibliografických odkazov

- ADAI, J. 2004. *efektivní komunikace*. Praha: Alfa Publishing. ISBN 80-86851-10-9.
- BOBÁKOVÁ Hanne-Lore a PhDr. Janusz Karpeta. 2018. *Krízová komunikace*. Karviná: Slezská univerzita, Obchodně podnikatelská fakulta.

- DEGAN, K. S. 2021. *Communication and Digital Culture in Present Scenario*. [online] [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-030-66218-9_6
- DeVITO, J., 2008. *Základy mezilidské komunikace*. Praha: Grada.
- FERJENČÍK, J. 2001. *Komunikácia v organizáciách*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 80-225-1415-2.
- KALIŇÁK, M. Samosprávy počas pandémie preferovali mailovú a telefonickú komunikáciu. Tlačová správa. [online] [cit. 03.09.2022]. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/samospravy-pocas-pandemie-preferovali-mailovu-a-telefonicku-komunikaciju-clanok/mid/364693/.html#m_364693
- KOŽUŠKOVÁ, K. 2022. *Analytický pohľad na komunikáciu obcí v čase COVID-19*. [Bakalárska práca]. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- KURUC, A., VALKOVIČOVÁ, V. a JABLONICKÁ-ZEZULOVÁ, J. 2020. *Prieskum životnej situácie počas pandémie COVID-19*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. [online] [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: <https://ivpr.gov.sk/prieskum-zivotnej-situacie-pocas-pandemie-covid-19/>
- MIHOK, J. 2013. Modely krízovej komunikácie. In: The 16th International Scientific Conference Trends and Innovative Approaches in Business Processes “2013”. [online] [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: https://www.sjf.tuke.sk/umpadi/taipvpp/2013/journal/2_Jozef_Mihok_MODEL_Y.pdf
- Sčítanie obyvateľov, domov a bytov k 1.1.2021. Bratislava: Štatistický úrad SR. [online] [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://www.scitanie.sk>
- SZARKOVÁ, M. 2011. *Komunikácia v manažmente*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 978-80-225-3251-8.
- TEJ, J., VAGAŠ, M. a MIŠKO, D. 2019. Potenciál komunikácie miestnej samosprávy v kontexte ghostingu a spokojnosti občanov. In: XII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-9268-6.
- VELŠIC, M. 2020. *Digitálna gramotnosť na slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. ISBN 978-80-89345-81-6
- VYMĚTAL, J., 2008. *Průvodce úspěšnou komunikací*. Efektivní komunikace v praxi. Praha: Grada.
- VYMĚTAL, Š., 2009. *Krizová komunikace*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2510-9.

ZMOS, 2020. *Prístup k bezplatnej platforme na komunikáciu pre samosprávy*. [online]. [cit. 15.08.2022]. Dostupné z: https://www.zmos.sk/pristup-k-bezplatnej-platforme-na-komunikaciju-pre-samospravy--oznam/mid/433454/.html#m_433454

Kontaktná adresa

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice 040 11

Slovenská republika

email: gabriela.kravcakova@upjs.sk

VPLYV PANDÉMIE NA ŽIVOT SENIOROV V KONTEXTE POSKYTOVANIA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB

THE IMPACT OF THE PANDEMIC ON THE LIVES OF SENIORS IN THE CONTEXT OF SOCIAL SERVICES

Lenka LACHYTOVÁ

Abstract

The global problems related to the lives of citizens and the functioning of states were also affected by the COVID-19 pandemic. It was visible in all areas of life and in the local government in the context of the provision of social services, the impact of the pandemic was and is striking. The article reflects the impact of changes that occurred in the provision of social services for a vulnerable group of seniors exposed to a higher risk of more serious complications associated with the COVID-19 pandemic and emphasizes the practical implementation of social policy in the field of social services.

This article is a partial output of the project VEGA 1/0595/21 – Public administration interventions at the time of COVID-19 and their impact on the quality of life of citizens of selected communities.

Key words: *The COVID-19 pandemic. Problems. Social services. Social care.*

Úvod

Problematika starnutia je frekventovanou témou, ktorá kladie zvýšené nároky na tvorcov sociálnych politík nielen na Slovensku, ale aj vo väčšine krajín Európskej únie. Demografické zmeny sa spájajú s intenzívnymi nárokmi v oblasti dlhodobej starostlivosti a ovplyvňujú samotný dopyt po sociálnych službách. Prostredníctvom pandémie sa odkrylo množstvo problémov o ktorých sa už dlhšie časové obdobie diskutuje a ktoré sa práve v pandemickom období rapídne zvýraznili a nutne akcentujú po zmene a riešení, zvlášť pri zvýšenom dopyte po dlhodobej starostlivosti a sociálnych službách. Pandémia nás núti nazerať na danú situáciu ako krízovú, prehodnocujúcu pohotovosť reflexie intervencií verejnej správy a fungovanie jednotlivých systémov v spoločnosti.

1 Sociálne služby a starnutie obyvateľstva

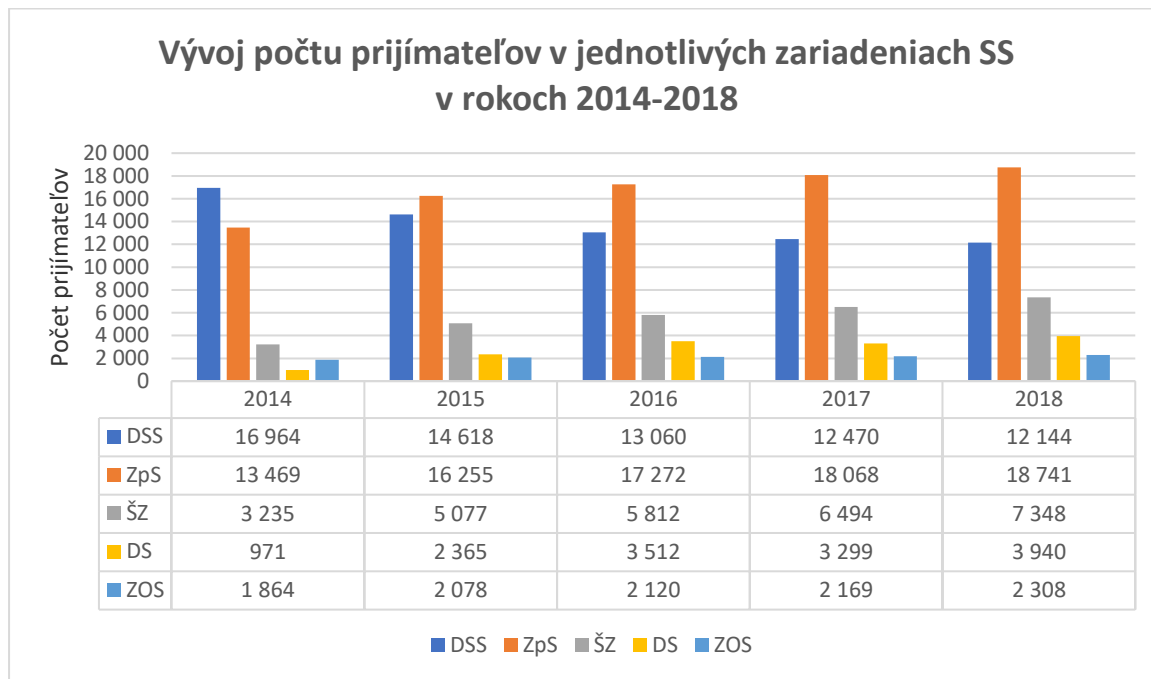
Realizácia verejnej politiky v praktickej implementácii v oblasti sociálnych služieb bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Napĺňanie tejto úlohy je však pre obce a mestá mimoriadne komplikované ako z pohľadu nákladov, ľudských kapacít, rastúceho dopytu tak aj kvality poskytovaných služieb (NKÚ 2020).

Jedna z národných priorít rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020 hovorila o zabezpečení dostupnosti sociálnych služieb v súlade s potrebami komunity (Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020). Priorita reflektovala aj na skutočnosť starnutia populácie a predpokladaného nárastu počtu starších osôb odkázaných na dlhodobú starostlivosť a na potrebu jej organizovania a poskytovania dostupným a finančne udržateľným spôsobom.

Samospráva by v tomto zmysle mala akcentovať hlavne na odkázaných občanov, ktorí službu potrebujú a pomocou nej môžu byť aktivizovaní a v rámci svojich možností a schopností aj prospešní pre spoločnosť. Pomoc, podpora a aktivizácia občana žijúceho v komunite je základným fundamentom sociálnych služieb.

Nasledujúci Graf 1 poukazuje na vývoj počtu prijímateľov v jednotlivých zariadeniach ako sú domovy sociálnych služieb, zariadenia pre seniorov, špecializované zariadenia, denné stacionáre a zariadenia opatrovateľskej služby v rokoch 2014-2018. Nárast klientely bol zaznamenaný vo všetkých druhoch zariadení, s výnimkou domova sociálnych služieb, kde dochádzalo k systematickému postupnému medziročnému poklesu, s celkových rozdielom medzi rokmi 2014 - 2018 o 28,5 %. K najvýraznejšiemu nárastu klientely v sledovanom období došlo v dennom stacionári (o 406 %) a v špecializovanom zariadení (o 227 %). Pokles klientely v domove sociálnych služieb bol kompenzovaný jej nárastom v zariadení pre seniorov či v špecializovanom zariadení. Vzťahovanie poklesu služieb poskytovaných v domove sociálnych služieb k nárastu počtu špecializovaných zariadení sa zvykne interpretovať skôr legislatívnou (zmena právnych podmienok pre domovy sociálnych služieb), než transformačnou logikou (snaha o zmenu kultúry poskytovania sociálnych služieb) (Repková 2020).

Graf 1 Vývoj počtu prijímateľov v jednotlivých zariadeniach SS v rokoch 2014-2018

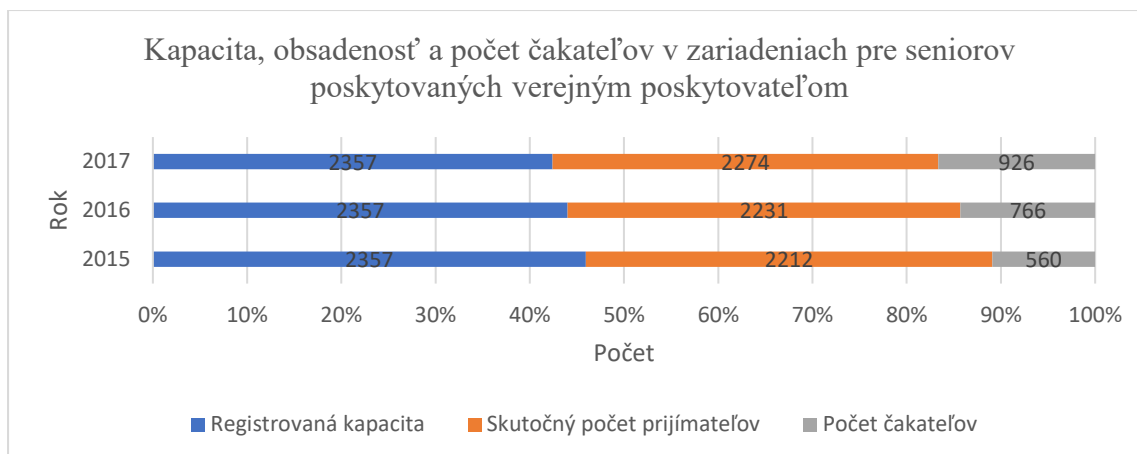


Zdroj: Spracované podľa: Repková, K. Plnenie národných priorít rozvoja SS v rokoch 2015-2020. Analýza.

Pri kontrolnej činnosti vyšších územných celkov u poskytovateľov sociálnych služieb sa zistilo, že vo väčšine prípadov zariadenia pre seniorov svojou kapacitou nepostačovali pre potreby regionálneho obvodu. Tiež každoročne rástol počet nevybavených žiadostí fyzických osôb o uzatvorenie zmluvy na poskytovanie sociálnej služby čakaťov (Najvyšší kontrolný úrad 2018).

Graf 2 ilustruje kapacitu, obsadenosť a počet čakaťov v zariadeniach pre seniorov poskytovaných verejným poskytovateľom. Z grafu je možné vidieť, že ponuka je síce vyššia ako dopyt, avšak ak sa pozrieme na počet čakaťov, zistíme, že kapacita zariadení dostatočná nie je.

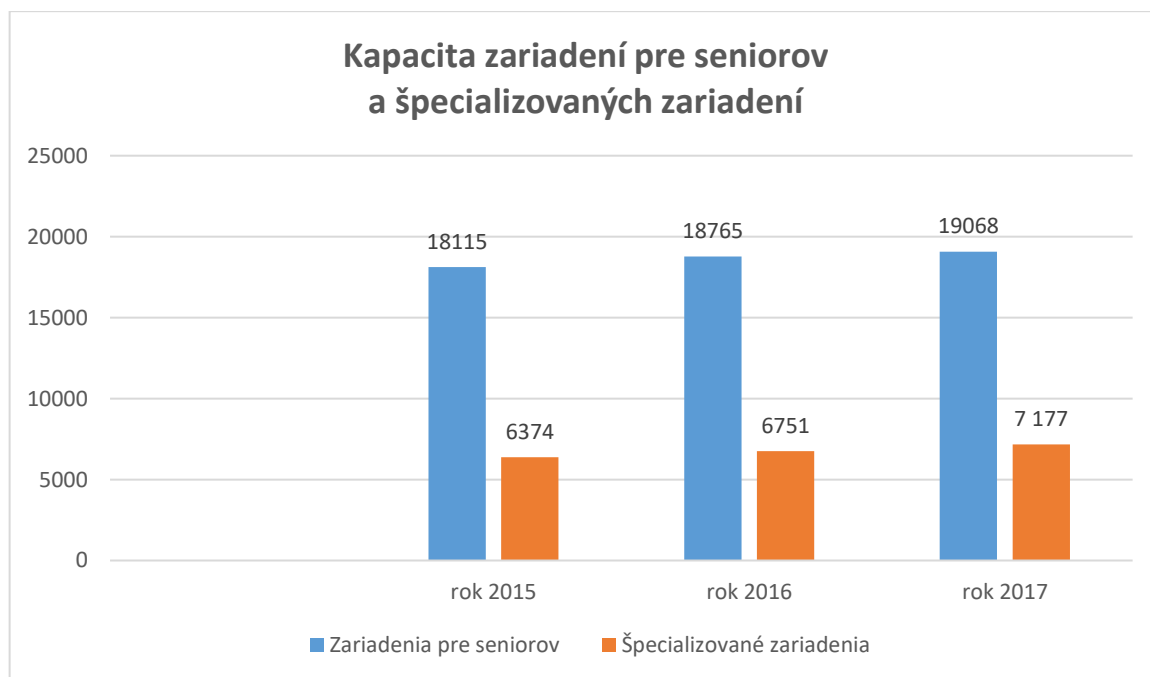
Graf 2 Kapacita, obsadenosť a počet čakaťov v zariadeniach pre seniorov poskytovaných verejným poskytovateľom



Zdroj: Spracované podľa NKÚ, 2018, Záverečná správa

Nasledujúci Graf 3 znázorňuje kapacitu zariadení pre seniorov a špecializovaných zariadení od roku 2015 po rok 2017. Ako je viditeľné z Grafu 3 kapacita zariadení pre seniorov a špecializovaných zariadení sa z roka na rok navyšuje.

Graf 3 Kapacita zariadení pre seniorov a špecializovaných zariadení

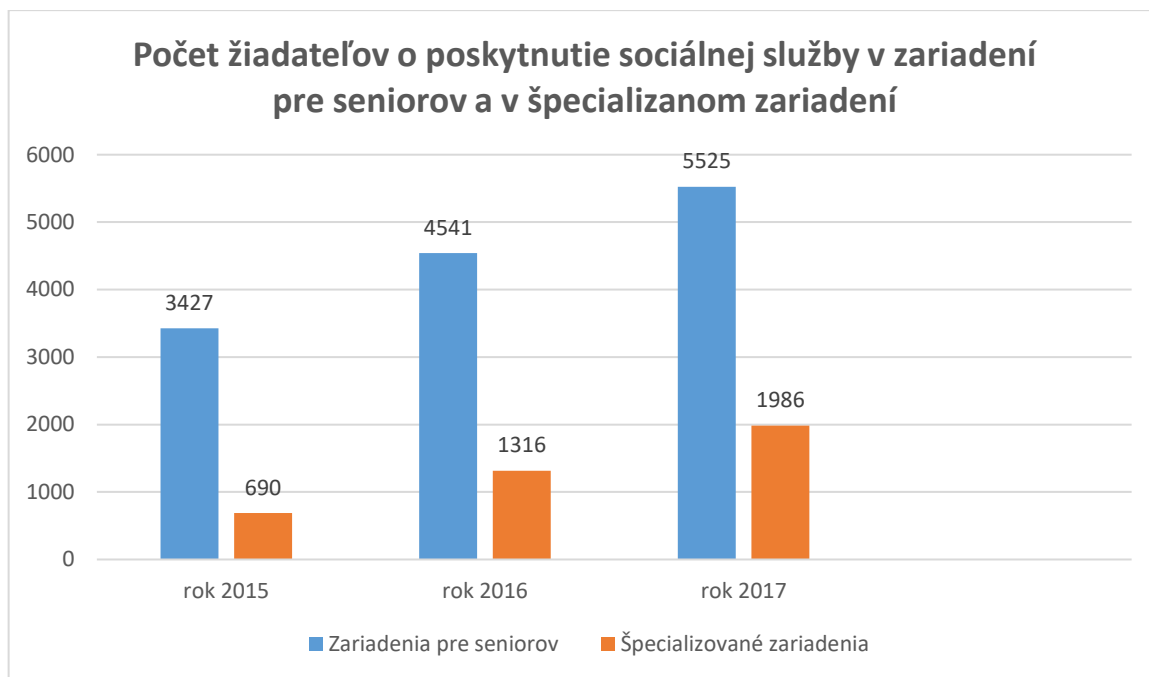


Zdroj: Spracované podľa NKÚ, 2018, Záverečná správa

Podľa registra poskytovateľov sociálnych služieb, vedeného vyššími územnými celkami, viac ako kapacita zariadení pre seniorov a špecializovaných zariadení pre obdobie rokov 2015-2017 rástol aj počet žiadateľov o poskytovanie sociálnej služby v daných zariadeniach, ako je

znázornené v Grafe 4. Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ (2018) dodáva, že na uvedených druhoch sociálnych služieb sa podieľali najmä neverejní poskytovatelia.

