

SPÁČ, P. – SLOBODA, D.: MUNICIPALIZÁCIA, VOLEBNÝ SYSTÉM A MOŽNOSTI PARTICIPÁCIE V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU

Piešťany, Komunálne výskumné a poradenské centrum, 2014, 69 s.

Autori v predloženej publikácii nadväzujú na svoje predchádzajúce publikácie, takže skúmaná téma im nie je neznáma, či už v prípade municipalizácie a samosprávy v prípade Dušana Slobodu, tak aj v prípade Petra Spáča a jeho výskumu volebných systémov a ich možných úprav v prípade Slovenskej republiky. Podľa týchto oblastí je aj rozčlenená samotná publikácia, keď sa Dušan Sloboda zameriava na časti venované municipalizácii a participácii verejnosti v miestnej samospráve. Peter Spáč prispel kapitolami, ktoré sa dotýkajú možnosti úprav volebných systémov na území Slovenskej republiky.

V krátkej úvodnej časti sa autori zaoberajú vývojom počtu obcí na území Slovenska po roku 1950 až do súčasnosti. Slovensko je krajinou s výrazne rozdrobenou štruktúrou obcí. Autori upozorňujú na potrebu komunálnej reformy a zmenu regionálneho usporiadania, bez ktorých nie je možné ukončiť proces decentralizácie.

Po tomto vstupe do problematiky nasleduje nosná a prvá z dvoch hlavných kapitol zameraná na volebné systémy na Slovensku. V nej rozoberajú aktuálny stav z viacerých hľadísk. Prvým je vývoj účasti v jednotlivých voľbách po roku 1990, ktorá zaznamenáva klesajúci trend, s výnimkou komunálnych volieb, ktoré si v posledných rokoch držia stabilnú účasť okolo 50% voličov. Taktiež tieto voľby zaznamenali najmenší pokles účasti v porovnaní s prvými voľbami. Počet volených poslancov v samospráve sa počas vývoja po roku 1990 mení. Špeciálne úpravy sú pre voľbu poslancov v Bratislave a Košiciach, ktoré sú riešené v samostatných zákonoch. Počet poslancov v miestnych zastupiteľstvách mal klesajúci trend, v posledných rokoch sa zastavil na úrovni približne 21 tisíc poslancov na území Slovenska. Tento počet je však možné naďalej znižovať, nakoľko v 90% prípadov sú zastupiteľstvá na tejto úrovni tvorené maximálnym počtom zákonom stanovených poslancov. Tento stav je možné upraviť na úroveň 15 tisíc poslancov. Výrazným problémom pre rozsiahlejšie znižovanie počtu je však veľký počet malých obcí (s počtom obyvateľov do 1 000). Toto navrhujú autori vyriešiť komplexnou komunálnou reformou s redukciou počtu samosprávnych jednotiek na úrovni obcí.

V ďalšej časti sa autori zameriavajú na možné úpravy volebných systémov na úrovni obcí pri zachovaní súčasnej úpravy samosprávy. Pri aktuálnom systéme voľby starostov a primátorov, teda systéme *firstpastthe post*, či inak nazývanom *systém prvého v cieľi*, autori vyzdvihujú jeho jednoduchosť a transparentnosť. Problémom však môže byť legitimita takto zvolených kandidátov, keďže na zvolenie stačí relatívna väčšina, teda

najväčší počet hlasov spomedzi všetkých kandidátov. Autori poukazujú, že vo voľbách v roku 2010 bola štvrtina všetkých starostov a primátorov zvolená so ziskom menej než 50% zúčastnených voličov. Zároveň to nepovažujú za najväčší problém, keďže len 40 starostov a primátorov z celkového počtu 2 909 získalo menej než 30%. Aj tak však nastáva otázka so snahou posilnenia tejto legitimacy a ako toto posilnenie dosiahnuť. Dvojkolový systém nie je najvhodnejším riešením, nakoľko by výrazne zvýšil náklady na zabezpečenie volieb a objavila by sa pochopiteľná otázka účasti v druhom kole. Ako vhodnú možnosť navrhujú zavedenie alternatívneho hlasovania, v ktorom volič preferenciami označuje viacerých (prípadne všetkých) kandidátov. Následne sa zisťuje, ktorý z kandidátov získal nadpolovičnú väčšinu a pokiaľ ju nezískal žiaden kandidát, tak sa pristúpi k vyradeniu najslabšieho a preneseniu jeho preferenčných hlasov ostatným kandidátom. Takto sa postupuje až kým niektorý kandidát nezíska potrebnú väčšinu hlasov. Aj tento systém však má svoje nástrahy. Samozrejme, darí sa mu lepšie odzrkadliť preferencie voličov, problémom však môže byť spočítavanie hlasov vo väčších obciach, keďže musí prebehnúť v rámci jednomandátového obvodu. Autori nespomínajú ďalší možný problém, ktorým môže byť náročnejší volebný proces pre samotného voliča, ktorý nie je na daný systém v našich podmienkach zvyknutý. Otáznym tiež zostáva spôsob, ako by voliči určovali ďalšie preferencie, keď by mohli postupovať len na základe poradia na kandidátke po označení svojho najviac preferovaného kandidáta.

