

Reforma veřejné správy a první regionální volby na Slovensku

RADIM GONDA

Úvod

Jako jeden z hlavních úkolů vlády Mikuláše Dzurindy byla stanovena decentralizační reforma veřejné správy a vytvoření samosprávných vyšších územních celků, tedy zavedení samosprávy na regionální úrovni. Proces jednání o těchto změnách byl silně poznačen rozpornými, a u některých koaličních členů měnicími se pohledy na charakter této reformy a na počet krajů (státní správa) a nově vytvářených vyšších územních celků (regionální samospráva). Uvedené vnitřní rozpory v otázce charakteru reformy, spojené s malou zainteresovaností státní správy koaliční rozpory v otázce charakteru reformy, spojené s malou zainteresovaností státní správy na jejím zajištění, vedly k zdoluhavému a dramatickému průběhu jejího přijímání. Důležitou částí realizace reformy, jejíž implementace bude mít několik fází, se staly volby orgánů regionální samosprávy a jejich předsedů, které se uskutečnily v prosinci roku 2001.

1. Proces přijímání reformy veřejné správy a vytvoření regionální samosprávy ve Slovenské republice

Projekt reformy veřejné správy vytýčily koaliční strany Dzurindovy vlády jako svůj úkol v programovém vyhlášení vlády. Kabinet však přijetí základního politického rozhodnutí o reformě veřejné správy, stejně jako rozhodnutí o počtu VÚC protahoval, na což poukazovalo Sdružení měst a obcí Slovenska (ZMOS), které dlouhodobě prosazovalo přenesení kompetencí ze státní správy na samosprávu a tomu odpovídající změnu finančních toků ve státě. ZMOS prosazovalo, aby co nejvíce kompetencí předaných samosprávě bylo prohlášeno za originální, přičemž se soustředilo nejen na problém VÚC, ale zvláště na posílení nejnižšího stupně samosprávy, to znamená obcí a měst.¹

V polovině ledna 2000 odevzdal kabinetu zmocněnec vlády pro reformu Viktor Nižňanský *Koncepci decentralizace a modernizace veřejné správy*, v níž definoval kompetence, jež měly přejít na samosprávu. Koncepce se nejprve zdržela v připomínkovém řízení a později načas zablokovala projednání materiálu v koaliční radě SDE. O koncepci jednala koaliční rada několikrát, ale nedošla ke shodě ve všech bodech. Především SDE předkládala výhrady spojené s odhadem finančních nákladů a úspor, s termíny oddělení se samospráv od státního rozpočtu, se symetričností státní správy a samosprávy, s počtem regionálních samospráv apod. Vláda se koncepcí zabývala až v dubnu 2000, přijala Nižňanského koncepci a uložila ministerstvům, aby vypracovala projekty odevzdávání kompetencí. Koncem června vláda schválila model 12 VÚC

a harmonogram dalších prací na reformě veřejné správy. Přestože kabinet schválil symetrii státní správy a samosprávy, SDE trvala na nižším počtu krajských úřadů (4, resp. 8) než krajských samospráv (12). V srpnu následně zablokovala reformu státní správy koaliční SMK, která nastolila požadavek vytvoření komárenské župy. V prosinci 2000 se ukázalo, že resorty zadány úkol fakticky nesplnily, vláda proto v dubnu 2001 opět uložila ministerstvům vypracovat návrh na odevzdání kompetencí samosprávám.²

Obecně nejdůležitějším legislativním aktem v roce 2001 bylo přijetí novely Ústavy SR 23. 2. 2001, která znamenala mimo jiné vytvoření legislativního základu pro decentralizaci veřejné správy a vznik druhé úrovně samosprávy.

Ačkoli vláda v červnu 2000 přijala, jak bylo uvedeno, model 12 + 12, vyprofilovaly se v koalici rozdílné koncepce počtu VÚC. KDĤ a vedení SMK trvaly na 12 VÚC, současně ale byly ze strany poslanců SMK vznášeny požadavky na vytvoření komárenské župy. SOP a SDE zaujaly odlišný postoj a prosazovaly model 8+8, čímž v podstatě přijaly postoj opozičního HZDS, jehož koaliční vláda v předcházejícím volebním období rozdělila Slovensko na 8 krajů.³

Dne 1. 4. 2001 vláda schválila variantu územního členění Slovenska na 12 krajů + 12 VÚC a návrhy zákonů o samosprávě VÚC a o volbách do orgánů VÚC. Schválen byl většinový volební systém pro volby do orgánů VÚC, zvýšení počtu volebních obvodů a přesný seznam kompetencí. SDE a SOP ve vládě hlasovaly za variantu 8 + 8, ale na přijatý návrh nepoužily práva veta. Následně vláda předložila, ovšem bez dostatečné politické podpory všech stran vládní koalice, návrhy zákonů do NR SR.⁴