Graf 4 Počet žiadateľov o poskytnutie sociálnej služby v zariadení pre seniorov a v špecializovanom zariadení



Zdroj: Spracované podľa NKÚ, 2018, Záverečná správa

Jednou z ambícií operačného programu Efektívna verejná správa na roky 2014-2020 bolo dodať klientovi požadovanú službu v požadovanej kvalite, za nižšie poplatky a v kratšom čase. Z vyššie prezentovaných grafov je zjavné, že počet žiadateľov o poskytnutie jednotlivých druhov sociálnych služieb sa z roka na rok zvyšuje, avšak nie priamo – úmerne kapacite jednotlivých zariadení. Na kvalitu poskytovania sociálnych služieb v zmysle dostupnosti danej služby apeloval aj Krúpa (2000). Nastáva teda otázka, do akej miery a kvality je možné hodnotiť v súčasnom období ovplyvnenom pandemiou COVID-19 zariadenia sociálnych služieb? Kapacita jednotlivých zariadení zriadených verejným poskytovateľom v rámci jednotlivých krajov vykazovala hlavne počas roka 2020 vysokú úmrtnosť seniorov, ktorá zo všetkých úmrtí na ochorenie COVID-19 predstavovala viac ako 85%.

Zariadenia sociálnych služieb pre seniorov u verejných poskytovateľov jednotlivých krajov ako bolo viditeľné napríklad v Banskobystrickom kraji (Sociálne služby v Banskobystrickom samosprávnom kraji) a Prešovskom kraji (Sociálne služby v Prešovskom samosprávnom kraji) mali v dôsledku pandémie nenaplnené kapacity, alebo skrátené čakacie lehoty. Skrátený čas

súvisel aj so spomínaným percentuálnym úmrtím seniorov nad 65 rokov v týchto zariadeniach, sprísneným režimom a neprijímaním dostatočného počtu klientov, podľa požadovanej kapacity.

Vychádzajúc z predmetnej situácie nedostatočnosti, zvyšujúceho sa veku dožitia a odvolávajúc sa na zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov a vyššie spomenutých dokumentov je potrebné zvlášť v tomto období klásť dôraz aj na starostlivosť o seniorov v rámci domáceho prostredia.

1.1 Koncentrácia služieb do prirodzeného prostredia občana

Podľa Koncepcie mestského rozvoja SR do roku 2030 samosprávy majú k dispozícii spektrum rôznych nástrojov vo všetkých oblastiach rozvoja samosprávy, ktorých cieľom je skvalitňovanie života občanov, kde môžeme zaradiť aj pomoc prostredníctvom sociálnych služieb. Ide o legislatívne nástroje korešpondujúce s ktorými vydávajú obce všeobecne záväzné nariadenia, administratívne nástroje, ktoré zabezpečujú a usmerňujú ekonomické činnosti a sú zvlášť dôležité pri poskytovaní sociálnych služieb. Ďalšie v poradí tvoria komunikačné a informačné nástroje, kde patria aj informačné a poradenské centrá, budovanie informačných systémov, komunálny marketing, vzťahy s verejnosťou a e-government.

V Analýze možností na zvýšenie potenciálu miestnej územnej samosprávy pri realizácii hospodárskych politík miest a obcí (2017) sa pomenováva a určuje význam sociálnych služieb pre viaceré subjekty, vrátane štátu, samosprávy a neštátnych subjektov ako významných činností pre riešenie sociálnych problémov, podpory individuality v sebestačnosti apelujúc na význam sociálneho života v prirodzenom prostredí, znižovaním rizík, vyplývajúcich zo sociálnej či zdravotnej nedostatočnosti. Práve sociálne služby sú tu vnímané ako integrálna súčasť komunálnej politiky a neodmysliteľná súčasť rozvoja obce, ako na poli hospodárskom, tak aj sociálnom.

Proces deinštitucionalizácie sociálnych služieb, ktorý v súčasnosti ešte stále prebieha koncentruje poskytovanie sociálnych služieb priamo do komunít, v rámci ktorých sa občania – klienti podľa Krúpu a kol. (2007) stávajú plnohodnotnou súčasťou diania danej komunity.

Pandemická situácia preverila aj dostupnosť a kvalitu poskytovaných sociálnych služieb v prirodzenom prostredí. V súvislosti so zraniteľnou skupinou seniorov, máme na mysli opatrovateľskú službu, ktorej poskytovanie územnou samosprávou nebolo postačujúce ani počas obdobia pred pandémiou a práve jej nedostatkovosť sme mohli vnímať aj

v pandemickom období. Pre ilustráciu v Tabuľke 1 uvádzame počet verejných a neverejných poskytovateľov tejto terénnej služby.

Tabuľka 1 Poskytovatelia terénnej opatrovateľskej služby – obec a neverejný poskytovateľ

Vyšší územný celok	Opatrovateľská služba zriadená alebo založená obcou	Opatrovateľská služba zriadená neverejným poskytovateľom
BBSK	133 / 2	52
BSK	36/ 10	52
KSK	132/1	51
NSK	111/10	90
PSK	116	77
TSK	144/ 3	31
TTSK	87/ 6	15
ŽSK	186/ 2	87
Spolu	945/ 24 = 969	455

Zdroj: Spracované podľa: Analýza a trendy procesu deinštitucionalizácie a možnosti miestnej územnej samosprávy z pohľadu zabezpečenia sociálnych služieb, zamestnanosti a odmeňovania, 2017, s. 36.

Obec využíva túto originálnu kompetenciu už od roku 2004 aj v spolupráci s neverejnými poskytovateľmi ako nástroj na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu, alebo dovŕšenia dôchodkového veku. Jej financovanie sa nepovažovalo za systémové, ale skôr za veľmi rizikové. Nie všetci prijímatelia dostávali službu, na akú podľa stupňa odkázanosti mali nárok, čo spôsobil hlavne nedostatok financií a opatrovateľiek. Zaujímavé výsledky boli zverejnené samosprávami ohľadom poklesu dopytu po opatrovateľskej službe a jej „alternatívou“ zo strany rodinných príslušníkov. Uvádza sa, že u neverejných poskytovateľov bol záujem o 56% vyšší ako u verejných poskytovateľov pri V. stupni odkázanosti na sociálnu službu, aj napriek vyššej cene, ktorú museli doplácať (NKÚ 2020). Aká je spoľahlivosť údajov poskytovaných samosprávami, ak zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov neukladá povinnosť viesť evidenciu žiadateľov o poskytnutie opatrovateľskej služby...z čoho teda vyplýva aj nemožnosť zhodnotenia skutočného dopytu po opatrovateľskej službe.

Záver

Skúsenosti s poskytovaním sociálnych služieb pre zraniteľnú skupinu občanov či už v domácom prostredí, alebo rezidenčialnej starostlivosti v priebehu minulých rokov odhalili

mnohé problémy, ktoré pretrvali aj v pandemickom období. Je paradoxom, že práve starší občania, percentuálne najväčšie obete COVID-19 sú zároveň najviac neprítomní vo verejnej sfére. Naše politiky budú musieť preskúmať skutočnosť ohrozenia seniorov a nájsť zdroje, ktoré by mali tvoriť hlavné kritérium zohľadnenia celkového zdravotného stavu a faktora zotavenia človeka bez ohľadu na vek a na druh poskytovanej sociálnej služby. Vypracovanie nových postupov týkajúcich sa starnutia a lepšie informovanie politikov o začlenení seniorov by mohlo byť pozitívnym vedľajším účinkom tejto pandémie (The impact of Covid-19 on seniors: Lessons to be learned, 2020).

Zoznam bibliografických odkazov

KONCEPCIE MESTSKÉHO ROZVOJA SR DO ROKU 2030. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/uploads/media/acc029a742328560b6837b150866ed75f64310ae.pdf>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2017. *Analýza možností na zvýšenie potenciálu miestnej územnej samosprávy pri realizácii hospodárskych politík miest a obcí*. NÁRODNÝ PROJEKT. Centrum sociálneho dialógu II. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/kniznica-zmos.html>

KRUPA, S. a kol. 2006. *Rozvoj komunitných sociálnych služieb*. Učebné texty k projektu Transformácia zariadení sociálnych služieb s cieľom sociálnej a pracovnej integrácie ich obyvateľov. Bratislava: [Rada pre poradenstvo v sociálnej práci](#). 109 s.

KRUPA, S. a kol. (eds.) 2007. *Transformácia domovov sociálnych služieb s cieľom sociálnej a pracovnej integrácie*. Bratislava: Rada pre poradenstvo v sociálnej práci. 195 s. ISBN 978-80-970004-2-4.

KRUPA, S. a kol. 2000. *Kvalitné sociálne služby I*. Košice: Vienala v spolupráci s RPSP. 120 s. ISBN 80-88922-17-8.

NAJvyšší kontrolný úrad. *Sociálne služby pre seniorov – záverečná správa 2018*. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>

NAJvyšší kontrolný úrad. *Správa o výsledku kontroly domácej opatrovateľskej služby*. [online] [cit.]. Bratislava: NKÚ, 2020. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1407476/Spr%C3%A1va+o+v%C3%BDsledku+kontroly+Opatrovate%C4%BESk%C3%A1+slu%C5%BEba.pdf/470c73f6-a795-4afe-990f-c7ff1c106287>

NÁRODNÉ PRIORITY ROZVOJA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB NA ROKY 2015-2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>

OPERAČNÝ PROGRAM EFEKTÍVNA VEREJNÁ SPRÁVA 2014-2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2014/11/Opera%C4%8Dn%C3%BD-program-Efekt%C3%ADvna-verejn%C3%A1-spr%C3%A1va-8-0.pdf>

REP KOVÁ, K. *Plnenie národných priorít rozvoja SS v rokoch 2015-2020. Analýza.* [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.plnenie.nar.priorit.rozvoja.soc.sluzieb.analyza.repkova.2020.pdf>

SOCIÁLNE SLUŽBY V BANSKOBYS TRICKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.vucbb.sk/eSlu%C5%BEby/Soci%C3%A1lneslu%C5%BEby/Registerposkytovat%C4%BEovsoci%C3%A1lnychslu%C5%BEieb/SOCI%C3%81L NESLU%C5%BDBYVBBSK.aspx>

SOCIÁLNE SLUŽBY V PREŠOVSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI. [online] [cit.]. Dostupné z: https://www.e-vuc.sk/psk/socialna-pomoc/socialne-sluzby-v-presovskom-samospravnom-kraji.html?page_id=133204

THE IMPACT OF COVID-19 ON SENIORS: LESSONS TO BE LEARNED. 2020. Posted on Tuesday, April 14. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://research.uottawa.ca/news/impact-covid-19-seniors-lessons-be-learned>

ZÁKON NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice 040 11

email: lenka.lachytova@upjs.sk

VPLYV INTERVENCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY POČAS PANDÉMIE COVID-19 NA KVALITU ŽIVOTA SENIOROV

IMPACT OF PUBLIC ADMINISTRATION INTERVENTIONS DURING THE COVID-19 PANDEMIC ON THE QUALITY OF LIFE OF SENIORS

Vitalii HOROVENKO

Abstract

Seniors are one of the most threatened groups at the time of the spread of the COVID-19 infection and are dependent on the help of relatives or other organizations. During the pandemic period and through individual anti-epidemiological measures, many seniors were isolated from family members and other contacts. The aim of the contribution is to determine the impact of the COVID-19 pandemic and the measures introduced on the quality of life of the elderly population and specify the effect of isolation on a vulnerable population group.

Key words: COVID-19 pandemic, seniors, public administration, interventions, isolation

Úvod

V čase šírenia nákazy COVID-19 sa seniori stali skupinou, ktorú najviac postihlo toto ochorenie a s ním súvisiace nevyhnutne zavedené opatrenia. Kvôli oslabenému imunitnému systému bolo práve pre túto skupinu obyvateľstva ťažšie bojovať s chronickými ťažkosťami spojenými s týmto ochorením. Väčšina seniorov žije osamelo v bytoch alebo domoch a nemajú prístup k potrebným informáciám, ani k potrebným ochranným pomôckam. V médiách je kvantum informácií ohľadom pandemickej situácie, čo však môže byť pre seniorov zavádzajúce. Starší ľudia majú väčšinou problémy s mobilitou, či už ide o úplne imobilných alebo ťažko pohybujúcich sa starších ľudí, ktorým toto obmedzenie znemožňuje zabezpečiť si základné životné potreby. V čase pandémie bolo preto možné viditeľnejšie pozorovať senzitivitu starších ľudí na sťažené životné podmienky.

Intervencie verejnej správy mali priamy vplyv na kvalitu života staršej populácie, ktorú možno chápať ako stupeň, v ktorom prežívanie života uspokojuje individuálne psychologické a fyzické potreby a hodnoty jednotlivca (Penningtonová 2020). Z tohto dôvodu boli

preventívne opatrenia zahŕňajúce napríklad nosenie rúšok, dodržiavaním fyzického odstupu a sociálnej izolácie pre seniorov aktuálne a naliehavé (Firman 2022). V kvalite života sa premieta úroveň osobnej pohody, schopnosti ovplyvňovať vývoj vlastného života a schopnosť uspokojovať svoje individuálne potreby. V tejto situácii sa izolácia stala hlavným problémom seniorov. Práve ľuďom v seniorskom veku bolo odporúčané izolovať sa doma a vyhnúť sa cestovaniu, účasti na rodinných podujatiach a minimalizovať návštevy (Penningtonová 2020).

Cieľom príspevku je zistiť vplyv pandémie a zavedených opatrení na vybrané oblasti kvality života seniorov. Tento príspevok akcentuje zahraničné skúsenosti a následky izolácie a protipandemických opatrení na vybrané oblasti kvality života seniorov: fyzický stav, psychický stav a oblasť sociálnych vzťahov.

1 Kvalita života seniorov počas pandémie covid-19

Kvalita života je pojem, ktorý zahŕňa základné oblasti ľudského života, úroveň uspokojovania potrieb ľudí, úroveň kultúrneho a fyzického rozvoja, ako aj mieru bezpečnosti obyvateľstva. Do problematiky kvality života patria aj individuálne psychologické danosti jedinca, napríklad jeho osobnostné vlastnosti, kognitívne procesy, sociálna akceptácia, sebarealizácia a zdravie, teda všetky aspekty a okolnosti, ktoré ovplyvňujú náš každodenný život (Kováč a kol. 2004). Skvalitňovanie života starších ľudí sa dá dosiahnuť najmä prostredníctvom sociálnych kontaktov, návštevou rôznych podujatí, nákupmi alebo pravidelnými návštevami blízkych. Pre seniorov je dôležitá aj aktivita, napríklad v podobe absolvovania rekreačných dovolení (Reiss, Bhakdi 2020).

Intervencie verejnej správy v boji proti šíreniu nákazy COVID-19 mali priamy vplyv na kvalitu života staršej populácie. Podľa Ondrejku (2000) pozostáva kvalita života z piatich základných oblastí:

1. Fyzický stav,
2. Psychický stav,
3. Funkčný stav umožňujúci adaptáciu na fyzickú a psychickú záťaž,
4. Oblasť sociálnych vzťahov,
5. Ekonomicko-finančná oblasť.

Staršia populácia bola celosvetovo najviac vystavená hrozbám pandémie, kvôli jej náchylnosti na infekčné ochorenia a zdravotné ťažkosti. Seniori sú aj bez prítomnosti pandémie skupinou, ktorá je spoločnosťou marginalizovaná. Príspevok je zameraný na tri vybrané oblasti kvality života seniorov, ktoré najviac zasiahli protipandemické opatrenia podľa WHO: fyzický

stav, psychický stav a oblasť sociálnych vzťahov. Oblasť sociálnych vzťahov bola ovplyvnená samotnou izoláciou (znemožnením návštev a kultúrneho vyžitia). Ochorenie, očkovanie a dôsledky izolácie priamo zasiahli fyzický stav seniorov. Izolácia intervenovala najmä aspekty ich psychického stavu, ktorý bude bližšie špecifikovaný v druhej kapitole.

Koncom roka 2019 WHO zverejnila zoznam preventívnych opatrení, na ochranu seniorov pred hroziacimi dôsledkami ochorenia COVID-19. Jednotlivé opatrenia, najmä spomínaná izolácia, boli z tohto dôvodu nevyhnutné. V tejto súvislosti bolo dôležité zistiť vnímanie dôvery v účinnosť vybraných opatrení v staršej populácii. V údajoch, ktoré zozbierala WHO je uvedené, že starší ľudia viac veria v účinnosť opatrení, akými sú izolácia a nosenie rúška v porovnaní s dôverou mladšej generácie v spomínané opatrenia. Celkovo 70 % ľudí vo veku 18 – 24 rokov v 63 krajinách uviedlo, že izolácia je účinná ako preventívne opatrenie. Percentuálny podiel ľudí vo veku nad 65 rokov, ktorí veria v účinnosť vybraných opatrení je 91 %. Výsledky štúdie súvisiace s vierou v účinnosť nosenia rúšok vykazovali podobné percentuálne rozdiely (74 % oproti 92 %). Tento faktor poukazuje na zraniteľnosť tejto skupiny obyvateľstva v čase pandémie a nevyhnutnosť chrániť ich zdravie pred vírusom (World Health Statistics 2022).