Pri volebnom systéme do zastupiteľstiev je opätovne nutné vyzdvihnúť prehľadnosť a transparentnosť systému, navyše tento systém zabezpečuje personalizáciu volieb, ktorá je veľmi potrebná na tejto úrovni. Autori však upozorňujú na fakt značne neproporcionálnych výsledkov, keď zisky mandátov v zastupiteľstvách nezodpovedajú reálnemu zisku hlasov jednotlivých strán vo voľbách. Autori si uvedomujú, že by bolo potrebné oslabiť tieto negatívne faktory volebného systému. Pri zachovaní súčasnej štruktúry obecných samospráv nenavrhujú žiadne konkrétne riešenia a možnosti úpravy daného volebného systému. K nim sa dostávajú až v rámci municipalizácie Slovenska, kedy uvádzajú aj vhodné volebné systémy, pri ich úpravách však berú ohľad na kladné stránky súčasného stavu. Pre potreby realizácie komunálnej reformy identifikujú 160 mikroregiónov. Pri voľbe starostov po tejto reforme sa autori úpravou volebného systému snažia odstrániť možnosť zvolenia kandidáta, ktorého by odmietala väčšina voličov. Z tohto dôvodu určujú ako ideálny typ alternatívne hlasovanie. Spočítavanie hlasov, ktoré autori uviedli ako problém už pri súčasnej úprave miestnej samosprávy, by pri 160 regiónoch však ostalo stále minimálne rovnako veľkým problémom ako v súčasnosti, ak nie väčším. Taktiež ako už je spomenuté vyššie, autori nereflektujú spôsob, akým by boli odovzdávané preferencie kandidátov, ktorí voličov až tak nezaujali. Otáznym je tiež nastavenia povinného, či nepovinného alternatívneho hlasovania, keď v prípade nepovinného by sa mohol odstrániť problém s udeľovaním preferencií len na základe poradia na kandidátke. Mohlo by to však spôsobovať problém, kedy by víťazní kandidáti nemuseli získavať nadpolovičnú väčšinu hlasov a legitimita ich zvolenia by sa nemusela zvyšovať, o čo autorom ide v prvom rade. Výber volebného systému pre zastupiteľstvá

municipalít ponúka viacero možností. V prvom rade sa autori snažia ujasniť možnosti zastúpenia jednotlivých (najmä malých) obcí v municipálnych zastupiteľstvách. Snaha zachovania rovnosti hlasu by však v takom prípade mohla viesť k neúmernému nárastu počtu zástupcov, čo autori uvádzajú aj na príklade. Ako možné riešenie navrhujú *system jedného prenosného hlasu*, pri ňom si však autori uvedomujú značné riziká spojené s jeho zavedením. Za vhodnejšiu alternatívu považujú zavedenie *pomerného systému s voľnou listinou* inšpirovaný voľbami do obecnej samosprávy v Českej republike. Takýto systém by podľa autorov vyriešil problém, ktorý spôsobuje súčasná úprava, teda vytváranie umelých a neproporcionálnych väčšín.

Následne sa autori opätovne venujú nutnosti reformy a municipalizácii s možným prepojením na župnú samosprávu, ktorá nie je vhodne nastavená. Autori si uvedomujú, že zmeny na ktorejkoľvek úrovni musia byť previazané s inou úrovňou. Ponúkajú pohľad na municipalizáciu v prostredí ôsmich, ale aj šestnástich žúp. Na túto časť nadväzuje podkapitola venujúca sa volebnému systému pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky so zameraním na vysvetlenie súčasného stavu, jeho vývoja a analýze silných a slabých stránok dnešnej volebnej úpravy. Táto podkapitola obsahuje aj konkrétny návrh úpravy volebného systému, teda tradičnú oblasť, ktorej sa Peter Spáč venuje. Otázkou zostáva, či zaradenie tejto časti do publikácie venujúcej sa hlavne municipalizácii bolo najvhodnejším riešením.

Celá tretia kapitola je venovaná možnostiam participácie verejnosti v miestnej samospráve a na základe prieskumu Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika analyzujú aj využívanie nástrojov pre participovanie verejnosti v praxi, či už účasť na zhromaždeniach, referendách či petíciách. V tretej časti tejto kapitoly autori popisujú možné nástroje, ktoré by viedli k rozšíreniu účasti verejnosti na činnosti samosprávy. Tak ako píše autori v záverečnej časti: „*Participácia občanov v rámci tvorby nielen miestnej politiky nie je samoučelná a má väčší dopad vtedy, ak nie je jednorazová.*“ Otáznym ostáva ako na to dokázu samosprávy reagovať a reálne zapojiť svojich občanov do rozhodovacieho procesu. Posledná kapitola s názvom „*Závery a odporúčania*“ prehľadne a výstižne hodnotí celý text a závery jednotlivých kapitol.

Publikácia autorov Petra Spáča a Dušana Slobodu „*Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*“ ponúka pohľad na stále aktuálny problém komunálnej reformy a municipalizácie, ktorá na Slovenskú republiku stále čaká. Slovensko ako jedna z troch krajín (Francúzsko a Česká republika) má značne rozdrobenú štruktúru obcí a miestnej samosprávy. Na tento problém pochopiteľne nadväzuje otázka úpravy volebného systému, kedy Peter Spáč ako odborník na danú problematiku ponúka viacero možností s ich kladmi aj zápormi. V neposlednom rade si autori uvedomujú, že k funkčnej samospráve je potrebná aj aktívna participácia občanov. Celkovo je tak publikácia prínosom a odporúčam ju pre odbornú i laickú verejnosť so záujmom o danú problematiku.

PAVOL JUHÁS