Spor o počet VÚC byl vyřešen 4. 7. 2001, kdy byly v Národní radě SR přijaty dva klíčové zákony související s reformou státní správy a vytvořením regionální samosprávy – zákon č. 302/2001 Z.z. o samosprávě vyšších územních celků a zákon č. 303/2001 Z.z. o volbách do orgánů samosprávných krajů a o doplnění Občanského soudního pořádku. Vládní návrh předkládal vytvoření 12 VÚC. Pro hlasování o pozměňujícím návrhu HZDS na zřízení 8 VÚC se vyslovili poslanci HZDS, SNS, SDE a část poslanců SOP, proti zařazení tohoto návrhu hlasovali poslanci SDK, SMK, KDĤ, OKS a část poslanců klubu SOP-LDÚ-SZS. V závěrečném hlasování o zákonu o 8 VÚC jako celku hlasovali nakonec za jeho přijetí poslanci HZDS, SNS, SDE i SDK a SOP-LDÚ-SZS, proti byli poslanci SMK, KDĤ a OKS.⁵ Konečnou podobu zákona podpořili tedy i poslanci SDK, ačkoli před závěrečným hlasováním představitelé SMK a KDĤ vyzvali předsedu vlády, aby návrh zákona stáhl. Premiér Dzurinda to neucínil a svůj postup odůvodnil slovy: „*Stažením zákonů bychom nic nezískali.*“⁶ Předseda vlády upřednostnil přijetí zákona, který osobně považoval za nezvratný krok k decentralizaci moci, ačkoli uvedl, že tento krok nemá podle jeho názoru ideální podobu.⁷ Parlament také přijal zákon o volbách do orgánů samosprávných krajů s pozměňujícím návrhem poslance J. Cupera (HZDS) na zavedení nikoli jednokolové, ale dvoukolové volby předsedů VÚC. Toto opatření má dopad zvláště na SMK, která má při dvoukolové volbě předsedy VÚC minimální šanci na prosazení svého kandidáta do této funkce, protože ani v jednom z 8 schválených VÚC netvoří maďarské obyvatelstvo většinu.⁸

Hlasování části koalice spolu s opozicí o dvou klíčových zákonech souvisejících s reformou veřejné správy odhalilo hloubku rozporů ve vládní koalici a dále zkomplikovalo vztahy mezi koaličními stranami.⁹ Předseda poslaneckého klubu KDĤ F. Mikloško zdůraznil, že se ještě více prohloubila propast mezi KDĤ a Dzurindovou SDKÚ.¹⁰ SMK, která sice nebyla spokojena s vládním návrhem 12 VÚC, ale považovala jej za natolik přijatelný, aby zůstala ve vládě,

přistoupila po schválení modelu 8 VÚC k prohlášení o svém vystoupení z vlády a vypovězení koaliční smlouvy, pokud by do konce září 2001 nedošlo ke schválení tzv. kompetenčního zákona, novely zákona o rozpočtových pravidlech, zákona o majetku obcí a zákona o majetku VÚC v souladu s předcházejícími usneseními vlády o reformě veřejné správy a stanoviskem ZMOS.¹¹ Koaliční krize byla urovnána až po schválení zákonů a novel zákona o obecním zřízení, novely zákona o majetku obcí, zákona o majetku VÚC a novely zákona o rozpočtových pravidlech v září a říjnu 2001.¹² Kriticky zhodnotilo přijetí zákona o vytvoření 8 VÚC také ZMOS, jehož předseda M. Sýkora podpořil před hlasováním model 12 VÚC a požadoval důslednou podobu reformy včetně přenosu kompetencí a finančního zabezpečení na samosprávu.¹³ Na neúspěch své koncepce reformy reagoval I. Mikloš rezignací na funkci koordinátora reformy a V. Nižňanský abdikací z funkce zmocněnce vlády pro reformu veřejné správy.¹⁴

V celku by v rámci přijaté koncepce reformy veřejné správy mělo přejít na samosprávu přes 300 pravomocí v pěti etapách v období od ledna 2002 do ledna 2004. Jedná se o kompetence například v oblasti dopravy, vodního hospodářství, sociální pomoci, školství, kultury, zdravotnictví a regionálního rozvoje. Financování reformy by mělo probíhat prostřednictvím tzv. decentralizačních dotací, jejichž výška a kritéria uplatňování by měly určit jednotlivé resorty. Vlastními příjmy obcí a regionů mají být také podíly na daních v správě státu. S nemovitým majetkem v oblasti kultury, zdravotnictví, školství a sociálních věcí bude samospráva moci nakládat pouze se souhlasem příslušného ministerstva.¹⁵ Převod kompetencí i finančních prostředků na samosprávu bude tedy uskutečňován postupně v delším časovém horizontu.

2. První regionální volby ve Slovenské republice v roce 2001

Podstatným konstitutivním krokem při realizaci reformy veřejné správy se staly regionální volby, jejichž konání vyhlásil na den 1. 12. 2001 předseda NR SR rozhodnutím č. 302/2001 Z.z. o vyhlášení voleb do orgánů samosprávných krajů.

Podle zákona č. 303/2001 Z.z. o volbách do orgánů samosprávných krajů a o doplnění Občanského soudního pořádku¹⁶ mají aktivní volební právo pro volby poslanců zastupitelstva samosprávného kraje i pro volbu jeho předsedy občané SR i cizinci od 18 let věku, kteří mají trvalý pobyt v obci či vojenském obvodu patřícím do území samosprávného kraje. Pasivní volební právo pro volby poslanců zastupitelstva je vymezeno spodní hranicí 18 let věku, pro volby předsedy samosprávného kraje od 25 let věku kandidáta. Pro volby do zastupitelstva samosprávných krajů se tvoří v každém samosprávném kraji jednomandátové a/nebo vícemandátové volební obvody, v případě voleb předsedy samosprávného kraje tvoří samosprávný kraj jeden jednomandátový volební obvod. Kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva mohou podávat zvláště za každý volební obvod politické strany a nezávislí kandidáti, ti ovšem musí připojit petici podepsanou alespoň 400 voliči z volebního obvodu. Kandidátní listiny pro volby předsedy mohou podávat politické strany a nezávislí kandidáti, kteří ale musí přiložit petici s podpisy nejméně 1000 voličů z příslušného samosprávného kraje. Volby poslanců se konají na základě většinového principu, v případě voleb předsedů samosprávných krajů je uplatněn dvoukolový absolutní většinový volební systém. Pokud v prvním kole voleb předsedy nezíská žádný z kandidátů nadpoloviční většinu platných hlasů, koná se do 14 dnů druhé kolo voleb,

něhož postupují dva kandidáti s nejvyšším ziskem hlasů v prvním kole. Celkově je voleno 401 poslanců zastupitelstev samosprávných krajů a 8 předsedů samosprávných krajů.