Prvý vybraný faktor kvality života, ktorý ovplyvnila pandémia a zavedené opatrenia je bezprostredne fyzický stav staršej populácie. Pacienti s ochorením COVID-19 vo veku 55 a viac rokov mali 3-krát vyššiu úmrtnosť, hospitalizáciu, oneskorené klinické zotavenie či hrozbu napojenia na pľúcnu ventiláciu v porovnaní s mladšou generáciou (İlgili a Kutsal 2020). Izolácia a osamelosť tiež mala vplyv na fyzické zdravie seniorov, hlavne na krvný tlak, imunitné funkcie a zápal, ako aj schopnosť vykonávať každodenné aktivity. Intervencie verejnej správy v podobe izolácie zvyšovali riziko depresie, kognitívneho poklesu a priamo ovplyvňujú aj správne dodržiavanie liečby a užívanie liekov (NCOA 2021). U ťažko chorých seniorov sa následne môžu vyskytnúť komplikácie, ako je syndróm akútnej respiračnej tiesne (ARDS), ktorý si vyžaduje predĺženú ventilačnú podporu a dlhší pobyt v nemocnici, poškodenie srdca, arytmie, šok alebo v konečnom dôsledku aj smrť. Miera úmrtnosti sa zvyšuje so zvyšujúcim sa vekom. Úmrtnosť bola 90-krát vyššia vo vekovej skupine 65-74 rokov v porovnaní s ľuďmi vo veku 18-29 rokov. V porovnaní s touto vekovou skupinou je úmrtnosť 630-krát vyššia u ľudí vo veku nad 85 rokov (Klanidhi a kol. 2021). V súčasnosti neexistuje žiadna definitívne účinná liečba na COVID-19 a vakcíny sú v rôznych štádiách testovania a prispôbovania sa novým variantom vírusu.

Podľa Centra pre kontrolu a prevenciu chorôb bola nová mutácia vírusu Omikron k 20. decembru 2021 zistená vo väčšine štátov a bola hlavným dôvodom v náraste prípadov COVID-19. Táto mutácia sa preukázala ako omnoho infekčnejšia a rýchlejšie sa šíriaca než predošlé varianty. V USA bolo približne 95 % všetkých nových prípadov spôsobených týmto variantom. Otázka očkovania je dôležitá, keďže rýchle očkovacie kampane by mali zmierniť situáciu a zlepšiť kvalitu života staršej populácie. Kladné účinky vakcín sa preukázali po celom svete. Na príklade spomínaných USA, bola v decembri 2021 miera hospitalizácií spojených s COVID-19 17-krát vyššia u neočkovaných seniorov vo veku 65 rokov a viac. Nezočkovaní seniori v tejto vekovej skupine mali taktiež takmer 50-krát vyššiu pravdepodobnosť potreby hospitalizácie (National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion 2021). Je dôležité poznamenať, že kvôli oslabenej imunite a individuálnosti zdravotného stavu každého seniora nie je očkovanie vždy najúčinnějšíou preventívnou metódou a môže byť rizikové vzhľadom na ich fyzický stav.

Ďalšia vybraná oblasť kvality života seniorov, ktorá bola ovplyvnená protipandemickými intervenciami je oblasť sociálnych vzťahov. Táto oblasť je definovaná schopnosťou jedinca zaradiť sa do širšieho spoločenského života. Komunitná alebo občianska participácia, teda aktívne zapájanie sa ľudí do formálnych alebo neformálnych aktivít s cieľom dosiahnutia sociálnej prepojenosti, vedie k zdravším a súdržnejším komunitám. Pandémia pozastavila spoločenský život a seniori sa stali izolovaní a osamelí. Sociálne vzťahy sú považované za kľúčové pre emocionálnu pohodu človeka. Pred pandémiou sa mohli starší ľudia obrátiť na rôzne komunitné organizácie a seniorské centrá so žiadosťou o hľadanie sociálnych kontaktov, stravovanie, dopravu a iné služby. Seniori by tiež mohli čerpať psychickú podporu a duševnú stimuláciu zo sociálnych interakcií sprostredkovaných návštevou priateľov a rodiny. Po vypuknutí pandémie sa mnohé organizácie museli prejsť z osobných na online služby. Fungujúce sociálne siete a dostupnosť internetového pripojenia sa stali neodmysliteľnou súčasťou života starších ľudí. Seniori začali viac využívať aj možnosť spojenia sa s blízkymi prostredníctvom telefónu, e-mailu alebo videorozhovoru (Real World Health Care Editorial Staff 2021).

Vzhľadom na epidemiologickú situáciu a ochranu všetkých pacientov pred šírením nákazy ochorenia COVID-19 pristúpilo mnoho zdravotníckych zariadení k zákazu návštev na všetkých oddeleniach nemocníc. Obmedzenie návštev bolo problémové nie len pre seniorov v inštitucionálnych zariadeniach, ale aj pre niektorých starších ľudí, pre ktorých môžu byť

domáce návštevy zdravotníckych pracovníkov obligátne na poskytovanie služieb zdravotnej starostlivosti.

2 Vplyv sociálnej izolácie a osamelosti na kvalitu života seniorov

Psychický stav, alebo psychický aspekt kvality života je ďalšou oblasťou, zasiahnutou intervenciami verejnej správy. Od prvých štádií pandémie mali prijaté opatrenia vrátane izolácie negatívne dôsledky nie len na kvalitu života ako takého, ale zasiahli aj psychický stav občanov. V mnohých krajinách v závislosti od kultúry a bežného životného štýlu žijú starší ľudia sami, je možné osamelosť identifikovať ako potenciálny rizikový faktor kognitívnych porúch a depresie (İlgili, Kutsal 2020). Medzi osamelosťou a depresiou je značná prepojenosť. Osamelosť u starších ľudí je veľmi častým javom, a na druhej strane depresia predstavuje jeden z najčastejších psychických problémov tejto skupiny. Symptómy vyvolané depresiou súvisia s poklesom celkového zdravia a kognitívnych funkcií seniorov (Brezniak, Gredecká, Kaliská 2021)

Dôsledky sociálnej izolácie medzi seniormi môžu byť výraznejšie ako u mladých ľudí. To, že sociálna izolácia a osamelosť majú negatívny vplyv na fyzické a mentálne zdravie staršej populácie tvrdí aj Programová manažérka Centra pre zdravie seniorov Kathleen Zuke, M.P.H. (2021), ktorá poukázala na štúdiu z roku 2018 o potenciálnych zdravotných rizikových faktoroch sociálnej izolácie a osamelosti. Autorka dospela k záveru, že sociálne kontakty výrazne znižujú riziko predčasnej úmrtnosti. Navyše faktory sociálnej izolácie majú väčší vplyv na predčasnú úmrtnosť ako faktory, ktorým sa v súčasnosti venuje väčšia pozornosť (napríklad obezita a znečistenie ovzdušia) (NCOA 2021).

Brooks a kol. (2020) sa vo svojom výskume, zameraného na skúmanie psychologického dopadu izolácie počas pandémie poukázali na postraumatické stresové symptómy, zmätenosť a hnev ako najviac uvádzané negatívne psychologické účinky izolácie. Autori taktiež identifikovali stresové dopady, akými sú obavy z infekcie, frustrácie a nudy, neadekvátne zásobovanie sa tovarom primárnej spotreby a dezinformácie. Podľa autorov dopad izolácie na duševné zdravie seniorov pozostáva z traumy súvisiacej s existenciou pandémie ako takej (Brooks a kol. 2020).

Izolácia spôsobila veľa problémov v každodennom živote starších ľudí. Prieskum, ktorý realizovali Dündar a Şirzai (2022) poukazuje na vplyv pandémie COVID-19 na duševný stav a kvalitu života (QOL) staršej populácie. Do tejto prierezovej štúdie bolo zaradených 226 dobrovoľníkov a dobrovoľníčok vo veku nad 65 rokov. Celkovo 125 účastníkov mužského

pohlavia (55,3 %) a 101 účastníčkoch ženského pohlavia (44,7 %). Priemerný vek zúčastnených bol 69,2 rokov. Prieskum poukázal na to, že počas pandémie bol pozorovaný významný pokles vo všetkých skóre škály QOL v porovnaní s predchádzajúcim obdobím ($P < 0,001$). Výsledky poukazujú aj na skutočnosť, že aj tým, ktorým nebol diagnostikovaný COVID-19 sa výraznejšie znížilo skóre celkového zdravia v porovnaní s tými, ktorým ochorenie bolo diagnostikované ($P < 0,05$). V 67 z 226 prípadov (29,6 %) bolo pozorované zhoršenie zdravotného stavu seniorov v spojitosti s depresiou počas pandémie v porovnaní s predchádzajúcim obdobím ($P < 0,001$). Daný výskum priamo poukazuje na to, že pandémia by sa nemala riešiť len medikamentóznou liečbou, ale mali by sa prijať aj preventívne opatrenia na zvýšenie kvality života. Autori uvádzajú, že u starších ľudí by sa mala zvýšiť sociálna a fyzická aktivita, napríklad prostredníctvom videokonferencií či zvyšovania množstva psychologických poradní (Dündar a Şirzai 2022)

Ph.D., Alicia Arbaje, M.D., M.P.H., ktorá sa špecializuje na internú medicínu odporučila seniorom dodržiavať fyzický odstup, ale nie úplnú sociálnu izoláciu. Jedným zo spôsobov, ako znížiť riziko ochorenia COVID-19 medzi staršími členmi spoločnosti je, ako už bolo uvedené, obmedziť osobné návštevy. Autorka tvrdí, že fyzický odstup nemusí znamenať izoláciu alebo osamelosť. Aby boli starší ľudia v bezpečí nestačí ich izolovať. Je preto dôležité poznamenať, že sociálna izolácia môže mať negatívny vplyv na imunitu a duševné zdravie starších ľudí. Autorka poznamenáva, že pokiaľ ide o sociálne kontakty, seniorov treba povzbudzovať tak, aby komunikovali nad rámec svojho obvyklého okruhu priateľov a rodiny. To znamená, že kontakt v podobe pozdravu poštového doručovateľa alebo návšteva susedov môže prispieť k pocitu integrácie seniorov v spoločnosti aj počas ťažkých životných období, ktorým všetci čelíme. Keďže mnohé kultúrne strediská či inštitúcie, cirkvi a centrá podpory boli zatvorené až do uvoľnenia opatrení, staršia populácia sa cítila vyčlenenou zo spoločnosti. Arbaje preto vysvetlila vplyv intervencií verejnej správy na skupiny seniorov a navrhla jednotlivé spôsoby pomoci starším v podobe telefonických konzultácií, relevantných a aktualizovaných informácií, zdravého kontaktu s rodinou starostlivosti o všeobecné zdravotné a psychologické potreby (Arbaje 2021).

Stratégia intervencií proti COVID-19 slúžila na zníženie šírenia vírusu za účelom ochrany fyzického zdravia starších ľudí, čo na druhej strane výrazne ovplyvnilo ich duševné zdravie. Kvôli vysokému veku seniorov bol pocit osamelosti, ktorý bol spôsobený sociálnou izoláciou a vnímaním strachu hlavným aspektom zhoršovania ich psychického stavu, či duševného zdravia. Budúce politiky by preto mali brať do úvahy a zabezpečiť ciele zásahy na

predchádzanie osamelosti v bežných aj núdzových podmienkach, vrátane intervencií zameraných na rozvoj sociálnych zručností, posilnenie sociálnej podpory a rozšírenie možností pre sociálnu interakciu.

Záver

Pandémia COVID-19 spôsobila okrem ekonomických dôsledkov a enormných strát na ľudských životoch, škody aj na mentálnom zdraví ľudí, a to najmä na zdraví tých najohrozenejších - seniorov. Príspevok sa zaoberá prieskumami v oblasti pandémie COVID-19 a s tým súvisiacimi intervenciami verejnej správy, ktoré majú priamy dopad na duševné zdravie staršej populácie na celom svete. Výskumy, na ktoré sme sa zamerali, ukázali, že pandémia neproporcionálne zasahuje do životov starších ľudí v porovnaní so zvyškom populácie a mala na nich negatívny vplyv v podobe rozšírenej paniky, úzkosti, stresu a fyzickej izolácie.

Jednotlivé opatrenia, akými sú izolácia, obmedzenia návštev, uzatvárania obchodov a kultúrnych podujatí ovplyvnili najviac tri oblasti kvality života: fyzický stav, psychický a sociálne vzťahy seniorov. Samostatná kapitola o vplyve izolácie a osamelosti na kvalitu života seniorov nám potvrdzuje, že u staršej populácie sa nebral vplyv do úvahy na ich psychické zdravie.

Skúsenosti z obdobia pandémie, preukázali, že rešpektovanie osobného priestoru a dôstojnosti sú dôležitými súčasťami starostlivosti o duševné zdravie seniorov. Preto je do budúcnosti potrebná širšia analýza vo všetkých oblastiach kvality života, aby bolo možné včas odhaliť problémy pri starostlivosti o seniorov a ich duševného zdravia v čase pandémie, a aby bolo možné naplánovať vhodné intervencie pre prípady potenciálnych krízových situácií.

Zoznam bibliografických odkazov

ARBAJE, A., 2021. Coronavirus and COVID-19: Caregiving for the Elderly. In: The Johns Hopkins Hospital and Health System. [online], [cit. 08.09.2022]; Dostupné na internete: <https://www.hopkinsmedicine.org/health/conditions-and-diseases/coronavirus/coronavirus-caregiving-for-the-elderly>

BREZNIAK, I., GREDECKÁ, Z., KALISKÁ, L., 2021. Screening measures of mental health levels of nursing homes clients during the COVID-19 pandemic [online]. In: Prohuman. Dostupné na internete: <https://www.prohuman.sk/psychologia/screeningove-meranie-urovne-mentalneho-zdravia-klientov-zijucich-v-zss>

BROOKS, S.K., WEBSTER, R.K., SMITH, L.E., WOODLAND, L., WESSELY, S., GREENBERG, N., RUBIN, G.J., 2020. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *Lancet*, 395(10227), 912-920. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30460-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8).

DÜNDAR AHI E., ŞIRZAI, H., 2022. The impact of the COVID-19 pandemic on the quality of life of the elderly population. *J Surg Med* [online]. [cit. 08.09.2022]; 6[3]:289-94. Dostupné na internete: <https://jsurgmed.com/article/view/903246>. Doi: <https://doi.org/10.28982/josam.903246>

FIRMAN, J., 2022. How to Keep Older Adults Safe from COVID-19 in the Winter. In: National Council on Aging, Inc. [online], [cit. 08.09.2022]; Dostupné na internete: <https://ncoa.org/article/how-to-keep-older-adults-safe-from-covid-19-in-the-winter>

İLGİLİ, Ö., KUTSAL, G., 2020. Impact of covid-19 among the elderly population. In: *Turkish Journal of Geriatrics*, Ankara. [online], 23[4]: s. 419-423. Doi: 10.31086/tjgeri.2020.179
Journal of Family Medicine and Primary Care: March 2021 - Volume 10 - Issue 3 - p 1077-1081. doi: 10.4103/jfmpc.jfmpc_2200_20

KLANIDHI, B., BHAVESH M., RANJAN, P., CHAKRAWARTY, A., BHADOURIA, S. 2021. Health care of the elderly during Covid-19 pandemic. Author Information

KOVÁČ, D., 2004. K pojmo-logike kvality života. In: *Československá psychologie*. 2004. Roč. 48, č. 5, s. 460 – 464. ISSN 0009-062X.

National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion 2021. COVID-19 Risks and Vaccine Information for Older Adults. In: Division of Population Health. [online], [cit. 08.09.2022]; Dostupné na internete: <https://www.cdc.gov/aging/covid19/covid19-older-adults.html>

ONDREJKA, I. a kol. 2000. Kvalita života pri depresívnych stavoch. In *Psychiatria*. ISSN 1211 – 7579, 2000, 7 [2], s. 76 – 81

PENNINGTONOVÁ, T., 2020. Ako čeliť koronavírusu. Massachusetts Medical Society. ISBN 978-80-551-7460-0

Real World Health Care Editorial Staff (NCOA) 2021. COVID-Driven Isolation Can Be Dangerous for Older Adults. In: National Council on Aging, Inc. [online], [cit. 08.09.2022]; Dostupné na internete: <https://ncoa.org/article/covid-driven-isolation-can-be-dangerous-for-older-adults>

REISS, K., BHAKDI, S., 2020. Korona, fakty a čísla. Goldegg Verlag GmbH, Berlin. 183 s. ISBN 978-80-973756-0-7

World Health Statistics 2022. Monitoring health for the SDGs Sustainable Development Goals [online], s.7-8 [125], [cit. 08.09.2022]; ISBN: 9789240051140. Dostupné na internete: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240051157>

Kontaktná adresa

Mgr. Vitalii Horovenko

Interný doktorand FVS UPJŠ

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66

040 11 Košice

Interný doktorand FVS UPJŠ

e-mail: vitalii.horovenko@upjs.sk

VZŤAH ŠTUDENTOV K STARŠÍM DOSPELÝM CEZ PRIZMU VEDOMOSTÍ O STARNUTÍ A AGEISTICKÝCH POSTOJOV

STUDENTS' ATTITUDE TO OLDER ADULTS THROUGH THE PRISM OF AGING KNOWLEDGE AND AGEISTIC ATTITUDES

Tat'jana BÚGELOVÁ - Jana LUKÁČOVÁ

Abstract

The paper analyze management students' relationship to older adults (and their degree of exposure to older adults) in relation to aging knowledge and ageist attitudes. The group consisted of 128 respondents (71.9% women) with an average age of 22 years ($SD = 1.74$). The research used the Fraboni of Ageism Scale-Revised (Rupp et al., 2005) and the Palmore's Facts on Aging Quiz with a multiple-choice format (Harris et al., 1996). The results demonstrated the existence of a significant positive relationship between childhood exposure and knowledge about aging. An equally significant positive relationship was demonstrated between being close to an older adult in childhood and knowledge about aging. A moderately strong negative relationship was demonstrated between childhood exposure and ageist attitudes, and similarly between childhood closeness to an older adult and ageist attitudes. Paradoxically, a significant relationship between ageism and the amount of knowledge about aging was not achieved, which indicates that even the amount of knowledge about old age and the aging process does not ensure the reduction of ageist attitudes.

Key words: *ageism, knowledge about aging, relation to older adults, management students*

Úvod

Konštantný úbytok pracovných síl na trhu práce v dôsledku demografických zmien a prechodu najsilnejšej generácie „Baby boomerov“ do dôchodkového veku (aktuálne vo veku 45 až 65 rokov) (Mitková, 2014), prináša nové výzvy zamestnávateľom, ako tento deficit zvládnuť. Čiastočným riešením je kvalitný vekový management v organizáciách a posúvanie veku odchodu do dôchodku (Koubek, 2014). Tieto zmeny by mali manažovať jedinci, ktorí rozumejú špecifikám starších zamestnancov, aby sa udržala čo najvyššia organizačná efektivita a kvalita života týchto jedincov. Vzhľadom k preukázanému výskytu ageistických stereotypov

a diskriminácie na základe veku na pracovisku (e.g., Búgelová & Čupková, 2019; Harris et al., 2018; Cherry & Palmore, 2008; Lee, 2009; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2014) považujeme za potrebné overiť úroveň vedomostí o starnutí a ageistické postoje budúcich manažérov už na univerzitách.

Ageizmus je systematické stereotypizovanie a diskriminácia ľudí z dôvodu ich veku (Butler, 2008). Starší dospelí sú často spoločnosťou vnímaní zovšeobecňujúco s určitými očakávaniami, stereotypne, bez ohľadu na špecifiká jednotlivcov (Ayalon & Tesch-Römer, 2018). Schneider a Kropf (1992, in Raikhola, 2014) identifikovali bežné mýty a stereotypy o staršom veku, ktoré sa vzťahovali na telesnú schránku a fyzický vzhľad seniorov, na psychickú krehkosť a rigiditu a na sociálnu oblasť v zmysle sociálnej izolácie, chudoby a pod. Podľa Thorntona (2002) k udržiavaniu negatívnych stereotypov prispievajú aj médiá a zobrazujú starších ľudí s podlomeným zdravím, nedostatočne bystrých, smutných a deprimovaných, nudných, bez záujmu o sex, bez vitality a schopnosti učiť sa novým veciam. Výskumy využívajúce Palmorov vedomostný kvíz o starnutí (FAQ, Palmore, 1988) poukazujú vo všeobecnosti na slabšie poznatky o starnutí (37 – 49% úspešnosť v kvíze) u vysokoškolských študentov rôznych odborov (e.g., Allen & Johnson, 2009; Fitzgerald et al., 2003; Gellis et al., 2003).

Ageizmus môže vyplývať zo zakorenených kultúrnych hodnôt a presvedčení, ktoré prevládajú počas sociálneho vývinu detí (Wisdom et al., 2014). V súlade s teóriou sociálneho vývinu (Vygotsky, 1978) deti začínajú triediť a kategorizovať ľudí do rôznych skupín na základe ich fyzických charakteristík súvisiacich s vekom, ako je výška, tvár a hlas jednotlivca (Montepare & Zebrowitz, 2002), pričom kategorizácia skupín je jedným z hlavných činiteľov získavania stereotypov a často bráni integrácii nových informácií týkajúcich sa stereotypných cieľov (Taylor et al., 2000). Deti si spájajú vyšší vek so zníženou príťažlivosťou, čo prispieva k negatívne haló efektu, pri ktorom sa od tých, ktorí sú vnímaní ako neatraktívni, očakáva, že budú mať aj negatívne vlastnosti a schopnosti (Langlois et al., 2000). Flamion et al. (2020) zistili, že už deti predškolského veku prejavujú ambivalentné názory na starších dospelých, pričom tieto názory sú ovplyvnené vzťahmi so starými rodičmi. Názory tri až šesť ročných belgických predškolákov na starších ľudí boli globálne priaznivé, najmä pokiaľ ide o srdečné a inteligentné črty. Hodnotenie fyzickej kapacity a nezávislosti však malo tendenciu byť negatívne. Názory predškolákov na starších ľudí boli oveľa pozitívnejšie u tých, ktorí spontánne evokovali svojich starých rodičov, keď boli požiadaní, aby mysleli na starého človeka (Flamion et al., 2020). Môžeme teda očakávať, že miera expozície starším dospelým

a miera vrelosti ich vzťahu budú mať vplyv na neskoršie postoje dospelých jedincov voči starším dospelým. V súlade s týmto očakávaním Wisdome et al. (2014) realizovali korelačnú analýzu medzi expozíciou starším dospelým (v detstve a v súčasnosti) a ageizmom a medzi expozíciou a vedomosťami o starnutí u severoamerických univerzitných študentov. Autori štúdie preukázali, že expozícia starším dospelým v detstve koreluje s nižšou úrovňou ageizmu a s vyššou úrovňou vedomostí o starnutí. V súlade s teóriou sociálneho vývinu (Vygotsky, 1978), jednotlivci, ktorí majú realistické očakávania a sú oboznámení s procesom starnutia, prejavujú nižšiu úroveň ageizmu (Wisdome et al., 2014). Tieto výskumné závery nás viedli k overeniu vzťahu skúmaných premenných na slovenskej vzorke študentov.

Uvedené výskumné zistenia poukazujú na závažnú problematiku nielen zo spoločenského, ale aj z ekonomického hľadiska. Postupne sa znižujúci počet ľudí v produktívnom veku a zároveň zvyšujúci sa počet starších dospelých, teda ľudí, ktorí majú regulárny nárok na čerpanie dôchodkového systému, signalizuje vznik budúcich problémov v pracovnej, zdravotnej ako aj v sociálnej oblasti. Zamestnanosť seniorov na Slovensku je jedna z najvyšších najmä v rámci strednej a východnej Európy. Príčina nebýva len v nízkych dôchodkoch, aj keď je treba zdôrazniť, že výškou slovenských dôchodkov sa Slovensko ocitlo približne v poslednej štvrtine zoznamu krajín EÚ, čo neraz radikálne mení životnú úroveň starších dospelých vo všetkých oblastiach života. Príčinou pokračovať v práci aj po dovŕšení nároku na dôchodok býva veľmi často aj chuť a ochota pokračovať v tak povediac nekončiacej sa práci, využiť svoje skúsenosti a v neposlednom rade aj pracovať so zmeneným postojom k práci v zmysle „nemusím, ale chcem, pretože mi to pôsobí potešenie“. Tento postoj sa signifikantne potvrdil aj v štúdií Búgelovej et al. (2019). Napriek tomuto konštatovaniu sa v realite stretávame nie zriedkavo s istou ostrakizáciou pracujúcich seniorov, spochybňovaním ich kompetencií, ba priam s ageizmom.

Cieľom príspevku je zistiť, či je korelácia medzi a) expozíciou starším dospelým (v detstve a v súčasnosti) a mierou vedomostí o starnutí a b) vzťahom k starším dospelým v detstve a mierou vedomostí o starnutí u študentov manažmentu ako potenciálnych zamestnávateľov a riadiacich pracovníkov. Ďalším cieľom je overiť, či existuje súvislosť medzi a) expozíciou starším dospelým (v detstve a v súčasnosti) a mierou ageizmu a b) vzťahom k starším dospelým v detstve a ageizmom. V neposlednom rade je naším cieľom overiť, či existuje súvislosť medzi mierou vedomostí o starnutí a ageizmom.

1 Metóda

1.1 Výskumný súbor

Výskumný súbor tvorilo 128 vysokoškolských študentov manažmentu (71,9% žien) s priemerným vekom 22 rokov ($SD = 1,74$), navštevujúcich bakalársky (49,2%) aj magisterský program (50,8%). Bližší opis súboru z hľadiska rodu a veku je v Tabuľke č. 1.

Tabuľka č. 1: Výskumný súbor rozdelený z hľadiska rodu a veku

	N	Min.	Max.	M	SD
Ženy	92	18	26	22,04	1,63
Muži	36	18	27	21,92	1,99
Spolu	128	18	27	22,01	1,74

Viac ako polovica respondentov uviedla, že väčšinu svojho života žije v meste (52,3%) a 47,7% na dedine. Až 82% z nich uviedlo, že má skúsenosti s aktuálnou komunikáciou so starším dospelým nad 65 rokov. Vyše 70% študentov uviedlo, že strávili komunikáciou so staršími dospelými dostatok času v detstve (celkom dosť 35,2%; veľa času 30,5%). Emocionálne blízky vzťah v detstve k staršej osobe potvrdilo 89% respondentov (skôr áno 36,7%; rozhodne áno 52,3%). V spoločnej domácnosti so starším dospelým za posledných 5 rokov žilo 32,8% opýtaných.

1.2 Výskumné nástroje

Vo výskume bol administrovaný sociodemografický dotazník zisťujúci základné charakteristiky vzorky a expozíciu starším dospelým podľa Wisdoma et al. (2014) („*S koľkými ľuďmi vo veku nad 65 rokov komunikujete počas bežného dňa?*“, „*Koľko času ste strávili komunikáciou s ľuďmi nad 65 rokov, keď ste vyrastali (napr. starí rodičia)?*“). Tieto otázky sme doplnili o zistenie ich skúseností so spoločným bývaním so staršími dospelými a existencie emocionálneho blízkeho vzťahu so staršími dospelými v detstve.

Na meranie vedomostí o starnutí bol využitý Palmorov kvíz o faktoch o starnutí (FAQ1 - Palmore's Facts on Aging Quiz) (Palmore, 1977). Kvíz bol navrhnutý tak, aby objektívne meral základné vedomosti o fyzických, mentálnych a sociálnych faktoch o starnutí, zahŕňajúc aj všeobecné mylné predstavy o starobe (Palmore, 1977). Pôvodný odpovedňový formát - tzv. pravda/lož (Palmore, 1977) bol nahradený s formátom s viacerými možnosťami a 1 správnu odpoveďou tak, aby redukoval „tipovanie“ správnych odpovedí (Facts about Aging Quiz –

multiple choice format; FAQ – MCH) podľa Harris et al. (1996) a ktorý sme využili v tomto výskume. Ukážka položky č. 9 „*Väčšina pracovníkov nad 65 rokov: a. pracuje menej efektívne ako mladší pracovníci, b. pracuje rovnako efektívne ako mladší*, c. pracuje efektívnejšie ako mladší pracovníci, d. je preferovaná u väčšiny zamestnávateľov.*“ Kvíz FAQ-MCH obsahuje 25 otázok, ktoré sme po posúdení vhodnosti viacnásobných odpovedí redukovali na počet 22 (odstránili sme č. 7, 17 a 25) (Lukáčová et al., v tlači). Reliabilita pôvodného nástroja FAQ-MCH bola podľa všeobecných noriem nízka $\alpha = 0,15$ (Harris et al., 1996). Pre FAQ-MCH (22 položiek) na slovenskej vzorke (N=128) bola odhadovaná Cronbachova $\alpha = 0,139$.

Na meranie úrovne ageizmu bola použitá Revidovaná Fraboniová škála ageizmu -rFSA (Rupp et al., 2005). Revidovaná verzia obsahuje 23 položiek, čo je o 6 menej ako má pôvodná verzia tohto dotazníka (Fraboni et al., 1990). Položky sa posudzujú na 4 - bodovej škále (1 – silno nesúhlasím, 4 – silno súhlasím). Škála obsahuje niekoľko položiek, ktoré je potrebné rekódovať (č. 6, 9, 12, 15, 17). Príklad položiek: „*Seniori sa sťažujú viac ako ostatní ľudia.*“ Výskumný nástroj je možné vyhodnotiť aj podľa troch subškál: Stereotypy, Odstup od starších ľudí a Afektívne postoje, aj podľa celkového skóre. rFSA mala v súčasnej štúdiu vysokú spoľahlivosť vnútornej konzistencie s Cronbachovým koeficientom $\alpha = 0,768$ (N = 128).

1.3 Priebeh výskumu

Zber údajov prebiehal na jar 2018 na východoslovenskej štátnej univerzite formou pero a papier počas vyučovania bez možnosti získať extra kredity. Išlo o príležitostný výber respondentov. Účasť bola dobrovoľná a anonymná. Študenti mali možnosť nezapojiť sa, resp. prerušiť svoju účasť na výskume počas zberu údajov. Respondenti boli požiadaní, aby nezdieľali informácie o výskume so študentmi z iného ročníka do konca trvania zberu, aby nedošlo k ovplyvneniu výsledkov výskumu. Účastníci mali možnosť dodatočne kontaktovať autorov štúdie za účelom spätnej väzby a spoznania správnych odpovedí na Palmorov kvíz.

Výsledky boli spracované v štatistickom programe SPSS Statistics 17.0 a bola využitá deskriptívna štatistika, Cronbachova alfa a Pearsonov korelačný koeficient.

2 Výsledky

Študenti manažmentu dosiahli 36% úspešnosť v kvíze FAQ-MCH. Študenti mali tendenciu k ageistickým postojom a to na celkovej škále ageizmu, aj na jej subškálach. Deskriptívnu štatistiku meraných premenných uvádzame v Tabuľke č. 2 a korelačnú analýzu premenných v Tabuľke č. 3.

Tabuľka č. 2: Deskriptívna štatistika pre Kvíz o starnutí a Revidovanú Fraboniovej škálu ageizmu (N = 128)

	Min.	Max.	M	SD	Skewness
FAQ – MCH	3	14	8,19 (36%)	2,14	-0,11
rFSA	1,13	3,74	2,29	0,35	0,59
rFSA stereotypy	1,40	4	2,51	0,42	0,37
rFSA separácia	1	3,63	2,20	0,40	0,59
rFSA afekty	1	3,60	2,17	0,41	0,32

Pozn. rFSA – revidovaná Fraboniovej škála má rozsah 1 – silno nesúhlasím až po 4 – silno súhlasím, čím vyššie skóre v danej škále, tým vyššia mieru ageizmu.

Tabuľka č. 3: Korelačná analýza skúmaných premenných (N = 128)

		rFSA	Súčasná expozícia	Spoločná domácnosť	Expozícia v detstve	Blízky vzťah v detstve
FAQ – MCH	r	-,132	,115	,040	,199*	,207*
	p	,137	,197	,653	,024	,019
rFSA	r		-,079	-,022	-,382**	-,375**
	p		,377	,806	,000	,000

Pozn. Súčasná expozícia - S koľkými ľuďmi nad 65r. komunikujete počas bežného dňa?

Spoločná domácnosť - Bývali ste počas posledných 5 rokov v spoločnej domácnosti so seniorom?

Expozícia v detstve - Koľko času ste trávili komunikáciou so seniormi keď ste vyrastali?

Blízky vzťah v detstve - Mali ste v detstve emocionálne blízky vzťah k seniorovi?

Zo skúmaných premenných sa nepotvrdil vzťah medzi súčasnou expozíciou starším dospelým a vedomosťami či ageistickými postojmi. Rovnako sa nepreukázal významný vzťah medzi žitím v spoločnej domácnosti so starším dospelým za posledných 5 rokov a skúmanými závislými premennými. Významný pozitívny vzťah sa preukázal medzi expozíciou v detstve a vedomosťami o starnutí. Rovnako významný pozitívny vzťah sa preukázal medzi blízkym vzťahom k staršiemu dospelému a vedomosťami o starnutí. Stredne silný negatívny vzťah bol preukázaný medzi expozíciou v detstve a ageistickými postojmi a rovnako medzi blízkym vzťahom v detstve k staršiemu dospelému a ageistickými postojmi. Nepreukázal sa vzťah medzi vedomosťami o starnutí a ageizmom.

3 Diskusia

Výsledky preukázali, že častejší kontakt so staršími dospelými v detstve má pozitívny vzťah ku množstvu vedomostí o starnutí u študentov. Komunikácia v súčasnosti, či bývanie v spoločnej domácnosti za posledných 5 rokov so starším dospelým, nemá vzťah ku množstvu vedomostí o starnutí. Čím bližší emocionálny vzťah v detstve k staršiemu dospelému študenti pociťovali, tým viac preukázali vedomosti o starnutí. Podobné výsledky sa prejavili v súvislosti s ageizmom. Čím častejší kontakt v detstve a čím emocionálne vreľšie vzťahy k starším dospelým v detstve študenti reportovali, tým mali menej ageistických postojov. Tieto výsledky korešpondovali s výskumnými závermi Wisdome et al. (2014), podľa ktorých sú adekvátne vedomosti o starnutí a redukcia ageizmu u študentov spojené s častým kontaktom so staršími dospelými v detstve. Hoffmann a Kornadt (2022) naproti tomu preukázali, že nie frekvencia, ale kvalita kontaktu so staršími dospelými predikuje pozitívne názory na starnutie u mladých dospelých. Do budúca preto odporúčame zaradiť do výskumu detailnejšie otázky na kvalitu vzťahu a využitie komplexnejších štatistických postupov na odhalenie hlbších prepojení medzi skúmanými premennými. Emocionálna blízkosť k starším ľuďom v kombinácii s častotou kontaktov v detstve sa však javí ako kľúčový element, ktorý pravdepodobne zohráva jeden z hlavných prvkov pri utváraní neskorších (ne)ageistických postojov a podnecuje k spontánnemu naberaniu poznatkov o starnutí.

Vo výsledkoch sa preukázala zarážajúco nízka informačná úroveň študentov manažmentu - priemerne len 36% úspešnosť vo vedomostnom kvíze o starnutí. Táto nízka informovanosť študentov korešponduje so štúdiou Fitzgeralda et al. (2003). V ďalších výskumoch študenti dosahovali 47 – 49% úspešnosť (e.g., Allen & Johnson, 2009; Gellis et al., 2003). Môžeme namietat', že vzhľadom k veku respondentov je táto téma pre nich do istej miery irelevantná. No ak vezmeme do úvahy, že práve študenti manažmentu po ukončení štúdia budú často vystavení v zamestnaní kontaktovať sa so zamestnancami v pred dôchodkovom alebo aj v dôchodkovom veku a neraz aj rozhodovať o ich tzv. pracovnom bytí a nebytí, absencia týchto vedomostí môže vyústiť v predsudok, či už „iba“ benevolentný, v horšom prípade priamo hostilný.

Vyššia miera ageizmu študentov bola zaznamenaná vo všetkých 3 dimenziách uvedeného nástroja, t. j. v tendenciách podliehať stereotypom a mýtom o starnutí, v tendenciách vyhýbať sa kontaktu so staršou populáciou a taktiež v oblasti emocionálnej angažovanosti. Tieto výsledky poukazujú na silné kultúrne stereotypy, ktoré sa utvárajú už v detstve a bez aktívnej

práce s mladými dospelými im tieto postoje pretrvávajú a budú ovplyvňovať ďalšie správanie aj na pracoviskách.