Charakter koalic pro volby poslanců zastupitelstev a pro volby předsedů samosprávných krajů (koalice v obou případech nemusely být totožné!), stejně jako vyjadřování podpory mezi stranickými subjekty, byly odrazem celkového ochlazení vnitrokoaličních vztahů. Projevem toho se stala skutečnost, že v žádném kraji nevznikla koalice, jež by kopírovala složení vládní koalice.

Složení regionálních koalic naznačilo inklinaci jednotlivých politických stran k vzájemné spolupráci. Do jisté míry se projevil i faktor programové blízkosti jednotlivých stran, i když více v rovině negativního vymezování se. Například pokyny stranických ústředí regionálním strukturám nevstupovat do předvolebních koalic s některými stranami naznačují omezení koaličních strategií v dlouhodobější perspektivě (postoj SDKÚ, KDH, ANO vůči HZDS, SNS).¹⁷

Slovenský politolog G. Mesežnikov popisuje pět faktorů ovlivňujících chování politických stran v regionech.¹⁸ Poukazuje zároveň i na rozdílný kontext chování politických stran na regionální a na nejvyšší úrovni. 1/ Koalice, jež vznikly pro volby do regionálních zastupitelstev, nemají charakter exekutivních koalic, jejich smyslem je umístit do regionálních parlamentů co nejvíce zástupců zúčastněných stran. 2/ Při volbách na regionální a lokální úrovni jsou obvykle odsouvány do pozadí otázky programové (ideové) blízkosti, jež mají větší význam pro spolupráci na centrální úrovni. V tomto kontextu naopak mohou nabýt větší význam otázky související s řešením místních problémů.¹⁹ 3/ Na regionální a lokální úrovni neplatí (nebo velmi ztrácí na důležitosti) řada faktorů, které určují spolupráci na centrální úrovni, například zahraničně-politické priority apod. 4/ Rozhodnutí vstoupit do koalice může ovlivnit i technický faktor jakým je volební formule. Většinový model, uplatňovaný ve slovenských regionálních volbách, nutí ve zvýšené míře strany se slabší podporou vstupovat do koalic. Pokud je taková politická strana odmítnuta jedním koaličním seskupením, hledá možnost spojení s jinou silou, jež poskytne příležitost umístit zástupce slabší politické strany do regionálního zastupitelstva. To byl podle Mesežnikova případ SDE, o niž nebyl kvůli její nízké volební podpoře v některých regionech zájem ze strany vznikajících nelevicových koalic. Podle Mesežnikova byl vstup SDE do koalic s HZDS a Smerem v některých regionech motivován úsilím o přežití na regionální úrovni, tedy snahou získat jakékoli (i minimální) zastoupení v samosprávném orgánu VÚC. V tom je možné s Mesežnikovem do velké míry souhlasit, nicméně je třeba dodat, že motivů k vytvoření uvedených koalic bylo ze strany SDE více, například nechtěl SDE zvláště s novým Koncošovým vedením spolupracovat s pravicovými (i když vládně koaličními) subjekty včetně maďarské SMK, pro niž toto konstatování platí obzvláště. 5/ Rozhodnutí o vytvoření regionální koalice přijímají představitelé krajských stranických struktur a jejich představy o modelu koaliční spolupráce a někdy také osobní sympatie a antipatie mohou sehrát značnou úlohu. Jako příklad uvádí Mesežnikov situaci v košickém kraji, kde do koalice s SDKÚ nevstoupilo KDH a DS, ale SMK a Smer, jež v ostatních krajích tvořil koalice s HZDS.

Obecně lze konstatovat, že spolu do koalic častěji vstupovaly na jedné straně SDKÚ, KDH, DS, ANO a SMK, na straně druhé HZDS, Smer, SDE a SOP. Nejnižší koaliční potenciál z relevantních politických stran prokázala SNS, která se nestala součástí koalice v žádném kraji. Pozoruhodné je porovnání předvolebních výzkumů týkajících se předpokládané účasti na volbách se skutečnou účastí. V první srpnové dekádě 2001 provedl Ústav pro výzkum veřejného mínění (ÚVVM) při SÚ SR průzkum, podle něhož by se regionálních voleb zúčastnilo