Naše závery nepotvrdili významnú existenciu vzťahu medzi vedomosťami o starnutí a ageizmom. Na rozdiel od výsledkov štúdie Wisdom et al. (2014), samotné vedomosti o starnutí ešte nezaručujú redukciu, či dokonca elimináciu vzniku ageizmu, resp. môžeme predpokladať komplexnejšie prepojenie medzi týmito premennými. Vzhľadom k veľmi nízkej miere poznatkov o starnutí u študentov manažmentu by preto bolo vhodné nielen zaradiť študijné kurzy s gerontologickými špecifikami pre manažérov, ale zaradiť k tejto výučbe aj ciele programy na redukciu ageistických postojov.

Uvedené výsledky nie je možné zovšeobecniť na širšiu populáciu študentov alebo iných mladých ľudí v produktívnom veku, avšak výskum poskytuje inšpiráciu k hľadaniu ďalších faktorov, ktoré by mohli prispieť k redukcii ageizmu a iných neopodstatnených predsudkov.

Záver

Naším cieľom bolo overiť, či existuje súvislosť medzi vzťahom k starším dospelým (a expozíciou starším dospelým) a mierou vedomostí u študentov manažmentu ako potenciálnych riadiacich pracovníkov. Zároveň bolo cieľom zistiť, či existuje súvislosť medzi vzťahom k starším dospelým (a expozíciou starším dospelým) a mierou ageizmu u študentov. Posledným cieľom bolo zistiť, či existuje vzťah medzi úrovňou vedomostí o starnutí a ageistickými postojmi.

Výsledky štúdie poukázali na významný vzťah medzi expozíciou a emocionálnym vzťahom so starším dospelým v detstve v prospech vedomostí o starnutí i nízkej miery ageizmu u študentov manažmentu. Nepreukázala sa súvislosť medzi mierou ageizmu a vedomosťami o starnutí, no zistili sme veľmi slabé vedomosti o starnutí u študentov manažmentu. Preto považujeme za dôležité rozšíriť študijné programy manažérov o kurzy s gerontologickými špecifikami a zároveň podporovať zaradenie sociálno-psychologických programov s cieľom systematicky redukovať ageistické postoje študentov.

Napriek tomu, že v súčasnosti už aj na Slovensku sa problematike ageizmu ako napokon aj iným formám sociálneho vylučovania venuje širšia pozornosť, s týmto fenoménom sa v bežnom živote stretávame pomerne často. Faktom však ostáva, že populácia v Európe a teda aj na Slovensku starne, čo by sme nemali vnímať ako ekonomickú, či sociálnu katastrofu. Vidíme to aj na predlžovaní tzv. stredného veku, čo je signálom, že so staršími dospelými je treba počítať nielen ako s ľuďmi, ktorí sa vzhľadom k veku dostávajú na sociálny, pracovný

a ekonomický okraj spoločnosti, ale ako s ľuďmi, ktorí sú rovnocennými partnermi v každej zo spomenutých oblastí.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALLAN, L. J., JOHNSON, J. A. 2009. Undergraduate's attitudes toward the elderly: The role of knowledge, contact and aging anxiety. In: *Educational Gerontology*, roč. 35, 2009, č. 1, s. 1-14. [ISSN](#) 1521-0472.
- AYALON, L., TESCH-RÖMER, C. (Eds.). 2018. *Contemporary Perspectives on Ageism. International Perspectives on Aging*. Springer Open. ISBN 978-3-319-73819-2.
- BÚGELOVÁ, T., ČUPKOVÁ, L. 2019. *The life and work of elders in the light of theories and research studies*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa. ISBN 978-83-8017-306-4.
- BÚGELOVÁ, T., ČUPKOVÁ, L., KRATOCHVÍLOVÁ, L. 2019. Ageism at work across three generations In: *Cross-cultural studies*, roč. 4, 2019, č. 3, s. 97-106. ISSN 2470-1262.
- FITZGERALD, J. T., WRAY, L. A., HALTER, J. B., WILLIAMS, B. C., SUPIANO, M. A. 2003. Relating Medical Students' Knowledge, Attitudes, and Experience to an Interest in Geriatric Medicine. In: *The Gerontologist*, roč. 43, 2003, č. 6, s. 849-855. ISSN 758-5341.
- FLAMION, A., MISSOTTEN, P., JENNOTTE, L., HODY, N., ADAM, S. 2020. Old Age-Related Stereotypes of Preschool Children. In: *Frontiers in Psychology*. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00807>
- FRABONI, M., SALTSTONE, R., HUGHES, S. 1990. The Fraboni Scale of Ageism (FSA): An attempt at a more precise measure of ageism. In: *Canadian Journal on Aging*, roč. 9, 1990, č. 1, s. 56–66. ISSN 1710-1107.
- GELLIS, Z. D., SHERMAN, S., LAWRENCE, F. 2003. First year graduate social work students' knowledge of and attitude toward older adults. In: *Educational Gerontology*, roč. 2, 2003, s. 1-16. [ISSN](#) 1521-0472.
- HARRIS, D. K., CHANGAS, P. S., PALMORE, E. B. (1996) Palmore's First Facts On Aging Quiz In A Multiple-choice Format. In: *Educational Gerontology*, roč. 22, 1996, č. 6, s. 575-589. [ISSN](#) 1521-0472.
- HARRIS, K., KRYGSMAN, S., WASCHENKO, J., RUDMAN, D. L. 2018. Ageism and the older worker: A scoping review. In: *The Gerontologist*, roč. 58, 2018, č. 2, e1–e14. ISSN 758-5341.

- HOFFMANN, C., KORNADT, A. E. 2022. A Chip Off the Old Block? The Relationship of Family Factors and Young Adults' Views on Aging. In: *Frontiers in Psychology*, roč. 13, 808386. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.808386>
- CHERRY, K. E., PALMORE, E. 2008. Relating to older people evaluation (ROPE): A measure of self-reported ageism. In: *Educational Gerontology*, roč. 34, 2008, č. 10, s. 849–861. [ISSN](#) 1521-0472.
- KOUBEK, L. 2014. *Praktická psychologie pro manažery a personalisty*. Brno: MotivPress. ISBN 978-80-87981-12-2.
- LANGLOIS, J. H., KALAKANIS, L. E., RUBENSTEIN, A. J., LARSON, A. D., HALLAM, M. J., SMOOT, M. T. 2000. Maxims and myths of beauty: A meta-analytic and theoretical review. In: *Psychological Bulletin*, roč. 126, 2000, č. 3, s. 390-423. [ISSN](#) 0033-2909.
- LEE, Y. S. 2009. Measures of student attitudes on aging. In: *Educational Gerontology*, roč. 35, 2009, č. 2, s. 121–134. [ISSN](#) 1521-0472.
- LUKÁČOVÁ, J., KAČMÁROVÁ, M., BÚGELOVÁ, T. 2022. Vedomosti a stereotypy o starnutí u vysokoškolských študentov. In: J. Lukáčová (Ed.), *Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Kvalita života 2021: Kariéra, rodina a COVID-19*, 2022, s. 241-256.
- MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2014. *Národný program aktívneho starnutia na roky 2014 – 2020*. Slovenská republika. [cit. 20. septembra 2022]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/rada-vlady-sr-prava-seniorov/npas-2014-2020.pdf>.
- MITKOVÁ, L. 2014. Generačná výmena na trhu práce Slovenskej republiky. In: *Horizonty podnikateľského prostredia III: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, s. 111-120. ISBN 978-80-223-3767-0.
- MONTEPARE, J. M., ZEBROWITZ, L. A. 2002. A social-developmental view of ageism. In: T. Nelson (Ed.), *Stereotyping and prejudice against older persons*. Cambridge: MIT Press. ISBN 0-262-14077-2.
- PALMORE, E. B. 1977. Facts on aging: A short quiz. In: *The Gerontologist*, roč. 17, 1977, č. 4, s. 315–320. [ISSN](#) 17585341.
- PALMORE, E. B. 1988. *The facts on aging quiz*. New York: Springer. ISBN 9780826157706.
- RAIKHOLA, P. S. 2014. Ageism: Myths and stereotypes. In: *Nepali Journal of Contemporary*, roč. 14, 2014, č. 2, s. 91-102.

- RUPP, D. E., VODANOVICH, S. J., CREDÉ, M. 2005. The Multidimensional Nature of Ageism: Construct Validity and Group Differences. In: *The Journal of Social Psychology*, roč. 145, 2005, č. 3, s. 335-362. ISSN 19401183.
- TAYLOR, S. E., PEPLAU, L. A., SEARS, D. O. 2000. *Social psychology*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. ISBN 9780130213365.
- THORTON, J. E. 2002. Myths of aging or ageist stereotypes. In: *Educational Gerontology*, roč. 28, 2002, č. 4, s. 301-312. [ISSN](#) 1521-0472.
- VYGOTSKY, L. S. 1978. *Mind in society*. Cambridge, MA: Harvard University Press. ISBN 0-674-57628-4.
- WISDOM, N. M., CONNOR, D. R., HOGAN, L. R., CALLAHAN, J. L. 2014. The relationship of anxiety and beliefs toward aging in ageism. In: *Journal of Scientific Psychology*, 2014, s. 10-21.

Kontaktná adresa

doc. PhDr. Tatjana Búgelová, CSc.

Prešovská univerzita

Katedra manažérskej psychológie, Fakulta manažmentu, ekonomiky a obchodu

Konštantínova 16, Prešov, 080 01

Slovensko

email: tatiana.bugelova@unipo.sk

Mgr. Jana Lukáčová, PhD.

Prešovská univerzita

Inštitút psychológie, Filozofická fakulta

17. novembra 1, Prešov, 080 01

Slovensko

email: jana.lukacova@unipo.sk

POLITICKÁ A OBČIANSKA PARTICIPÁCIA VYSOKOŠKOLSKÝCH ŠTUDENTOV

POLITICAL AND CIVIC PARTICIPATION OF UNIVERSITY STUDENTS

Eliška ŽUPOVÁ

Abstract

Several authors are devoted to the participation of youth at the professional level, it is possible to state sufficient theoretical starting points and legislative sources that define the issue. Despite this, in Slovakia we encounter a low engagement and participation of young people in matters of public life. The aim of the paper is to identify participation in university students. The paper presents the partial results of a survey among students of the Faculty of Public Administration in a description way.

Key words: *participation, political participation, civic participation, youth, university students*

Úvod

Participácii mládeže sa na odbornej úrovni venuje množstvo autorov, je možné konštatovať dostatočné teoretické východiská a legislatívne zdroje, ktoré problematiku vymedzujú. Napriek tomu sa na Slovensku stretávame s nízkou participáciou mladých v otázkach verejného života. Cieľom príspevku je identifikovať politickú a občiansku participáciu u vysokoškolských študentov. Príspevok deskriptívnym popisom uvádza parciálne výsledky z prieskumu u študentov Fakulty verejnej správy.

1 Teoretické východiská

Pod pojmom participácia rozumieme účasť na spoločenskom živote, členstvo v spoločenských organizáciách, či účasť na voľbách a politickom živote. Iní v nej zasa vidia organizovanie petícií alebo účasť na verejných diskusiách. Pri hľadaní vysvetlenia pojmu participácia sa môžeme stretnúť s rôznymi definíciami ako spolupodieľanie sa, účasť či zapojenie sa do vecí v okolí. Participácii je prisudzovaný právom široký spoločenský, politický a občiansky rozmer. Keď sa na participáciu pozrieme širšie, tak znamená viac ako zapojenie

sa do rozhodovania. Cieľom participácie je prebrať spoluzodpovednosť za rozhodovanie a následné konanie. Za zmysel participácie sa pokladá to, že deti a mládež by mali spoznávať a uplatňovať náplň občianstva nielen na základe pochopenia vonkajších atribútov demokracie (napr. voľby), ale aj ako postupnú a stálu, činnú a zodpovednú súčasť na jej rozvoji. Participácia ako taká sa objavuje vo všetkých oblastiach spoločnosti, vnímame ju nielen z pohľadu práva občanov ale aj práva mladých ľudí (Tvrdoň 2006; Klimovský 2008; Plichtová, Šestáková 2018).

Na participáciu nazerá literatúra (Mihaliková, 2005; Ekman, Amna 2012; Klimovský 2014) z hľadiska jej pasivity, aktivity, internity a externity. Iné zdroje (Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, Ministerstvo vnútra SR; Phillips, Orsini, 2002; Schroeter et al., 2016; Plichtová, Šestáková 2018) uvádzajú členenie participácie na autentickú, technokratickú, riadenú a spontánnu, verejnú, tradičnú, a.i. Najčastejšou literatúrou uvádzanou formou participácie je politická a občianska participácia. Politická participácia je chápaná ako podkategória občianskej participácie. Činnosti obsiahnuté v rámci politickej participácie sú súčasťou občianskej participácie, no opačne to neplatí. Občianska participácia je širší, všeobecnejší pojem, ktorý zahŕňa aj ďalšie hľadiska života mimo politiky. (Berger 2009; Brodie, Cowling, Nissen et al. 2009; Ekman, Amna 2012) Pod politickú participáciu spadajú občania resp. občianky, teda nejedná sa o zamestnancov štátu alebo politických elít. Politická participácia môže mať aktérov kolektívnych alebo individuálnych. Vyznačuje teda dobrovoľnými činnosťami občanov, ktoré sú ovplyvnené priamo alebo nepriamo. Jedná sa o úroveň politického systému, výber vládnucej elity, ciele a obsah verejných politík. Zahŕňa súhlas aj nesúhlas s predloženými možnosťami. Všetky dobrovoľné aktivity občanov ako súkromných osôb spadajú pod politickú participáciu, pretože ich zámer je ovplyvniť buď priamo alebo nepriamo politické rozhodovanie. Jedná sa o všetky úrovne politického systému, výberu vládnucej elity, či cieľov, výsledkov a schvaľovania verejných politík. Tradičná, neinštitucionálna, manifestná, latentná, legálna a nelegálna politická participácia sú formami, ktoré nadobúda politická participácia. (Morse 2006; Levasseur et al. 2010; Ekman, Amna 2012)

Na občiansku participáciu sa bežne nazerá ako na kľúčovú zložku procesu plánovania (Brody, Burby, Godschalk 2003). Občianska participácia zo strany vlády sa umožní prejavom priamosti a obyčajne tak vyvoláva zvýšenie miery súhlasu občanov s konkrétnou politikou, ako aj miery legítimácie danej politiky. Vláda sa stáva zodpovednejšou vďaka občianskej participácii ale taktiež povzbudzuje občanov, aby boli aktívnejší a využívali svoje práva.

(Gramberger 2001) Občianska participácia sa chápe ako pojem široký, tzn. od účasti v spolkoch až po interpersonálnu dôveru a politickú participáciu (Putnam 2000). Novšie rozlíšenie pojmov občianskej a politickej participácie je také, že občianska participácia sa viaže ku kolektívnej alebo individuálnej činnosti, ktorá sa orientuje na spoločenstvo, kým politická sa viaže k oblasti politiky. (Ekman, Amna 2012) Tieto dve participácie treba odlišovať aj z hľadiska toho, kto je adresátom aktivity. (Berger 2009) Triedenie odpadu alebo zlepšenie životného prostredia môže cieľom občianskej participácie, teda táto participácia predstavuje také činnosti, ktoré realizujú občania aby robili občiansku spoločnosť lepšou. Patrí pod ňu dobrovoľníctvo alebo neplatená práca pre prospech miestnej spoločnosti. Zámerom toho je udeliť bezplatné materiálne ale aj nemateriálne dobro druhým, napr. finančné prostriedky, sociálny kontakt. (Plichtová, Šestáková 2018)

1.2 Politická a občianska participácia mládeže

Mladí ľudia sú najaktívnejšou a najdynamickejšou sociálnou skupinou vyrastajúcich ľudí. Mládežnícke obdobie je pre jedinca veľmi dôležité, pretože v tomto období prebieha formovanie osobnosti, osvojovanie si svojho „ja“, absorbovanie znalostí a hodnôt, zvládnutie sociálnych rolí. Toto je obdobie najdôležitejších udalostí v živote. V období dospievania je postavenie mladých ľudí v spoločnosti je veľmi kontrastné. Na jednej strane je mládež najpriaznivejším obdobím svojho rozvoja, na strane druhej mládežnícke obdobie je charakterizované množstvom osobných a sociálnych problémov. Džatková, Župová (2022) vymedzujú mládež ako sociálno - demografickú skupinu je všeobecne definovaná skrze vekovej hranice, ktorú však rôzne zdroje uvádzajú inak od 15 do 26 alebo 30 rokov, od 14 do 21 alebo 24 rokov. Rada Európy a Európska komisia definujú mladých ľudí vo veku od 13 do 30 rokov. V podmienkach Slovenskej republiky je mládežník definovaný ako osoba, ktorá dovърšila vek najviac 30 rokov (Zákon o podpore práce s mládežou, 2008). Nie je relevantné uviesť presne vekové ohraničenie, aj keď je možné sa zhodnúť na veku od 15 do 30 rokov, pretože to je práve obdobie kedy mladý človek je schopný adekvátne premýšľať o sociálnych aspektoch svojho konania, o sebe samom. Mládež je od ostatných sociálnych skupín odlišená nielen vekovou hranicou, ale tiež hodnotovou orientáciou, jej vlastnými záujmami a špecifickými postojmi a potrebami. Ide tiež o biologicko – psychologické a občiansko – politické charakteristiky, ktoré vyznačujú jej sociálne postavenie v spoločnosti. (Macháček, 1995, 2002, 2008; Ondrejko, 1995, 2003; Biela kniha Európskej komisie, 2002; Council of Europe and European Commission Youth Research Partnership, 2004)

Pri pohľade na správanie mládeže k politickej participácii narážame na rozpor. Vo všeobecnosti každá z krajín členských štátov EÚ ponúka odlišné inštitucionalizované spôsoby účasti. V 26 z 27 členských štátov musia mať občania aspoň 18 rokov, aby boli oprávnení voliť. Rakúsko s aktívnym volebným vekom 16 rokov je výnimkou. Výsledky výskumov politickej participácie uvádzajú, že mládež má najmenšiu pravdepodobnosť voliť v národných voľbách, pretože podiel členstva mládeže v politických stranách je nízky. No na druhej strane, literatúra o angažovanosti a občianskej participácii mládeže predstavuje optimistickjší pohľad, pretože sleduje aj nové formy participácie, ktoré sú pre mládež zaujímavejšie a viac využívané – slacktivismus, e-participácia, ... Téma sa intenzívne venuje Džatková (2018, 2021), a uvádza, že v súčasnosti existujúci masívny rozmach informačno-komunikačných technológií predstavuje jeden zo spôsobov zvýšenia politickej participácie. V danom prípade ide o jeden z existujúcich nástrojov ako prostredníctvom inovácií prispieť k zlepšeniu miery občianskeho aktivizmu. Samotný výskum politickej participácie prešiel v priebehu posledných desaťročí významným vývojom. Viaceré disciplíny prispeli k rozšíreniu chápania tejto oblasti, čo má za následok, kvôli multidisciplinárnemu vstupu, že sú menej jasné základné predpoklady definície, ktoré tvoria pojem politickej participácie. Najbežnejšie významy považované za politickú participáciu sú napríklad podpísanie petície, vstup do strany alebo odovzdávanie hlasov. Participáciu mládeže môžeme označiť aj ako „*vstup mladých ľudí do procesu rozvoja spoločnosti alebo jej časti, pričom ich názor je braný ako názor rovnocenného partnera s prihliadnutím na isté špecifiká, ktoré sa viažu k detstvu a adolescencii.*“ (Mihaliková 2005, s. 11)

Keď hovoríme o participácii mládeže je potrebné si uvedomiť, že je to pomerne široké vekové rozmedzie. Z toho môžeme dedukovať rôzne schopnosti detí a mládeže ako na participáciu reagovať. Rozličnosť reakcie vyplýva najmä z rôznych individuálnych schopností a vývojových stupňov veku. Participácia mládeže znamená tiež proces zapájania mladých ľudí do inštitúcií a rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú ich životy. Zahŕňa iniciatívy, ktoré zdôrazňujú reformu vzdelávania, kvalitu životného prostredia, justíciu pre mladistvých a iné otázky, ktoré sú riešené v obciach, v mestách, v rozvojových a priemyselných oblastiach. (Hart 1997)

2 Cieľ a metodológia

Cieľom prieskumu je zistiť politickú a občiansku participáciu u študentov Fakulty verejnej správy. Na zistenie využila autorka dotazníkovú formu. Zber dát bol postavený na výbere

otázok z dotazníka Plichtovej a Šestákovej (2018) Dotazník zisťoval okrem iného aj politickú a občiansku participáciu.

Respondentmi výskumu boli študenti Fakulty verejnej správy. Respondentom bol dotazník predložený písomnou formou. Celkovo odpovedalo 121 respondentov, s výskumom však súhlasilo 119 respondentov. Každý respondent vyplnil všetky položky dotazníka. Úvodným textom boli respondenti informovaní o výskumnom zámere, o anonymite a požiadaní o poskytnutie súhlasu s účasťou na výskume. Na výskume sa zúčastnilo 48 mužov a 71 žien vo veku od 17 do 23 rokov v študijnom programe verejná správa a európska verejná správa v bakalárskom stupni štúdia.

3 Výsledky a diskusia

Nasledujúca tabuľka reprezentuje odpovede študentov na spôsoby politickej a občianskej participácie. Študenti sa museli vyjadriť ku každej položke otázky: Existujú rozličné spôsoby, ako sa občan môže angažovať. Pri každom z nasledujúcich spôsobov povedzte prosím, či ste ho niekedy využili alebo nie.

Tabuľka č. 1: Participácia študentov

Položka	Áno	Nie
A. Kandidovali ste do verejnej funkcie?	0%	100%
B. Vyjadrili ste sa k politickým otázkam v médiách?	48%	52%
C. Pracovali ste aktívne v odboroch?	0%	100%
D. Pracovali ste pre nejakú politickú stranu?	13	87%
E. Zúčastnili ste sa na demonštrácii?	62	38%
F. Zapojili ste sa do práce mimovládnej organizácie?	71	29%
G. Obrátili ste sa na politického činiteľa?	0%	100%
H. Zúčastnili ste sa na politickom mítingu?	0%	100%
I. Podpísali ste petíciu?	87%	13%
J. Boli ste voliť?	62%	38%
K. Zúčastnili ste sa internetových diskusií o verejnom dianí (vrátane blogovania)?	89%	11%
L. Zúčastnili ste sa na verejných rokovaniach, diskusiách a vyjednávaniach (napr. o projektoch miestneho rozvoja)?	0%	100%

M. Zapojili ste sa do symbolického protestu alebo bojkotu (napr. nosenie odznaku, nálepky, symbolu nejakej kampane, bojkot určitých výrobkov z politických, etických alebo ekologických dôvodov)?	92%	8%
N. Zapojili ste sa do charitatívnych zbierok?	96%	4%
O. Zapojili ste sa do svojpomocnej susedskej alebo komunitnej aktivity?	52%	48 %
P. Zapojili ste sa do pripomienkovania zákona (hromadná pripomienka občanov, návrh zmeny zákona)?	0%	100%
R. Podali ste pripomienky k všeobecne záväznému nariadeniu obce / mesta?	0%	100%
S. Zúčastnili ste sa miestneho referenda?	0%	100%
T. Zúčastnili ste sa štátneho referenda?	0%	100%
U. Podali ste pripomienky k dôležitému dokumentu obce (napr. územný plán obce)?	0%	100%
V. Podali ste pripomienky ku konaniu, ktoré mohlo zasiahnuť do Vášho života (napr. povoľovanie skládky odpadu)?	0%	100%
X. Zúčastnili ste sa na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v obci/meste?	0%	100%
Y. Zúčastnili ste sa na tvorbe Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja Vašej obce/mesta?	0%	100%
Z. Podal ste žalobu na súd pre porušenie povinností obce/mesta?	0%	100%

Zdroj: Vlastné výsledky

Výsledky prieskumu kopírujú existujúce teoretické poznanie a výskumne zistenia participácie mládeže. OSN správa o mládeži z roku 2016 ukazuje, že členstvo v politických stranách je menej rozšírené medzi osobami mladšími ako 30 rokov ako medzi staršími dospelými. Ak sa zameriame na Európu, len 2% mladých ľudí sú aktívnymi členmi nejakej politickej strany. Ak ide o politické angažovanie sa v politických stranách, kandidovanie do funkcií či účasť na miestnom referende, tieto odpovede nemajú zastúpenie u skúmanej vzorky. Vzhľadom na formuláciu niektorých položiek (napríklad posledné celoštátne referendum sa konalo v roku 2015, je zrejmé že sa ho respondenti nemohli ešte zúčastniť), vzhľadom na vek a vedomosti respondentov bolo zrejmé, že pozitívne odpovede budú absentovať. Posledné desaťročie ukázalo, že politické strany čelia ťažkostiam pri získavaní nových členov strany, a najmä mladých ľudí. Mladí ľudia sú nedostatočne zastúpení v politických rozhodovacích

pozíciách a ich angažovanosť v politických stranách sa znižuje. Samotná volebná účasť však vo všetkých demokraciách výrazne klesá a najmä medzi mládežou je kriticky nízka.

Akonáhle však ide o otázky politického angažovania sa v médiách (48%) alebo blogovania prostredníctvom sociálnych sietí (89%), odpovede sú zastúpené. Otázkou však zostáva, či e-participácia a slacktivizmus ako nové formy participácie zažívajú rozmach, alebo interpersonálna komunikácia a schopnosť formulovať svoje myšlienky vo fyzickom sociálnom priestore ide do úzadia v prípade tejto mladej generácie. V čoraz väčšej miere však mládež využíva digitálny priestor na prezentovanie svojho hlasu. Bojujú za trvalo udržateľný rozvoj a lepšiu budúcnosť pre súčasné a nové generácie. Silne rezonujú v spoločnosti témy environmentálne, ale aj ochrana základných ľudských práv a slobôd.

Aby sme mohli dosiahnuť zmeny z dlhodobého hľadiska je nevyhnutné, aby sa mladí ľudia zapájali do formálnych politických procesov a mali slovo pri formulovaní dnešnej či budúcej politiky. Politická účasť je kľúčová pre budovanie stabilnej spoločnosti, ktorá reaguje na špecifické potreby mladej generácie. Ak chcú byť mladí ľudia súčasťou v politických inštitúciách, procesoch a rozhodovaniach najmä vo voľbách, musia poznať svoje práva a získať potrebné vedomosti a schopnosti (Deželan 2015).

Záver

Veľmi aktuálnou výskumnou témou, ale tiež témou u laickej verejnosti je potreba zapájania mládeže do otázok verejného života. Macháček (2022) uvádza, že rozhodovacie procesy sa stávajú efektívnejšími, ak participácia umožňuje verejnosti účasť na rôznych úrovniach. Keď ide o mladých ľudí, participácia dáva možnosť, aby do rozhodovania videli, rozumeli mu, podieľali sa na ňom a kontrolovali ho. Táto skúsenosť je pre ľudí, obzvlášť v mladom veku, dôležitá z hľadiska ich osobnostného rozvoja. Zapojenie sa do rozhodovacích procesov vedie k omnoho kvalitnejším výsledkom rozhodnutí z hľadiska obsahu (do rozhodovania je vnášaný vlastný pohľad), ovplyvňovaniu a zmene procesov (rozhodovanie je otvorenejšie a demokratickejšie) a k rastu mladých ľudí v procese rozhodovania.

Zoznam bibliografických odkazov

BERGER, B., 2009. *Political theory, political science and the end of civic engagement*. Perspectives on politics 7, 335-350.

- BIELA KNIHA EURÓPSKEJ KOMISIE, 2002. *Nový impulz pre európsku mládež* [online] [cit. 2021-06-30]. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/2280.pdf>.
- BRODIE E., COWLING E., NISSEN N., 2009. „*Understanding participaton.*“ [online] [cit.2022-03-15] NCVO Publishing.
- BRODY, S. D., BURBY, R. J., GODSCHALK, D. R., 2003. Mandating Citizen Participation in Plan Making. Six Strategic Planning Choices. In: *Journal of the American Planning Association*, roč. 69, č. 3/2003, s. 245.
- DEŽELAN, T., 2015. “*Young People and Democratic Life in Europe: What Next After the 2014 European Elections?*,” European Youth Forum, 2015.[online] [cit.2021-11-15] Dostupné z : www.youthup.eu/app/uploads/2015/11/YFJ_YoungPeopleAndDemocraticLifeInEurope_B1_web-9e4bd8be22.pdf
- DŽATKOVÁ, V., 2018. Efektívna participácia v demokratickej spoločnosti. In: *Evropské hodnoty - tradice a jejich proměny v 21. století*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, s. 40 – 47. ISBN 9788075560285.
- DŽATKOVÁ, V., 2021. Potenciál inovatívnych foriem politickej participácie. In: *Vol'by 2019/2020: Kam kráčaš demokracia: Košické politologické dialógy*. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, s. 147- 158. ISBN 9788057400509.
- DŽATKOVÁ, V. a E. ŽUPOVÁ, 2022. Participácia mládeže. In: MITAL, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúcich expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 34 – 38. ISBN 978-80-574-0083-7.
- EKMAN, J., AMNA, E., 2012. *Political participation and civic engagement: towards a new typology*. Human Affairs 22, 3: 283-300.
- GRAMBERGER, M., 2001. *Citizens as Partners*. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development 2001.
- HART, R.D., 1997. *Children's participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. New York/London: Unicef/Earthscan.
- KLIMOVSKÝ, D., 2008. Formy občianskej participácie v teoretickej perspektíve. In: *Politické vedy*, roč. 10, č. 1-2/2008b, s. 7-34.
- KLIMOVSKÝ, D., 2010. Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspective. In *Ekonomický časopis*, roč. 58, č. 2, s. 188 – 205.

- KLIMOVSKÝ, D., 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- LEVASSEUR, M. RICHARD, L. GAUVIN, L. and RAYMOND, E., 2010. *Inventory and analysis of definitions of social participation found in the aging literature: proposed taxonomy of social activities*. Social Sci Med 2010; 71(12): 2141–2149.
- MACHÁČEK, L., 1995. *Individualizácia mládeže a modernizácia spoločnosti*. Sociologický ústav SAV, Bratislava, 1995, s.11-13.
- MACHÁČEK, L., 2002. *Kapitoly zo sociológie mládeže*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2002. ISBN 978-80-89034-18-7.
- MACHÁČEK, L., 2008. *Mládežnícka politika a sociológia mládeže v procesoch európskej integrácie*. Slovenská politologická revue. [online] [cit. 2022-02-15] Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=8381>
- MACHÁČEK, L., 2008. *Občiansky deficit mládeže. Politická a občianska participácia študentov na Slovensku*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre výskum mládeže.
- MACHÁČEK, L., 2008. *Úvod do politickej sociológie mládeže*. Trnava: UCM, 2011. ISBN 978-80-8105-012-1.
- MAINWARING, S., 1998: Party Systems in the Third Wave. In: *Journal od Democracy*, s. 67-81.
- MIHALÍKOVÁ a kol., 2005. *Čítanka pre samosprávy*. [online]. Bratislava : IUVENTA – Slovenský inštitút mládeže, 2005. 21 s. [cit. 2014-04-12]. ISBN 978-80-8072- 043-6.
- MORSE, J. M., 2006. *It is time to revise the Cochrane criteria* [Editorial]. Qualitative Health Research, 16(3), 315-317.
- ONDREJKOVIČ, P., 1995. *Úvod do sociológie výchovy: Teoretické základy sociológie výchovy a mládeže*. Bratislava : Veda, s Pozn: Medzi najznámejšie patria teórie Eisenstadta, Eriksona, Habermasa, Becka, Fuchsa, Zinneckera, Heitmayera, Olka a.i. 17 Stafseng, O.: Kritika vágnych teórií o postmodernosti a mládeži. In: Macháček, L.: Individualizácia mládeže a modernizácia spoločnosti. Sociologický ústav SAV, Bratislava, 1995, s 11- 13.
- ONDREJKOVIČ, P., 2003. *Základy sociológie mládeže*. (Mládež v zrkadle sociológie výchovy a mládeže). Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre. ISBN 80-8050-658-2.
- PARTICIPÁCIA DETÍ A MLADÝCH ĽUDÍ NA SLOVENSKU. 2018. [online] [cit.2021-10-28]. Dostupné z: [Pozíčný-dokument-Participácia-detí-a-mladých-ľudí.pdf \(osf.sk\)](#)
- PARTNERSHIP BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND THE COUNCIL OF EUROPE IN THE FIELD OF YOUTH, 2020 -2021. [online] [cit. 2021-06-30]. Dostupné na: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/about-us>

PHILLIPS, S., ORSINI, 2002. *Mapping the links: citizen involvement in policy processes*. Ottawa: Canadian Policy Research Network. [cit. 2022-02.10].

PLICHTOVÁ, J., ŠESTÁKOVÁ, A., 2018. *Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie*. [online] Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. [cit. 2022-04-21]. Dostupné z: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Slovník%20zakladnych%20pojmov%20participacie%20obcanov%20a%20verejnosti%20v%20kontexte%20demokracie.pdf

Political Participation of Youth in V4 Countries, 2017. [online] [cit. 2022-05-03]. Dostupné z: 0a29866f-1071-7be0-2f40-b3f3ea5dcd41 (coe.int)

PUTNAM, R. D., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster Paperbacks. 544 s. ISBN 978-0743203043. 46

SCHROETER, R., SCHEEL, O., RENN, O., SCHWEIZER, P., 2016. *Testing the value of public participation in Germany: theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation*. Energy Research and Social Science 13, 116-125.

SPLNOMOCNENEC VLÁDY SR PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI. 2021. [online] MV SR [cit. dňa. 20.4.2021] Dostupné z: <https://www.minv.sk/?ros>

TVRDOŇ, M., 2006. Riziková mládež ako sociálno-politický problém v Slovenskej republike. In *Riziková mládež v súčasnej spoločnosti*. [online][cit. 2022-02-09]

ZÁKON Č. 282/2008 Z.Z. O PODPORE PRÁCE S MLÁDEŽOU A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV.

Kontaktná adresa

PhDr. Eliška Župová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 01

Slovenská republika

email: eliska.zupova@upjs.sk

LÍDER 21. STOROČIA

LEADER 21. CENTURY

Marcel ORENIČ

Abstract

The aim of the paper is to describe the changes in the work of a modern leader in the modern era of constant changes and proposed solutions for how to be a modern leader for the 21st century. The inspiration is the changes that are happening in today's globalized world. In the introduction, we rely on empirical findings, followed by the development of a leader at different levels of leadership, and finally, a focus on the five characteristics of a leader in which he should constantly develop.