63 % respondentů, 28 % by se neúčastnilo a 9 % ještě nebylo rozhodnutých.²⁰ Ve dnech 23. 11. – 26. 11. 2001 provedený průzkum ÚVVM přinesl následující údaje. Svoji účast na volbách v jednotlivých krajích deklarovalo 34 % až 43 % respondentů, odpověď „spíše se zúčastním než neúčastním“ uvedlo v jednotlivých krajích 20 % – 30 % respondentů, podíl odpovědí „spíše se neúčastním než zúčastním“ se pohyboval mezi 8 % až 12 % a jednoznačnou neúčast vyslovilo 15 % až 21 % oslovených. Podíl nerozhodnutých činil 7 % až 11 %. Konstatování, že je možné předpokládat nižší účast voličů než jak ji deklarují respondenti v průzkumu, se ukázalo jako výstižné. Prvního kola voleb 1. 12. 2001 se zúčastnilo pouze 26,02 % oprávněných voličů,²² druhého kola 15. 12. 2001 se zúčastnilo 22,61 % oprávněných voličů.²³ Zásadním rysem prvních regionálních voleb na Slovensku byla tedy mimořádně nízká účast voličů, doposud nejnižší v historii voleb Slovenské republiky, a v důsledku toho nízká reprezentativnost. Jako důvody malé volební účasti, kterou jasně naznačoval již minimální zájem občanů o volební kampaň, lze vedle jiného označit nedůvěru značné části občanů SR ve schopnost volebních politických subjektů řešit nahromaděné společenské problémy, dalším důležitým důvodem je skutečnost, že občané nebyli přesvědčeni o smyslu přijaté podoby samosprávy, byli o ní málo informováni a málo se ztotožňovali s podobou krajů. Jiným demotivujícím činitelem je realizace samotného volebního zákona, neboť volič neobdržel volební lístek do domu, a neměl tedy kompletní seznam kandidátů, pokud si jej sám neobstaral. Rovněž zákaz vedení volební kampaň v elektronických médiích přispěl k menší mobilizaci voličů.²⁴

2.1 Průběh a výsledky regionálních voleb v jednotlivých krajích

Průběh a výsledky voleb je vhodné analyzovat nejprve podle kritéria jednotlivých krajů a následně podle kritéria politických stran.²⁵

V **Bratislavském kraji** se vytvořily dva velké volební bloky. Vítězem se stala koalice SDKÚ, KDH, ANO, SMK, DS se ziskem 40 z 46 křesel, koalice HZDS, Smer, SDE, SOP, SZS obdržela jenom 5 křesel. Kandidát na předsedu VÚC za prvně uvedenou koalici L. Roman zvítězil hned v prvním kole (56,49 % platných hlasů) a stal se jediným předsedou VÚC zvoleným již v prvním kole voleb. Jeho hlavní protikandidát, bývalý předseda Ústavního soudu SR M. Čič podporovaný druhou velkou koalici, obdržel 32,97 % platných hlasů. Bratislavský kraj potvrdil tradiční silné postavení pravicových (antimečiarovských) politických subjektů.

V **Trnavském kraji** zvítězila koalice HZDS, Smer, SOP (24 křesel), na druhém místě se ocitla SMK (14 křesel), kromě toho se do zastupitelstva dostalo již jen KDH (2 křesla). V druhém kole voleb předsedy VÚC proti sobě stanuli P. Tomeček za HZDS, Smer, SOP a J. Kvarda za SMK, jemuž deklarovaly svoji podporu SDKÚ, ANO a DS.²⁶ V SDE se objevil rozpor ohledně výběru kandidáta, kterému by strana vyjádřila podporu v 2. kole. Zástupci většinou maďarského okresu Dunajská Streda totiž chtěli prosadit podporu J. Kvardovi,²⁷ ale krajské představenstvo SDE v Trnavě doporučilo svým členům a voličům podpořit P. Tomečka.²⁸ HZDS, která v krajích se smíšeným obyvatelstvem využila maďarské karty, pomohl fenomén „etnického hlasování“, vítězem ve 2. kole se stal kandidát HZDS, Smer, SOP Tomeček (61,48 %).

V **Trenčinském kraji** se projevilo silné postavení HZDS, které zde získalo všechny poslancecké mandáty, a v jednobarevném regionálním zastupitelstvu tedy neusednou reprezentanti jiného politického subjektu. Do 2. kola voleb předsedy VÚC postoupil Š. Štefanec (HZDS)

a A. Záborská (DS, KDH, SDKÚ), vítězem se stal představitel HZDS, který potvrdil svoji výraznou převahu z 1. kola voleb.

V **Nitranském kraji** ve volbách do regionálního zastupitelstva dosáhla SMK absolutní většiny poslanců (31), koalice HZDS, Smer, SDE, SDS, SOP obsadila 20 křesel a SNS získala 1 mandát. Ve volbách předsedy VÚC v 1. kole naopak získal více hlasů kandidát HZDS, SDE, SOP, SDS M. Belica (40,87 %) a předstihl kandidáta SMK M. Fehéra (35,76 %), jemuž v 2. kole voleb vyslovila podporu DS. Ve volební kampani bylo stejně jako v Trnavském kraji použito z obou stran nacionálního prvku mobilizace a v 2. kole zvítězil kandidát HZDS, SDE, SOP, SDS.

V **Žilinském kraji** potvrdilo své silné pozice HZDS, jež ve volbách do zastupitelstva získalo 31 mandátů, což znamená téměř 60 % křesel. S velkým odstupem se umístilo KDH (8), SDE (4), 3 nezávislí poslanci, Pravá SNS (3), koalice DS, ANO, SDKÚ (2) a SOP (1). Ve volbách předsedy VÚC postoupil do 2. kola se značným odstupem kandidát HZDS J. Tarčák a předsedkyně SNS A. Malíková. Ve 2. kole sice získal představitel HZDS 80,31 % platných hlasů, nicméně při účasti pouhých 10,85 % oprávněných voličů (nejmenší ze všech krajů) se jeho mandát nejeví jako příliš reprezentativní. Pozoruhodný je zisk 3 mandátů Slotovy Pravé SNS, potvrzující jasné těžiště voličské základny této strany právě v Žilinském kraji, a současný neúspěch Malíkové SNS ve volbách poslanců.

V **Banskobystrickém kraji** byla ve volbách poslanců neúspěšnější koalice HZDS, Smer (22), silného zastoupení dosáhla také SMK (15), nižších hodnot dosáhla koalice SDKÚ, KDH, DS, ANO (7), SDE (4) a do zastupitelstva se dostal také 1 nezávislý. Ve volbách předsedy VÚC postoupil kandidát HZDS, Smer M. Marčok a nominant SDKÚ, KDH, DS, ANO J. Mikuš. Po souboji s poměrně vyrovnaným výsledkem se vítězem stal Marčok (52,36 %), k němuž měla poměrně blízko i přibližně 15 % voličská základna SDE, SNS a KSS. Neúspěšného Mikuše (47,63 %) veřejně podpořil B. Bugár (SMK).²⁹

V **Prešovském kraji** obsadila polovinu poslanceckých křesel koalice HZDS, Smer (30), následovalo KDH (8), SDKÚ (7), 5 nezávislých poslanců, SDE (5), DS (2), ANO (1), SNS (1) a KSS (1). Ve volbách předsedy VÚC postoupil kandidát SDKÚ, KDH J. Kopčák a představitel HZDS, Smer P. Chudík. SDE jednala o svém postupu v 1. kole voleb poslanců a předsedy VÚC a jen těsnou většinou v opakovaném hlasování delegáti krajské konference strany rozhodli o samostatném kandidování. Předseda krajské organizace SDE Rusnák to okomentoval slovy: „Neakceptovali jsme kandidáta HZDS, který je pro většinu našich voličů nepřijatelný.“³⁰ Před 2. kolem volby předsedy VÚC však krajský výbor SDE v Prešově rozhodl, že kandidáta koalice HZDS, Smer podpoří.³¹ Kromě voličů SDE měl nominant koalice HZDS, Smer, jistý předpoklad oslovit též voliče KSS, která má v prešovském kraji relativně solidní základnu. Kandidát SDKÚ, KDH, jenž mohl počítat s podporou ANO a DS, byl v konečném rozhodování voličů v 2. kole velmi těsně poražen kandidátem HZDS a Smeru v poměru 50,11 % ku 49,88 % hlasů.

V **Košickém kraji** dokázala ve volbách poslanců neobvyklá koalice SDKÚ, SMK, Smer získat 24 křesel, tj. 42,1 % mandátů. Na druhém místě skončila koalice HZDS, SDE, SOP se 14 poslanci, dále pak blok KDH, ANO, DS s 10 mandáty. Do zastupitelstva se dostalo rovněž 6 nezávislých poslanců a 1 kandidát SDSS. V Košickém kraji je hodna pozornosti existence koaliciho spojení Smeru s SDKÚ a SMK při volbách regionálních poslanců a vedle toho také samostatný postup uvedených politických stran ve volbách předsedů VÚC. Zatímco v prvním případě koalice těchto subjektů dosáhla nejvyššího zisku mandátů v krajském zastupitelstvu,

v druhém případě se žádnému ze zmíněných politických stran kandidujících samostatně nepodařilo postoupit do druhého kola. V něm se střetl kandidát koalice HZDS, SDL, SOP a Engliš s nominantem KDH, DS R. Bauerem. Ve druhém kole dokázali oba protivníci zmobilizovat ve srovnání s kolem prvním poměrně velké množství voličů.³² Ačkoli měl v 1. kole Engliš značný předstih, v 2. kole voleb přesvědčivě zvítězil Bauer, jemuž vyslovila podporu SMK, SDKÚ a ANO.³³ Košický kraj se tak stal jediným krajem, v němž byl kandidát HZDS či koalice HZDS a jiných politických subjektů postoupivší do 2. kola voleb předsedy VÚC poražen svým protivníkem. K tomuto výsledku jistě do velké míry přispělo široké vyjádření podpory Bauerovi ze strany SMK, SDKÚ a ANO. Kandidát KDH, DS disponoval v druhém kole většími záložními mobilizačními zdroji než jeho soupeř.

2.2 Průběh a výsledky regionálních voleb z hlediska politických stran

Jednoznačným vítězem prvních regionálních voleb na Slovensku se stalo HZDS. Samostatně či s koaličními partnery získalo ve volbách poslanců nejvyšší podíl mandátů v pěti z osmi samosprávných krajů, v trenčinském kraji dokonce všechny mandáty. Samostatně obsadilo 76 a koalice HZDS s dalšími politickými subjekty 115 křesel. Celkově získalo HZDS 146 vlastních poslanců,³⁴ což znamená nejvyšší počet poslanců ze všech politických stran. V 2. kole voleb předsedů VÚC prohloubilo HZDS svůj triumf, když samostatně nebo v koalici uspělo v 6 ze 7 krajů.