Key words: leader, leadership, effective, 21. century, employers

Úvod

Zmenami, ktoré v leadershipe prebiehajú posledných pár rokov, sa zaoberal aj Bennis (2001). Ten odlišuje svet v 20. storočí, od sveta v 21. storočí. Svet v 20. storočí sa podľa neho vyvíjal oveľa lineárnejšie, organizácie boli hierarchicky usporiadané a byrokratické, ich pracovné postupy boli založené najmä na kontrole a nariadeniach. Oproti tomu svet 21. storočia nás donúti zmeniť osvedčené postupy. „*Organizácie sa stanú miestami plnými chaosu, v ktorých bude ťažké sa orientovať a kde budeme neustále narážať na neočakávané prekvapenia*“ (Bennis 2001, s. 104). Podľa neho sa zmenia aj samotní lídri: „*Ich úlohou bude vytvárať intelektuálny kapitál a prehlbovať tvorivú spoluprácu vo vnútri organizácie*“ (Bennis 2001, s. 104). Owen k tejto zmene v moderného lídra dodáva, že naďalej už nie je možné ľudí riadiť starými direktívnymi metódami (Owen 2007). Dodáva, že „*d'aleko efektívnejší začína byť taký jedinec vo vedúcej funkcii, ktorý sa neoháňa príliš svojimi právomocami, ale ľudí, ktorých riadi, považuje za spolupracovníkov, partnerov, ktorých priťahuje svojim príkladom/vzorom, motivuje ich, počúva ich, rešpektuje ich, a pre ktorých vytvára podmienky, aby mohli efektívne vykonávať svoju prácu*“ (Owen 2006, s. 9). Cieľom je popis zmeny práce moderného lídra v modernej dobe neustálych zmien a navrhnutie riešenia, ako byť moderným lídrom pre 21. storočie. Inšpiráciou sú zmeny, ktoré sa dejú v dnešnom globalizovanom svete. Aj Marshall (2003, s. 3) si všíma zmeny vo svete a ukazuje to na príklade v USA, keď tvrdí,

že „*krajina nie je riadená vodcami, ale manažérmi, ľudia sú veľmi silne ovplyvňovaní manažmentom a príliš málo vedení*“. Nielen svet, ale hlavne pracovné prostredie prekonáva obrovské zmeny, ktoré sa týkajú nás všetkých. Mení sa prostredie organizácií a menia sa aj ľudia v nich. Owen (2006, s. 9) tvrdí, že „*ľudia v 21. storočí sú vzdelanejší, informovanejší, sebavedomejší, chcú samostatnejšie rozhodovať o svojej práci a svojom živote, chcú hovoriť do toho, čo sa ich týka*“. Drucker (2000, s. 129) na túto tému dodáva, že „*najcennejším aktívom organizácie 20. storočia bolo jej výrobné zariadenie, oproti tomu najcennejším aktívom inštitúcie 21. storočia, sú jej pracovníci disponujúci znalosťami a ich produktivita*“. Na základe vyššie spomenutého sa naskytá otázka, či je možné naďalej týchto ľudí riadiť starými metódami? Odpoveď znie „nie“. Môžeme teda povedať, že sa prakticky striedajú, alebo sú v konflikte dve paradigmy pohľadu na prácu. A to tradičný, zameraný na produktivitu vo výrobe a naopak moderný, zameraný na nové, inovatívne pracovné postupy. Kotter (2004, s. 179) dodáva, že „*líder 21. storočia bude musieť mať oveľa viac znalostí o vedení aj riadení, ako tomu bolo u jeho predchodcu v 20. storočí. Líder 21. storočia toho bude musieť vedieť o vedení ešte oveľa viac*“.

1. Ako byť lídrom 21. storočia

Zmeny, ktoré sa udiali v poslednom storočí, opisuje vo svojej knihe Vosoba: „*Keď Taylor prišiel s meraním produktivity práce, Ford s pásovou výrobou a Fayol so štábnymi činnosťami, netušili, ako dlho sa ich model riadenia udrží. V situácii, keď ste mohli predvídať a plánovať niekoľko rokov dopredu, to bolo úplne v poriadku. Ako dlho toto už neplatí? Dnes, keď zmena strieda zmenu je stratou času*“ (Vosoba 2004, s. 127). Vosoba správne ukazuje, že modely riadenia, ktoré sa „držali“ desiatky rokov, náhle prechádzajú veľkou zmenou. Niektoré z týchto zmien, ktoré už zaviedlo mnoho organizácií, uvádza vo svojej knihe Kamp:

- „*zníženie počtu úrovní riadenia a tým aj počet pracovníkov v riadiacich funkciách,*
- *zvýšenie orientácie na zákazníka,*
- *zavedenie flexibilnejších pracovných režimov a spôsobov zamestnávania ľudí,*
- *vyvinúť úsilie zamerané na posilnenie právomocí pracovníkov s cieľom dosiahnuť toho, aby každý pracovník pristupoval k svojej práci zodpovedne a tiež za ňu zodpovedal*“ (Kamp 2000, s. 15).

Zdôrazňujeme, že mnoho takýchto zmien v praxi vyzerá v skutočnosti inak. Kamp spomína niektoré z nich:

- „*väčšina ľudí je preťažená,*

- *väčšina ľudí nemá pocit istoty zamestnania, najmä vďaka neustálym reštrukturalizáciám,*
- *pracovníci majú zodpovednosť, ale nie právomoci,*
- *orientácia na zákazníka je často menej dôležitá ako krátkodobé ciele organizácie,*
- *spokojnosť šéfa má prednosť pred spokojnosťou zákazníka,*
- *manažéri stále ešte kontrolujú a usmerňujú pracovníkov, pretože sa v skutočnosti nenaučili postupovať inak a majú strach z dôsledkov, keby túto kontrolu nevykonávali“*
(Kamp 2000, s. 15).

Ako sa majú ľudia so zmenami vyrovnávať? Všeobecne je zmena, nech už akákoľvek, niečo čomu sa každý snaží vyhnúť. Kamp uvádza, že väčšina organizácií zápasí buď s tým, ako zabezpečiť, aby zmena skutočne fungovala, alebo len hovorí o zmenách a pokračujú po starom (Kamp 2000). Ako sa zmeny dotýkajú samotných lídrov, uvádza Drucker, že „organizácie budú stále viac potrebovať manažérov, ktorí nepoužívajú autoritatívny štýl riadenia, ale vystupujú v rolách koordinátorov, koučov a radcov“ (Drucker 2002, s. 55). Ako byť takým lídrom uvádza aj Owen, že „líder 21. storočia, ak chce byť úspešný, sa musí pretvoriť na lídra – teda niekoho, kto ovláda umenie urobiť z ľudí, ktorých riadi, nie podriadených počúvajúcich jeho rozkazy, ale nasledovníkov, ktorí idú dobrovoľne za ním a sú ochotní uskutočňovať jeho vízie. Musí sa stať tým, kto dokáže so svojimi spolupracovníkmi vytvoriť organický a akcieschopný tím, vyznávajúci rovnakú vieru, v ktorom je on prvý medzi rovnými“ (Owen 2006, s. 9). Armstrong (2006) vidí moderného lídra, ktorý vedie svojich podriadených za svojou víziou. To sa viac-menej zhoduje aj s názorom Johna Adaira, ktorý vidí v lídrovi niekoho inšpiratívneho, niekoho, kto má víziu a určuje smer. Oproti tomu manažéra vidí skôr ako správcu. Manažér sa podľa neho „spolieha predovšetkým na dobrú administráciu, účinné a efektívne využívanie všetkých zdrojov, obzvlášť peňazí“ (Adair 2009, s. 68). Iný príklad uvádza aj Gibson kedy „šampióni 21. storočia budú ľudia, ktorí svoje organizácie dokážu transformovať na niečo, čo sa bude skôr podobáť jeepu – vozidlu s pohonom na všetky štyri kolesá, vhodnému pre akýkoľvek terén, vozidlu malému, dravému a dokonale ovládateľnému“ (Gibson 1998, s. 25). Vozidlo je skôr ako stroj biologický organizmu, tvorený spoločne pracujúcich, učiacich sa ľudí, z ktorých niektorí budú pracovať vo vnútri organizácie a iní mimo nej (Gibson 1998).

Na to stať sa v dnešnej dobe úspešným lídrom už nestačí len odvaha prevziať zodpovednosť za riadenie organizácie a jej hospodárske výsledky. Lídri dnes musia byť oveľa komplexnejší. Spoločnosti od nich navyše očakávajú, že budú schopní reagovať na neustále sa meniace

podmienky, prichádzať s inovatívnymi návrhmi, udržiavať si prehľad v nových technológiách, ale aj efektívne komunikovať so zamestnancami a zahrnúť do stratégie firmy aj rôzne aktivity. Aký je teda líder 21. storočia v kontexte všadeprítomnej digitalizácie, rozvoja nových technológií a súčasného demografického vývoja?

Podľa tohtoročného vydania globálnej štúdie spoločnosti Deloitte, ktorá sa každoročne zameriava na aktuálne trendy v oblasti ľudského kapitálu, sa leadership 21. storočia definuje ako kombinácia tradičných očakávaní a nových kompetentností. Lídri tak musia v súčasnej dobe preukázať viac schopností, ako tomu bolo predtým. Až 80% respondentov z radov zástupcov firiem (najmä personalistov) z rôznych odborov si myslí, že na leadership 21. storočia sú v súčasnej dobe kladené úplne nové a jedinečné požiadavky, ktoré sú dôležité alebo veľmi dôležité pre úspech ich spoločnosti. Témy ako inklúzie, rovnaké podmienky, sociálna zodpovednosť, chápanie úlohy automatizácie a network leadership ešte pred niekoľkými rokmi neboli súčasťou požiadaviek. (Deloitte 2019)

Aké sú teda nové kompetentnosti lídrov? Lídri sú súčasťou vedúcich tímov a musia byť schopní rozvíjať a podporovať tímový výkon. Nemenia sa ale len výzvy, mení sa predovšetkým svet okolo nás. A v dôsledku toho sa transformujú aj sociálne a organizačné očakávania zamerané na to, ako by lídri mali konať a na aké výsledky by mali zacieliť. Podľa tohto prieskumu sa ľudia už nedomnievajú, že finančné výsledky sú jediným alebo primárnym meradlom, podľa ktorého by sa mal merať obchodný úspech. Spoločnosti sú dnes posudzované aj z hľadiska dopadu, aký majú na sociálne a fyzické prostredie, ale aj na svojich zákazníkov a osoby, ktoré pre nich a s nimi pracujú. Lídri, ktorí sa zameriavajú len na prísne a efektívne riadenie a súťažia na trhu, môžu byť preto vnímaní ako príliš obmedzení a nie celkom zaujatí výzvami širšieho podnikania a sociálneho prostredia.

2 Líder 21. storočia

Líder 21. storočia je líder s víziou a nasledovníkmi. Toto si všimol aj Owen, ktorý zhrnul všetky tieto slová a myšlienky do niekoľkých základných princípov, ktoré sa hodia na lídrov na všetkých úrovniach. Svoju teóriu nazval tri a pol princípu (tri a pol P) leadershipu – ide o počiatočné písmená výrazov People focus – orientácia na ľudí, Professionalism – profesionalita, Pozitive – pozitívny prístup a Performance – výkon. (Owen 2006) Owen na základe svojho princípu vytvára mapu leadershipu, ktorá popisuje efektívne a neefektívne správanie charakteristické pre leadership na rôznych úrovniach každej organizácie. Na rozlíšenie lídrov na rôznych úrovniach dodáva, že „*pravidlá, ktoré používali na jednej úrovni,*

už nefungujú na tej úrovni organizácie, ktorá je len o stupeň vyššia. To je v podmienkach leadershipu skutočným problémom, kedy môžete uspieť na jednej úrovni a potom jednoducho zistiť, že problémy na vyššej úrovni sú príliš veľké, pretože pravidlá úspešnosti sú tu na nepoznanie zmenené“. (Owen 2006, s. 18) Na základe tohto problému rozdelil Owen (2006) oblasti leadershipu na začínajúcich lídrov, vedenie na strednej a vrcholovej úrovni a uviedol charakteristické správanie pre efektívny aj neefektívny leadership.

Tabuľka č. 1 Správanie charakteristické pre efektívny leadership

Efektívny leadership	Položení základov leadershipu: začínajúci lídri	Praktický výcvik leadershipu: vedenie na strednej úrovni	Ovládanie leadershipu: vedenie na vrcholovej úrovni
Orientácia na ľudí	Pozera sa na seba očami iných, riadi ich smerom hore, podporuje ostatných a pomáha im.	Buduje oddanosť a angažovanosť. Dobre pôsobí na ľudí. Vytvára kontakty.	Formuje, integruje a motivuje tím vrcholové vedenie (lídrov).
Pozitívny prístup	Má elán a ambície, je sebavedomý a prispôsobivý. Hľadá riešenia a spolupracuje.	Chápe nejasné situácie ako príležitosti, nie ako riziká. Dobre zvláda konflikty.	Predkladá jasnú víziu, dobre zvláda krízu; zameriava sa na nutné víťazstva. Je rozhodný.
Profesionalita	Učí sa poznávať organizáciu, učí sa leadership. Je lojálny a spoľahlivý.	Ovláda základné skúsenosti, vidí širšie súvislosti, nielen toho, čo sa týka jeho práce.	Je poctivý a čestný; je vzorom pre základné hodnoty svojej roly.

Zdroj: Owen 2006, s. 19

Owen uvádza, že pokiaľ líder prechádza z jednej úrovne na druhú, nemenia sa pravidlá hry úplne, nenahradí sa jeden súbor pravidiel iným. V praxi to má dôležitý význam. Pokiaľ sa začínajúci líder naučí zlým spôsobom správania, bude veľmi ťažké pre neho sa ich potom zbaviť. A aké správanie je charakteristické pre neefektívny leadership je uvedené nižšie. (Owen 2006)

Tabuľka c. 2: Správanie charakteristické pre neefektívny leadership

Efektívny leadership	Položenie základov leadershipu: začínajúci lídri	Praktický výcvik leadershipu: vedenie na strednej úrovni	Ovládanie leadershipu: vedenie na vrcholovej úrovni
Orientácia na ľudí	Je egocentrický, žije v príliš racionálnom svete, absentujú emócie, nie je taktický a nevie manévrovať.	Orientuje sa na odbornosť, nie na ľudí, je naivný v oblasti vytvárania sietí, v jednaní a vzťahoch s ľuďmi.	Obklopuje sa akýmsi odvarom seba samého; cíti sa ohrozený talentmi. Nesprávne deleguje právomoci.
Pozitívny prístup	Je neschopný akcie; vo všetkom hľadá problémy; s obľubou za seba necháva rozhodovať nadriadených.	Uzatvára sa do pohodlnej zóny autority, ale nie zodpovednosti.	Neprináša podnety sebe ani organizácii; nerozdeľuje, ale len spravuje dedičstvo.
Profesionalita	Je jedným z tých nevýrazných ľudí.	Príliš politikárči, stráca dôveru.	Vezie sa vo výnosnom „vlak“ postavenia a právomoci.

Zdroj: Owen 2006, s. 20

Tieto charakteristiky efektívnych a neefektívnych lídrov by nemali byť žiadnym prekvapením. „Dobří lídri si nerobia nárok poznať všetko a nepokúšajú sa robiť všetko sami. Leadership je pre nich tímový šport“ (Owen 2006, s. 21).

3 Tajomstvo úspechu lídra 21. storočia

Aké kvality sa od lídrov očakávajú, nie je jednoznačné a vzhľadom na rozmanitosť ich práce, ich osobností a situácií do ktorých sa každodenne dostávajú asi ani nie je možné stanoviť univerzálny model lídra v 21. storočí. „Existuje toľko rôznych štýlov leadershipu, koľko je lídrov“ (Owen 2006, s. 197). Každý autor sa zameriava na iné oblasti, pokúsime sa tieto teórie zjednotiť do jedného celku, pričom sa zameriame na päť oblastí práce lídra a navrhujeme rady, ako by mal líder v 21. storočí k týmto oblastiam pristupovať. Týmto piatimi oblastami sú:

- Poznaj sám seba.
- Vízia a vášeň.
- Orientácia na ľudí.
- Emočná inteligencia.
- Sledovanie zmien a neustále učenie sa.

V týchto piatich bodoch vidíme hlavnú náplň práce lídra v 21. storočí. Môžeme povedať, že toto rozlíšenie korešponduje s rozlíšením Bendera a jeho poňatím leadershipu, ktorý tvrdí, že

leadership je skôr cesta či proces piatich krokov. Medzi týchto päť krokov patrí: poznaj sám seba; maj víziu a vášeň; prijímaj riziká; komunikuj; kontroluj pokrok a výsledky. (Bender 2002)

Uvedené definície neobsahujú položku výkonu. Od Owena (2006) už vieme, že výkon je požadovaný najmä u začínajúceho lídra. U lídra na vrchole organizácie je to akási samozrejmosť. Všetky vyššie uvedené kvality či schopnosti lídra spája jediné a to, snaha sa neustále zlepšovať smerom dopredu. Zlepšovať všetky svoje znalosti, zručnosti a schopnosti a práve: *„možnosti a príležitosti kdesi na horizonte sú atraktívnejšie viac ako to, čo práve dosiahli. Sú stále na ceste dopredu, neuspokojujú sa súčasným stavom vecí“* (Marshall 2003, s. 7). Všetky tieto možnosti a schopnosti a celkovo vlastnosti, ktoré poháňajú lídra dopredu popisujeme v nasledujúcich bodoch.

a) Poznaj sám seba

Manažér, ktorý sa chce premeniť na lídra, musí najskôr porozumieť sám sebe. Pokiaľ sa človek chce stať skutočným lídrom, musí vedieť viesť predovšetkým sám seba, vedenie druhých sa potom stáva prirodzenou záležitosťou. Leadership nie je o aktuálnom postoji, schopnostiach či situácii, ale je skôr cestou, kde nie je explicitne jasný cieľ. Na začiatku takejto cesty sa však musí líder snažiť najskôr, čo najlepšie porozumieť sám sebe. Katrňáková na začiatku tejto cesty k sebapoznaniu navrhuje, aby sme si stanovili tri zásadné otázky:

- Čo ťa naplňa?
- Čo je pre teba dôležité?
- Čo chceš v živote vytvoriť alebo čo chceš dosiahnuť? (Katrňáková 2006, s. 60)

Líder si tieto otázky musí klásť neustále, aké hodnoty a princípy ho motivujú a ovplyvňujú. Pokiaľ si uvedomí, že sa bojí zmien, vyhýba sa rizikám, ľudia ho počúvajú len kvôli jeho postaveniu, čoskoro spozná, že sa na prácu lídra nehodí. Poznanie seba samého je najmä o svojich prednostiach, ale aj negatívach. Podľa Vedeme takto vyzerá vyrovnaný líder:

- má vysokú mieru trpezlivosti, snaží sa nezvyšovať hlas,
- je zdrojom a zásobárňou energie, vykazuje mentálnu ako aj emočnú zrelosť,
- vyžaruje vnútorný mier a pokoj, ktoré živia jeho stabilitu, má dobre zvládnuté ego,
- má slobodu od arogancie a náladám, má dobrý inštinkt, pre dôležité veci. (Vedeme 2012)

Leadership ako už vieme, nie je len o príkazoch a kontrole, ale je predovšetkým o ľuďoch a vzťahoch s nimi. Manažment je o vedení a leadership okrem vedenia aj o srdci, teda tomu

aký človek je. Väčšina autorov, ako Owen (2007), Adair (2006) aj Welch (2006) sa zhodujú v tom, že líder musí mať určitý entuziazmus pre svoju prácu. Adair uvádza niektoré vodcovské rysy, ktoré by líder mal mať, ako „*nadšenie, sebadôveru, húževnatosť, čestnosť, srdečnosť, nestrannosť a skromnosť*“ (Adair 2005, s. 87). Owen (2007) zdôrazňuje najmä skromnosť a poctivosť. Welch vidí hlavné vlastnosti lídra „*v pozitívnej energii, schopnosti nabíjať energiou druhých a vášni*“ (Welch 2006, s. 53). Adair uvádza, že „*manažér sa stane lídrom až vtedy, keď jeho osobnosť a charakter, jeho znalosti a funkčné schopnosti vodcovstva sú uznávané a prijímané ďalšími zainteresovanými osobami*“ (Adair 2005, s. 91). Práve osobnosť lídra je tým rozhodujúcim vo vedení ľudí. Tými najpodstatnejšími sú poctivosť, skromnosť a vášeň.