Na druhém místě v počtu mandátů se ocitla SMK, která prosadila 60 svých poslanců samostatně a dalších 24 v koalici. V Nitrianském kraji obdržela SMK dokonce absolutní většinu mandátů, na druhém místě skončila ve volbách v trnavském a bansko-bystrickém kraji, v bratislavském a košickém kraji je SMK součástí vítězné koalice. SMK byla součástí koalice, jež prosadila svého kandidáta na funkci předsedy bratislavského VÚC v 1. kole voleb. Dva kandidáti SMK postoupili do 2. kola voleb předsedů VÚC, ale nebyli schopni v něm získat většinu mandátů. SMK narazila na omezený reservoár svých voličů, který je sice dostatečně silný na získání značné části poslaneckých mandátů, ale v případě voleb předsedů VÚC na základě dvoukolového systému pravděpodobnost úspěchu SMK velmi klesá. Do jisté míry absolutního většinového systému pravděpodobnost úspěchu SMK velmi klesá. Do jisté míry se hrála u SMK stejně jako v případě HZDS úlohu disciplinovanost voličské základny, větší účast věkově starších kategorií voličů, u kterých mají obě tyto strany silné postavení, a zvláště celkově malá participace na volbách.

Třetím nejúspěšnějším politickým subjektem je KDH, které samostatně umístilo 18 a v koalici dalších 17 vlastních poslanců.

Ficův Smer většinou vytvořil koalice s HZDS (kromě Trenčinského, Žilinského a Košického kraje), případně ještě s SDL, SOP, SDS a SZS. V Košickém kraji se spojil s SDKÚ a SMK. Na koaličních kandidátkách se prosadilo 29 zástupců Smeru.

Až na pátém místě je SDKÚ premiéra Dzurindy se 7 samostatně a 19 v koalici zvolenými poslanci. Koalice SDKÚ a jejích partnerů získala nejvyšší počet mandátů pouze ve dvou krajích, v Košickém a v Bratislavském, v němž dosáhla největšího úspěchu obsazením 40 (z toho 13 SDKÚ) z 46 poslaneckých míst a ziskem postu předsedy VÚC. Ve čtyřech krajích však SDKÚ nemá žádného vlastního poslance. Celkově lze výsledek SDKÚ označit za slabý.

Neúspěchem byly regionální volby také pro SDL. Samostatně prosadila SDL 13 a v koalici 12 vlastních poslanců. Nejvíce zástupců má SDL v Košickém kraji. Ve třech krajích nemá SDL žádného vlastního poslance. Ve zbývajících třech krajích získala mandáty samostatně a ve

dvou v koalici. Sociolog S. Buchta se domnívá, že by SDL bývala dosáhla lepších výsledků, kdyby kandidovala se silným koaličním partnerem.³⁵ Kriticky zhodnotil výsledek své strany její předseda P. Koncoš, když přiznal: „Očekávali jsme podstatně víc.“³⁶

Nová strana Aliance nového občana spolumajitele televize Markíza P. Ruska získala celkem 13 poslaneckých křesel. Představuje to 3,24 % všech mandátů, což je výrazně méně než preference připisované straně průzkumy veřejného mínění,³⁷ jež ovšem nejsou převoditelné na výsledky voleb provedených na základě většinového systému.

Více než desítku poslanců získala už jenom DS, což je podle jejího předsedy L. Kaníka lepší výsledek než u jiných, preferenčně silnějších stran ve většinovém systému.³⁸ Pro DS znamenal její výsledek v regionálních volbách úspěch.

SOP vyjádřila ústy svého místopředsedy Mesiarika se ziskem 6, resp. 8 poslaneckých mandátů spokojenost,³⁹ což je vzhledem k jejím nízkým preferencím oprávněné. Na vnitřní rozkol a absenci koaličního potenciálu silně doplatila SNS, která získala pouhé 2 poslanecké mandáty. Slotova Pravá SNS prosadila v Žilinském kraji 3 poslance. Po jednom poslanci získala ještě Strana demokratického středu, SDSS a KSS. Na rozdíl od SDS, jež získala poslance pomocí koaliční kandidátky, SDSS a KSS šly cestou samostatné kandidatury.

SDSS zhodnotila svůj volební výsledek jako neúspěch. Její předseda E. Šlahor se 6. 12. 2001 vzdal své funkce, což bylo zdůvodněno právě vyvozením osobní zodpovědnosti za neúspěch strany ve volbách do orgánů VÚC. Bývalý předseda SDSS J. Volf přiznal, že SDSS zaznamenala neúspěch a nedokázala oslovit žádného koaličního partnera.⁴⁰ Při volebních preferencích pohybujících se na úrovni 0,3 % to ovšem bylo obtížné.

V případě KSS, která je mimoparlamentní politickou stranou, se jedná o zatím jediný úspěch na vyšší než lokální volební úrovni a potvrzení jejího silnějšího zázemí na východním Slovensku.

Kromě stranických kandidátů bylo ve volbách zvoleno také 18 nezávislých kandidátů. V této souvislosti je nicméně nutné zdůraznit, že někteří formálně nezávislí poslanci jsou členy politických stran nebo s některými z nich silně sympatizují.⁴¹

Závěr

Zdlouhavý proces jednání o reformě veřejné správy v SR a jeho dramatický charakter byl mimo jiné odrazem vnitrokoaličních rozporů, rozdílných zájmů a koncepcí vládních koaličních subjektů. Přijetí opozičního návrhu zákona o vyšších územních celcích a pozměňujícího návrhu zákona o volbách do samospráv VÚC ukázalo míru nehomogenosti vládní koalice a pokračující rozvolňování vztahů mezi jejími členy. Schválená koncepce reformy veřejné správy počítá s postupným a déleodobějším přechodem kompetencí a finančního zajištění na orgány místních a regionálních samospráv. Implementace reformy zatím příliš nepřekročila svůj počáteční bod, její komplexní zhodnocení bude proto možné provést až po její celkové realizaci.

Charakter koalic vytvořených v regionálních volbách se zdá naznačovat jisté rekonfigurování politických sil na Slovensku. Největší úspěch zaznamenalo opoziční HZDS a vládní SMK, naopak premiérova SDKÚ se nedokázala celkově prosadit a v zisku mandátů byla předstížena KDH. Podobně jako SDKÚ, ani opoziční Smer nedokázal beze zbytku naplnit své ambice.

Poznámky:

1. Čím sa Dzurindova vláda podobá na vládu V. Mečiara, SME, 9. 4. 2001.; Nijaký podstatný posun Pravda, 5. 3. 2001.; Problematice reformy verejnej správy na Slovensku se podrobne věnuje Nižňanský, V., Kling, J.: Verejná správa: in Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO 2001, s. 207-221.
2. Čím sa Dzurindova vláda podobá na vládu V. Mečiara, SME, 9. 4. 2001.; Nijaký podstatný posun Pravda, 5. 3. 2001.; Mesežnikov, G.: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán: in Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO 2000, s. 87, 88.
3. Pozoruhodný je zvláště postoj SDL. Její odborníci v roce 1995 vypracovali analýzu, v níž konstatovali, že Slovensko se přirozeně člení na 12–16 regionů. Republikový výbor SDL se tehdy s tímto názorem ztotožnil. Srv. Čím sa Dzurindova vláda podobá na vládu V. Mečiara, SME, 9. 4. 2001.
4. Nižňanský, V., Kling, J.: Verejná správa: in Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO 2001, s. 209, 214.
5. Mesežnikov, G. (2002): Vnútropolitický vývoj Slovenska, on-line text (http://www.ivo.sk/show_print.asp?Id=264).
6. Vyhrala Mečiarova osmička, Pravda, 6. 7. 2001.
7. Vyhrala Mečiarova osmička, Pravda, 6. 7. 2001.
8. Predsedu budeme voliť v dvoch kolách, Pravda, 6. 7. 2001.
9. Mesežnikov, G. (2002): Vnútropolitický vývoj Slovenska, on-line text (http://www.ivo.sk/show_print.asp?Id=264).
10. Úvahy o zmysle koalície, Pravda, 6. 7. 2001.
11. Udalošti roku 2001, SME, 4. 1. 2002, on-line verze (<http://www.sme.sk/clanok.asp?vyd=20020104&cl=199725>); Nižňanský, V., Kling, J.: Verejná správa: in Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO 2001, s. 214-215.; Mesežnikov, G.: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán: in Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO 2001, s. 69.
12. Mesežnikov, G. (2002): Vnútropolitický vývoj Slovenska, on-line text (http://www.ivo.sk/show_print.asp?Id=264).
13. Počet regiónov otvorený, Pravda, 4. 7. 2001.
14. Vyhrala Mečiarova osmička, Pravda, 6. 7. 2001.
15. Právomoci samosprávy, Pravda, 24. 10. 2001.
16. Zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánů samosprávných krajů a o doplnění Občanského soudního pořádku, (<http://www.civil.gov.sk/>).
17. Mesežnikov, G. (2001): Strany v regionálnych voľbách, on-line text (http://www.ivo.sk/show_print.asp?Id=249).
18. Mesežnikov, G. (2001): Strany v regionálnych voľbách, on-line text (http://www.ivo.sk/show_print.asp?Id=249).
19. Tento bod je ale zvláště ve slovenském politickém kontextu poněkud problematický, pozn. autora.
20. Takmer dve tretiny občanov sú rozhodnuté zúčastniť sa volieb do orgánov samosprávných krajov, on-line text (<http://www.statistics.sk/webdata/slov/infor/uvvm/uvvm0801b.htm>).
21. Volebné preferencie kandidátov na predsedov vyšších územných celkov a volebné zisky politických strán, hnutí a koalícií, za ktoré kandidujú poslanci do zastupiteľstiev samosprávných krajov týždeň pred konaním volieb, on-line text (<http://www.statistics.sk/webdata/slov/infor/uvvm/uvvm1101b.htm>).
22. Súhrnné výsledky hlasovania podľa volebných obvodov, samosprávných krajov a za SR, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/tab1.htm>).
23. Súhrnné výsledky hlasovania podľa volebných obvodov, samosprávných krajov a za SR, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t8k2.xls>).