Vášeň – angažovanosť do problému, alebo do jeho vízie je podstatná. Katrňáková definuje vášeň ako „*produkt prirodzeného talentu, rovnako ako schopnosť, ktorú môžeme získať*“ (Katrňáková 2006, s. 61). Vášeň teda nie je len prirodzená, ale je aj postoj, ktorý môžeme získať. Welch vidí vo vášni „*schopnosť ísť v dobrých aj zlých časoch stále ďalej a ďalej so zdravým elánom, rovnako ako vynakladanie veľkého úsilia*“ (Welch 2006, s. 53). Vášeň je spojená najmä s víziou lídra, je teda niečo, čo ženie lídra dopredu. Je to elán či nadšenie a energia, ktorú líder pri vedení ľudí nutne potrebuje.

Poctivosť a skromnosť – ak je líder čestný a skromný, ľudia mu môžu veriť. Ak mu ľudia veria, môžu spolu efektívne spolupracovať a dosahovať ciele. Owen dodáva, že „*všetci pracovníci, teda nasledovníci lídrov by chceli, aby mohli veriť svojim lídrom*“ (Owen 2006, s. 198). K dôvere svojich podriadených nemožno prinútiť príkazy, dôvera vzniká jednoducho dobrovoľne. Vytvorenie dôvery, ako dôležitý aspekt lídra, vidí aj Bennis, ktorý tvrdí že „*vodcovia budú musieť byť vo svojej komunikácii úprimní a dávať najavo, že im záleží na tom, čo robia*“ (Bennis 1998, s. 156). Owen (2006), Marshall (2003) a Fiedler (1967) tvrdia, že dôveru si líder vybuduje, ak bude úprimný, nebude svojim podriadeným klamať a bude ich o všetkom a správne informovať. Bude poctivý a čestný. Ako tvrdí Fiedler „*vodcom je ten, kto získa ostatných, aby ho nasledovali*“ (Fiedler 1967, s. 8). A práve vďaka preukazovanej dôvere si líder svojich podriadených môže získať.

b) Vízia a jej implementácia

V 21. storočí, dobe neustálych zmien, je dôležité ukázať ľuďom, kam majú smerovať. Adair pripodobňuje lídra k dirigentovi orchestra, kde „*výkonný riaditeľ je ako dirigent veľkého orchestra. Kľúčovým testom jeho vedenia je to, či orchester vie, kam spoločné hranie smeruje*“ (Adair 2009, s. 184). A práve líder udáva smer spoločného vedenia. Owen tvrdí, že líder musí

mať pozitívnu víziu toho, kam organizácia ide a ako sa tam dostane, a potrebuje, aby bola táto vízia oznamovaná (Owen 2006, s. 179). Katrňáková vidí víziu ako „*psychický obraz budúcnosti, obraz toho čo je možné, ale ešte nebolo realizované*“ (Katrňáková 2006, s. 60). Líder musí vytvoriť jednoduchú víziu, aby ju bolo možné vysvetliť všetkým. Zároveň musí byť dostatočne jedinečná a originálna a tým aj hodnotovo dôležitá pre každého jednotlivca. Musí obsahovať jasný a zreteľný smer, to čo chceme dosiahnuť. Zároveň musí obsahovať, ako v nej bude každý jednotlivec zapojený. Úloha lídra nie je len v tom mať víziu, ale dokázať sa o ňu podeliť s ostatnými. Líder musí víziu najskôr jasne a jednoducho formulovať. Bennis uvádza, že pokiaľ chceme nejakú víziu oznámiť, nestačí ju len komunikovať, ale „*svojou víziou musíte dennodenne žiť musíte ju sami stelesňovať a všetkým ostatným ľuďom v organizácii musíte dať právomoc na jej realizáciu a praktickú aplikáciu vo všetkom, čo robia*“ (Bennis 1998, s. 156). Pokiaľ už líder víziu má a dokázal ju efektívne oznámiť všetkým ľuďom, musí vytvoriť podmienky, aby sa vízia uskutočnila. Owen uvádza, že „*virtuálne vízie sú snívaním za denného svetla. Treba ich preniesť z virtuálnej reality do reality*“ (Owen 2006, s. 187). Samotná realizácia vízie je asi to najťažšie. Líder musí jasne špecifikovať kroky, ako chce realizáciu vízie dosiahnuť. Stratégia vzniká priamo z vízie. Vízia ukazuje smer, ktorým sa líder chce uberať, stratégia je praktický plán, ako vízie dosiahnuť. Podľa Owena „*dobrá stratégia pomáha organizácii zamerať sa na správne oblasti a robiť správne dohody a kompromisy vo všetkých tých problematických rozhodnutiach, ktorými musia útvary organizácie čeliť*“ (Owen 2006, s. 188). Samotný líder by na implementáciu vízie nestačil, preto má okolo seba tím ľudí. A práve schopný líder by mal na základe vízie vytvoriť dobré tímy, ktoré budú uskutočňovať jeho víziu.

c) Líder a ľudia

Skutočný líder sa musí najprv naučiť skvele komunikovať, aby potom mohol ovplyvňovať, motivovať a koučovať svojich spolupracovníkov. Kľúč v úspešnosti práce s ľuďmi teda závisí na efektívnej komunikácii. Líder nekomunikuje iba slovami, ale aj nadšením, energiou, pocitmi či záujmom. Je to preto, že skutočný líder ide ľuďom príkladom, ktorý oni nasledujú. Bender je presvedčený o tom, že práve v neustálom osobnom rozvoji lídra je zmysel leadershipu. Dodáva však, že k nemu nedôjde, pokiaľ svoje myšlienky a pocity nebude líder zdieľať s ľuďmi okolo seba. Je potrebné hľadať, počúvať a hlavne pochopiť problém z perspektívy druhých (Bender 2002). Líder by sa teda mal neustále snažiť svoje kľúčové komunikačné zručnosti zlepšovať. Líder by mal neustále zlepšovať svoje schopnosti efektívnej komunikácie. Pretože

ako hovorí Owen: „*Väčšinu našich dní trávim rozprávaním, počúvaním, čítaním alebo písaním, preto je dobré byť dobrý v tom, čo robíme každý deň*“ (Owen 2006, s. 140). Aj Fiedler zdôrazňuje efektívnu komunikáciu ako základ dobrého lídra. Podľa neho „*je líder ten, kto uľahčuje a iniciuje komunikáciu všetkých členov*“ (Fiedler 1967, s. 8).

d) Emočná inteligencia

Armstrong definuje emočnú inteligenciu ako „*znalosť toho, čo cítite, a schopnosť zaobchádzať s týmito pocitmi bez toho, aby ste nimi boli ovládnutí; schopnosť motivovať sa k vykonaniu práce, byť kreatívny a dosahovať špičkový výkon; schopnosť vnímať, čo cítia ostatní, a efektívne zaobchádzať so vzťahmi s ostatnými ľuďmi*“ (Armstrong 2007, s. 497). Podľa Armstronga je rozhodujúcou zložkou pre úspech lídra emočná inteligencia. Jeho výskum dokonca ukázal, že efektívni lídri sú si podobní v jednej rozhodujúcej veci. Majú vysokú úroveň emočnej inteligencie, čo nadobúda na význame na vyšších úrovniach organizácie, kde rozdiely v odborných zručnostiach majú zanedbateľný význam. (Armstrong 2008) Welch nevidí emočnú zrelosť ako základnú vlastnosť lídra, on ju vidí spolu s poctivosťou a inteligenciou skôr ako „*nevyhnutnú vlastnosť, ako základ, ktorý líder musí mať*“ (Welch 2006, s. 53). V 21. storočí už nie je taká dôležitá inteligencia ako schopnosť zvládať a zaobchádzať s emóciami. Emočná inteligencia ako schopnosť motivovať k vykonaniu práce a schopnosť vnímať, čo cítia ostatní a efektívne zaobchádzať so vzťahmi s ostatnými ľuďmi, je pre lídra významná. To najmä preto, že moderný líder ovplyvňuje ľudí a chce, aby ho nasledovali. Preto je dôležité, aby líder mal sociálne zručnosti a bol aj empatický. Preto sa lídri v súčasnosti musia zamerať ako na svoj rozvoj, tak aj na emocionálne stránky svojich kolegov. (Folwarczná 2010)

e) Sledovanie zmien a neustále učenie sa

Poslednou oblasťou je kontrola pokroku a výsledkov činností lídra. Výsledky sú pre lídra dôležité. Ukazujú, či bola jeho vízia prijatá alebo nie. Katrňáková tvrdí, že „*výsledky sú povestné ovocie nášho úsilia, snahy a zároveň sú spätnou väzbou, toho, čo v živote robíte*“ (Katrňáková 2006, s. 64). Líder sa zameriava najmä na otvorený dialóg, budovanie silných vzťahov a vedenie ľudí pomocou povzbudzovania, nie kritiky. Rozdielnosť v týchto dvoch prístupoch je aj v seba rozvoji. Tradičný líder sa drží osvedčených princípov a nerád vykonáva zmeny, preto je pre neho aj ťažké zamerať sa na osobný rozvoj, naopak líder 21. storočia vie, že byť lídrom je nekonečná cesta, ktorá nemá jasný cieľ. Žijeme v dobe neustálych zmien, samotný význam je charakteristický pre obdobie 21. storočia. Zmien, ktorými si obyčajný

človek prešiel za posledných dvadsať rokov, je veľmi veľa. Tieto zmeny ovplyvňujú nielen obyčajných ľudí, ale aj lídrov. Bennis je rovnakého názoru, keď tvrdí že „*zmena naozaj bude jedným z najnáročnejších kľúčových problémov, ktorým budú vedúce osobnosti v 21. storočí čeliť. A pre tieto vodcovské osobnosti to znamená, že budú musieť neustále premieňať a obmieňať svoje vodcovské schopnosti*“ (Bennis 1998, s. 152).

Líder 20. storočia teda bude musieť, ak sa chce stať lídrom 21. storočia, opustiť zabehnuté koľaje a vyrovnáť sa s prichádzajúcimi zmenami. Aj sám Bennis tvrdí že „*vodcovské osobnosti zajtrajška sa budú musieť naučiť vytvárať prostredie, ktoré bude zmeny úprimne vítať a bude ich považovať za príležitosť, a nie za hrozbu*“ (Bennis 1998, s. 153). Zároveň zmena v sebe obsahuje aj isté riziko, pochybnosti či neistotu.

Záver

Tradičný líder je zameraný viac na klasické činnosti manažmentu, plánovanie, organizovanie a pod. Moderný líder je výhradne zameraný na to najcennejšie v organizácii, na ľudí. Z ľudí, ktorých riadi, nie sú len podriadení počúvajúcí jeho rozkazy, ale nasledovníci, ktorí idú dobrovoľne za ním a sú ochotní uskutočňovať jeho vízie. Líder 21. storočia najmä udáva smer, uľahčuje zmeny a lepšie pracuje s ľuďmi v organizácii. S tým súvisí aj štýl vedenia. Tradičný líder 20. storočia sa sústredil najmä na dosiahnutie maximálneho úspechu a efektívnosti, oproti nemu sa líder 21. storočia zameriava viac na emocionálne faktory vo vedení ľudí. Samotné vedenie ľudí (leadership) nie je cieľom cesty, ktorou líder musí ísť. Zmyslom leadershipu je cesta samotná. Ako uvádza Owen (2006, s. 224) „*leadership nie je nejaký hrozne vzdialený cieľ, ktorý sa týka všetkého toho vzácneho pestovania a vychovávania človeka, ktorý riadi osudy národov a organizácií. Leadership je tu a teraz. Všetci sa môžeme zúčastniť cesty leadershipu. cesta každého jedinca je iná. Všetci máme rôzne štartové čiary a všetci máme rôzne cesty leadershipu. Ak je štart a cieľ cesty pre každého človeka rozdielny, potom bude rozdielna aj cesta medzi nimi.*“ Neexistuje univerzálny model lídra, existujú iba rôzne kritériá, podľa ktorých je možné nájsť a hodnotiť. Každý líder sa od druhého líši, napriek tomu sme opísali päť bodov, na ktoré by sa mal moderný líder sústrediť a ktoré by mal neustále zlepšovať. Cieľom bol popis zmeny práce moderného lídra v modernej dobe neustálych zmien a navrhnutie riešenia, ako byť moderným lídrom pre 21. storočie. V úvode sme vymedzili leadership a uviedli sme aj Owenov princíp tri a pol P, ktorý opisuje štyri oblasti, na ktoré by sa mal líder zamerať – orientáciu na ľudí, pozitívny prístup, profesionalitu a výkon. V závere sme sa venovali tomu, čo robí úspešného lídra úspešným. Zamerali sa najmä na praktické

zručnosti, ktoré odlišujú efektívneho lídra od neefektívneho a ako by s nimi v 21. storočí mal pracovať. Taktiež aj na päť oblastí práce, ktoré sú rozhodujúcim činiteľom práce lídra v 21. storočí. Z výsledkov vyplýva, že líder by sa mal vedieť v 21. storočí adaptovať na nové zmeny v spoločnosti ako aj vylepšovať svoje emocionálne faktory vo vedení ľudí.

Zoznam bibliografických odkazov

- ADAI, J., 2005. *100 tipov ako riadiť a viesť ľudí*. 1. vyd. Brno: CP Books.
- ADAI, J., 2006. *Leadership: učte sa od veľkých vodcov*. 1. vyd. Brno: Computer Press.
- ADAI, J., REED, P., 2009. *Nie šéf, ale líder: ako viesť ostatných po ceste k úspechu*. Brno: Computer Press.
- ARMSTRONG, M., 2006. *Ako sa stať ešte lepším manažérom: kompletný súpis overených techník a nevyhnutných zručností*. 6. vyd. Praha: Ekopress.
- ARMSTRONG, M., 2007. *Riadenie ľudských zdrojov: najnovšie trendy a postupy*. 10. vyd. Praha: Grada.
- ARMSTRONG, M., 2008. *Management a leadership*. 1. vyd. Praha: Grada.
- BENDER, P. U., 2002. *Vnútrotný lídr. Leadership from Within*. Praha: Management Press.
- BENNIS, W., 1998. *Ako sa stať vodcom vodcov*. In *Nový obraz budúcnosti*. Gibson, Rowan. 1. vyd. Praha: Management Press, Časť 4.
- BENNIS, W., 2001. *Starí psy a nové triky, alebo O tvorivosti a spolupráci*. Praha: Management Press.
- DELOITTE, 2019. *Globálne trendy v oblasti ľudského kapitálu pre rok 2019*. [online] [cit. 15 septembra 2022]. Dostupné z: <https://www2.deloitte.com/cz/cs/pages/human-capital/articles/globalni-trendy-v-oblasti-lidskeho-kapitalu-pro-rok-2019.html>.
- FOLWARCZNÁ, I., 2010. *Rozvoj a vzdelávanie manažérov*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing.
- GIBSON, R., 1998. *Nový obraz budúcnosti*. 1. vyd. Praha: Management Press.
- DRUCKER, P., 2000. *Výzvy manažmentu pre 21. storočie*. 1.vyd. Praha: Management Press.
- DRUCKER, P., 2002. *To najdôležitejšie z Druckera v jednom zväzku*. 1.vyd. Praha: Management Press.
- FIEDLER, F., 1967. *A theory leadership effectiveness*. 1. vyd. New York.
- KAMP, D., 2000. *Manažér 21. storočia*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing.
- KATRŇÁKOVÁ, H., 2006. *Personal management and leadership*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

KOTTER, J. P., 2004. *Vedenie procesu zmeny: osem krokov úspešnej transformácie podniku v turbulentnej ekonomike*. 1. vyd. Praha: Management Press.

MARSHALL, T., 2003. *Úspešné vodcovstvo: je to naozaj (ne)možné?* 1. vyd. Příbram: Kresťanské spoločenstvo.

OWEN, J., 2006. *Ako sa stať úspešným lídrom: leadership v praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2006.

OWEN, J., 2007. *Úspešný vodca: 50 kľúčových zručností, skúsenosti 1000 vodcovských osobností*. 1. vyd. Praha: Ekopress.

VEDEME, 2012. *Leadership ako služba vedeným*. [online]. [cit. 15 septembra 2022] Dostupné z: http://www.vedeme.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=425:leadership-sluzba&catid=13:inspirace-pro-vedeni&Itemid=181

VOSOBA, P., 2004. *Dokonalé služby: Čo chcú zákazníci*. Praha: Grada Publishing.

WELCH, J., 2006. *Cesta k víťazstvu: pokračovanie a odpovede: riešenie 74 najťažších obchodných otázok*. Hodkovičky: Pragma.

PodĎakovanie

Tento článok je súčasťou riešenia projektu VVGS 2021-1989 *Sociálna ekonomika – sociálne podniky a ich význam pre rozvoj samosprávy*.

Kontaktná adresa

PhDr. Marcel Orenič

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice

Slovensko

Email: marcel.orenic@student.upjs.sk

Verejná správa a spoločnosť

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej na pôde Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach konanej dňa 30. septembra 2022 v Košiciach.

Zostavovatelia: doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Mgr. Veronika Džatková, PhD.
PhDr. Jana Volochová, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2022
Počet strán: 549
Rozsah: 32,42 AH
Vydanie: prvé



ISBN 978-80-574-0167-4 (e-publikácia)



ISBN: 978-80-574-0167-4