24. Srv. např. Politici sa musia zmeniť, aby ľudia nezostali doma, Pravda, 3. 12. 2001.; Prečo ľudia neprišli voliť?, on-line text (http://www.ivo.sk/show_print.asp?Id=254).
25. V následujícím výkladu jsou konkrétní početní a procentní údaje výsledků voleb, pokud není uvedeno jinak, převzaty z uvedených zdrojů: Počet poslancov zvolených do zastupiteľstiev podľa jednotlivých politických strán a nezávislí kandidáti, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t2k1.xls>); Podiel poslancov zvolených do zastupiteľstiev podľa jednotlivých politických strán a nezávislí kandidáti, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t3k1.xls>); Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre kandidátov na predsedov podľa jednotlivých samosprávných krajov, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t7k1.xls>); Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre kandidátov na predsedov podľa jednotlivých samosprávných krajov, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t9k2.xls>); Súhrnné výsledky hlasovania podľa volebných obvodov, samosprávných krajov a za SR, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t8k2.xls>).
26. Kto z koho v druhom kole, Pravda, 10. 12. 2001.; K podpoře DS J. Kvardovi viz Vyhlásenie Republikovej rady Demokratickej strany, on-line text (<http://www.demstrana.sk/2001arch/011208.htm>).
27. Rozpoštená ľavice: časť za Kvardu, časť za Tomečka, Pravda, 5. 10. 2001, on-line text (http://www.pravda.sk/spravy/2001/12/04/volby_do_VUC/article.18186.html).
28. SDL podporuje kandidáta koalície HZDS-Smer-SOP Petra Tomečka, SME, 7. 12. 2001, on-line text (http://www.sme.sk/clanok.asp?rub=online_zdom&cl=179873).
29. Kto z koho v druhom kole, Pravda, 10. 12. 2001.
30. Kandidát HZDS neprijateľný, Pravda, 22. 10. 2001, on-line text (<http://www.pravda.sk/article.asp?id=123450>).
31. KDH podporí v Prešove Kopčáka, Pravda, 7. 12. 2001.
32. Engliš získal v 1. kole 27 981 a v 2. kole 42 315 platných hlasů. U Bauera stoupl počet platných hlasů z 20 094 v 1. kole na 61 873 v 2. kole, tedy o více než 200 %. Srv. Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre kandidátov na predsedov podľa jednotlivých samosprávných krajov, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t7k1.xls>); Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre kandidátov na predsedov podľa jednotlivých samosprávných krajov, on-line text (<http://www.statistics.sk/volby01/webdata/slov/tab/t9k2.xls>).
33. K vyjádření podpory R. Bauerovi srv. Kto z koho v druhom kole, Pravda, 10. 12. 2001.
34. K údajům o celkovém počtu poslanců HZDS a dalších politických stran v následující části textu viz Výsledky strán vo voľbách do regionálnych zastupiteľstiev, SME, 7. 12. 2001, on-line text (<http://www.sme.sk/clanok.asp?vyd=20011207&cl=179638>).
35. Mečiar a Bugár si delia regióny, Pravda, 4. 12. 2001.
36. Voliči zostali doma, Pravda, 3. 12. 2001.
37. Srv. Volebné preferencie politických strán, hnutí a koalícií začiatkom decembra 2001., on-line text (<http://www.statistics.sk/webdata/slov/infor/uvvm/uvvm1201.htm>).
38. Kaník: Sme lepší než iné strany, Pravda, 10. 12. 2001.
39. SOP je s výsledkami volieb spokojná, Pravda, 10. 12. 2001.
40. Šlahor sa vzdal funkcie predsedu SDSS, SME, 7. 12. 2001, on-line text (<http://www.sme.sk/clanok.asp?vyd=20011207&cl=179594>).
41. Napríklad primátor Michalovců za KDH Bobík kandidoval formálne jako nezávislý a byl zvolen. Přitom je členem KDH i poslaneckého klubu KDH v Košickém kraji. Informaci autorovi zaslal 6. 3. 2002 elektronickou poštou ředitel Tiskového oddělení KDH M. Krajniak.; podobně například SOP získala v Košickém kraji 2 poslance, kteří však formálně kandidovali jako nezávislí, i když jsou členy SOP. Jedná se o J. Hlinku a Š. Staška. Informaci autorovi zaslala 1. 3. 2002 elektronickou poštou H. Horváthová ze sekretariátu SOP.

Seznam zkratk názvů politických stran, hnutí a sdružení

| | | |
|------|---|--|
| ANO | (<i>Aliancia nového občana</i>) | Aliance nového občana |
| DS | (<i>Demokratická strana</i>) | Demokratická strana |
| HZDS | (<i>Hnutie za demokratické Slovensko</i>) | Hnutí za demokratické Slovensko |
| KDH | (<i>Kresťanskodemokratické hnutie</i>) | Křesťanskodemokratické hnutí |
| KSS | (<i>Komunistická strana Slovenska</i>) | Komunistická strana Slovenska |
| OKS | (<i>Občianske konzervatívne spoločenstvo</i>) | Občanské konzervativní společenství |
| PSNS | (<i>Pravá Slovenská národná strana</i>) | Pravá Slovenská národní strana |
| SDKÚ | (<i>Slovenská demokratická a kresťanská únia</i>) | Slovenská demokratická a křesťanská unie |
| SDE | (<i>Strana demokratickej ľavice</i>) | Strana demokratické levice |
| SDS | (<i>Strana demokratického stredú</i>) | Strana demokratického středu |
| SDSS | (<i>Sociálnodemokratická strana Slovenska</i>) | Sociálnědemokratická strana Slovenska |
| SMK | (<i>Strana maďarskej koalície</i>) | Strana maďarské koalice |
| SNS | (<i>Slovenská národná strana</i>) | Slovenská národní strana |
| SOP | (<i>Strana občianskeho porozumenia</i>) | Strana občanského porozumění |

Summary:

Public administration reform and the first regional elections in Slovakia

The present text describes process of creating of public administration reform and the first regional elections in the Slovak republic.

The protracted and dramatic process of creating of public administration reform in Slovakia reflected antagonism, differing interests and approaches of government coalition members and thus revealed heterogeneous character of the government coalition and increasing distance between some of the coalition political parties. The approved form of the reform was considerably influenced especially by the major opposition political party HZDS. The implementation of public administration reform shall be gradual and longer-termed (2002–2004).

The first Slovak regional elections, feature was a very low turnout (26 %; 22,6 %). The strongest portion of representatives in the regional assemblies was won by the opposition party HZDS. The Hungarian minority party SMK/MKP was also very successful, although it did not prove to have capacity to win the 2. round of the regional chairman elections. On the other hand, prime minister's SDKÚ failed. The character of election coalitions and support declarations seem to indicate certain re-configuration of political forces in Slovakia.